

**ANNEXES DE L'ÉTUDE**  
**sur l'ouverture**  
**à la concurrence**  
des services de transport  
ferroviaire de voyageurs

Édition 2022

---

## THÈME N° 1

### **Panorama pré-concurrentiel des marchés de services de transport ferroviaire de voyageurs en France en 2021**

- 1.1. Synthèse des fiches thématiques du thème n°1 5
- 1.2. Fiche thématique n°1 : État des lieux synthétique comparé du système ferroviaire français 8
- 1.3. Fiche thématique n°2 : Un potentiel attractif du système ferroviaire français dont témoigne le nombre de candidats à l'entrée en dépit de la crise sanitaire 19
- 1.4. Fiche thématique n°3 : L'ouverture à la concurrence comme levier pour renforcer l'attractivité et la performance du mode ferroviaire au bénéfice de la mobilité des voyageurs 27

## THÈME N°2

### **L'accès aux infrastructures essentielle du système ferroviaire : une nécessaire poursuite des efforts pour lever les obstacles à une ouverture à la concurrence réussie**

- 2.1. Synthèse des fiches thématiques du thème n°2 36
- 2.2. Sous-Thème 2-1 : Le versant tarifaire de l'accès à l'infrastructure ferroviaire et aux installations de service ferroviaires : des avancées et des signaux économiques à consolider 41
  - 2.2.1. Fiche thématique n°4 : Tarification des redevances d'accès et financement de l'infrastructure, un enjeu : veiller à n'écarter aucune circulation susceptible d'acquitter des redevances couvrant au moins le coût marginal tout en contribuant à la couverture des coûts fixes du réseau 42
  - 2.2.2. Fiche thématique n°5 : Tarification de l'accès aux installations de service et aux services qui y sont fournis : une structure et un niveau qui doivent être adaptés à l'usage effectif qu'en font leurs utilisateurs 56

- 2.3. Sous-Thème 2-2 : Le versant opérationnel de l'accès à l'infrastructure et aux installations de service ferroviaires : un parcours compliqué dont la transparence et l'efficacité doivent impérativement être améliorées 66
  - 2.3.1. Fiche thématique n°6 : Une gestion de l'infrastructure ferroviaire à moderniser et à rendre plus flexible pour améliorer la performance et la qualité des services de transport ferroviaire 67
  - 2.3.2. Fiche thématique n°7 : Une gestion de l'infrastructure ferroviaire à moderniser et à rendre plus flexible pour améliorer la performance et la qualité des services de transport ferroviaire 75
  - 2.3.3. Fiche thématique n°8 : Un accès aux voies de garage et aux gares de manœuvre des trains à rendre plus transparent et performant 83
  - 2.3.4. Fiche thématique n°9 : L'accès aux installations d'entretien des matériels roulants : entre avancées significatives et nécessaires progrès à accomplir 93
- 2.4. Sous-Thème 2-3 : Le versant opérationnel de l'accès à l'infrastructure et aux installations de service ferroviaires : un parcours compliqué dont la transparence et l'efficacité doivent impérativement être améliorées 98
  - 2.4.1. Fiche thématique n°10 : Analyse des conditions de l'indépendance de SNCF Réseau et des risques de l'absence de cadre stratégique clair pour la performance de l'infrastructure 99
  - 2.4.2. Fiche thématique n°11 : Analyse des conditions de l'indépendance de SNCF Réseau et des risques de l'absence de cadre stratégique clair pour la performance de l'infrastructure 108

## THÈME N° 3

<b>Une montée en puissance des autorités organisatrices de transports (AOT) dans le processus d'ouverture à la concurrence des services conventionnés et de nombreux sujets encore en suspens</b>	<b>115</b>
3.1. Synthèse des fiches thématiques du thème n°3	116
3.2. Fiche thématique n°12 : État des lieux synthétique comparé du système ferroviaire français	120
3.3. Sous-Thème 3-2 : Les possibilités de transfert de tout ou partie de la gestion de certains segments de l'infrastructure ferroviaire et de certaines gares de voyageurs aux AOT régionales : avantages, limites et risques pour la performance globale du système ferroviaire	129
3.3.1. Fiche thématique n°13 : Cas des possibilités de transfert de tout ou partie de la gestion de certains segments de l'infrastructure ferroviaire	130
3.3.2. Fiche thématique n°14 : Cas des possibilités de transfert des gares de voyageurs	138
3.4. Fiche thématique n°15 : Un accès aux données pertinentes : une condition nécessaire mais non suffisante pour la réussite des appels d'offres lancés par les AOT	146
3.5. Fiche thématique n°16 : L'enjeu, pour les régions, de disposer des compétences et des moyens sur les sujets opérationnels liés à l'exécution des futurs contrats attribués aux opérateurs alternatifs	154

## THÈME N° 4

<b>L'ouverture à la concurrence des services librement organisés, entre engouement inédit et course d'obstacles</b>	<b>163</b>
4.1. Synthèse des fiches thématiques du thème n°4	164
4.2. Fiche thématique n°17 : Des services librement organisés (SLO) potentiellement divers dont le développement est susceptible d'être limité par la protection de l'équilibre économique des services conventionnés	168
4.3. Fiche thématique n°18 : L'entrée sur le marché des services de transport de voyageurs à grande vitesse : un parcours semé de difficultés techniques complexes au cœur du système ferroviaire français	175
4.4. Fiche thématique n°19 : L'entrée sur le marché des services de transport de voyageurs sur ligne classique : plusieurs conditions à réunir pour en assurer le succès	186

## **1. THEME N° 1 - PANORAMA PRE-CONCURRENTIEL DES MARCHES DE SERVICES DE TRANSPORT FERROVIAIRE DE VOYAGEURS EN FRANCE EN 2021**

## 1.1. Synthèse des fiches thématiques du thème n°1

**En France, la libéralisation des services de transport ferroviaire de voyageurs se met en place dans le contexte d'un système ferroviaire caractérisé à la fois par de nombreux atouts et des disparités importantes dans l'intensité de son usage.**

**Le quatrième paquet ferroviaire européen, adopté en 2016<sup>1</sup>, impose désormais aux Etats membres de l'Union européenne, dont la France, l'ouverture totale à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs avec un calendrier contraint.**

- S'agissant des services librement organisés (ci-après « SLO ») de transport ferroviaire de voyageurs, il est prévu un droit de commandes de capacités par des opérateurs ferroviaires autres que SNCF Voyageurs (ex-SNCF Mobilités) depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019 pour un début d'exploitation des services à partir du 13 décembre 2020 (début de l'horaire de service 2021).
- S'agissant des services conventionnés de transport ferroviaire de voyageurs, deux étapes sont prévues : (i) depuis le 3 décembre 2019 et jusqu'au 24 décembre 2023, les autorités organisatrices de transports (ci-après les « AOT ») sont libres de choisir entre la mise en concurrence ou l'attribution directe (à SNCF Voyageurs) d'un contrat de service public, pour une durée maximale de dix ans ; (ii) à compter du 25 décembre 2023, sauf exceptions spécifiquement prévues par la réglementation européenne<sup>2</sup>, la mise en concurrence systématique des contrats de service public s'impose.

**Le système ferroviaire français dispose de nombreux atouts.** En premier lieu, il s'appuie sur une infrastructure ferroviaire de taille importante : le réseau ferroviaire français est le deuxième plus grand d'Europe, avec 28 100 km de lignes, assez loin toutefois derrière celui de l'Allemagne qui compte près de 41 000 km de lignes. Le réseau français des lignes à grande vitesse est le deuxième plus important d'Europe, avec 2 600 km de lignes, derrière celui de l'Espagne (2 800 km). En second lieu, l'emplacement géographique de la France au sein de l'Europe offre un positionnement stratégique à son système ferroviaire, au centre d'une grande partie des mobilités européennes assurées par le mode ferroviaire.

**S'agissant des services de transport ferroviaire de voyageurs, le nombre de passagers-kilomètres transporté est similaire à celui observé en Allemagne et supérieur à celui des autres pays européens voisins.**

**Toutefois, le système ferroviaire français se caractérise par une intensité de l'utilisation du réseau moindre que la moyenne européenne** avec 37 circulations quotidiennes de trains par kilomètre de ligne contre 44 en moyenne en Europe. Cette moindre intensité de circulation est compensée par le taux de remplissage moyen des trains le plus élevé d'Europe.

**L'analyse plus fine des circulations ferroviaires montre une hétérogénéité importante dans l'intensité des circulations** avec, d'une part, une concentration importante des circulations ferroviaires en Île-de-France et sur les lignes à grande vitesse et, d'autre part, une faible intensité, en moyenne, des circulations ferroviaires sur les lignes classiques régionales, en dehors de l'Île-de-France. 30 % du réseau ferroviaire est ainsi caractérisé par une intensité quotidienne de circulations supérieure à 50 trains par kilomètre de ligne, tandis que, à l'opposé, 25 % du réseau ferroviaire est caractérisé par une intensité quotidienne de circulations inférieure à 10 trains par kilomètre de ligne.

<sup>1</sup> Directive 2016/2370/UE du 14 décembre 2016 modifiant la directive 2012/34/UE en ce qui concerne l'ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer et la gouvernance de l'infrastructure ferroviaire.

<sup>2</sup> Règlement (UE) 2016/2338 du 14 décembre 2016 modifiant le règlement (CE) 1370/2007 du 23 octobre 2007 en ce qui concerne l'ouverture à la concurrence des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer.

Enfin, avant l'apparition de la crise sanitaire en mars 2020, le mode ferroviaire a connu, en France comme dans les autres pays européens, une croissance plutôt soutenue dans l'absolu mais sa part modale relative « plafonne » toutefois depuis plusieurs années à 10 %.

**La libéralisation totale des services de transport ferroviaire de voyageurs en France attire de nombreux candidats à l'entrée qui perçoivent des gisements inexploités sur le marché français de la mobilité ferroviaire.**

Depuis 2019, au moins neuf opérateurs ferroviaires autres que l'opérateur historique, SNCF Voyageurs, ont déclaré leur intérêt ou leur intention de fournir des services de transport ferroviaire de voyageurs en France. Relativement à ce qui a pu être observé dans les autres pays européens qui ont déjà opéré la libéralisation des services de transport ferroviaire de voyageurs, le nombre de nouveaux opérateurs intéressés pour exploiter des services en France, en particulier des SLO, est inédit par son importance.

- S'agissant des SLO, Flixbus, en juin 2019 (qui a toutefois finalement reporté son projet d'entrée en France *sine die*), Railcoop, en juin 2020 et en juin 2021, La société Le Train, en avril 2021, et la société Midnight Trains, en mars 2021, ont notifié à l'Autorité ou indiqué leur intention d'exploiter de nouveaux services (de jour et/ou de nuit) de transport ferroviaire de voyageurs sur ligne classique. Trenitalia, en février 2020, et la RENFE, en juillet 2019, ont notifié à l'Autorité leur intention d'exploiter des services de transport ferroviaire à grande vitesse. Trenitalia a lancé ses services de transport ferroviaire de voyageurs à grande vitesse entre Paris et Milan, via Lyon, depuis le 18 décembre 2021.
- S'agissant des services conventionnés, en dehors des opérateurs mentionnés ci-avant, dont certains sont également susceptibles de s'intéresser aux services conventionnés, au moins trois acteurs ont manifesté leur intérêt pour répondre aux appels d'offres des AOT : Transdev, Arriva (filiale du groupe Deutsche-Bahn) et Régionéo (opérateur né de la coopération entre RATP Dev et Getlink).

**L'existence de gisements inexploités du marché français de la mobilité ferroviaire pourrait expliquer cet attrait du système ferroviaire français pour de nouveaux entrants.** Un certain nombre des nouveaux entrants mentionnés ci-avant, en particulier ceux qui envisagent de fournir des SLO sur ligne classique, fondent leur modèle de développement sur l'analyse d'une sous-exploitation, voire le constat d'une non-exploitation, de certains segments du réseau ferroviaire où ils estiment qu'il existe une demande potentielle, non adressée aujourd'hui, pour de la mobilité ferroviaire, pour des services de trains de jour comme pour des services de trains de nuit. Le développement récent de SLO attachés à d'autres modes de transport, tels que le covoiturage ou les services d'autocars longue distance, laisse également présager d'un potentiel de développement pour des SLO de transport ferroviaire de voyageurs sur ligne classique. Pour ce qui concerne les services conventionnés, les cinq régions qui se préparent ou se sont engagées dans les processus d'attribution concurrentielle de lots de service public de transport ferroviaire de passagers (Sud Provence-Alpes-Côte d'Azur, Grand-Est, Hauts-de-France, Pays de la Loire et Île-de-France) envisagent un accroissement important de l'offre s'agissant des lots qu'elles soumettent à ce processus.

**Dès lors qu'elle est opérée dans un contexte favorable, la libéralisation des services de transport ferroviaire de voyageurs peut constituer un levier majeur pour renforcer l'attractivité et la performance du mode ferroviaire au bénéfice de la mobilité des voyageurs.**

De nombreux pays européens ont ouvert leur services domestiques de transport ferroviaire de voyageurs depuis de nombreuses années, en particulier l'Allemagne, le Royaume-Uni et la Suède, qui ont réalisé cette libéralisation depuis plus de 25 ans ou encore l'Italie qui a entamé cette libéralisation dès 2003.

**Plusieurs enseignements peuvent être tirés de ces expériences :**

- **l'offre et la qualité des services de transport de passagers profitent de l'ouverture à la concurrence** : entre 2010 et 2019, le nombre de trains-kilomètres a progressé de 7 % en Allemagne, 18 % en Italie, 8 % au Royaume-Uni, 16 % en Suède alors qu'il a reculé de 4 % en France, sur la même période ;
- **la concurrence tend à diminuer les coûts d'exploitation des services ferroviaires, dans des fourchettes importantes**, qui peuvent être comprises entre 20 % et 30 % par train-kilomètre<sup>3</sup>, mais l'effet sur les tarifs est à différencier selon les services considérés :
  - la concurrence permet aux autorités organisatrices de transport d'accroître leurs marges de manœuvre pour le financement des transports publics ;
  - la concurrence des services librement organisés peut également conduire à une baisse des prix pour les voyageurs. À titre d'exemple : en Italie, l'arrivée de l'opérateur ferroviaire alternatif, NTV, sur les SLO à grande vitesse en 2012, a conduit une baisse moyenne de 31 % du prix des billets sur le trajet Milan-Rome ; en Suède, l'arrivée de l'opérateur MTR Express sur la ligne Stockholm-Göteborg en 2015 a entraîné une baisse de 12,8 % du prix des billets de l'ensemble des SLO ferroviaires sur cet axe ;
- **l'ouverture à la concurrence s'accompagne en général d'une hausse significative et durable de la demande ferroviaire, qui profite à tous les opérateurs, y compris l'opérateur historique** : entre 2010 et 2019, le nombre de passagers-kilomètres a progressé de plus de 20 % à plus de 30 % en Allemagne, au Royaume-Uni et en Suède alors qu'il a progressé de moins de 10 % en France sur la même période ;

**Ainsi, au sein des pays européens où l'introduction d'une concurrence effective sur les marchés de transport ferroviaire de passagers s'est produite, des hausses de l'offre et de la demande de services de transport de voyageurs ont pu être observées** sur les moyen et long termes, grâce, notamment, à une tarification plus attractive et adaptée au marché, à des innovations en termes de services offerts, à une hausse de la fréquence des trains ou encore à un accroissement de la qualité de service (propreté, ponctualité, informations aux voyageurs, etc.).

**En outre, l'émulation du marché insufflée par l'introduction de la concurrence ne se fait généralement pas au détriment de l'entreprise ferroviaire historique** : même si cette dernière perd mécaniquement des parts de marché, elle peut toutefois continuer à faire croître ses activités et revenus, en s'adaptant et profitant du dynamisme accru du marché induite par l'arrivée de nouveaux opérateurs ferroviaires.

---

<sup>3</sup> Ces réductions ont notamment été observées sur les coûts d'exploitation par train-kilomètre des services conventionnés de transport ferroviaire de passagers.

## 1.2. Fiche thématique n°1 : état des lieux synthétique comparé du système ferroviaire français

### Synthèse

**En France, le transport ferroviaire de voyageurs s'appuie sur le deuxième réseau ferroviaire le plus important d'Europe, utilisé de manière hétérogène, avec une concentration des services en Île-de-France et sur les lignes à grande vitesse et l'emport moyen par train le plus élevé d'Europe.**

- En 2019, le réseau ferré français compte 28 100 km de lignes, à la deuxième place des pays européens derrière l'Allemagne. Avec 2 600 km de lignes à grande vitesse, le réseau à grande vitesse français est également le deuxième en Europe derrière l'Espagne (2 800 km de lignes) et devant l'Allemagne et l'Italie (respectivement 1 100 km et 960 km).
- Le maillage du réseau ferré français se situe dans la moyenne européenne mais affiche de très fortes disparités dans son utilisation. Avec près de 37 circulations quotidiennes voyageurs en moyenne par kilomètre de ligne, l'intensité des circulations est plus faible en France que dans la moyenne des pays de l'IRG-Rail (44). Cette intensité d'utilisation est cependant très variable en France, avec près de 30 % du réseau ferré caractérisé par un niveau d'utilisation supérieur à 50 trains par jour et par km de ligne, mais aussi 25 % du réseau ferré caractérisé par un niveau d'utilisation inférieur à 10 circulations par jour et par km de ligne.
- Le marché ferroviaire français représente un volume de trafic (en voyageurs.km) similaire à celui observé en Allemagne, et supérieur à celui des autres pays voisins européens, en dépit d'une utilisation de son réseau ferroviaire assez basse (en trains.km). Cette circonstance s'explique par le fait que l'emport moyen des trains en France est le plus élevé d'Europe, générant, pour les entreprises ferroviaires, des revenus élevés par circulation à la fois pour les services conventionnés et non conventionnés.
- Avant l'impact de la crise sanitaire qui a touché la France comme l'ensemble des autres pays européens, le mode ferroviaire a connu une croissance relativement soutenue. La part modale du transport ferroviaire « plafonne » pour autant depuis plusieurs années à 10 % de la mobilité globale en France.
- Les fréquences de voyages sont très différentes entre les habitants d'Île-de-France et ceux des autres Régions.

## 1. Calendrier d'ouverture à la concurrence en France et Panorama général des services de transport ferroviaire en France à date

En France, conformément aux dispositions européennes<sup>4</sup> et nationales<sup>5</sup>, le calendrier de l'ouverture à la concurrence des services domestiques de transport ferroviaire de voyageurs est le suivant :

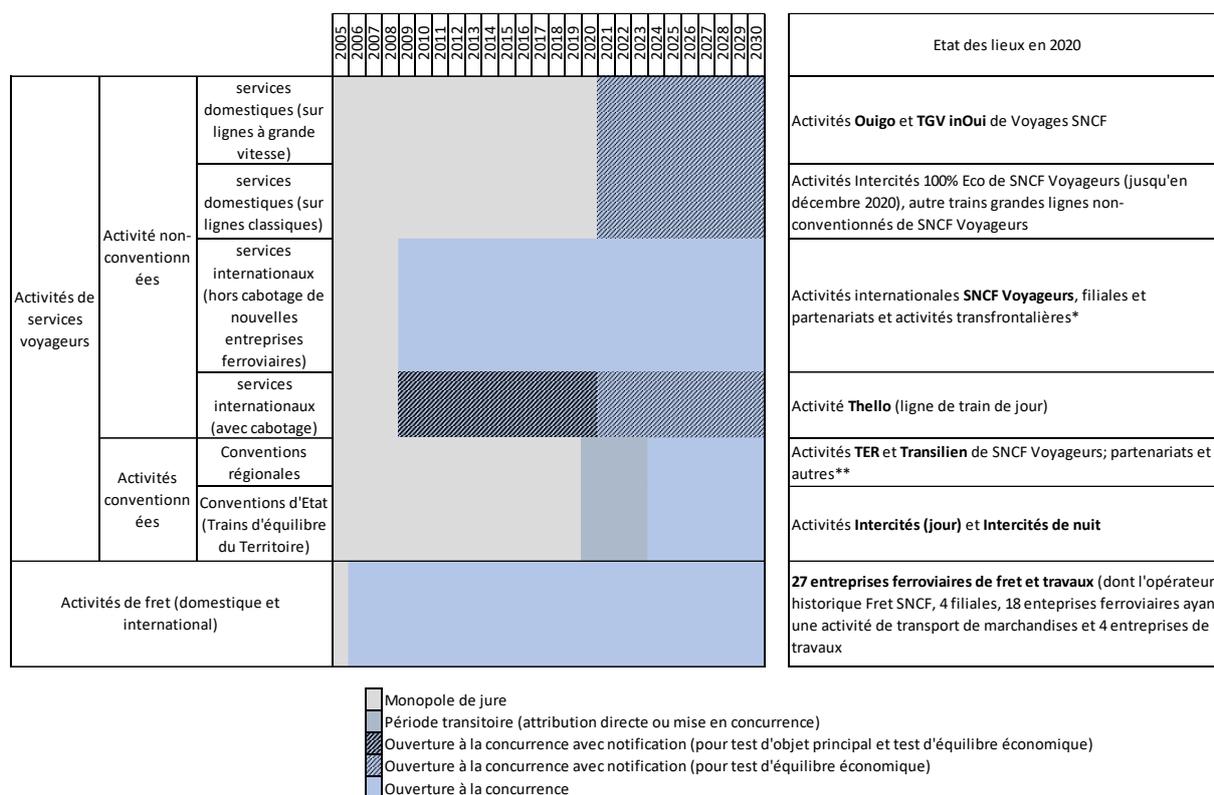
- **En ce qui concerne l'ouverture à la concurrence des services domestiques de transport ferroviaire de voyageurs librement organisés dans le cadre d'une concurrence sur le marché (appelée également concurrence en « *open-access* »)**, le droit d'accès à l'infrastructure des entreprises ferroviaires ou candidats autorisés autres que l'opérateur historique (SNCF Mobilités puis SNCF Voyageurs depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020) est possible depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019 pour commander des capacités (sillons) aux fins de réaliser des circulations ferroviaires depuis le début de l'horaire de service 2021, le 13 décembre 2020.
- **En ce qui concerne l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs conventionnés organisés dans le cadre d'une concurrence pour le marché :**
  - Entre le 3 décembre 2019 et le 24 décembre 2023 : les autorités organisatrices de transports sont libres de choisir entre la mise en concurrence et l'attribution d'un contrat de service public, pour une durée maximale de 10 ans.
  - À compter du 25 décembre 2023, le principe de mise en concurrence systématique des contrats de service public s'impose, sauf exceptions limitativement énumérées à l'article 5 du règlement (CE) n° 1370/2007 du 23 octobre 2007 modifié, et sous réserve que celles-ci soient autorisées dans le droit national.

---

<sup>4</sup> Pour les services en open access : Directive 2012/34/UE du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire européen (refonte), telle que modifiée par la directive (UE) 2016/2370 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 modifiant la directive 2012/34/UE en ce qui concerne l'ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer et la gouvernance de l'infrastructure ferroviaire, article 10§2 ; Pour les services conventionnés : Règlement (CE) n° 1370/2007 du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, tel que modifié par le Règlement (UE) 2016/2338 du Parlement Européen et du Conseil du 14 décembre 2016 modifiant le règlement (CE) n° 1370/2007 en ce qui concerne l'ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer, article 5.

<sup>5</sup> Pour les services en open access : article L. 2122-9 du code des transports ; pour les services conventionnés : Loi n° 2018-515 du 17 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire, articles 18 et 19.

## Calendrier général d'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire en France et état des lieux des services de transport ferroviaire par catégorie en France, en 2020



Source : IRG-Rail, ART

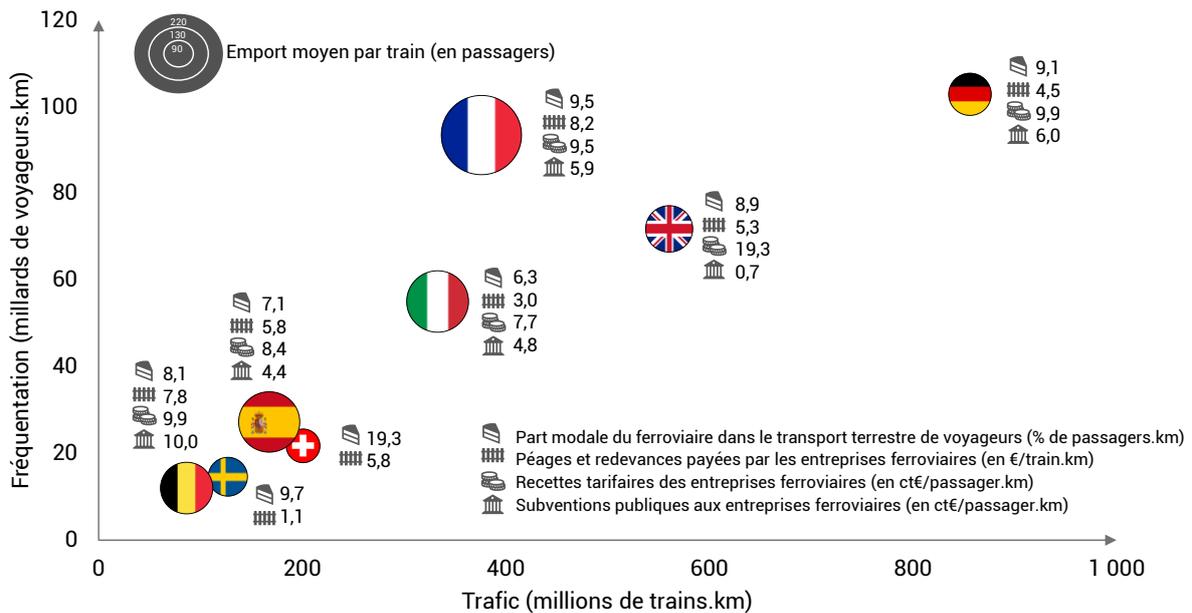
## 2. Etat des lieux du marché ferroviaire en France

### 2.1. Synthèse

Du point de vue du nombre de voyageurs, le marché ferroviaire français présente un volume de trafic (en volume de voyageurs.km) similaire à celui observé en Allemagne, et supérieur à celui des autres pays voisins européens, en dépit d'une offre de transport relativement limitée par rapport à l'Allemagne ou au Royaume-Uni (en volume de trains.km).

Avant l'impact de la crise sanitaire qui a touché la France, comme l'ensemble des autres pays européens, le mode ferroviaire a connu une croissance relativement soutenue, en particulier via l'émergence du modèle TGV Ouigo, même si des dynamiques de croissance ont également été observées pour les services conventionnés (TER, Transilien et trains d'équilibre du territoire) et les services internationaux (SNCF Voyageurs, Eurostar, Thalys, Thello). La part modale du transport ferroviaire de voyageurs en France stagne pour autant depuis plusieurs années à 10 % de la mobilité globale en France.

## Comparaison européenne des services de transport ferroviaire de voyageurs



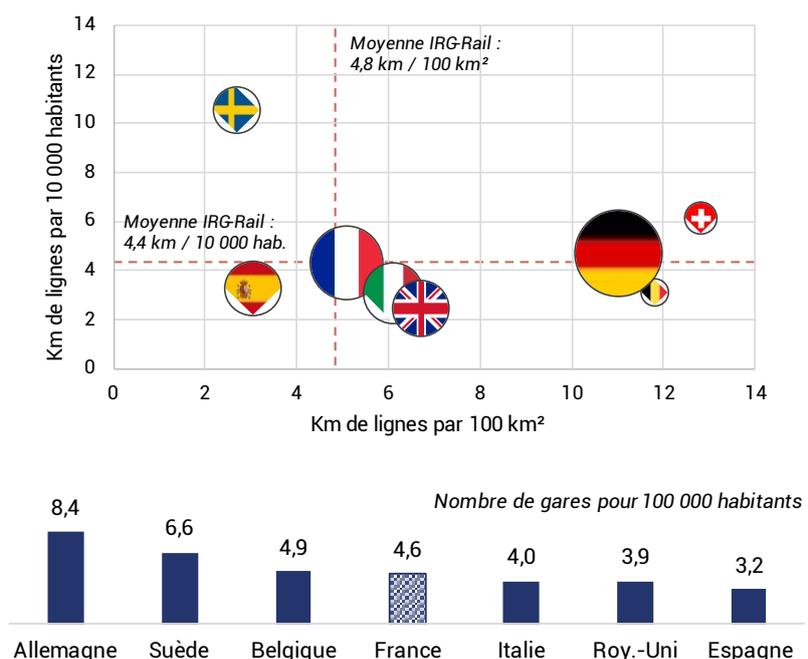
Source ART, IRG-Rail (2019), Eurostat (2018)

## 2.2. Le maillage du réseau ferré s'établit dans la moyenne européenne mais affiche de très fortes disparités dans son utilisation

En 2019, le réseau ferré français compte 28 100 km de lignes, à la deuxième place des pays européens derrière l'Allemagne. Avec 2 600 km de lignes à grande vitesse, le réseau à grande vitesse français est également le 2<sup>ème</sup> en Europe, derrière l'Espagne (2 800 km de lignes) mais devant l'Allemagne et l'Italie (respectivement 1 100 km et 960 km).

La densité du réseau ferré français se situe dans la moyenne des pays membres de l'IRG-Rail, tant par rapport à la superficie du pays qu'à sa population. Avec une longueur de réseau pour 10 000 habitants comparable, l'Allemagne affiche un nombre de km de lignes pour 100 km<sup>2</sup> deux fois plus élevé que la France (11 contre 5,1). Avec 8,4 gares ferroviaires pour 100 000 habitants, l'Allemagne montre la plus forte densité de gares. La France se situe au niveau de la médiane du panel, avec 4,6 gares pour 100 000 habitants.

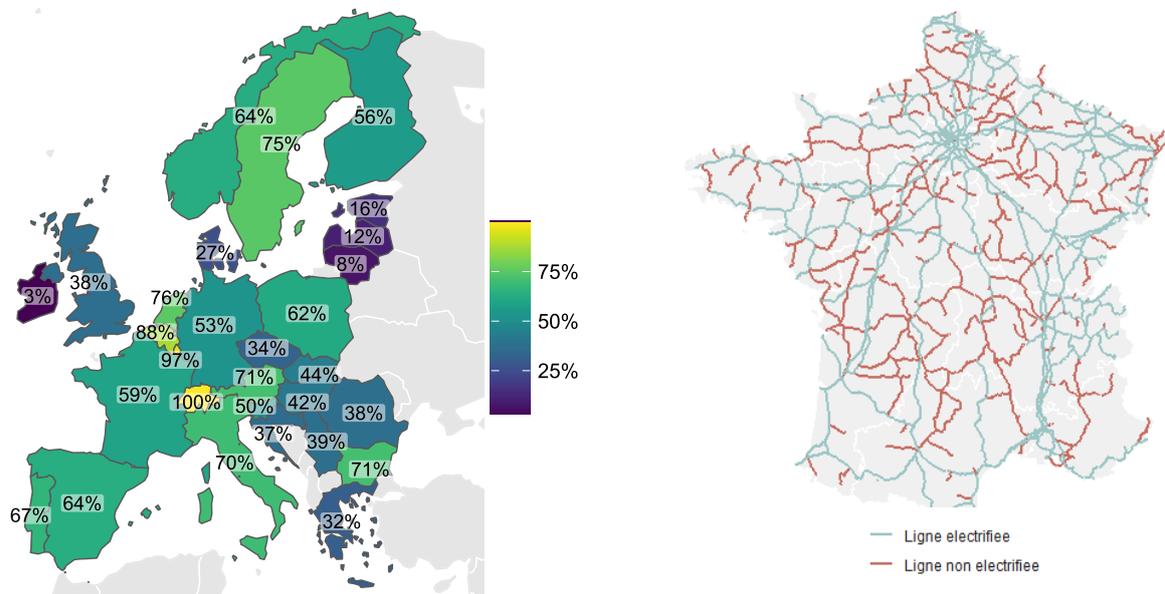
### Densité du réseau ferroviaire et des gares



Source : IRG-Rail 2019

59 % du réseau ferré national français (en km de lignes) est électrifié, ce qui se situe dans la moyenne des pays européens. Ce chiffre cache toutefois des disparités fortes entre lignes radiales (orientées vers ou depuis Paris) et transversales (non orientées vers ou depuis Paris), une forte proportion de ces dernières n'étant pas électrifiée.

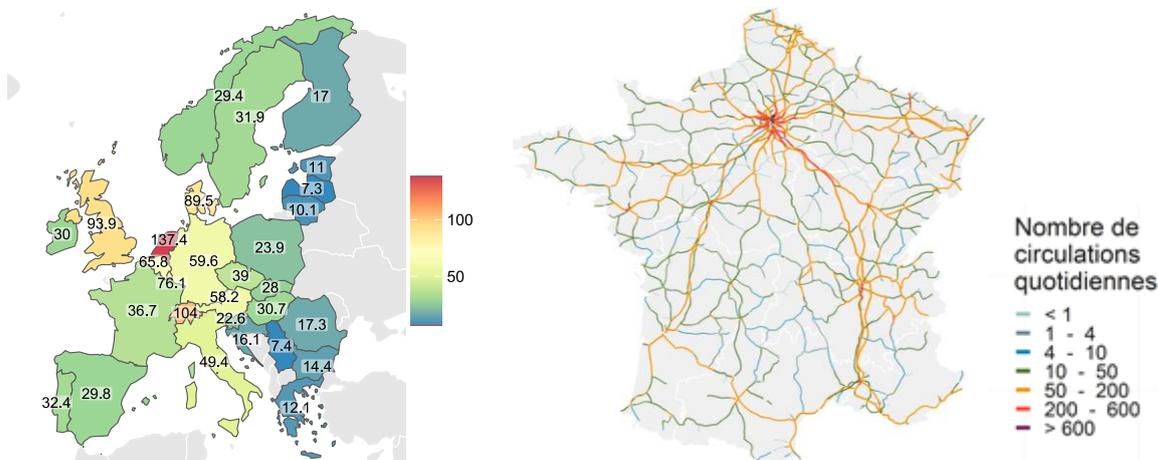
Part (%) des lignes électrifiées dans les pays européens (à gauche) et localisation des lignes électrifiées en France (à droite)



Source : IRG-Rail 2019 et Autorité de régulation des transports

Avec près de 37 circulations quotidiennes voyageurs en moyenne par kilomètre de ligne, l'intensité des circulations est plus faible en France que dans la moyenne des pays de l'IRG-Rail (44). Cette intensité d'utilisation est cependant très variable en France, avec près de 30 % du réseau ferré présentant un niveau d'utilisation supérieur à 50 trains par jour et par km de ligne (incluant, de fait, pour une grande part, les lignes à grande vitesse), mais aussi **25 % du réseau ferroviaire qui voient passer moins de 10 circulations par jour et par km de ligne.**

Nombre de circulations quotidiennes par km de ligne pour le transport de voyageurs (à gauche) et distribution par ligne en France (à droite)

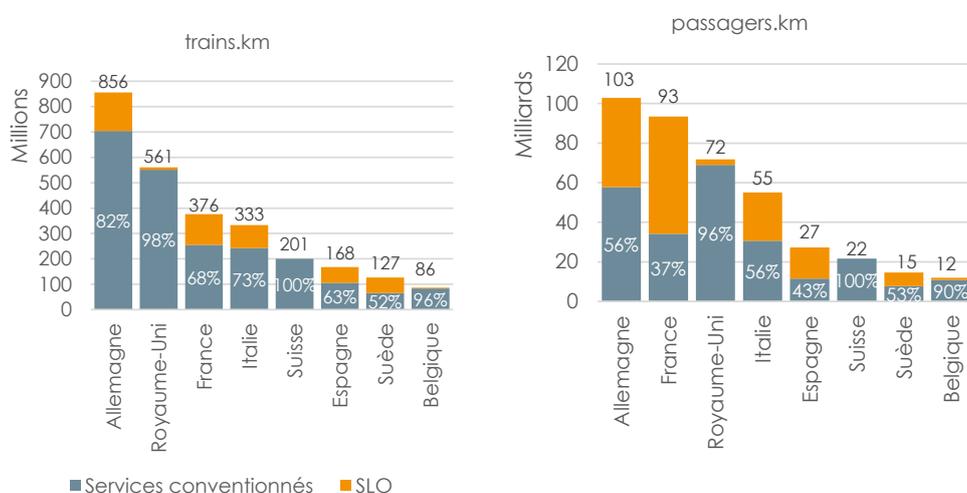


Sources : IRG-Rail 2019

### 2.3. Le marché ferroviaire national se caractérise par une fréquentation en hausse en dépit d'une offre en baisse, du fait d'un emport élevé

Avec 376 millions de trains.km<sup>6</sup>, le trafic de trains de voyageurs est plus de deux fois moins important en France qu'en Allemagne en 2019. Les services librement organisés de voyageurs représentent, en France, 32 % de l'ensemble du trafic (en trains.km), contre 36 % en Espagne et 18 % en Allemagne, mais près de 70 % de la fréquentation totale mesurée en passagers.km (du fait à la fois d'une distance parcourue plus longue et, surtout, d'un emport moyen nettement supérieur à celui des services conventionnés régionaux), soit plus que chez tous ses voisins. La fréquentation dépasse ainsi 90 milliards de passagers.km, soit 10 milliards de moins qu'en Allemagne.

Offre (trains.km) et fréquentation (passagers.km) des services de voyageurs et poids des services conventionnés (%)



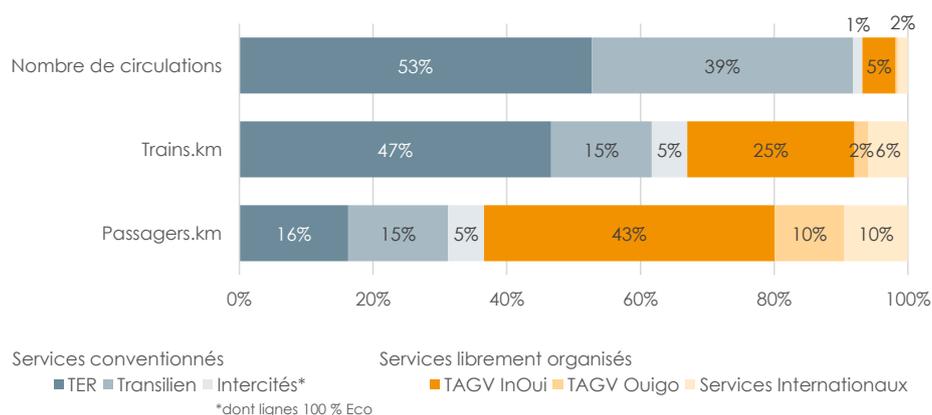
Source : IRG-Rail 2019

Il convient par ailleurs de relever que :

- avec seulement 2 % de trains.km, les services Ouigo représentent 10 % des passagers.km ;
- à l'inverse, les services TER représentent seulement 15 % des passagers.km pour 47 % des trains.km ;
- les services Intercités 100 % Eco (service librement organisé proposé par SNCF Mobilités puis SNCF Voyageurs jusqu'en décembre 2020) représentaient seulement 2 % de la fréquentation des services Intercités.

<sup>6</sup> Nb : le périmètre de cet indicateur diffère pour la France de celui utilisé par l'ART dans ses « Bilans du transport ferroviaire », pour permettre la comparaison et le suivi de cette comparaison dans le temps avec les autres pays européens. La statistique IRG-rail ne différencie pas l'utilisation du réseau par les entreprises ferroviaires de transport de voyageurs pour des circulations commerciales ou non-commerciales.

## Part de l'offre et la fréquentation par type de service



Source : Autorité de régulation des transports 2019

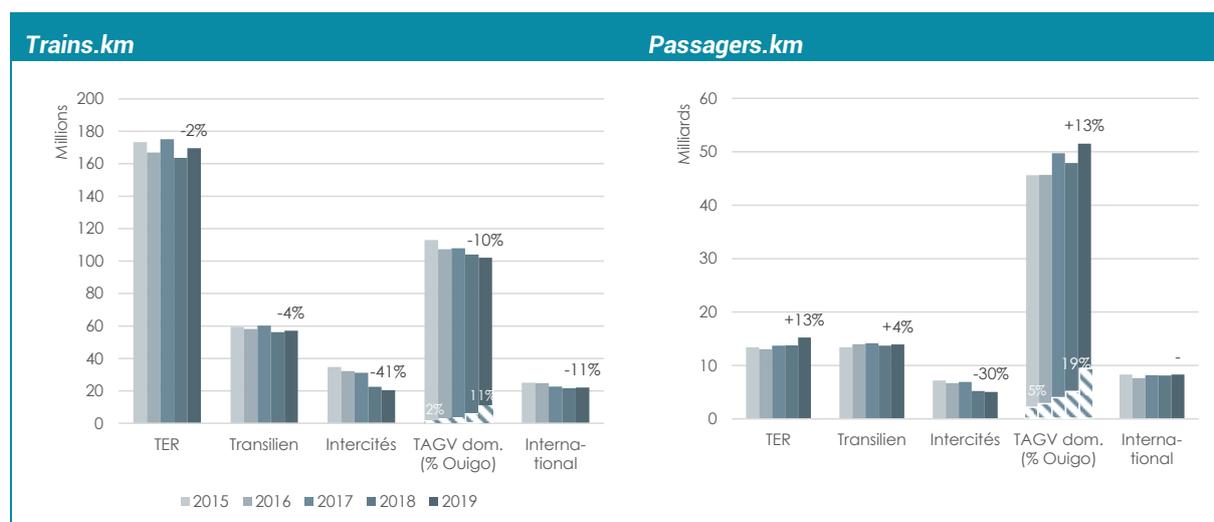
L'offre ferroviaire des services voyageurs (en trains.km) est en baisse en France depuis 2015, et ce pour l'ensemble des services. Cela s'explique en partie, en 2016, 2018 et 2019, par l'impact de mouvements sociaux ayant conduit à des réductions ponctuelles fortes de l'activité ferroviaire. La fréquentation, quant à elle, progresse nettement depuis 2015, à la fois pour les services conventionnés régionaux (la croissance nette de la fréquentation globale des services conventionnés hors Transilien s'établit à un niveau supérieur à 2 % de 2015 à 2019<sup>7</sup>) et pour les services commerciaux domestiques, ce qui traduit une hausse de l'emport moyen observé.

La forte progression de la fréquentation des services de trains à grande vitesse (TAGV) domestiques (+ 13 %), malgré une chute importante de l'offre en trains.km (-10 %), s'explique, en grande partie, par la progression de la part des services Ouigo, qui représentaient, en 2019, 11 % des trains.km et 19 % des passagers.km, contre respectivement 2 % et 5 % en 2015.

Les services Intercités sont les seuls à voir leur niveau de fréquentation nettement chuter du fait du transfert progressif de l'exploitation des lignes aux Régions et de la réduction de l'offre de nuit (baisse de 67 % des trains.km entre 2015 et 2019). En 2020, l'État était ainsi l'autorité organisatrice de seulement 10 lignes de trains d'équilibre du territoire, dont 2 lignes de trains de nuit.

<sup>7</sup> Hors impact des mouvements sociaux sur le mois de décembre 2019.

Évolution de l'offre et de la fréquentation par type de service depuis 2015 (% d'évolution entre 2015 et 2019)



#### 2.4. Les fréquences de voyage s'établissent à des niveaux très différents entre les habitants d'Île-de-France et ceux des autres Régions

En 2019, le nombre moyen de trajets ferroviaires annuels effectués par habitant en France était de 21<sup>8</sup>, dont 19 en service conventionné régional (TER ou Transilien). Cette moyenne masque des disparités importantes entre l'Île-de-France et le reste du territoire, puisque les services Transilien accueillent près des trois quarts des voyageurs du système ferroviaire<sup>9</sup>. Rapporté à la population de l'Île-de-France, le nombre moyen de trajets en services Transilien peut être estimé à 75 trajets annuels, contre moins de 6 voyages en TER par habitant en région hors Île-de-France<sup>10</sup>. Si la fréquence d'utilisation des services ferroviaires est donc très élevée en Île-de-France, la fréquence des trajets des Français en région est nettement inférieure à ce que l'on observe ailleurs en Europe.

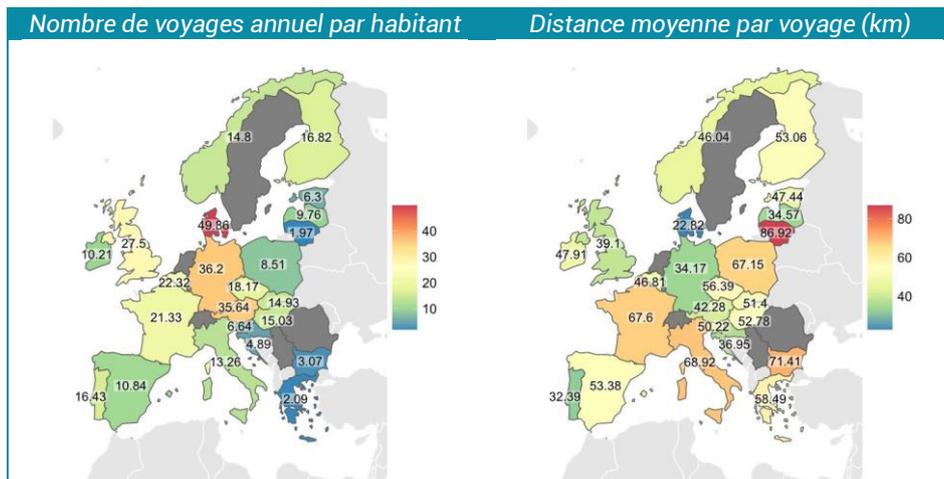
Avec une distance moyenne par voyage de 68 km et plus de 170 km en dehors des services Transilien, la France se caractérise par des trajets relativement longs. Si la distance moyenne par trajet en Italie (69 km) et en Pologne (67 km) est comparable à celle observée en France, la plupart des pays européens affichent une moyenne inférieure. L'Allemagne se distingue par une forte part du transport ferroviaire du quotidien avec 36 voyages par an et par habitant et 34 km parcourus en moyenne par voyage.

<sup>8</sup> Un trajet ou voyage correspond ici à une montée-descente ; un voyageur qui effectue une correspondance ferroviaire sur son itinéraire compte ainsi pour deux trajets

<sup>9</sup> Y compris les voyageurs des RER A et B exploités par la RATP.

<sup>10</sup> Ces distinctions s'appuient sur des estimations du volume de passagers exprimé en passagers.km à partir d'une hypothèse de 50 km par voyage pour les TER.

Nombre de voyages en moyenne par an et par habitant et distance moyenne parcourue par voyage

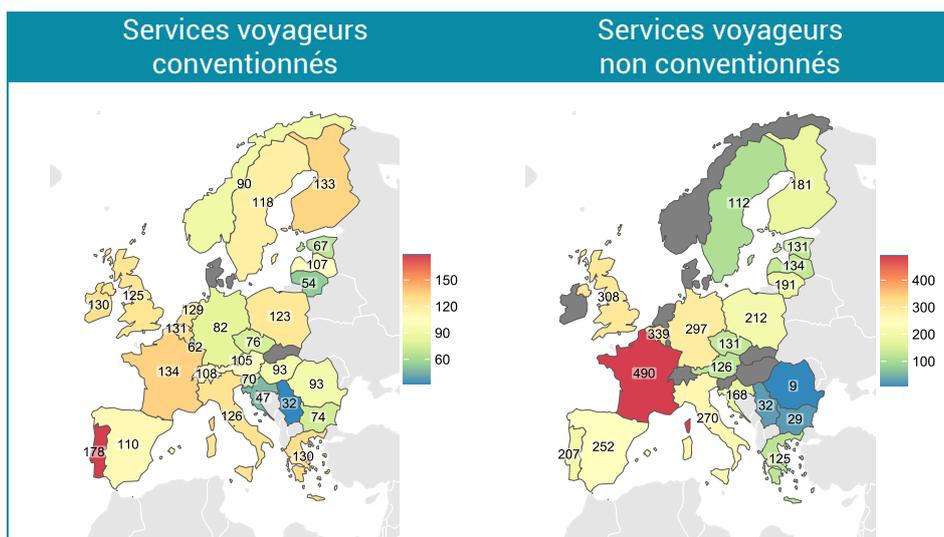


Source : IRG-Rail 2019

## 2.5. L'emport moyen des trains, qui est le plus élevé en Europe, génère, pour les entreprises ferroviaires, des revenus élevés par circulation pour les services conventionnés comme non conventionnés

Le réseau français se distingue par un niveau d'emport moyen (passagers.km par train.km) en croissance, très élevé par rapport à ses voisins européens. L'emport est particulièrement fort pour les services librement organisés avec 490 passagers transportés par circulation en moyenne contre 252 pour les services semblables en Espagne. Cela explique qu'avec relativement peu de circulations, le transport ferroviaire français voie sa fréquentation en volume de passagers.km atteindre un niveau relativement proche de celui de l'Allemagne.

Emport moyen par circulation des services de voyageurs conventionnés et non conventionnés (nombre de passagers.km par train.km)



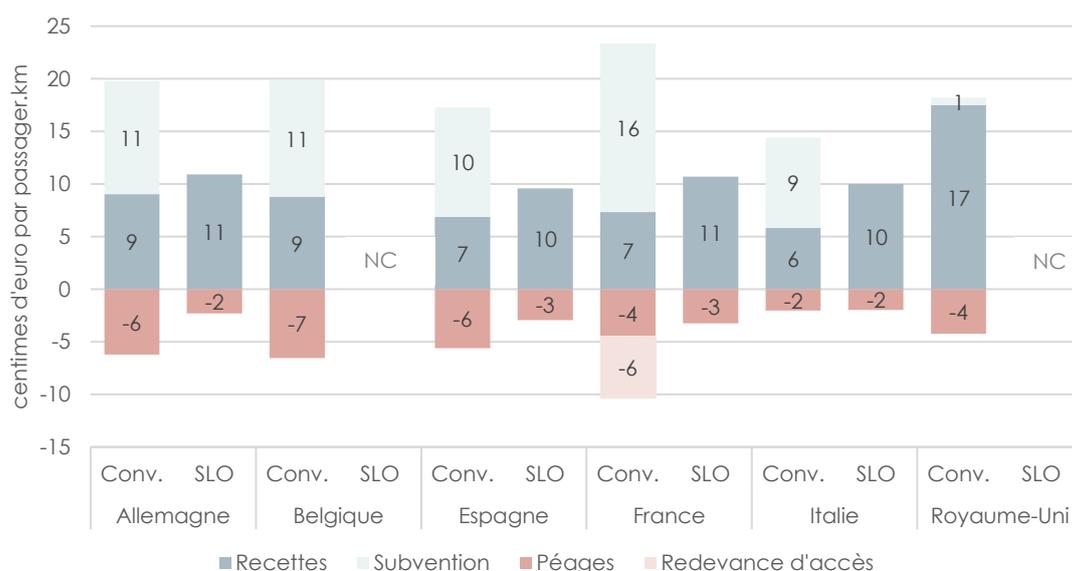
Source : IRG-Rail 2019

La recette tarifaire des entreprises ferroviaires en France s'établit à 11 centimes d'euro par passager.km pour les services librement organisés, soit un niveau comparable à ceux observés en Allemagne et en Espagne. Les recettes tarifaires s'élèvent à 7 centimes pour les services conventionnés, soit un niveau relativement faible par rapport aux pays européens. Le montant des subventions publiques est très élevé et atteint 16 centimes d'euro par passager.km. Les

revenus des services conventionnés pour l'entreprise ferroviaire atteignent ainsi plus de 23 centimes d'euro par passager.km, contre 20 en Allemagne, 17 en Espagne et 15 en Italie pour des services comparables. Ces revenus élevés pour les services conventionnés permettent de couvrir des péages relativement importants (10 centimes d'euro par passager.km, auxquels s'ajoute la redevance d'accès payée par l'État et Île-de-France Mobilités).

Le Royaume-Uni se démarque nettement, dans son système de franchise jusqu'en 2021, des autres pays du panel, avec des recettes commerciales qui représentaient, en 2019, au moins le double des autres pays. Cela est dû au fait que le montant de subvention versé aux franchises britanniques est au global très faible. Si des variations peuvent exister sur les niveaux de revenus moyens observés entre franchises et permettre une péréquation entre franchises bénéficiaires et déficitaires, le montant global des revenus (bénéfice compris) des opérateurs britanniques était assuré en intégralité par les usagers. Le système britannique connaît cependant, depuis 2020, des changements structurels forts, avec l'annonce de la fin des franchises dans leur fonctionnement historique d'ici 2022. La réforme envisagée par le ministère britannique des transports viserait à créer une organisation « moins fragmentée » de l'activité ferroviaire voyageurs au Royaume-Uni, permettant potentiellement également d'en changer et consolider le modèle économique.

Revenus de l'entreprise ferroviaire, y compris concours publics, et montant des péages et redevances d'accès rapportés à la fréquentation (centimes par passager.km)



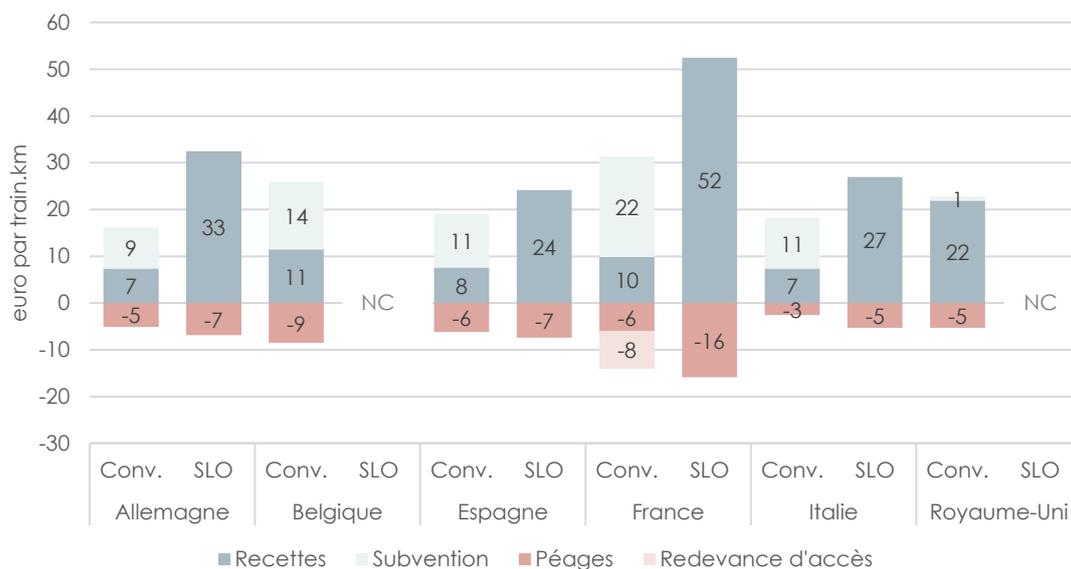
Source : IRG-Rail 2019

Le revenu des entreprises ferroviaires par train.km s'élève à plus de 50 euros pour les services librement organisés en France, bien au-dessus des autres pays européens. Même une fois déduits les péages payés par les entreprises ferroviaires (qui présentent le niveau le plus élevé en France), ce montant reste plus élevé que dans les autres pays d'au moins cinq euros. Un tel niveau de péage impose des recettes élevées par train.km, et donc un volume d'emport élevé par circulation ferroviaire (ce que les modèles TGV inOui et Ouigo ont ainsi appliqué dans leur modèle actuel). Il convient de souligner que les services ferroviaires librement organisés sont presque exclusivement des trains aptes à la grande vitesse qui circulent au moins en partie sur des lignes à grande vitesse (LGV) dont le niveau de péage est naturellement plus élevé que sur des voies classiques.

Concernant les services conventionnés, l'écart entre le revenu des entreprises ferroviaires par train.km en France et celui constaté dans les autres pays européens, bien que moindre, reste important. Le revenu des entreprises ferroviaires par train.km en France s'élève à plus de 30 euros,

loin devant les autres pays observés (inférieur à 25 euros pour la Belgique et le Royaume-Uni, et même inférieur à 20 euros pour l'Espagne, l'Allemagne et l'Italie). Même une fois déduits les péages payés par les entreprises ferroviaires, les services conventionnés en France génèrent des revenus par train.km de 18 euros, supérieurs aux autres pays observés.

Revenus de l'entreprise ferroviaire, y compris concours publics et montant des péages et redevances d'accès rapportés à l'offre (euros par train.km)



Source : IRG-Rail 2019

### 1.3. Fiche thématique n°2 : un potentiel attractif du système ferroviaire français dont témoigne le nombre de candidats à l'entrée en dépit de la crise sanitaire

#### Synthèse

En France, plusieurs caractéristiques du marché ferroviaire sont susceptibles de générer de l'attractivité pour de potentiels nouveaux opérateurs candidats à l'exploitation de services conventionnés ou de services librement organisés. La sous-exploitation ou non-exploitation à date de certains segments du réseau, conjuguée à l'identification de nouvelles lignes économiquement viables/soutenables pour des services ferroviaires, témoignent de plusieurs opportunités dont se saisissent ou pourraient se saisir de nouveaux entrants. L'évolution de la demande et de la part modale du secteur ferroviaire par rapport aux autres modes de transport semble également favorable à l'émergence de nouvelles offres et de nouveaux modèles conventionnés (refonte des trains de nuit) ou librement organisés (attrait du mode ferroviaire, potentiels d'offres low-cost, etc.).

Le potentiel du marché ferroviaire français en matière de développement de nouvelles opportunités et de nouveaux modèles économiques soutenables explique en partie son attractivité, marquée par :

- Un potentiel attractif des services ferroviaires sur ligne à grande vitesse, avec deux nouveaux opérateurs, Trenitalia France, qui a lancé ses services le 18 décembre 2021 entre Paris et Milan, via Lyon, et RENFE Viajeros qui a notifié de son intention de réaliser des services à grande vitesse ;
- un potentiel attractif des services ferroviaires sur lignes classiques, dont les lignes utilisées par les trains d'équilibre du territoire (TET) avec quatre nouveaux opérateurs qui ont notifié leur intention de réaliser plus d'une trentaine de nouveaux services librement organisés sur ligne classique ;
- un potentiel attractif des offres régionales : une taille des lots potentiels attractive, un potentiel élevé d'accroissement de l'offre associé à des gains de productivité importants, une bonne connectivité potentielle des services au sein des régions et entre régions et deux premiers lots attribués de manière concurrentielle dans la région Sud, l'un à Transdev et l'autre à SNCF Voyageurs ;
- de nouveaux modèles librement organisés possibles à travers une diversification de l'offre.

## 1. Le nombre important et la diversité des candidats à l'entrée sur le marché ferroviaire français des services librement organisés témoignent de son potentiel attractif

Dans le cadre de l'ouverture à l'exploitation de services de transport ferroviaire de voyageurs librement organisés à compter de l'horaire de service 2021 (soit à partir du 13 décembre 2020), l'Autorité a reçu des notifications d'intentions d'exploitations<sup>11</sup> de la part de plusieurs acteurs. Au nombre de 38 courant juillet 2021, ces notifications témoignent de l'intérêt porté par de nouvelles entreprises ferroviaires au marché français. Les tableaux et cartes suivants donnent un aperçu des acteurs concernés et de leurs intentions d'exploitation.

Notifications d'intentions d'exploitations reçues par l'Autorité (Juillet 2021)

#	Service	Service TAGV	Opérateur	Date de notification	Nombre d'AR envisagé	Date du service envisagé
1	Paris gare de Lyon-Milan via Lyon-Part Dieu	Oui	Trenitalia France (ex-Thello)	04/06/2019	2 AR	juin 2020 reporté à décembre 2021
2	Paris Nord-Saint-Quentin-Bruxelles	Non	Flixbus	17/06/2019	7AR	Service annuel 2021 (projet suspendu)
3	Paris Bercy-Lyon Perrache	Non			5 AR	
4	Paris gare d'Austerlitz-Bordeaux	Non			2 AR	
5	Paris Bercy-Nice	Non			1 AR	
6	Paris Bercy-Toulouse	Non			2 AR	
7	Marseille-Milan	Non	Trenitalia France (ex-Thello)	05/02/2020	3 AR	service annuel 2021 (abandonné)
8	Lyon-Bordeaux (via Aurillac)	Non	Railcoop	25/06/2020	3 AR dont 1 AR de nuit	juin-22
9	Lyon-Thionville	Non				
10	Toulouse-Rennes	Non				
11	Lyon-Bordeaux (via Guéret)	Non				
12	Lyon-Marseille	Oui	RENFE Viajeros	01/07/2020	5 AR	Service annuel 2022
13	Angoulême-Poitiers	En partie	Le Train	28/04/2021		Service annuel 2023
14	Angoulême-Ruffec					
15	Angoulême-Arcachon					
16	Arcachon-La Rochelle					
17	Arcachon-Nantes					
18	Arcachon-Poitiers					
19	Arcachon-Rennes					
20	Arcachon-Ruffec					
21	Bordeaux-La Rochelle					
22	Bordeaux-Angoulême					
23	Bordeaux-Nantes					
24	Bordeaux-Rennes					
25	Bordeaux-Ruffec					
26	Poitiers-Bordeaux					
27	Paris-Nantes	Non	SNCF Voyageurs	11/06/2021	2 AR	Service annuel 2023
28	Paris-Lyon	Non			3 AR	
29	Toulouse-Caen	Non	Railcoop	23/06/2021	2 AR	Service annuel 2023
30	Lille-Nantes	Non				
31	Toulouse-Saint-Brieuc	Non				
32	Brest-Bordeaux	Non				
33	Annecy-Marseille	Non				
34	Strasbourg-Clermont-Ferrand	Non				
35	Saint-Etienne-Thionville	Non				
36	Grenoble-Thionville	Non				
37	Massy-Brest	Non				
38	Le Croisic-Mulhouse-Bâle	Non				

La crise sanitaire a généré de l'incertitude sur la prévisibilité de la dynamique du marché ferroviaire français, particulièrement sur le risque lié à la demande. Cette circonstance, à laquelle s'ajoutent des difficultés techniques rencontrées par les opérateurs et un coût d'accès jugé trop

<sup>11</sup> L'article 38 § 4 de la directive 2012/34/UE modifiée prévoit que lorsqu'un candidat a l'intention de demander des capacités de l'infrastructure en vue de d'exploiter un service de transport de voyageurs dans un État membre où le droit d'accès à l'infrastructure ferroviaire peut être limité si son exercice est susceptible de compromettre l'équilibre économique d'un ou plusieurs contrats de service public, il en informe les gestionnaires de l'infrastructure et les organismes de contrôle concernés au moins dix-huit mois avant l'entrée en vigueur de l'horaire de service auquel la demande de capacité se rapporte.

élevé à l'infrastructure ferroviaire<sup>12</sup>, a pu conduire au report de plusieurs services<sup>13</sup> dont l'ouverture était initialement prévue en 2021.

Par ailleurs, certains services internationaux existants ont été fragilisés. Tel est le cas des services de Thello sur lignes classiques (définitivement arrêtés depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2021) ou des services d'Eurostar et Thalys qui ont été fortement affectés par les diverses mesures prises par les différents États à la suite de la crise sanitaire et par les restrictions de déplacements internationaux mises en place depuis mars 2020.

Toutefois, le nombre de services librement organisés notifiés, le lancement du service de trains à grande vitesse de Trenitalia France (ex-Thello) depuis le 18 décembre 2021 et la diversité des opérateurs (aussi bien déjà présents à l'international que nouveaux entrants) se positionnant sur le marché français témoignent de l'intérêt suscité par ce marché. Au surplus, la concurrence annoncée ne se concentre pas sur un segment de marché spécifique, mais se positionne aussi bien sur les lignes classiques que sur les lignes à grande vitesse, ou encore les services de nuit ou internationaux.

## 2. Le potentiel du marché ferroviaire français est susceptible d'expliquer son attractivité

La diversité et la multitude de notifications reçues témoignent du potentiel attractif du marché ferroviaire français riche d'opportunités pour les opérateurs intéressés.

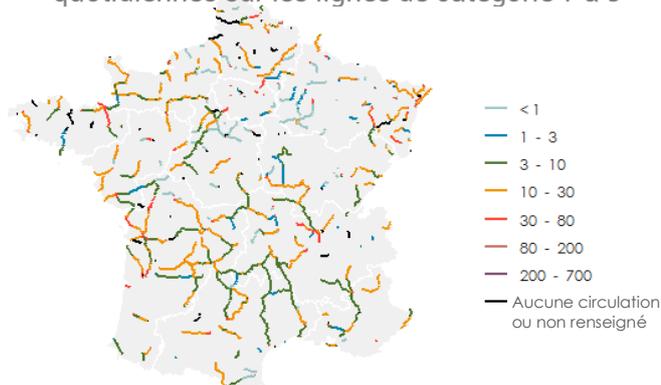
### 2.1. Les lignes classiques présentent un potentiel attractif pour le développement de nouveaux services ferroviaires

Comme observé en fiche 1.1, le marché ferroviaire français, s'il se caractérise par un maillage dense, n'est que faiblement utilisé. Ce constat masque cependant de forts contrastes entre des lignes à grande vitesse et des axes radiaux très fortement circulés, et des lignes de desserte fine sur réseau classique très faiblement utilisées, à la fois pour les services voyageurs et le fret.

En particulier, les services ferroviaires de longue distance sur lignes classiques représentent une part très faible du trafic ferroviaire en France, à l'exception des lignes situées dans le prolongement des lignes à grande vitesse reliant Paris (vers la Bretagne et les Pays de la Loire dans le prolongement de la LGV Atlantique, vers le Sud-Ouest et le Sud-Est de la France après Bordeaux et Marseille).

Les services de trains grandes lignes domestiques ont par ailleurs vu leur offre fortement diminuer sur les dernières années - tant sur les services librement organisés avec l'arrêt des services Intercités 100% Eco fin 2020, que sur les services conventionnés (TET de jour et nuit<sup>14</sup>).

Figure 1 – Nombre de circulations quotidiennes sur les lignes de catégorie 7 à 9



<sup>12</sup> En avril 2020, Flixbus a décidé de reporter le lancement de son offre de trains en France en invoquant des coûts d'accès aux infrastructures trop onéreux vis-à-vis de son modèle d'affaires. M. Lefranc-Morin, directeur général de Flixbus France a ainsi déclaré : « Le principal obstacle que nous voyons est le coût des infrastructures en France, comparé à d'autres marchés européens, [...]. Avec de tels coûts, il ne nous semble tout simplement pas faisable, pour un nouvel entrant, de proposer aux usagers une offre ferroviaire alternative et accessible, comme en Allemagne » où FlixTrain fait déjà circuler des trains (dépêche AFP du 14 avril 2020).

<sup>13</sup> Offre de Flixbus et de Thello en particulier.

<sup>14</sup> Au sein de l'offre de services conventionnés de longue distance, l'offre des lignes TET de nuit a fortement baissé en France de 2015 à 2020<sup>14</sup>, ne proposant plus de 2018 à 2020 que 2 lignes domestiques conventionnées transportant 246 millions de

En revanche, cette dynamique tend à s'inverser aujourd'hui. Ainsi, plusieurs notifications de nouveaux services librement organisés sur des projets de dessertes de lignes classiques radiales (par SNCF Voyageurs, notamment, sur les dessertes Paris-Lyon et Paris-Nantes) ou intersecteurs (par Railcoop ou Flixtrain notamment) témoignent de ce regain d'intérêt vers ce type de services hors réseau LGV et sur un modèle associé d'offre commerciale « bas tarif ».

La tendance à la baisse de l'offre de trains de nuit connaît également une inversion dans certains pays européens, du fait notamment d'une hausse des préoccupations environnementales engendrant une substitution de modes de transport plus durables à l'avion par exemple. Ainsi, la France, l'Allemagne, la Suisse et l'Autriche ont récemment annoncé une relance publique européenne des trains de nuit transfrontaliers<sup>15</sup>, dont les premiers trains pourraient circuler fin 2021, comme le Paris-Vienne<sup>16</sup>. Dans le même temps, la Commission européenne est à l'initiative d'un « projet pilote sur la revitalisation des trains de nuit ». En ce sens, la France a annoncé la relance de deux lignes de trains de nuit pour 2021-2022 (Paris-Nice et Paris-Tarbes). Par ailleurs, une start-up française, Midnight Trains, envisage de proposer, à horizon 2024, des voyages depuis Paris vers une dizaine de grandes villes du Nord et du Sud de l'Europe dans le cadre de trains de nuit offrant un service haut de gamme, susceptible d'offrir une alternative à l'avion<sup>17</sup>.

La récente étude menée par la Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM)<sup>18</sup> met ainsi en évidence de nouvelles opportunités économiquement soutenables relatives à la mise en service de trains d'équilibre du territoire (TET) de nuit, comme de jour, en France. Cinq corridors de jour et dix de nuit (dont six internationaux) ont ainsi été identifiés comme pouvant constituer un réel complément aux autres solutions de transport existantes, du fait des temps de parcours proposés ainsi que des dessertes assurées. Par ailleurs, l'étude témoigne de ce que ces opportunités pourraient présenter un bilan économique favorable, du fait notamment de taux de remplissage potentiels importants. À ceci s'ajoutent des modalités d'accès au matériel roulant, couplées à des modèles d'exploitation possibles<sup>19</sup>, pouvant contribuer à limiter les coûts.

## *2.2. Les offres régionales présentent un potentiel attractif dans le cadre d'une concurrence pour le marché*

Au premier semestre 2021, un peu moins de la moitié des régions se sont lancées dans l'ouverture à la concurrence au cours de la période transitoire 2019-2023, via l'ouverture de processus d'appels d'offres ou de consultations. Il s'agit des régions Sud-PACA, Hauts-de-France, Grand-Est, Pays de la Loire et Île-de-France.

La diversité des lots prévus pour être ouverts à la concurrence par ces régions témoigne d'une large palette d'offres ferroviaires ciblées par les régions répondant aux critères que des opérateurs ferroviaires (établis ou potentiels) ont pu fournir au cours d'appels à manifestation d'intérêt. Les régions se sont ainsi attachées à construire des lots susceptibles de correspondre à des modèles économiques viables alternatifs à celui de l'opérateur existant.

En raison de l'importance des coûts de structure et des niveaux de risques associés au lancement d'activités ferroviaires, **la plupart des premiers lots dessinés sont ainsi :**

---

voyageurs.km contre près de 900 millions en 2015, et en dépit de taux d'occupation qui pouvaient être supérieurs à la moyenne des trains TET (56 % pour la ligne Paris-Nice-Vintimille en 2017 contre 39 % la même année au global des services Intercités).

<sup>15</sup> Cependant, il est à noter que ce projet de relance s'est fait sans consultation des acteurs privés européens.

<sup>16</sup> [Relance des trains de nuit : les opérateurs privés sont furieux d'avoir été mis à l'écart \(lemonde.fr\)](https://www.lemonde.fr)

<sup>17</sup> Voir, par exemple, le site de Midnight Trains (<https://www.midnight-trains.com/>) ou l'article suivant : <https://www.franceinter.fr/economie/ce-que-l-on-sait-du-midnight-trains-cette-start-up-qui-veut-lancer-un-hotel-sur-rail>

<sup>18</sup> Etude du développement de nouvelles lignes de trains d'équilibre du territoire (TET) – Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer, Décembre 2020.

<sup>19</sup> Par exemple : optimisation des coûts d'entretien du matériel moteur et remorqué en limitant le nombre d'installations de maintenance, et des coûts d'accompagnement en mettant en place un équipage polyvalent.

- **d'un volume d'activité suffisamment important** : celui-ci peut varier de près de 1 million de trains.km (deux lots de la région Hauts-de-France) à plus de 2 voire 4 millions de trains.km (un lot de la région Sud-PACA et un lot transfrontalier de la région Grand-Est) ;
- **avec un potentiel élevé d'augmentation de cette offre** : la région Pays de la Loire prévoit, par exemple, une augmentation du trafic ferroviaire de près de 90 % à horizon 2030 sur l'ensemble (Tram-train et Sud Loire) proposé à l'ouverture ;
- **et établis sur des durées contractuelles suffisamment longues** (au minimum 7 à 10 ans) pour assurer une visibilité des acteurs sur le potentiel de ces offres.

Plusieurs types de lots sont ainsi envisagés mais l'ensemble des régions intéressées prévoient que l'ouverture à la concurrence permettra un développement du trafic ferroviaire par rapport à son niveau actuel, associé à une **amélioration de la productivité et de la qualité de service** des futures exploitations.

La diversité des offres régionales se constate à plusieurs niveaux, dont le premier est le **champ des missions ferroviaires concernées**. En effet, si plusieurs lots se limitent à l'exploitation de services ferroviaires commerciaux et à la définition concertée ou autonome des plans de transport d'autres régions, en revanche, ont choisi d'élargir le périmètre du lot à des activités de gestion d'infrastructure, conformément au souhait de certains opérateurs de pouvoir assurer, pour les optimiser, à la fois des activités de transport de voyageurs, de fret et de gestionnaire d'infrastructure.

La **connectivité de ces lots dans un réseau ferroviaire global** a également été bien intégrée dans les réflexions des régions sur la construction de leurs lots pour en éviter les contraintes (conflits d'activités d'opérateurs multiples et non coordonnés sur un même réseau ferroviaire), mais aussi pour en développer les opportunités (fusion d'offres inter-régionales ou transfrontalières jusqu'ici gérées indépendamment, ce qui limitait, de fait, leur performance et leur potentiel économique).

Le **process d'ouverture à la concurrence** est également un facteur important à considérer pour les régions. En effet, l'attractivité de leurs lots dépend aussi de leur capacité à fournir aux candidats l'ensemble des données nécessaires à la construction de leur offre, mais également à adapter le calendrier de cette ouverture. Une multiplicité d'ouvertures simultanées de lots à la concurrence pourrait être un frein matériel ne permettant pas à de petits opérateurs de se positionner sur plusieurs offres à la fois.

### *2.3. De nouveaux modèles de services librement organisés apparaissent possibles sur le marché domestique du transport ferroviaire de voyageurs*

L'émergence de nouveaux modèles de services librement organisés ces dernières décennies renforce le potentiel attractif du marché français.

Dans une logique de différenciation horizontale et de segmentation du marché, des offres telles que Ouigo, iDTGV (arrêté en décembre 2017) ou encore Intercités 100% Eco (interrompu depuis décembre 2020), ont été développées par l'opérateur historique et proposent des services de TGV et Intercités à bas coûts. Le succès du modèle Ouigo – dont témoigne notamment l'évolution de la part modale et la fréquentation croissante de ce service (voir notamment en fiche 1.1) – contribue aujourd'hui à la croissance relativement soutenue du mode ferroviaire et rend compte de leur potentiel sur le marché français. Sur ce dernier point, les chiffres extraits de *l'enquête ART 2019 auprès des voyageurs en trains à grande vitesse*<sup>20</sup> mettent en évidence le caractère captif

<sup>20</sup> Enquête 2019 auprès des voyageurs en trains à grande vitesse – Autorité de régulation des transports - <https://www.autorite-transport.fr/wp-content/uploads/2020/07/enquete-tagv-2019.pdf>

d'une partie de la demande<sup>21</sup> – moins à même de se reporter sur des modes alternatifs au ferroviaire, en particulier les offres à bas coût – renforçant, de ce fait, l'attractivité et l'intérêt de ces dernières.

Cette diversification s'est faite également dans l'offre tarifaire proposée par l'opérateur historique, avec des avantages tarifaires ou des abonnements (TGVmax, Forfait, sans oublier le dézouage de l'abonnement Navigo en Île-de-France depuis 2015) ayant permis de développer des segments de demande pour le mode ferroviaire et de renforcer son attractivité vis-à-vis d'autres modes de transport.

Enfin, cette diversification a déjà été observée sur les dernières années sur d'autres modes de transport, qui ont conduit à des changements structurels de comportement de la demande de transport interurbain en France. Ainsi :

- le **développement de l'activité aérienne low-cost** a permis une forte croissance du transport aérien entre des grands aéroports ou aéroports régionaux français et européens. Cette activité s'est développée sur des liaisons comparables à des liaisons ferroviaires actuelles ou envisagées (sur les projets de trains de nuit internationaux notamment), lesquelles pourraient capter ainsi une partie d'une clientèle proche de la clientèle ciblée par les compagnies aériennes low-cost européennes sur ces liaisons ;
- le **développement du marché du covoiturage en France** a connu une croissance très soutenue avec la facilitation de la mise en relation de conducteurs et passagers sur des trajets longue distance pour lesquels les alternatives de transport en commun étaient peu ou pas attractives. La clientèle du covoiturage pourrait également être sensible à l'apparition de nouvelles offres distinctes ou conjuguées sur plusieurs modes dont le ferroviaire, facilitant *in fine* leur comportement de mobilité ;
- la **libéralisation du marché des autocars longue distance** en 2015 a permis de voir l'émergence de nouvelles offres de transport interurbain induisant et captant un potentiel de demande de transport domestique et international auquel ne répondaient pas les modes existants (ferroviaires, aériens ou routiers). Cette circonstance témoigne donc d'une maturité qui reste à atteindre pour le maillage des services et les modèles de transport en France et dessine un paysage au sein duquel l'émergence de nouvelles offres ferroviaires librement organisées pourrait trouver sa place (ou se différencier par les services, la qualité, l'offre tarifaire, etc.).

#### **2.4. L'atteinte d'un équilibre économique pour ces nouveaux services apparaît possible**

Outre les opportunités identifiées en matière d'exploitation de nouveaux services ferroviaires (qu'il s'agisse de nouvelles liaisons ou de nouveaux modèles de services), ce potentiel français ne pourra être exploité sans garantie de l'atteinte d'un équilibre économique pour les entreprises ferroviaires candidates à l'entrée sur le marché.

La mise en perspective, dans plusieurs pays, des coûts et des modalités d'entrée (techniques, réglementaires, tarifaires) avec les recettes réalisables positionne la France, pour les services conventionnés comme non-conventionnés, au-dessus de ses voisins européens en matière de revenu des entreprises ferroviaires (voir fiche 1.1). Cette circonstance ne doit pas masquer le fait que la France se singularise également par un niveau de coûts d'accès au réseau ferroviaire plus élevé, en moyenne, que dans les autres pays européens comparés, singulièrement en ce qui concerne les services librement organisés, du fait du poids actuel de l'activité TAGV sur le réseau de lignes à grande vitesse. Cette activité supporte, de fait, une tarification d'accès beaucoup plus

---

<sup>21</sup> En particulier, le taux d'induction de 34 % pour le service Ouigo traduit le fait qu'en l'absence de Ouigo (et d'autre option TGV), 34 % des voyageurs ne se seraient pas déplacés. Ce pourcentage est moins élevé pour la première classe TGV (30 %), les voyageurs se reportant sur des modes de transport alternatifs tels que l'avion ou le véhicule personnel

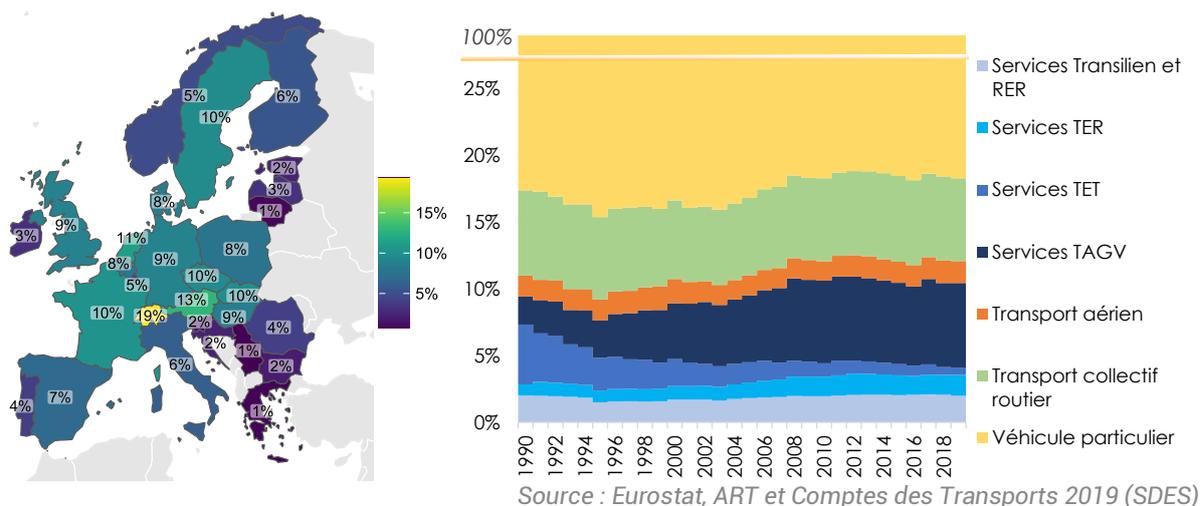
élevée d'où un modèle économique plus contraint pour atteindre l'équilibre (via une forte fréquentation ou la mise en place de recettes unitaires nécessairement plus élevées pour les opérateurs ferroviaires).

Pour autant, l'équilibre des niveaux moyens de revenus et de péages pour les différents services ferroviaires actuels suggère que le système ferroviaire français dispose également d'un potentiel attractif du point de vue de la soutenabilité économique pour différents modèles d'activité ferroviaire (sur lignes classiques ou à grande vitesse, pour des services conventionnés ou librement organisés, sur des dessertes de courte ou longue distance, etc.).

### 3. La dynamique de marché et une mise en perspective intermodale semblent favorables au ferroviaire

En 2019, la part modale du transport ferroviaire en France est supérieure ou proche de celle de ses voisins européens (hors Suisse) pour le transport de voyageurs (hors transport aérien). Si elle stagne autour de 10 % depuis plusieurs années, alors que le transport en véhicule particulier reste prépondérant, les récentes évolutions qu'a connues le secteur ferroviaire français incitent à l'optimisme quant à son potentiel attractif.

Parts modales 2019 en Europe du transport ferroviaire de voyageurs dans le transport domestique terrestre (passagers-km) et évolution de la part modale des différents modes en France



D'une part, la stabilité, pour le mode ferroviaire, succède à des périodes de croissance forte associées notamment au développement des lignes à grande vitesse. Celles-ci ont permis des réductions importantes du temps de trajet ferroviaire, en particulier sur les liaisons radiales, et ont conduit à une nette prédominance du mode ferroviaire par rapport au mode aérien sur les liaisons de moins de 4 heures de temps de trajet en train. Le mode ferroviaire représentait ainsi, en 2019, près de 90 % de la fréquentation {fer + air} sur les liaisons de moins de 2h30, près de 85 % de la fréquentation {fer + air} des liaisons de moins de 4h, et toujours plus de 50 % sur les liaisons de moins de 5h30.

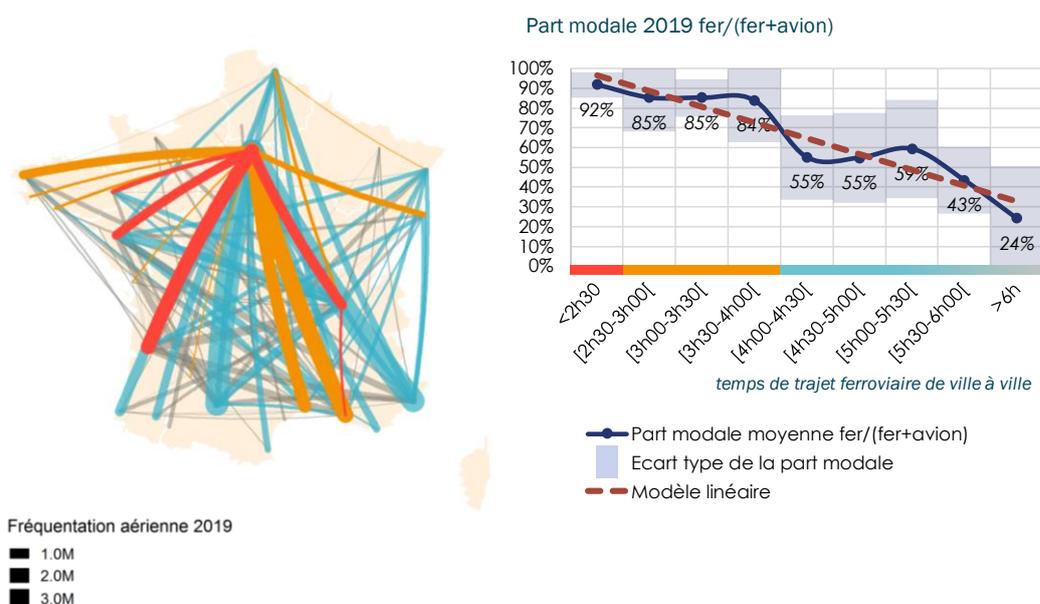
La diversification de l'offre ferroviaire a également permis de renforcer le maillage de l'offre globale de transports en commun. Selon l'enquête ART auprès des voyageurs TGV citée plus haut, parmi les voyageurs ne disposant pas de véhicule, 37 % n'auraient pas effectué leur trajet en l'absence d'offre TAGV. L'émergence du modèle Ouigo a également permis de continuer à soutenir le mode ferroviaire sur les dernières années, via du report modal depuis les modes routier

ou aérien, mais aussi en générant de nouvelles mobilités (plus d'un tiers de la fréquentation de ces services n'auraient pas voyagé en l'absence d'un trajet Ouigo<sup>22</sup>).

Ainsi, la fréquentation ferroviaire a augmenté de 4,7 % en passagers.km en France en 2019. Outre la progression de l'activité Ouigo, cette croissance est particulièrement marquée pour les services TER et les services commerciaux domestiques (voir fiche 1.1). Les chiffres relatifs au nombre de voyages effectués annuellement par habitant témoignent par ailleurs de l'attractivité du mode ferroviaire en France par rapport aux autres pays européens. Notre pays affiche une moyenne de 21 trajets par an par habitant<sup>23</sup>, un chiffre nettement plus élevé qu'en Espagne (11) ou en Italie (13), mais sensiblement inférieur à celui de l'Allemagne (36), par exemple.

D'autre part, si la carte des liaisons aériennes domestiques opérées en France en 2019 montre une forte concurrence entre les modes ferrés et aériens sur les liaisons radiales (reliant les aéroports et gares franciliennes), une absence ou une faible offre ferroviaire est en revanche constatée sur plusieurs relations aériennes transversales, sur lesquelles un potentiel de marché serait susceptible d'être capté par des modèles économiques ferroviaires divers (offre de train d'équilibre du territoire jour/nuit, offre librement organisée directe sur ligne classique, etc.).

Part modale moyenne du transport ferroviaire par classes de liaisons : liaisons aériennes domestiques 2019 (intra-métropole, hors Corse)



Source : ART d'après DGAC et entreprises ferroviaires

Note de lecture : 17 liaisons aériennes domestiques (en orange et rouge) opérées en 2019 disposaient d'une alternative ferroviaire parallèle directe (sans correspondance) vers/ depuis les agglomérations principales de ces liaisons, réalisable en moins de 4h en moyenne en transport apte à la grande vitesse. Les liaisons aériennes dont l'alternative ferroviaire est comprise entre 2h30 et 4h présentent une part modale du transport ferroviaire par rapport au mode aérien de 85% en moyenne.

<sup>22</sup> 34 % selon les résultats de l'enquête ART auprès des voyageurs à grande vitesse.

<sup>23</sup> Cette moyenne masquant cependant un contraste important entre l'Île-de-France et les autres régions.

## 1.4. Fiche thématique n°3 : l'ouverture à la concurrence comme levier pour renforcer l'attractivité et la performance du mode ferroviaire au bénéfice de la mobilité des voyageurs

### Synthèse

**Les expériences européennes, riches d'enseignements, montrent que, d'une façon générale, la concurrence conduit à une hausse de la demande et de l'offre de services ferroviaires de transport de voyageurs par divers canaux : prix des billets, innovation, nombre de trains, qualité de service, etc.**

L'émulation apportée par la concurrence ne se fait généralement pas au détriment de l'opérateur historique, qui profite également du dynamisme de marché induit par l'arrivée de nouveaux opérateurs. Il est néanmoins à noter que l'impact diffère selon que l'on considère les services conventionnés ou les services librement organisés.

- L'ouverture à la concurrence s'accompagne en général d'une hausse significative et durable de la demande ferroviaire, qui profite à tous les opérateurs.
- L'offre et la qualité des services de transport de passagers profitent de l'ouverture à la concurrence.
- La concurrence tend à diminuer les coûts des services ferroviaires, mais l'effet sur les tarifs est à différencier selon les services considérés :
  - La concurrence permet aux autorités organisatrices de transport de retrouver des marges de manœuvre pour le financement des transports publics ;
  - La concurrence des services librement organisés peut également conduire à une baisse des prix pour les voyageurs.

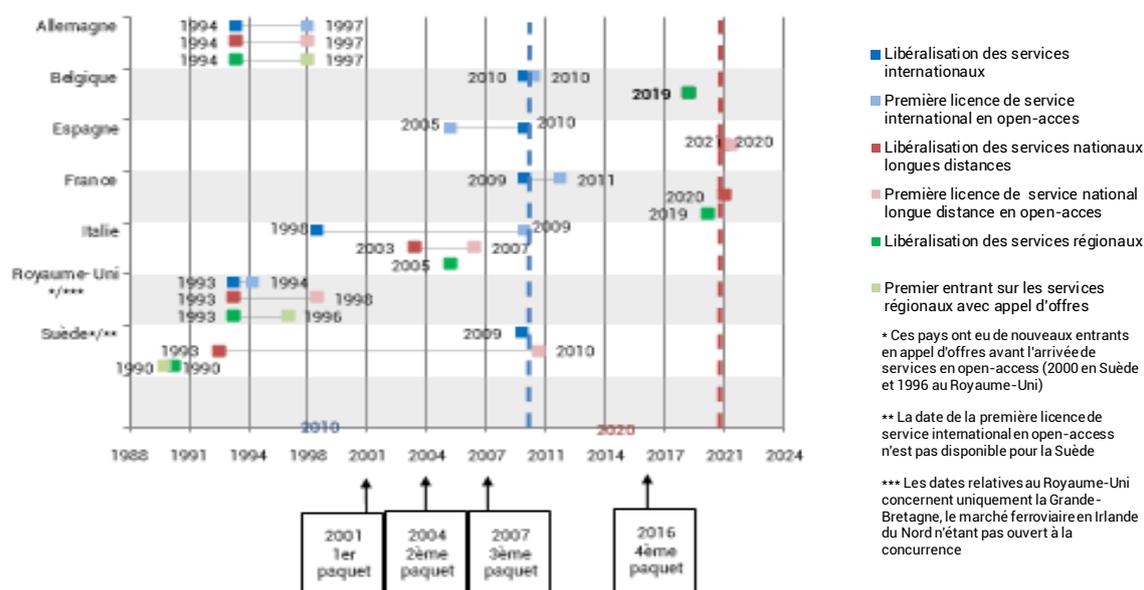
## 1. S'ils sont encourageants, les enseignements d'une ouverture à la concurrence européenne témoignent toutefois de la lenteur du processus de mise en concurrence effective

Une mise en perspective européenne permet de rendre compte de la dynamique post-ouverture à la concurrence qu'ont connue certains pays et de noter qu'il s'agit d'un processus de longue haleine.

L'expérience européenne montre que la concurrence conduit à une hausse de la demande et de l'offre de services ferroviaires de transport de personnes par divers canaux : prix des billets, innovation, volume d'offre, qualité de service. Si les dynamiques concurrentielles sont hétérogènes d'un pays à un autre, elles demeurent caractérisées par une croissance des marchés, autant en offre qu'en fréquentation, notamment pour les services conventionnés.

L'ouverture à la concurrence du marché de transport de voyageurs en France est tardive par rapport à ses voisins européens. L'Allemagne, la Suède et le Royaume-Uni se sont engagés dans cette dynamique dès le début des années 1990. L'Italie, quant à elle, a ouvert son marché au début des années 2000. Or, force est de constater, au vu de l'expérience dans chacun des pays considérés, que l'émergence d'une concurrence effective demeure un processus lent. Ce phénomène est particulièrement marqué en Suède, où la première licence de service national longue distance en *open-access* date de 2010, soit presque 20 ans après la libéralisation de ces services.

Calendrier de l'ouverture à la concurrence du trafic de voyageurs et nombre d'entreprises ferroviaires actives pour le transport de voyageurs (domestique et international) en 2019

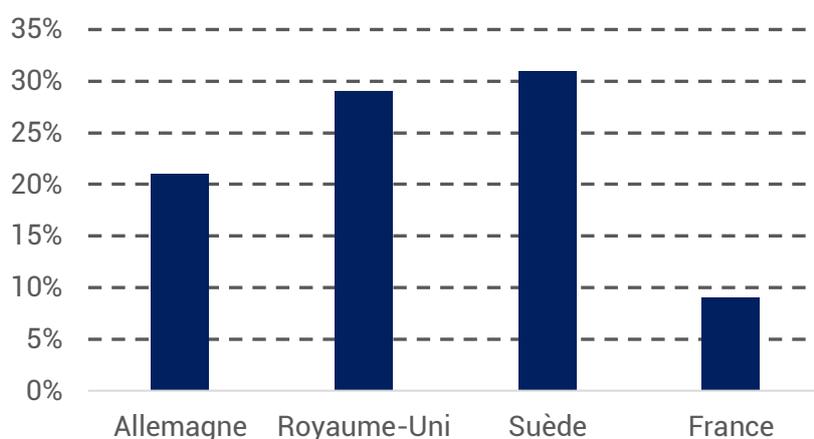


Source : IRG-Rai

## 2. L'ouverture à la concurrence s'accompagne en général d'une hausse significative et durable de la demande ferroviaire qui profite à tous les opérateurs

Une étude conduite sur 30 pays de l'OCDE pour la période 1990 à 2013 montre les impacts positifs de la concurrence sur la demande de transport ferroviaire<sup>24</sup>. En Europe, c'est ce que l'on observe notamment en Allemagne, au Royaume-Uni et en Suède, qui ont vu le nombre des passagers-kilomètres progresser significativement depuis l'ouverture à la concurrence (hors effet récent de la crise sanitaire). Ainsi, selon les données de la Commission européenne<sup>25</sup>, entre 2010 et 2019, la fréquentation (en nombre de passagers-kilomètres) a progressé de 29 % au Royaume-Uni, de 31 % en Suède et de 21 % en Allemagne. A titre de comparaison, la France a vu son nombre de passagers-kilomètres progresser de seulement 9 % sur la même période :

Évolution du nombre de passagers-kilomètres par pays entre 2010 et 2019



Source : Données Rail Market Monitoring (RMMS)

En Italie, qui dispose d'une infrastructure ferroviaire à grande vitesse plus modeste qu'en France ou en Espagne, la demande pour les services à grande vitesse a également connu une augmentation très importante avec l'arrivée d'un nouvel opérateur – NTV – en 2012. Le nombre de passagers-kilomètres a ainsi progressé de 90 % entre la fin 2011 et 2016<sup>26</sup>. Cet accroissement fait suite à plusieurs années consécutives de baisse de la fréquentation des services ferroviaires (mesurée en passagers-kilomètres), qui avaient chuté – tous services confondus – de 18 % entre 2005 et 2012. L'émulation provoquée par l'arrivée d'un nouvel opérateur a même profité à l'opérateur historique, Trenitalia, qui a vu le nombre de ses passagers pour les services à grande vitesse progresser de 45 % sur la même période.

Généralement, la croissance de la demande de transport ferroviaire s'accompagne d'un report modal vers le ferroviaire. Le graphique ci-dessous témoigne du dynamisme du transport ferroviaire dans les trois pays européens ayant ouvert leur marché à la concurrence dès les années 1990. Ainsi, dans ces pays, la part modale du transport de passagers par train a davantage augmenté que la moyenne de l'Union européenne<sup>27</sup>.

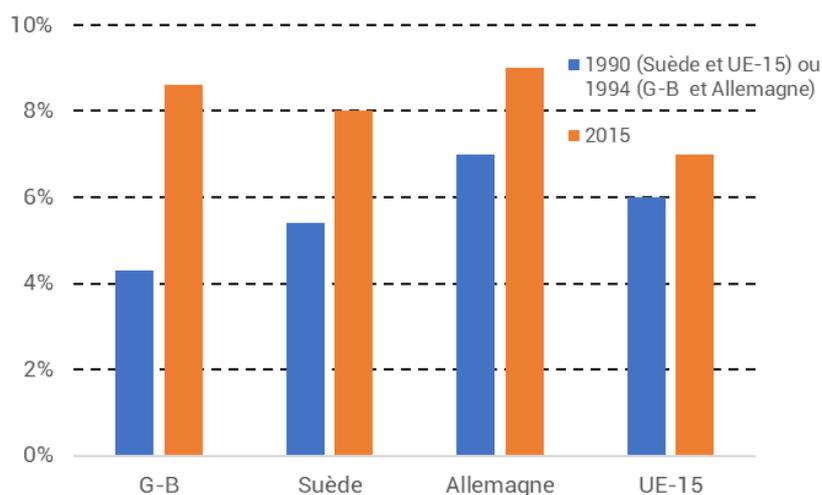
<sup>24</sup> Mizutani, F., (2019), "The Impact of Structural Reforms and Regulations on the Demand Side in the Railway Industry", *Review of Network Economics*, Vol.18(1), 1-33.

<sup>25</sup> Données Rail Market Monitoring (RMMS).

<sup>26</sup> Desmaris, C, Crococolo, F., (2018), "The HSR competition in Italy: How are the regulatory design and practices concerned?". *Research in Transportation Economics*, 69, pp.290-299.

<sup>27</sup> Malay, O., Vankeirsbilck, L., « Libéralisation du rail : qui va gagner, qui va perdre ? », Discussion Paper 2019-3, Institut de recherches économiques et sociales de l'Université catholique de Louvain.

## Évolution de la part modale du ferroviaire dans le transport de voyageurs



Source : Malay, O., Vankeirsbilck, L., « Libéralisation du rail : qui va gagner, qui va perdre ? », Discussion Paper 2019-3, Institut de recherches économiques et sociales de l'Université catholique de Louvain

De même, sur la ligne Rome-Milan, qui est la plus fréquentée d'Italie, les parts modales de l'avion, de la voiture et du train ont été profondément influencées par l'introduction de nouveaux services à grande vitesse. Ainsi, entre 2008 et 2014, la part du rail est passée de 36 % à 65 %, quand celle de l'avion a diminué de moitié (de 50 % à 24 %) et celle des déplacements en voiture ou en bus est passée de 14 % à 11 %<sup>28</sup>. L'arrivée de NTV en 2012 a ainsi eu pour effet d'amplifier une tendance qui s'observait déjà avant l'arrivée de la concurrence.

Ainsi, l'ouverture à la concurrence conduit à une hausse de la demande.

Par ailleurs, un marché concurrentiel apparaît comme plus à même de répondre aux besoins de mobilités dans un contexte d'évolution profonde de la demande dans les années à venir.

En effet, la prise de conscience environnementale pourrait conduire à un regain d'intérêt pour le transport ferroviaire, au détriment de modes plus carbonés et moins efficaces sur le plan énergétique. De plus, la crise sanitaire bouleverse les habitudes de déplacement. Par exemple, l'essor de la visio-conférence pourrait limiter, à l'avenir, les déplacements professionnels. Le télétravail, anecdotique avant la crise (moins de 7 % des actifs le pratiquaient), pourrait devenir une réalité significative. En effet, entre 20 % et 40 % des emplois seraient compatibles avec le télétravail, accentuant ainsi la liberté de choix de localisation des ménages, qui peuvent en conséquence choisir d'habiter plus loin de leur lieu de travail<sup>29</sup>.

Ces évolutions, encore incertaines, pourraient avoir des effets bénéfiques, comme la possibilité de lisser la fréquentation en heures de pointe par rapport aux heures creuses dans les zones urbaines très denses. En revanche, elles pourraient aussi conduire à remettre en cause l'équilibre économique de nombreux services, d'autant plus si la crise sanitaire conduit à une défiance vis-à-vis des transports en commun. Dans un tel contexte, la concurrence devrait permettre d'introduire des innovations et davantage de souplesse pour proposer des offres de transport plus adaptées et de qualité.

<sup>28</sup> ART (Autorità di Regolazione dei Trasporti), 2015. Rapporto Annuale al Parlamento.

<sup>29</sup> Colard, J., Ni, J., (2020), « Mobilités et Covid-19 : quels impacts sur les comportements et les politiques de transport ? », Rapport France Stratégie.

### 3. L'offre et la qualité des services de transport de passagers profitent de l'ouverture à la concurrence

L'ouverture à la concurrence s'est accompagnée, dans les pays étudiés, d'une progression de l'offre de services ferroviaires de transport de voyageurs. Ainsi, pour le Royaume-Uni, la Suède, l'Italie, l'Allemagne, cette progression, mesurée en trains-kilomètres, a été comprise entre 8 % et 18% entre 2010 et 2019. En revanche, en Belgique et en France, deux pays n'ayant pas ouvert leurs marchés domestiques à la concurrence, l'offre stagne ou diminue.

	Allemagne	Italie	Royaume-Uni	Suède	Belgique	France
Croissance du nombre de trains.km entre 2010 et 2019	+ 7 %	+ 18 %	+ 8 %	+ 16 %	0 %	- 4 %

Source : données RMMS

La progression de l'offre est très nette pour les lignes où plusieurs opérateurs sont en concurrence directe. Ainsi, en 2012, l'arrivée de NTV en Italie a entraîné une augmentation de l'offre de trains à grande vitesse d'environ 45 % par rapport à l'offre existante de Trenitalia sur l'axe principal Turin-Milan-Rome-Naples<sup>30</sup>.

Par ailleurs, l'arrivée de nouveaux entrants conduit à des stratégies de différenciation et à une concurrence sur la qualité de service entre les opérateurs. Par exemple, l'arrivée de NTV en Italie a permis une amélioration des services à bord<sup>31</sup> : l'opérateur propose en première classe des écrans vidéo individuels pour regarder la télévision en direct et des salles de réunion. Il propose également un accès Wi-Fi gratuit dans toutes les classes de voyage, un distributeur automatique de nourriture (ou un service de repas froids pour la classe affaires et la première classe) et un système de sécurité par vidéosurveillance pour sécuriser les espaces bagages. L'opérateur historique Trenitalia a réagi en rénovant et en renouvelant ses matériels roulants pour offrir quatre classes de services<sup>32</sup>. Les deux opérateurs italiens semblent en conséquence se concurrencer non seulement sur le prix des billets, mais aussi sur la qualité des services. Les stratégies concurrentielles mises en place visent la satisfaction du client par les différents niveaux de services et la fréquence.

En Pologne, l'arrivée d'un concurrent entre 2009 et 2015 n'a pas provoqué de baisse significative des tarifs, mais s'est manifestée par une amélioration de la qualité du service<sup>33</sup>, conduisant l'opérateur historique à réagir. Ce dernier est monté en gamme pour se différencier du nouvel entrant, Interregio.

Enfin, la cohabitation de divers opérateurs, permise par l'ouverture à la concurrence, ne semble pas avoir d'impact négatif sur les taux de retard des trains comparé aux pays n'ayant pas ouvert leur marché à la concurrence. La France se situe en effet à des niveaux comparables à ceux de la Suède, du Royaume-Uni ou de l'Italie. Les retards ont souvent des causes complexes qui, au-delà du seul opérateur, impliquent fréquemment le gestionnaire d'infrastructure.

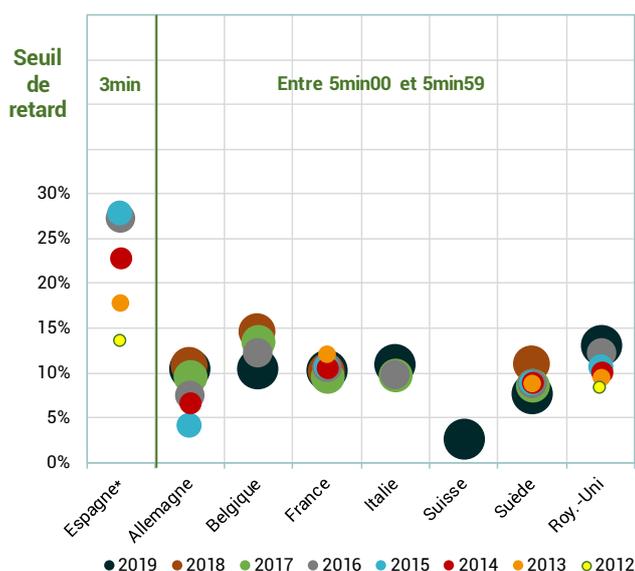
<sup>30</sup> Cascetta, E., and Coppola, P., (2013). "Competition on the fast track: a short-term analysis of the first competitive market for HSR services". EWGT2013 – 16th Meeting of the Euro Working Group on Transportation.

<sup>31</sup> Desmaris, C, Crococolo, F., (2018), "The HSR competition in Italy: How are the regulatory design and practices concerned?". Research in Transportation Economics, 69, pp.290-299.

<sup>32</sup> Bergantino, A.S., (2015). "Incumbents and new entrants" in: Finger, M., Messulam, P. (eds), Rail Economics, Policy and Regulation in Europe, Cheltenham, UK and Northampton, MA: Edward Elgar.

<sup>33</sup> Król, Marcin, Jakub Taczanowski, and Arkadiusz Kołos. 2018. "The Rise and Fall of Interregio. Extensive Open-Access Passenger Rail Competition in Poland." Research in Transportation Economics 72: 37–48

## Taux de retard des trains régionaux



Note : les taux de retard présentés ici sont mesurés :

- au seuil de 3 minutes pour l'Espagne (une part mineure de lignes ferroviaires espagnoles prend en compte cependant un seuil de 5 minutes non harmonisé ici) ;
- au seuil de 5 min 00 sec pour le Royaume-Uni, l'Allemagne et la France;
- au seuil de 5 min 59 sec pour tous les autres pays (sauf pour l'Italie et la Suisse au seuil de 5 min 00 s en 2019).

Source : IRG-Rail, Infrabel, Trenitalia, SBB 2019

## 4. La concurrence tend à diminuer les coûts des services ferroviaires mais l'effet sur les tarifs diffère selon les services considérés

L'impact de la concurrence sur les prix payés par les usagers pour les services de transport ferroviaire de personnes diffère selon que l'on considère les services conventionnés ou les services librement organisés, en raison de leurs spécificités.

### 4.1. La concurrence permet aux autorités organisatrices de transport de retrouver des marges de manœuvre pour le financement des transports publics

Concernant les services conventionnés, les exemples européens tendent à montrer que l'introduction de la concurrence ne conduit pas nécessairement à une baisse des prix des billets payés par les usagers. Par exemple, en Grande-Bretagne et en Allemagne, les prix des billets pour ces services tendent à progresser plus rapidement que l'inflation<sup>34</sup>. Néanmoins, en Grande-Bretagne, l'augmentation des prix était plus importante avant la libéralisation : elle fut de 2,2 % par an pendant les 15 années qui ont précédé la libéralisation, contre 1,3 % par an à partir de 1996<sup>35</sup>. De plus, la hausse des prix payés par les usagers peut être synonyme d'une amélioration de la qualité des services offerts, comme c'est le cas dans ces deux pays. Il est également à noter que le prix des billets résultant souvent d'une politique de subventionnement décidée par les autorités publiques, il peut, dès lors, contenir une part d'arbitrage et de choix politique qui peut varier dans le temps, indépendamment du développement de la concurrence.

L'ouverture à la concurrence des transports conventionnés permet d'inciter les opérateurs à réduire leurs coûts d'exploitation, via notamment les procédures d'appels d'offres. Ces réductions peuvent ensuite bénéficier aux usagers, en fonction des choix retenus par les autorités organisatrices.

Ainsi, en Allemagne, l'ouverture à la concurrence et les appels d'offres ont permis de diminuer les coûts d'exploitation de 20 % à 30 % en fonction des contrats<sup>36</sup>. La baisse est encore plus importante sur les services conventionnés régionaux longue distance. De même, entre le début

<sup>34</sup> CERRE, 2016, Liberalisation of passenger rail services.

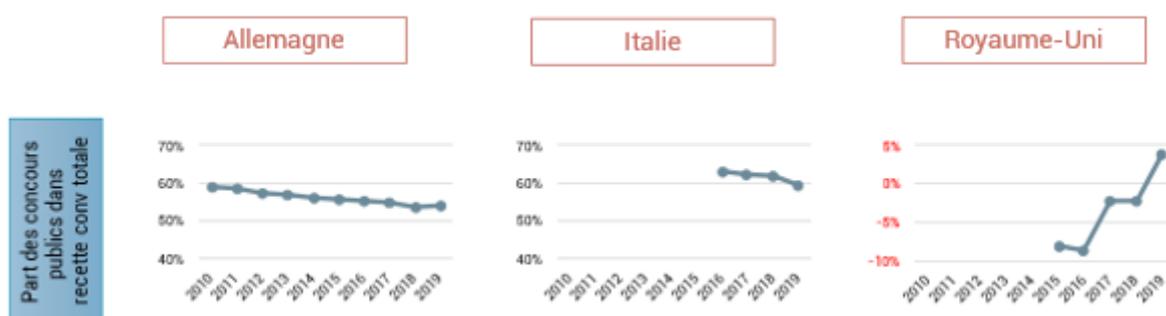
<sup>35</sup> Smith, A., (2016). Liberalisation of passenger rail services - Case Study Britain. Rapp. tech.

<sup>36</sup> Mofair (2009). Wettbewerber-Report Eisenbahn 2013/2014, Berlin.

de la libéralisation et 2015, les coûts d'exploitation par train-kilomètre des entreprises ferroviaires ont également baissé dans une fourchette comprise entre 20 % et 30 % en Suède.

Liée en partie à cette baisse des coûts, la part des concours publics dans les recettes globales des services conventionnés (incluant les services en attribution sans appel d'offres) a diminué en Allemagne et en Italie de manière continue. En revanche, cette part a progressé au Royaume-Uni, où le gouvernement a dû subventionner les entreprises ferroviaires pour la première fois en 2019, quoique à un niveau extrêmement modeste comparé à celui des deux autres pays cités.

Évolution des subventions pour le transport ferroviaire de voyageurs conventionné (en % des recettes totales)



Source : IRG Rail 2019

Note : pour le Royaume-Uni, le montant des concours publics est une contribution nette mesurée comme le montant des compensations publiques perçues, diminué d'un montant de prime payé à l'État par les opérateurs des marchés franchisés

À titre de comparaison, en France, en Espagne et en Belgique, qui n'avaient pas libéralisé leur marché en 2019, la part des concours publics dans la recette totale augmente. C'est notamment le cas en Espagne, où elle est passée de 44 % à 60 % entre 2011 et 2019. Si elle reste stable en France depuis plusieurs années, cette part se situe à un niveau plus élevé que chez nos voisins.



Source : IRG Rail 2019

L'ouverture à la concurrence des services conventionnés peut donc constituer une opportunité pour diminuer les coûts des opérateurs de service public, libérant ainsi des marges de manœuvre financières pour les autorités organisatrices. Celles-ci peuvent ensuite, à service constant, soit diminuer les subventions octroyées aux titulaires des contrats de service public (cas le plus fréquent), soit diminuer les tarifs payés par les usagers.

## 4.2. La concurrence des services librement organisés peut également conduire à une baisse des prix pour les voyageurs

S'agissant des services librement organisés, les exemples européens montrent que la concurrence sur le marché des services commerciaux peut conduire à une pression importante à la baisse sur les prix payés par les usagers.

Ainsi, la perspective de l'arrivée d'un opérateur alternatif sur le marché italien de la grande vitesse en 2012 a conduit à une baisse du prix des billets de 31 % en moyenne sur le trajet Milan-Rome entre 2011 et 2012. De même, pour le service Milan-Ancône, les prix ont baissé en moyenne de 15 %<sup>37</sup> entre 2013 et 2014. Les tarifs de l'opérateur historique ont eux aussi baissé, bien qu'ils soient restés en moyenne (sur les liaisons principales) entre 30 % à 35 % supérieurs à ceux de NTV. L'entrée de NTV a incité l'opérateur historique Trenitalia à modifier profondément son organisation, ce qui a entraîné une baisse de ses coûts d'exploitation de plus de 30 % entre 2007 et 2016<sup>38</sup>. Le développement de la concurrence n'a pas conduit à un déclin de l'opérateur historique mais a plutôt contribué à l'essor du marché de la grande vitesse.

De la même manière, en Suède, l'arrivée du nouvel opérateur MTR Express en 2015 sur la ligne Stockholm - Göteborg a entraîné une baisse des prix de 12,8 % entre 2015 et 2016<sup>39</sup>. En République Tchèque, l'arrivée d'un concurrent en 2011 sur la ligne Prague-Ostrava a fait chuter les prix de 46 % entre 2011 et 2014, tout en améliorant la qualité et la fréquence des services<sup>40</sup>. Cette tendance s'observe également pour les lignes Vienne-Salzburg en Autriche et Žilina-Košice en Slovaquie nouvellement ouvertes à la concurrence<sup>41</sup>.

Finalement, le développement de services librement organisés permet d'exercer une pression à la baisse sur les prix payés par les usagers, sans pour autant conduire au déclin de l'opérateur historique. Une concurrence saine et régulée peut ainsi être un levier de transformation du système ferroviaire aux bénéfices de ses usagers.

---

37 Beria, P., Renato, R., and Paolo, M., (2016), "The Effect of Open Access Competition on Average Rail Prices. The Case of Milan-Ancona." *Journal of Rail Transport Planning & Management* 6 (3): 271–83.

38 Bergantino, A.S., (2015). "Incumbents and new entrants" in: Finger, M., Messulam, P. (eds), *Rail Economics, Policy and Regulation in Europe*, Cheltenham, UK and Northampton, MA: Edward Elgar.

39 Vigren, A., (2017), "Competition in Swedish Passenger Railway: Entry in an Open Access Market and Its Effect on Prices." *Economics of Transportation* 11–12: 49–59.

40 Tomeš, Z., Kvizda, M., Jandová, M., & Rederer, V. (2016). Open access passenger rail competition in the czech republic. *Transport Policy*, 47, 203–211.

41 Tomeš, Z., Jandova, M., (2018), "Open access passenger rail services in Central Europe". *Res. Transp. Econ.* 72, 74-81.

**2. THEME N° 2 - L'ACCES AUX INFRASTRUCTURES ESSENTIELLES DU SYSTEME FERROVIAIRE : UNE NECESSAIRE POURSUITE DES EFFORTS POUR LEVER LES OBSTACLES A UNE OUVERTURE A LA CONCURRENCE REUSSIE**

## 2.1. Synthèse des fiches thématiques du thème n°2

**La tarification de l'accès au réseau ferroviaire et aux installations de service doit en favoriser un accès et une utilisation effectifs et optimaux.**

**Le montant des redevances d'accès au réseau ferroviaire s'élève à un peu plus de 6 milliards d'euros** qui se répartissent comme suit : 19 % du montant des redevances perçues correspond à l'application des tarifs visant à couvrir le coût directement imputable de gestion de l'infrastructure aux circulations ferroviaires (application de l'article 31 de la directive 2012/34/UE) et 81 % à l'application de majorations tarifaires (application de l'article 32 de la directive 2012/34/UE) versées par les entreprises ferroviaires (35 %) et l'État (46 %)

**Dans la poursuite des avancées accomplies depuis 2018, sous l'égide de l'Autorité, avec l'engagement de travaux conséquents de refonte, la structure de la tarification de l'accès au réseau ferroviaire doit toutefois encore évoluer sensiblement pour :**

- **favoriser une utilisation « effective et optimale » du réseau**, grâce à une structure de tarification adaptée aux capacités contributives des différents segments du marché des services de transport ferroviaire ; et
- **contribuer à un financement efficace du réseau**, grâce à un niveau de redevance suffisant, cohérent et fondé sur une référence aux coûts d'un opérateur efficace.

**S'agissant des installations de service, le calibrage approprié des redevances d'accès aux installations et aux prestations qui y sont fournies apparaît également stratégique pour envoyer les bons signaux économiques et les bonnes incitations à la fois aux opérateurs ferroviaires qui souhaitent y accéder et aux exploitants de ces installations de service** pour qu'ils fournissent un accès dans des conditions équitables et performantes. Le cadre législatif et réglementaire européen et national prévoit que les redevances d'accès aux installations de service ne doivent pas excéder le coût des prestations qui y sont fournies (prestations d'accès et prestations de service), majoré d'un bénéfice raisonnable, correspondant au taux de rémunération du capital. Un double enjeu découle de l'application de ce cadre :

- Le premier enjeu consiste à ce que le niveau du revenu autorisé perçu par les exploitants d'installations de service, égal à la somme des redevances d'accès qu'ils perçoivent, corresponde au maximum à la couverture d'un niveau de coûts encourus par les exploitants d'installations de service maîtrisé et optimisé.
- Le second enjeu consiste à ce que la structure des tarifs pratiqués par ces exploitants (i) reflète au mieux leur structure de coûts et (ii) incite à une utilisation vertueuse et optimale de l'installation de service par les opérateurs ferroviaire qui y accèdent.

**Si la tarification de l'accès aux installations de service a connu un certain nombre d'améliorations depuis 2016, il reste toutefois des avancées majeures à accomplir sur plusieurs axes, dont, notamment :**

- une amélioration de la stabilité et de la prévisibilité dans le temps des redevances ;
- une amélioration de l'adéquation entre, d'un côté, la décomposition et la structure des tarifs d'accès aux prestations proposées, et, de l'autre, la structure des coûts des exploitants d'installations de service et les modalités d'usage de ces installations ; et
- une amélioration de la connaissance des coûts relatifs à l'accès et à la fourniture de services dans ces installations et le développement des incitations à leur réduction.

## Synthèse des recommandations formulées dans le cadre des fiches thématiques

#	Recommandation	Acteur en charge	Mise en œuvre	Horizon
1	<b>Améliorer la structure des redevances d'utilisation du réseau ferroviaire</b> afin de favoriser un usage effectif et optimal du réseau	SNCF Réseau	Application d'un programme d'amélioration continue, partagé avec l'ART	Court terme
2	<b>Fonder le niveau des redevances d'utilisation du réseau ferroviaire sur des coûts de gestion de l'infrastructure optimisés</b>	SNCF Réseau État	Application d'un programme d'amélioration continue, partagé avec l'ART	Moyen terme
3	<b>Améliorer la stabilité et la prévisibilité des tarifs des installations de service</b>	Exploitants d'installations de service	Application d'un programme d'amélioration continue, partagé avec l'ART	Court terme
4	<b>Améliorer la cohérence entre la structure des tarifs et la structure des coûts des installations de service</b>	Exploitants d'installations de service		Moyen terme
5	<b>Fonder le niveau des redevances des installations de service sur des coûts optimisés</b>	Exploitants d'installations de service État	Dans le cadre du contrat pluriannuel entre le gestionnaire des gares et l'État et via des mesures réglementaires incitatives	Moyen terme
6	<b>Mettre en cohérence le décret applicable à la tarification des gares (décret n° 2003-194) avec les dispositions générales applicables aux installations de service (directive 2012/34/UE et décret n° 2012-70)</b>	État	Actualisation du décret n° 2003-194	Court terme

**Les conditions opérationnelles de l'accès au réseau ferroviaire et aux installations de service doivent significativement gagner en transparence, en simplicité et en efficacité.**

### L'accès au réseau ferroviaire

Les conditions opérationnelles de l'accès au réseau ferroviaire s'appliquent aux différentes phases de cet accès et particulièrement aux étapes :

- **de structuration des capacités (sillons) par le gestionnaire d'infrastructure**, qui gère ensuite leur allocation aux opérateurs ferroviaires dans le cadre du processus de commande de sillon ; et
- **de gestion opérationnelle des circulations ferroviaires**, qui consiste à réajuster l'allocation des capacités pendant l'exploitation des services ferroviaires, en cas de situations perturbées ou dégradées.

Depuis près de 9 ans, l'Autorité n'a cessé de constater de nombreuses pistes d'amélioration concernant l'ensemble des séquences de l'accès au réseau ferroviaire.

- En ce qui concerne l'étape de structuration des capacités, sa configuration actuelle, fondée sur le recueil des expressions de besoins des opérateurs ferroviaires, apparaît en premier lieu peu adaptée à un marché libéralisé des services de transport ferroviaire de voyageurs, car elle est susceptible d'orienter la structuration de l'offre de capacités sur la base des besoins de l'opérateur ferroviaire historique dominant et ne conduit ainsi pas nécessairement à une utilisation effective et optimale du réseau ferroviaire. En deuxième lieu, la planification des travaux et son interface avec le processus de répartition des capacités manque par ailleurs de transparence. En troisième lieu, l'accès des opérateurs ferroviaires n'est pas facilité par des systèmes d'information et outils informatiques du

gestionnaire d'infrastructure complexes d'accès, hétérogènes et parfois sujets à un manque de fiabilité.

- En ce qui concerne la gestion opérationnelle des circulations, les choix effectués par les agents de régulation manquent de traçabilité et sont parfois difficiles à relier aux règles de priorité des circulations prévues dans le document de référence du réseau.

#### L'accès aux installations de service

**Les services fournis dans les gares de voyageurs aux opérateurs ferroviaires (et à leurs passagers) doivent gagner en transparence et en lisibilité.** Le gestionnaire des gares de voyageurs, SNCF Gares & Connexions, ne propose pas aujourd'hui, dans le document de référence des gares, un véritable catalogue des prestations régulées avec, par exemple, une décomposition de services socles par catégorie de gares et des services additionnels dépendant du niveau de service dont les opérateurs ferroviaires (exploitant des SLO ou des services conventionnés) ont besoin.

**Si, à la suite d'un processus parfois chaotique entrepris depuis 2015, les prestations d'accès et de maintenance que SNCF Voyageurs propose aujourd'hui au sein de ses installations d'entretien des matériels roulants sont fondées sur une décomposition industrielle et opérationnelle satisfaisante d'opérations élémentaires par série de matériels roulants, l'offre de SNCF Voyageurs doit à présent progresser dans sa structure pour en faciliter (i) la lisibilité (regroupement de prestations similaires) et (ii) la bonne adéquation avec les différents niveaux de besoins des opérateurs ferroviaires tiers (par exemple : proposition de prestations forfaitaires fondées sur un pré-assemblage d'opérations élémentaires).**

**L'accès aux voies de garages des matériels roulants ferroviaires fait, pour sa part, face à un double enjeu :**

- **L'offre de voies exploitées par SNCF Réseau doit gagner en transparence, lisibilité et qualité de service** via, notamment, une homogénéisation et une digitalisation accrues et performantes des processus de réservations et de gestion des capacités.
- **SNCF Voyageurs doit mettre à disposition des opérateurs ferroviaires tiers, via une offre de référence régulée transparente et non discriminatoire, le parc de voies de garages qu'il ne met aujourd'hui à disposition que de ses propres activités de services de transport.**

#### Synthèse des recommandations dans le cadre des fiches thématiques

#	Recommandation	Acteur en charge	Mise en œuvre	Horizon
7	Faire évoluer la structuration et la répartition des capacités (sillons) sur le réseau ferroviaire vers un processus plus transparent et plus normatif	SNCF Réseau	Application d'un programme d'amélioration continue, partagé avec l'ART	Moyen terme
8	Poursuivre le renforcement du dispositif incitatif à la stabilité des capacités alloués (incitations réciproques)	SNCF Réseau ART État	Actualisation régulière du dispositif d'incitations réciproques	Court terme
9	Opérer une modernisation industrielle de la gestion opérationnelle des circulations sur le réseau ferroviaire (encourager le déploiement des postes de commande centralisée du réseau, notamment)	SNCF Réseau État	Mise en place d'un programme industriel et de financement déployé via le contrat de performance État / SNCF Réseau (et ses actualisations)	Moyen terme
10	Moderniser et simplifier les systèmes d'information de la gestion opérationnelle des circulations au bénéfice d'une plus grande efficacité du processus et de la transparence de son fonctionnement			Court terme
11	Améliorer la transparence et la lisibilité des prestations offertes dans les gares de voyageurs	SNCF G&C	Application d'un programme	Court terme

12	<b>Regrouper les prestations similaires et mettre en place des menus de prestations assemblées dans les offres régulées d'accès aux installations d'entretien des matériels roulants</b>	SNCF Voyageurs	d'amélioration continue, partagé avec l'ART	Court terme
13	<b>Homogénéiser et digitaliser les modalités d'accès aux voies de garage/remisage des trains</b>	SNCF Réseau		Court terme
14	<b>Structurer une offre d'accès transparente, équitable et non discriminatoire aux voies de garage/remisage exploitées par SNCF Voyageurs</b>	SNCF Voyageurs		Court terme

**La gouvernance des infrastructures essentielles ferroviaires demeure perfectible, en particulier s'agissant de l'indépendance et de l'autonomie effectives dont disposent les gestionnaires de l'infrastructure ferroviaire et des gares de voyageurs.**

**Le caractère transparent, non discriminatoire et équitable de l'accès au réseau ferroviaire et aux gares de voyageurs, pour l'ensemble des opérateurs ferroviaires, repose en grande partie sur le niveau d'indépendance décisionnelle et d'autonomie dont disposent les gestionnaires d'infrastructure et des gares.** Si l'indépendance de ces deux acteurs n'est pas une fin en soi, elle n'en constitue pas moins un moyen privilégié d'assurer des conditions d'accès compatibles avec l'arrivée d'opérateurs ferroviaires alternatifs, dans le cadre de l'ouverture à la concurrence.

**Le gestionnaire d'infrastructure, SNCF Réseau, est bien organisé sous la forme d'une société distincte de l'entreprise ferroviaire historique, SNCF Voyageurs, mais il est toutefois rattaché à la même maison mère, la holding SNCF, que SNCF Voyageurs.** Pour certains aspects de son activité - gestion de la trésorerie et du financement, prestations juridiques, maîtrise d'ouvrage des projets digitaux notamment -, SNCF Réseau doit recourir à des services partagés avec les autres entités du groupe SNCF, au niveau de la holding SNCF, ce qui peut poser question sur l'autonomie effective (financière, décisionnelle et de moyens) dont dispose SNCF Réseau sur ces aspects. En outre, SNCF Réseau perçoit des financements issus d'un fonds de concours, géré par l'État, abondé par les dividendes dégagés par SNCF Voyageurs, créant ainsi une dépendance spécifique, de fait, entre le niveau de santé financière de l'opérateur ferroviaire historique et le financement du gestionnaire d'infrastructure.

**Depuis le 1er janvier 2020, le gestionnaire des gares, SNCF Gares & Connexions, est organisé comme une société anonyme indépendante de l'opérateur ferroviaire historique et rattachée à SNCF Réseau.** Si cette évolution, issue de l'application de la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire, marque une avancée très positive, elle ne semble toutefois pas totalement régler le sujet de l'indépendance financière, décisionnelle et de moyens dont dispose réellement SNCF Gares & Connexions, en particulier vis-à-vis de SNCF Voyageurs. En effet, plus du tiers du montant des prestations régulées dans les gares de voyageurs provient de la facturation de prestations assurées par les personnels de SNCF Voyageurs pour le compte de SNCF Gares & Connexions. En outre, ces prestations sont fournies dans des conditions contractuelles<sup>42</sup> qui paraissent bien moins adaptées qu'un cadre de concurrence classique pour le marché (appels d'offres) à un pilotage opérationnel et économique effectif par SNCF Gares & Connexions des prestations réalisées par SNCF Voyageurs.

<sup>42</sup> Sous forme de contrats de coopération public-public.

## Synthèse des recommandations dans le cadre des fiches thématiques

#	Recommandation	Acteur en charge	Mise en œuvre	Horizon
11	<b>Améliorer la transparence et la lisibilité des prestations offertes dans les gares de voyageurs</b>	SNCF G&C	Application d'un programme d'amélioration continue, partagé avec l'ART	Court terme
12	<b>Regrouper les prestations similaires et mettre en place des menus de prestations assemblées dans les offres régulées d'accès aux installations d'entretien des matériels roulants</b>	SNCF Voyageurs		Court terme
13	<b>Homogénéiser et digitaliser les modalités d'accès aux voies de garage/remisage des trains</b>	SNCF Réseau		Court terme
14	<b>Structurer une offre d'accès transparente, équitable et non discriminatoire aux voies de garage/remisage exploitées par SNCF Voyageurs</b>	SNCF Voyageurs		Court terme
15	<b>À défaut d'une séparation du groupe SNCF, revoir le fonctionnement du CA de SNCF Réseau pour réduire toute influence de la part d'une autre entité du groupe SNCF</b>	État Parlement	Évolutions législative et réglementaire	Moyen terme
16	<b>Renforcer l'indépendance organisationnelle et décisionnelle du gestionnaire d'infrastructure en étendant le périmètre des fonctions essentielles à la gestion du trafic et la planification de l'entretien d'une part, et à la définition de la politique d'investissement, d'autre part.</b>	Commission européenne Parlement européen État parlement	Évolutions législative et réglementaire	Moyen terme
17	<b>Réduire au maximum le périmètre des fonctions mutualisées au niveau de la <i>holding</i> SNCF</b>	SNCF	Évolution interne	Court terme
18	<b>Procéder à la publication annuelle d'un rapport portant sur le respect par SNCF Réseau de son code de bonne conduite ainsi que sur l'évaluation objective de son indépendance, comportant des recommandations visant à la renforcer</b>	ART	Publication d'un rapport annuel	Court terme
19	<b>Renforcer l'effectivité de l'indépendance organisationnelle et décisionnelle de SNCF Gares &amp; Connexions vis-à-vis des prestations réalisées par les autres entités du groupe SNCF, en particulier SNCF Voyageurs</b>	SNCF G&C	Renforcement du pilotage opérationnel et économique des prestations réalisées par les autres entités du groupe SNCF	Court terme
20	<b>Développer au sein des contrats qui lient les deux gestionnaires d'infrastructures essentielles (SNCF Réseau et SNCF Gares &amp; Connexions) à l'État et/ou à travers des mesures réglementaires incitatives, un cadre stratégique plus ambitieux, plus précis et plus incitatif à la performance, au bénéfice du système ferroviaire.</b>	État SNCF Réseau SNCF G&C	Actualisation du contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau, contrat entre l'État et le gestionnaire des gares, développement de mesures réglementaires incitatives (par exemple pour renforcer le pilotage des investissements afférents au réseau ferroviaire)	Moyen terme

**2.2. Sous-Thème 2-1 : Le versant tarifaire de l'accès à l'infrastructure ferroviaire et aux installations de service ferroviaires : des avancées et des signaux économiques à consolider**

**2.2.1. Fiche thématique n°4 : Tarification des redevances d'accès et financement de l'infrastructure, un enjeu : veiller à n'écarter aucune circulation susceptible d'acquitter des redevances couvrant au moins le coût marginal tout en contribuant à la couverture des coûts fixes du réseau**

## Synthèse

Afin de favoriser l'exercice efficace d'une concurrence transparente, loyale et équitable entre services de transport ferroviaire de voyageurs, le système de tarification des redevances perçues pour l'accès à l'infrastructure ferroviaire doit (i) favoriser une « *utilisation effective et optimale* » de l'infrastructure ferroviaire et (ii) contribuer au financement de l'infrastructure ferroviaire sur la base de coûts de gestion de cette infrastructure faisant l'objet de mesures incitatives visant à leur réduction.

Pour ce faire, il convient :

- **en premier lieu**, que la structure des redevances, singulièrement celle des majorations tarifaires, reflète au mieux la capacité contributive du marché aval des services de transport. Ceci implique (i) de segmenter le marché aval de manière à prendre le mieux en compte des catégories de passagers homogènes du point de vue de la sensibilité de la demande de transport ferroviaire au prix des titres de transport et (ii) de fonder l'application des majorations sur la base d'unités de tarification mesurant au mieux la capacité des segments de marché à acquitter ces majorations ;
- **en deuxième lieu**, que les coûts de gestion de l'infrastructure, pris comme référence du montant maximum que les redevances d'accès sont susceptibles de couvrir, correspondent à des coûts faisant l'objet de mesures incitatives visant à leur réduction, tel que le prévoit le cadre législatif européen.

## 1. Les objectifs à atteindre

Le système de tarification des redevances perçues pour l'accès à l'infrastructure ferroviaire et à l'ensemble des prestations minimales<sup>43</sup> doit répondre à deux objectifs :

1. **Favoriser une « utilisation effective et optimale » de l'infrastructure ferroviaire.** Il s'agit donc principalement de n'exclure aucun segment de marché qui peut au moins s'acquitter des redevances couvrant les coûts directement imputables aux circulations de ce segment.
2. **Contribuer au financement de l'infrastructure ferroviaire :** l'article 31 de la directive 2012/34/UE prévoit une affectation des montants des redevances d'accès à l'infrastructure à son financement. Le système de tarification des redevances doit être établi :
  - en cohérence avec les objectifs de maintien et de développement de l'infrastructure ferroviaire, au bénéfice de ses utilisateurs (services de transport ferroviaire) ;
  - en complément des autres sources de financement de l'infrastructure ferroviaire (subventions publiques d'exploitation et/ou d'investissement) ;
  - en cohérence avec des mesures d'incitation à la réduction des coûts de fourniture de l'infrastructure et du niveau des redevances d'accès.

**Ces objectifs sont au cœur de l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs.** Dans ce nouveau contexte, le système de tarification des redevances d'accès (i) doit permettre un accès tarifaire effectif et économiquement viable à tous les segments de marché susceptibles de circuler sur l'infrastructure ferroviaire et de s'acquitter au moins du coût directement imputable aux circulations de ce segment, et (ii) doit par ailleurs éviter de constituer, par sa structure, une barrière à l'entrée pour de nouveaux entrants.

## 2. Le cadre juridique applicable

- **Directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 modifiée** établissant un espace ferroviaire unique européen. L'objet des principaux articles relatifs au système de tarification des redevances d'accès est précisé ci-après :

Article	§	Sujet
26		Le système de tarification des redevances d'accès doit permettre une <b>utilisation effective et optimale de l'infrastructure ferroviaire.</b>
30	1	Le gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire doit être encouragé par des mesures incitatives à la <b>réduction de ses coûts et du niveau des redevances d'accès.</b>
30	3	Les mesures d'incitation à la réduction du niveau des coûts du gestionnaire de l'infrastructure et du niveau des redevances d'accès doivent être prévues par <b>un contrat conclu entre l'autorité compétente et le gestionnaire de l'infrastructure, par des mesures réglementaires, ou par une combinaison de mesures d'incitation visant à réduire les coûts dans le contrat et le niveau des redevances par des mesures réglementaires.</b>
31	1	Les redevances d'utilisation de l'infrastructure perçues doivent être affectées au financement des activités du gestionnaire d'infrastructure.

<sup>43</sup> L'annexe I de la directive 2012/34/UE dispose que l'ensemble des prestations minimales comprend : a) le traitement des demandes de capacités de l'infrastructure ferroviaire ; b) le droit d'utiliser les capacités accordées ; c) l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire, y compris les branchements et aiguilles du réseau ; d) le contrôle de la circulation des trains, y compris la signalisation, la régulation, le dispatching ainsi que la communication et la fourniture d'informations concernant la circulation des trains ; e) l'utilisation du système d'alimentation électrique pour le courant de traction, le cas échéant ; f) toute autre information nécessaire à la mise en œuvre ou à l'exploitation du service pour lequel les capacités ont été accordées.

Article	§	Sujet
31	3	<b>Principe général</b> de tarification de l'accès à l'infrastructure et à l'ensemble des prestations minimales qui y sont fournies : les redevances perçues sont égales au <b>coût directement imputable</b> à l'exploitation du service ferroviaire.
31	4	Il est possible d'inclure une redevance au titre de la rareté des capacités d'une section identifiable de l'infrastructure pendant des périodes de saturation.
32	1	<b>Exception au principe général</b> de tarification de l'accès à l'infrastructure et à l'ensemble des prestations minimales qui y sont fournies : il est possible de mettre en place des <b>majorations tarifaires</b> afin de procéder au recouvrement total des coûts encourus par le gestionnaire de l'infrastructure et si le marché s'y prête, sans cependant que soient exclus de l'utilisation des infrastructures des segments de marché qui peuvent au moins acquitter le coût directement imputable à l'exploitation du service ferroviaire.
32	1	<b>Pour l'application des majorations tarifaires, trois segments de marché doivent a minima être prévus</b> : le segment des services de transport de voyageurs librement organisés, le segment des services de transport de voyageurs conventionnés et le segment des services de transport de marchandises. <b>Les gestionnaires de l'infrastructure peuvent procéder à une différenciation plus poussée des segments de marché en fonction des marchandises ou des passagers transportés.</b>
32	3	<b>Il est possible de couvrir les coûts de long terme liés à des projets futurs d'investissements ou achevés après 1988 grâce à la tarification de l'accès</b> , pour autant qu'il s'agisse de projets améliorant le rendement et/ou la rentabilité et qui, dans le cas contraire, ne pourraient pas ou n'auraient pas pu être mis en œuvre.
56	6	Des négociations sont possibles entre les candidats et un gestionnaire de l'infrastructure s'agissant du niveau des redevances d'utilisation de l'infrastructure pour autant qu'elles se déroulent sous l'égide de l'autorité de régulation, qui s'assure du respect des principes tarifaires

- **Règlement d'exécution (UE) 2015/909 de la Commission du 12 juin 2015** concernant les modalités de calcul du coût directement imputable à l'exploitation du service ferroviaire ;
- **Code des transports, notamment les articles L. 2111-25 et L. 2133-5** dans leur rédaction issue de l'ordonnance n° 2019-183 du 11 mars 2019 relative au cadre de fixation des redevances liées à l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire ainsi qu'à l'élaboration et à l'actualisation du contrat entre l'État et SNCF Réseau ;
- **Décret n° 97-446 du 5 mai 1997 modifié** relatif aux redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national perçues par SNCF Réseau. Les principaux articles relatifs au système de tarification des redevances d'accès sont précisés ci-après :

Article	Sujet
4	<b>Redevances destinées à couvrir le coût directement imputable</b> à l'exploitation du service ferroviaire : redevance de circulation et redevance de circulation électrique.
6 <sup>44</sup>	<b>Majoration de redevance d'infrastructure</b> pour des segments particuliers du marché <b>destinée à procéder au recouvrement total des coûts encourus par le gestionnaire d'infrastructure</b> si le marché s'y prête : redevance de marché, dont le montant peut être modulé.
6-1	<b>Majoration de redevance d'infrastructure applicable</b> aux services conventionnés <b>destinée à procéder au recouvrement total des coûts encourus par le gestionnaire d'infrastructure</b> si le marché s'y prête : redevance d'accès, payée par Ile-de-France Mobilités pour les services de transports dont il est l'autorité organisatrice de transports et par l'État pour tous les autres services conventionnés.
7	<b>Redevances adaptées, en application des dispositions de l'article 32 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003</b> , pouvant être fixées ou maintenues lorsqu'à la demande d'un tiers public ou privé des aménagements particuliers sont réalisés pour améliorer les performances offertes par le réseau ferré national (redevances fondées sur les coûts de long terme), ou pour répondre aux besoins du demandeur.

<sup>44</sup> En conjonction avec l'article 31 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 modifié relatif à l'utilisation du réseau ferroviaire.

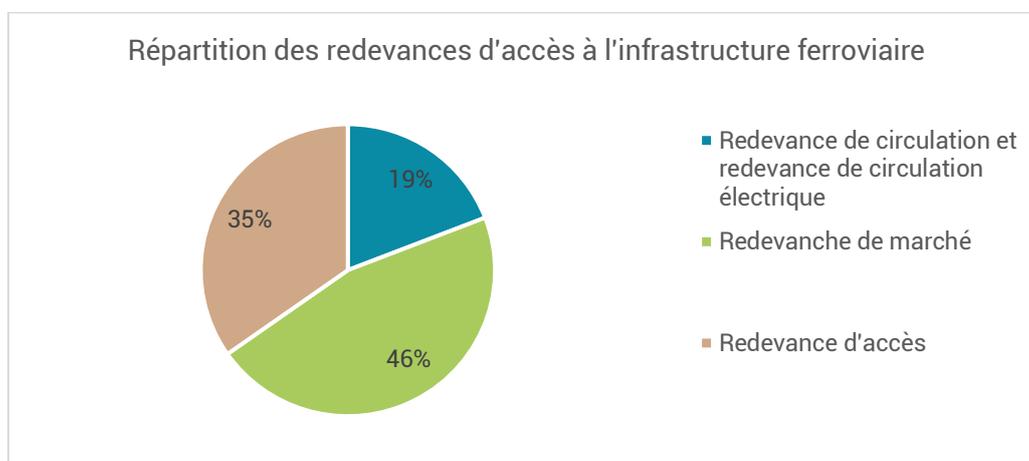
- **Décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 modifié** relatif à l'utilisation du réseau ferroviaire ;
- **Décision du Conseil d'État n° 431748 du 27 novembre 2020** annulant partiellement l'avis n° 2019-005 du 7 février 2019 rendu par l'Autorité sur la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national pour l'horaire de service 2020<sup>45</sup>.

### 3. Rappel des observations, diagnostics et recommandations formulés par l'Autorité depuis 2016

Dans le cadre juridique rappelé en section 2, le système de tarification des redevances d'accès à l'infrastructure distingue :

- **Les redevances visant à couvrir le coût directement imputable**, assimilable au coût marginal d'utilisation de l'infrastructure (article 31 de la directive 2012/34/UE, article 4 du décret n° 97-446 du 5 mai 1997), à savoir la redevance de circulation et la redevance de circulation électrique ;
- **Les majorations de redevances visant à couvrir les coûts fixes de l'infrastructure** (article 32 de la directive 2012/34/UE, articles 6 et 6-1 du décret n° 97-446 du 5 mai 1997, article 31 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003), à savoir la redevance de marché et la redevance d'accès<sup>46</sup> proprement dite.

Le poids de ces différentes redevances dans le total des redevances d'accès à l'infrastructure, dont le montant total annuel s'élève à un peu plus de 6 milliards d'euros, est représenté dans le graphique suivant :



Source : ART, à partir de données de SNCF Réseau en M€ 2021 et sur la base d'hypothèses de trafic 2019.

**Depuis 2016, le système de tarification des redevances d'accès a fait l'objet de nombreuses recommandations de la part de l'Autorité et un certain nombre de progrès ont été accomplis.** Ces éléments peuvent être structurés autour des quatre thèmes suivants : (i) l'estimation du coût directement imputable qui fonde les redevances perçues au titre de l'article 31 de la directive 2012/34/UE (section 3.1.), (ii) la détermination et l'allocation des coûts complets afférents à la gestion de l'infrastructure, qui fixent le niveau maximum que les redevances d'accès

<sup>45</sup> Dans cette décision, le Conseil d'État a posé les critères méthodologiques présidant à l'analyse de la soutenabilité des redevances applicables aux services conventionnés que l'Autorité applique depuis son avis n° 2021-004 du 28 janvier 2021. Plus précisément, il s'agit d'évaluer dans quelle mesure la hausse desdites redevances ne conduirait pas les autorités organisatrices de transport régionales « à prendre des mesures susceptibles d'affecter sensiblement l'utilisation de l'infrastructure ».

<sup>46</sup> La redevance d'accès en tant que majoration tarifaire acquittée au titre de l'accès à l'infrastructure ferroviaire par les services conventionnés ne doit pas être confondue avec le terme générique de redevance d'accès à l'infrastructure ferroviaire qui englobe l'ensemble des composantes des péages d'accès à l'infrastructure ferroviaire.

peuvent contribuer à couvrir (section 3.2.), (iii) les majorations tarifaires applicables aux services de transport ferroviaire librement organisés (section 3.3.) et (iv) les majorations tarifaires applicables aux services de transport ferroviaire conventionnés (section 3.4.).

### 3.1. Sur l'estimation du coût directement imputable

#### ▪ Enjeux :

Selon les principes fondamentaux de la théorie économique, **la tarification au coût marginal, qui peut être assimilé au coût directement imputable d'après le règlement d'exécution 2015/909 de la Commission européenne, représente un optimum de premier rang** en termes de bien-être social, au sens où elle permet de maximiser le surplus collectif.

**L'enjeu consiste à déterminer les paramètres à prendre en compte pour l'estimation de ce coût directement imputable** afin qu'il corresponde au plus près au coût marginal d'accès à l'infrastructure ferroviaire au sens de la théorie économique. Cette estimation représente le niveau tarifaire minimum permettant l'accès à l'infrastructure ferroviaire pour les services de transport.

**En pratique, le gestionnaire d'infrastructure, SNCF Réseau, détermine le coût directement imputable à l'aide d'estimations économétriques**, conformément aux dispositions de l'article 6 du règlement d'exécution 2015/909 de la Commission européenne, en veillant à adopter des méthodes pertinentes.

#### ▪ Recommandations et progrès réalisés :

**Une série d'améliorations a été réalisée par SNCF Réseau pour la construction de la tarification de l'horaire de service 2019** en réponse aux recommandations et demandes formulées par l'Autorité dans son avis n° 2017-006 du 1<sup>er</sup> février 2017 :

- **L'utilisation comme unité d'œuvre supplémentaire, en plus du train-kilomètre, de la tonne-kilomètre**, qui est jugée particulièrement pertinente dans la mesure où le coût de certains actifs de l'infrastructure ferroviaire dépend principalement du tonnage des trains circulant sur le réseau ;
- **L'intégration d'une nouvelle méthode d'estimation économétrique** permettant de déterminer les coûts marginaux de manière plus précise qu'avec les méthodes appliquées pour les horaires de service précédents.

**Ces premières avancées ont conduit à une diminution significative du coût directement imputable, de plus de 40 %** (le poids de la redevance de circulation dans le total des redevances a ainsi évolué de 25 % à un peu moins de 19 %) et, par conséquent, du montant des redevances assurant sa couverture et représentant le niveau minimum de tarif d'accès à l'infrastructure ferroviaire.

### 3.2. Sur la détermination des coûts complets afférents à la gestion de l'infrastructure

#### ▪ Enjeux

Les enjeux relatifs à la détermination des coûts complets afférents à la gestion de l'infrastructure sont doubles :

- **S'assurer du respect des dispositions législatives européennes comme nationales :**
    - d'une part, conformément aux dispositions du droit européen, le montant des redevances d'accès ne doit pas excéder le coût complet afférent à la gestion de l'infrastructure ;
    - d'autre part, conformément aux dispositions du droit français, le total des redevances acquittées par les services de transport ferroviaire de voyageurs conventionnés ne doit pas excéder le coût complet de gestion de l'infrastructure affectable à ces services ;
  - **Disposer d'un niveau de référence et d'une modélisation de la dynamique des coûts totaux encourus par le gestionnaire de l'infrastructure.** Ce niveau de référence et cette modélisation de la dynamique des coûts est nécessaire pour la mise en place d'un système d'incitations à la baisse du niveau des coûts et des redevances d'accès.
- #### ▪ Recommandations et progrès réalisés

L'Autorité a souligné, dans son avis n° 2020-016 du 6 février 2020, la nécessité d'envisager une modification de la méthode d'allocation des coûts fixes communs de gestion de l'infrastructure. SNCF Réseau utilisait en effet le trafic circulé comme clé de répartition de ces coûts ; or ceux-ci sont, par nature, peu liés au niveau de trafic réalisé.

En réponse à la demande de l'Autorité, SNCF Réseau a entamé la mise en œuvre de travaux d'allocation des coûts communs à l'aide de la méthode de Moriarity<sup>47</sup>. Cette méthode consiste à répartir les coûts par activité au prorata des coûts de fourniture isolée autrement nommés « *coûts de faire cavalier seul* ». Il s'agit d'une première avancée significative qui a été soulignée par l'Autorité dans son avis n° 2020-049 du 30 juillet 2020.

### 3.3. Sur les majorations tarifaires applicables aux services de transport ferroviaire de voyageurs librement organisés

#### ▪ Enjeux

L'enjeu consiste à segmenter la structure de ces majorations tarifaires afin qu'elles reflètent au mieux le potentiel du marché aval, tout en veillant à ce que leur niveau soit soutenable pour chaque segment de marché auquel elles s'appliquent.

#### ▪ Recommandations et progrès réalisés

L'horaire de service 2019 a constitué une première avancée au niveau de la mise en place des majorations tarifaires des activités de transport non conventionnées. En effet, l'Autorité a noté, dans son avis n° 2018-045 du 11 juin 2018, que SNCF Réseau a cherché à mettre en place une segmentation se rapprochant progressivement de l'organisation du marché aval et construite par axe géographique, tout en distinguant les circulations sur lignes à grande vitesse de celles sur lignes classiques.

---

<sup>47</sup> Une illustration de la méthode de Moriarity est proposée en annexe.

**Une seconde avancée a pu être constatée à partir de l'horaire de service 2021 et a été accueillie favorablement par l'Autorité dans son avis n° 2020-016 du 6 février 2020.** Au niveau de la segmentation, SNCF Réseau a procédé à un regroupement d'axes géographiques considérés comme étant comparables entre eux à l'aide de critères que sont l'intensité de la concurrence intermodale et la taille de marché. Des modulations tarifaires ont par ailleurs été mises en œuvre afin de renforcer le lien entre tarification et potentiel de marché : (i) une modulation horaire visant à majorer les tarifs en heures de pointe et les minorer en heures creuses ; (ii) une modulation à la capacité d'emport visant à majorer les tarifs pour les circulations en unités multiples et les minorer pour les circulations en unités simples ; (iii) la mise en place d'une tarification spécifique pour les sections de segment qualifiées d'« aménagement du territoire » (à partir d'un critère de substitution possibles par des circulations TER ou TET et de critères économiques) consistant à appliquer une redevance de marché nulle sur ligne classique sur la section concernée. Au niveau des majorations tarifaires, SNCF Réseau a procédé à un rééquilibrage pour chaque segment afin de mieux tenir compte de sa capacité contributive, tout en veillant à la soutenabilité de la tarification mise en place.

### ***3.4. Sur les majorations tarifaires applicables aux services de transport ferroviaire de voyageurs conventionnés***

**L'enjeu consiste à mettre en place des majorations conçues pour refléter la disposition à payer des segments de marché (i) tout en ne dépassant pas la part du coût complet de gestion de l'infrastructure attribuable aux services de transport ferroviaire de voyageurs conventionnés et (ii) en vérifiant la soutenabilité des niveaux tarifaires appliqués pour un service bénéficiant d'une contribution d'une autorité organisatrice de transport.**

- **Avancées déjà réalisées**

**Des avancées ont été obtenues par l'Autorité sur la segmentation et la modulation des redevances.** Ainsi, s'agissant de la question de la segmentation tarifaire, l'Autorité a relevé, dans son avis n° 2018-045 du 11 juin 2018, les progrès liés à la mise en place d'une redevance de marché linéaire par autorité organisatrice de transport : un barème, exprimé par sillon-kilomètre, est appliqué pour chacune d'entre elles, engendrant une meilleure lisibilité sur les contributions versées à l'opérateur. De nouvelles dispositions seront par ailleurs mises en œuvre à partir de l'horaire de service 2022 pour la redevance de marché : (i) la mise en place d'une modulation horaire visant à majorer les tarifs en heures de pointe et à les minorer en heures creuses ; (ii) la mise en place d'une tarification spécifique selon la catégorie de ligne visant à majorer les tarifs sur les lignes UIC 2 à 6 et à les minorer sur les lignes UIC 7 à 9 ; (iii) la mise en place d'une tarification incitative au développement du trafic visant à appliquer une remise de 50% sur le tarif pour les sillons-km allant au-delà d'un seuil préalablement fixé (égal au trafic de l'année 2019).

**Toutefois, l'Autorité a rejeté à deux reprises les majorations tarifaires prévues pour les services de transport ferroviaire de voyageurs conventionnés** (avis n° 2020-016 du 6 février 2020 et avis n° 2020-049 du 30 juillet 2020), en raison de la mise en œuvre par SNCF Réseau d'une indexation importante des redevances d'accès applicables aux services de transport ferroviaire de voyageurs conventionnés (+ 2,9 % entre 2020 et 2021, + 3,2 % entre 2021 et 2022 et + 3,4 % entre 2022 et 2023), fondée entièrement sur des objectifs de majorations tarifaires par région conçues comme des variables d'ajustement budgétaire et non élaborées suivant une approche économique conforme aux dispositions du cadre législatif et réglementaire européen et national (segmentation pertinente, évaluation de la soutenabilité des majorations prévues par segment, etc.).

**Dans le cadre des tarifs soumis à l'avis de l'Autorité qui figurent dans le document de référence du réseau pour l'horaire de service 2022, SNCF Réseau a finalement revu à la baisse les indexations prévues pour ces majorations tarifaires et s'est engagé à conduire un programme de travail destiné à améliorer significativement les fondements économiques de son système de tarification des redevances d'accès à l'infrastructure.** Ce programme comprend différents axes de travail, dont notamment :

- aux fins d'améliorer l'allocation des coûts de gestion de l'infrastructure communs à l'ensemble des services de transport, le développement d'une comptabilité de régulation permettant de déterminer le niveau du coût complet de gestion de l'infrastructure et de l'allouer à chaque catégorie de service de transport (services de transport ferroviaire de voyageurs librement organisés, services de transport ferroviaire de voyageurs conventionnés – par région –, services de transport ferroviaire de marchandises) ;
- le développement d'une segmentation des marchés plus fine (aujourd'hui un segment correspond à une région) ;
- un cadre d'analyse de la soutenabilité des majorations tarifaires.

## 4. Constats, état des lieux

### 4.1. L'état des lieux peut être structuré autour de l'architecture actuelle du système de tarification des redevances d'accès proposé par SNCF Réseau

		Services de transport ferroviaire de voyageurs librement organisés	Services de transport ferroviaire de voyageurs conventionnés
Redevances visant à couvrir le coût directement imputable (article 31)	Redevance de circulation et redevance de circulation électrique	<p>Nécessité de poursuivre les améliorations au niveau du travail d'estimation du coût directement imputable<sup>48</sup>, en particulier sur la réalisation d'estimations économétriques à l'aide de données de panel. En outre, des travaux sont en cours de réalisation par SNCF Réseau sur certains points spécifiques supplémentaires<sup>49</sup> :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Collecte de données réelles de coût de renouvellement à la place de données simulées ;</li> <li>- Elargissement du périmètre des travaux d'estimation économétrique aux installations fixes de traction électrique.</li> </ul>	
Majorations visant à couvrir les coûts encourus au-delà du coût directement imputable (article 32)	Redevance de marché	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le niveau global des majorations tarifaires correspond à une simple soustraction entre un niveau total de redevances indexées et les redevances visant à couvrir le coût directement imputable.</li> <li>- Ce niveau sera susceptible d'évoluer avec une amélioration de la connaissance des coûts complets de gestion de l'infrastructure, en particulier s'agissant de la part des coûts complets de gestion de l'infrastructure affectable aux services de transport conventionnés.</li> </ul>	
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- La segmentation des marchés est encore trop liée à la géographie des liaisons.</li> <li>- Elle doit davantage refléter les catégories de passagers transportés selon l'élasticité-prix de la demande sur le marché des services de transport ferroviaire librement organisés.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La segmentation actuelle des marchés est purement administrative (un segment de marché par autorité organisatrice de transports).</li> <li>- La segmentation doit évoluer pour mieux refléter la capacité contributive des services de transport ferroviaire conventionnés.</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Associée à la segmentation actuelle des marchés, l'unité de tarification (aujourd'hui le train-kilomètre) ne constitue pas un indicateur pertinent de soutenabilité des majorations pour les segments de marché.</li> <li>- Dans ce contexte, l'usage de cette unité peut décourager les circulations de trains additionnelles car elle n'est liée ni au remplissage effectif du train, ni aux revenus qu'un train est susceptible de générer.</li> </ul>	
	Redevance d'accès <sup>50</sup>		La redevance d'accès correspond à un montant forfaitaire par autorité organisatrice de transports (AOT). Son niveau pourra être adapté selon le niveau de coût complet de gestion de l'infrastructure attribuable aux services conventionnés, par AOT.

<sup>48</sup> Recommandation formulée par l'Autorité dans son avis n° 2018-045 du 11 juin 2018

<sup>49</sup> L'Autorité a pris acte de ces travaux dans ses avis n° 2019-005 du 7 février 2019 et n° 2020-016 du 6 février 2020.

<sup>50</sup> La redevance d'accès, qui n'est appliquée qu'aux services conventionnés, est versée par l'Etat à SNCF Réseau, sauf en région Île-de-France où elle est versée par Île-de-France Mobilités à SNCF Réseau. L'état des lieux relatif aux redevances de marché intègre la redevance d'accès versée par Île-de-France Mobilités.

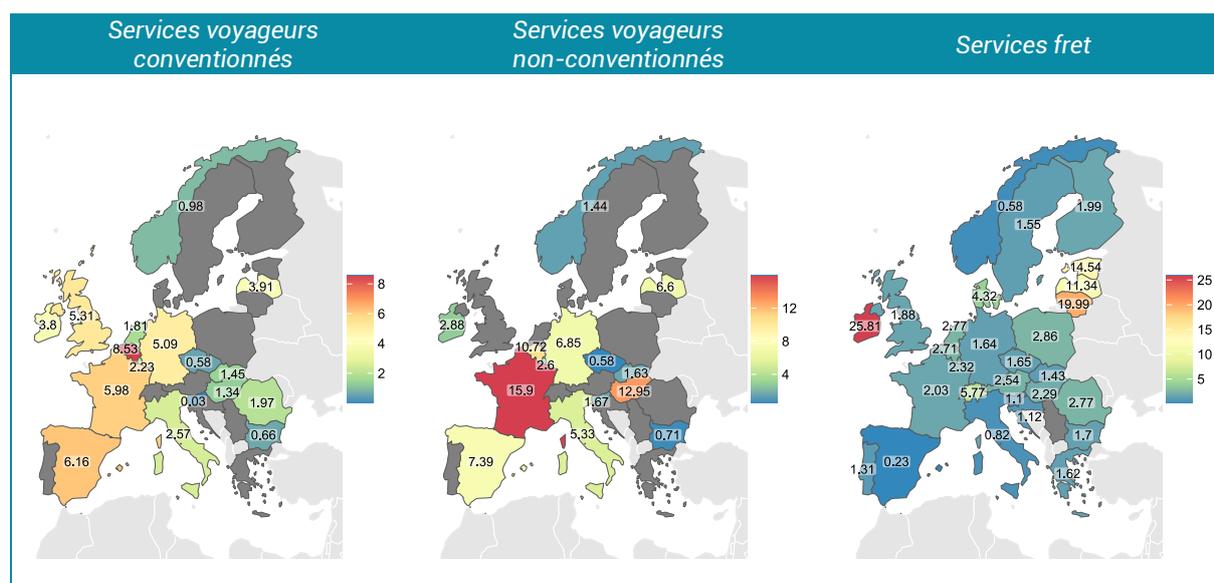
#### 4.2. Les redevances d'accès au réseau français pour les services de voyageurs sont deux fois supérieures à la moyenne européenne en raison du niveau très élevé de celles payées par les services librement organisés

Les redevances d'accès au réseau ferroviaire perçues auprès des entreprises ferroviaires sont significativement plus élevées par train-km en France pour les services voyageurs avec un niveau de 9,17 euros par train.km en 2019 (hors intégration du montant de la redevance d'accès payée par l'État et Île-de-France Mobilités pour les services conventionnés), contre 4,50 euros par train.km en moyenne dans les pays européens.

Ce niveau élevé se concentre sur les services voyageurs non-conventionnés (15,9 euros par train-km en France, soit un niveau plus de deux fois plus élevé que les niveaux observés en Allemagne, Espagne et Italie).

Cependant, la forte capacité d'emport des trains aptes à la grande vitesse en France (et de l'emport effectif qui en découle) permet au transporteur de répartir ce coût sur une offre de sièges commercialisés très supérieure à celle des autres pays européens.

Redevances d'accès payées en 2019 par les entreprises ferroviaires (en euros par train-km) (hors redevance d'accès payée par l'Etat et Île-de-France Mobilités pour la France)



Source : IRG-Rail 2020

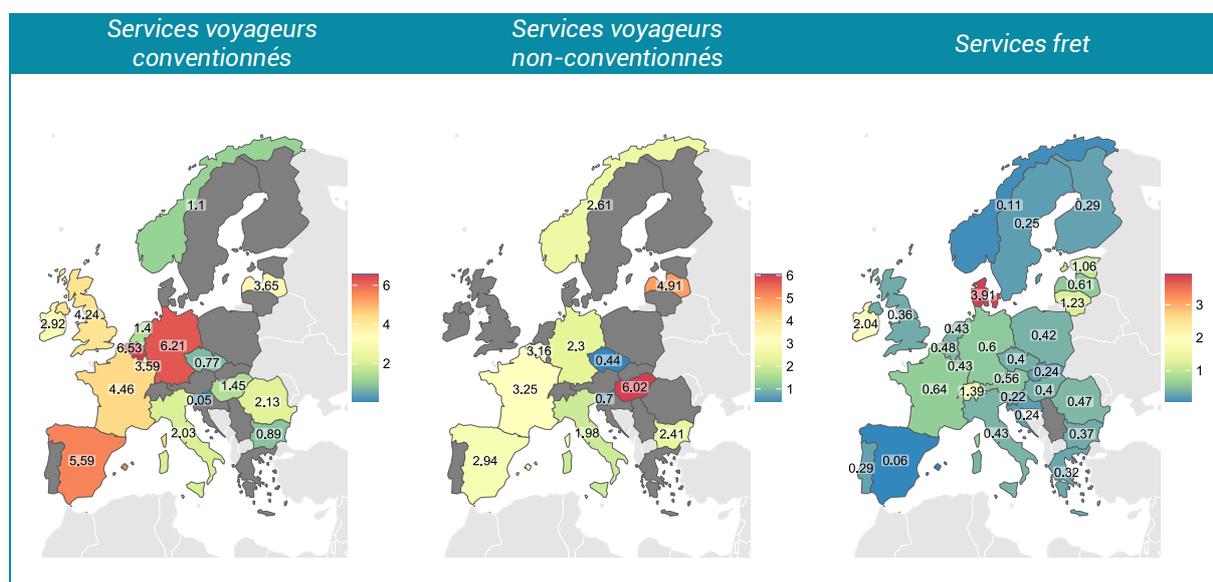
Pour les services conventionnés, si le niveau de redevance moyen payé directement par les entreprises ferroviaires au gestionnaire d'infrastructure (5,98 euros par train-km en France) est relativement proche de celui observé en Espagne (6,16 euros), légèrement plus élevé que celui observé au Royaume-Uni (5,31 euros) et en Allemagne (5,09 euros), et significativement plus élevé que celui observé en Italie (2,57 euros), il est important de noter que **la redevance d'accès payée par l'État et Île-de-France Mobilités (Trains d'équilibre du territoire, TER, Transilien et RER) représente un niveau de redevance additionnel perçu par le gestionnaire d'infrastructure français de 7,93 euros par train-km**. Les autres pays européens (hors Estonie) ne mentionnent pas de redevance additionnelle pour les services conventionnés perçue via un concours public.

À titre informatif, et par souci d'exhaustivité, pour les services de fret, le niveau moyen de redevances par train-km (2,03 euros en France) est en revanche proche de la moyenne européenne (2,31 euros).

**Rapportés au nombre de passagers.km et au nombre de tonnes.km effectivement réalisés, les écarts entre niveaux de redevances d'accès au réseau ferroviaire apparaissent plus faibles entre pays européens. Plus précisément, les redevances d'accès au RFN s'établissent, en France, à un niveau :**

- supérieur pour les services non-conventionnés (3,25 centimes d'euro par passager.km) par rapport à celui observé en moyenne dans les autres pays européens mais inférieur aux niveaux observés en Allemagne, en Belgique et en Espagne ;
- légèrement supérieur pour les services de fret (0,64 centimes d'euros par tonne.km) à celui observé dans les autres pays européens.

Redevances d'accès au réseau payées en 2019 par les entreprises ferroviaires (en centimes d'euro par passager.km (voyageurs) et par tonne.km (fret)) (hors redevance d'accès payée par l'Etat et Île-de-France Mobilités pour la France)



Source : IRG-Rail 2020

## 5. Pistes d'action et recommandations

**S'agissant du système de tarification des redevances d'accès à l'infrastructure, les principales recommandations concernent la structure et le niveau des majorations tarifaires.** Ces dernières correspondent, selon la théorie économique, à une tarification au-delà du coût marginal visant à permettre la couverture des coûts fixes et conduisant à un optimum de second rang en termes de bien-être social.

**Selon la théorie économique et en ligne avec les dispositions de la directive 2012/34/UE, la structure des majorations tarifaires devrait reposer sur une segmentation fondée sur l'identification de classes de passagers présentant des élasticités-prix de la demande homogènes.** Poussé à l'extrême, le raisonnement théorique conduirait à assimiler chaque passager, disposant d'une élasticité-prix de la demande qui lui est spécifique, à un segment de marché. Plus son élasticité-prix de la demande est faible, moins le passager est sensible au prix du billet et plus l'entreprise ferroviaire peut répercuter sur le prix de son billet une majoration tarifaire élevée. Selon la théorie économique et la directive, l'application des majorations tarifaires n'est pas directement liée au nombre de trains qui circulent ou à la distance parcourue mais à la possibilité de répercuter les majorations tarifaires sur le prix des titres de transport des voyageurs sans écarter la demande émanant de ces voyageurs.

**La couverture des coûts fixes de l'infrastructure pourrait également être assurée dans le cadre de la mise en œuvre de la part fixe (forfait/abonnement ou dispositif équivalent) d'un tarif binôme.**

Un tel tarif spécifie un forfait ou prix d'abonnement (part fixe), que l'entreprise ferroviaire doit acquitter pour pouvoir utiliser l'infrastructure ; elle peut alors faire circuler tous ses trains à un prix unitaire (part variable) correspondant au coût directement imputable à leurs circulations (coût marginal). Là encore, la détermination du forfait ou prix d'abonnement optimal nécessite de connaître le surplus de l'entreprise ferroviaire et donc sa propre demande. Si elle peut être adaptée aux services conventionnés, où la concurrence se fait *pour* le marché, une telle structure tarifaire n'apparaît pas adaptée aux services librement organisés, où la concurrence se fait *dans* le marché : le forfait ou prix d'abonnement étant indépendant du nombre de trains circulant effectivement sur l'infrastructure, il est susceptible de constituer une barrière à l'entrée pour un nouvel entrant, dont la part de marché est inférieure à celle de l'opérateur historique.

**En tout état de cause, le niveau des majorations tarifaires ne peut pas excéder un niveau qui conduise à ce que le total des redevances d'accès à l'infrastructure excède le total des coûts encourus pour la gestion de l'infrastructure.** Le total des coûts encourus pour la gestion de l'infrastructure doit faire l'objet de mesures incitatives conduisant à leur réduction. Ces mesures incitatives doivent également conduire à une réduction du niveau des redevances, toutes choses égales par ailleurs.

**Si la structure et le niveau des redevances d'accès, et en particulier des majorations, ne peuvent être traités simultanément, les améliorations relatives à la structure tarifaire doivent être engagées en premier** afin d'optimiser l'utilisation du réseau pour l'opérateur historique comme pour les nouveaux entrants (pour les services librement organisés comme pour les services conventionnés), en n'écartant pas les circulations pouvant acquitter au moins le coût directement imputable.

**En effet, seule une structure tarifaire optimisée est à même d'assurer la possibilité d'une utilisation optimale du réseau** en mettant en cohérence le modèle industriel et commercial des entreprises ferroviaires sur les segments de marché avec la structure des tarifs.

**Enfin, il convient de fonder le niveau des redevances d'accès sur des coûts de gestion de l'infrastructure optimisés, grâce à un dispositif incitatif adapté** : en effet, cela évite non seulement la captation induite d'une rente de monopole par le gestionnaire de l'infrastructure mais également la pérennisation, le cas échéant, d'un « excédent organisationnel » lié à une gestion non optimisée de l'infrastructure.

Les recommandations applicables au système de tarification des redevances d'accès peuvent être présentées comme suit :

		Services de transport ferroviaire de voyageurs librement organisés	Services de transport ferroviaire de voyageurs conventionnés
Redevances visant à couvrir le coût directement imputable (article 31)		- L'Autorité encourage SNCF Réseau à poursuivre les travaux engagés.	
Majorations visant à couvrir les coûts encourus au-delà du coût directement imputable (article 32)	Redevance de marché	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sur le total des coûts encourus pour la gestion de l'infrastructure : le développement d'un modèle normatif des coûts de gestion de l'infrastructure est utile pour fixer un niveau de référence des coûts d'un gestionnaire efficace, en particulier aux fins de calibrer les mesures incitatives prévues par la directive (article 30).</li> <li>- La mise en place de mesures d'incitation à la réduction des coûts de gestion de l'infrastructure doit être clairement posée dans le cadre du contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau ou faire l'objet de mesures réglementaires spécifiques.</li> </ul>	
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- La segmentation du marché doit évoluer pour être davantage fondée sur des catégories de passagers présentant des élasticités-prix homogènes, identifiées par exemple selon des catégories prédéfinies (professionnels, loisirs, etc.) ou par intervalles de prix de titres de transport.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La mise en place d'une tarification binomiale pourrait être envisagée avec une partie abonnement qui correspondrait aux redevances de marché et d'accès.</li> <li>- À terme, au sein du périmètre des services de transport ferroviaire gérés par les AOT, la segmentation du marché pourrait être fondée sur l'utilité socio-économique des services, en distinguant, par exemple, les services desservant des zones denses et les services desservant des zones peu denses.</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- L'unité de tarification pourrait utilement évoluer pour assurer un lien direct avec la mesure de la soutenabilité des majorations pour les segments de marché. En pratique et dans un premier temps, l'unité de tarification pourrait au moins être liée à l'emport réel par train (par exemple : nombre de passagers réel ou estimé), en prenant en compte, pour chaque train, le mix approprié de segment de marché fondé sur les catégories de passagers (définies en fonction des élasticités-prix ou par un proxy équivalent).</li> <li>- La mise en œuvre de telles unités de tarification est tout particulièrement adaptée pour accompagner la montée en puissance des opérateurs ferroviaires nouveaux entrants sur les services de transport ferroviaire librement organisés.</li> </ul>	
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pour les services conventionnés, les majorations pourraient également être appliquées sous forme de forfaits par segment de marché.</li> </ul>	

## Annexe : Illustration de la méthode de Moriarity

Soient 3 opérateurs A, B et C ayant besoin de la construction d'une infrastructure pour pouvoir proposer leurs services. Si les opérateurs choisissaient de faire « *cavalier seul* », et de construire chacun, de façon séparée, l'infrastructure qui leur est nécessaire, ils encourraient des coûts respectifs (dits « coûts de fourniture isolée ») de 10, 6 et 4. La somme des dépenses nécessaires des trois acteurs cumulés serait donc de 20.

La mise en place d'une infrastructure commune, dimensionnée pour répondre aux besoins des 3 utilisateurs potentiels, correspond à un coût de 15 (dit « coût commun »). La dépense des trois acteurs « coalisés » serait donc inférieure à celle qu'ils encourraient en faisant cavalier seul et ils ont donc intérêt à s'associer. Il convient toutefois que la coalition soit avantageuse pour chacune des parties pour qu'elles acceptent d'y participer. C'est à dire que les coûts qu'ils encourrent en étant dans la coalisation doivent être inférieurs à ceux qu'ils encourraient en faisant cavalier seul.

Moriarity préconise de répartir le coût commun entre les différents utilisateurs *au prorata* de leurs coûts de fourniture isolée (CFI), ce qui conduit aux résultats suivants qui traduisent une économie, pour chacun d'eux, résultant du partage de l'économie d'envergure permise par la mutualisation de l'infrastructure.

	Coûts de fourniture isolés (CFI)	Clefs d'allocation (CFI/total des CFI)	Coûts communs attribués	Economies permises par la coalition
<b>A</b>	10	50 % (10/20)	7,5 (15x0,5)	2,5 (10-7,5)
<b>B</b>	6	30 % (6/20)	4,5 (15x0,3)	1,5 (6-4,5)
<b>C</b>	4	20 % (4/20)	3 (15x0,2)	1 (4-3)
<b>Total</b>	<b>20</b>	<b>100 %</b>	<b>15</b>	<b>5</b>

**2.2.2. Fiche thématique n°5 : Tarification de l'accès aux installations de service et aux services qui y sont fournis : une structure et un niveau qui doivent être adaptés à l'usage effectif qu'en font leurs utilisateurs**

## Synthèse

Au sein du système ferroviaire, les installations de service constituent des actifs dont l'importance stratégique est aussi élevée que celle de l'infrastructure ferroviaire. Qu'il s'agisse des gares de voyageurs, des voies de garage ou des installations d'entretien des matériels roulants ferroviaires, l'accès à ces nœuds du réseau est tout autant essentielle pour l'exploitation d'un service de transport ferroviaire que le fait de disposer de sillons pour circuler.

Depuis plus de cinq ans, sous l'égide de l'Autorité, de nombreux progrès ont été accomplis s'agissant de la mise en place d'offres tarifaires régulées pour l'accès aux installations de service, par SNCF Réseau, SNCF Gares & Connexions et SNCF Voyageurs (anciennement SNCF Mobilités).

Toutefois, la réussite de l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs nécessite encore la réalisation de nombreux progrès pour offrir aux nouveaux entrants un accès transparent, équitable et objectif aux installations de service.

- **Concernant la tarification de l'accès aux gares de voyageurs et aux services qui y sont fournis, il s'agit en particulier de :**
  - Introduire une tarification pluriannuelle pour offrir davantage de prévisibilité aux entreprises ferroviaires et candidats autorisés, au-delà d'une vision annuelle ;
  - Améliorer la structure du système de tarification de l'accès aux gares afin que les tarifs envoient des signaux économiques plus cohérents avec le potentiel de marché des gares et qu'ils soient décomposés selon un ensemble de prestations correspondant aux différents besoins des entreprises ferroviaires de voyageurs et des voyageurs eux-mêmes.
  - Assurer la maîtrise des trajectoires de coûts d'exploitation des gares de voyageurs par leur gestionnaire, SNCF Gares & Connexions.
- **Concernant la tarification de l'accès aux installations d'entretien des matériels roulants et aux services qui y sont fournis, le système de tarification doit être stabilisé sur des menus tarifaires** offrant un choix et permettant l'accès soit à des opérations élémentaires de maintenance, soit à des ensembles structurés d'opérations de maintenance, selon les besoins des entreprises ferroviaires.
- **Concernant l'accès aux voies de garage ou aux gares de manœuvre des matériels roulants ferroviaires, il s'agit d'améliorer la cohérence de l'offre tarifaire en lien avec un accès performant et un usage effectif et optimal de ces installations de service.**

## 1. Les objectifs à atteindre

Le système de tarification des redevances perçues pour l'accès aux installations de service et aux services qui y sont fournis doit répondre à deux objectifs :

1. **Assurer la fourniture d'un accès non discriminatoire, favorisant une équité concurrentielle, aux installations de service et aux services qui y sont fournis** : toutes les entreprises ferroviaires qui accèdent à une installation de service doivent pouvoir accéder aux mêmes services dans les mêmes conditions et bénéficier notamment des mêmes conditions tarifaires pour des prestations similaires, y compris dans le cas où l'une des entreprises ferroviaires qui accède à l'installation de service en est également l'exploitant.
2. **Contribuer au financement de l'installation de service afin de la maintenir en l'état et de la développer, au bénéfice de ses utilisateurs** : le système de tarification prévu par les dispositions législatives et réglementaires européennes et nationales assure à l'exploitant d'une installation de service la possibilité de couvrir les coûts pertinents afférents aux prestations fournies<sup>51</sup>, y compris une rémunération de la base de ses actifs régulés fondée sur le coût moyen pondéré du capital (coût de financement des capitaux engagés par les investisseurs et les prêteurs).

## 2. Le cadre juridique applicable

- **Directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 modifiée** établissant un espace ferroviaire unique européen. L'objet des principaux articles relatifs au système de tarification des redevances d'accès est précisé ci-après :

Article	§	Sujet
31	1	Les redevances d'utilisation des installations de services perçues doivent être affectées au financement des activités de l'exploitant d'installations de service.
31	3	<b>La redevance</b> imposée pour l'accès aux voies des installations de service et la fourniture de services dans ces installations <b>ne dépasse pas le coût de la prestation, majoré d'un bénéfice raisonnable.</b>
3	17	Le bénéfice raisonnable correspond au taux de rémunération du capital propre, qui prend en compte le risque, y compris celui pesant sur les recettes, ou l'absence de risque, encouru par l'exploitant de l'installation de service, et qui est conforme au taux moyen constaté dans le secteur concerné <sup>52</sup> au cours des dernières années.
Annexe II	2	<b>Liste des installations de service pour lesquelles un accès doit être fourni.</b> Pour les services de transport ferroviaire de voyageurs, il s'agit : (i) des gares de voyageurs, (ii) des gares de manœuvre des matériels roulants, (iii) des voies de garage, (iv) des installations d'entretien (sauf celles affectées à des services de maintenance lourde et qui sont réservées aux trains à grande vitesse ou à d'autres types de matériel roulant nécessitant des installations spécifiques) et autres infrastructures techniques (y compris de lavage et nettoyage) et (v) des infrastructures de ravitaillement en combustible.
Annexe II	3	<b>Liste des prestations complémentaires dont l'accès doit être proposé à toutes les entreprises ferroviaires qui en font la demande,</b> il s'agit notamment du courant de traction, du préchauffage des rames et de certains contrats sur mesure spécifiques. La tarification des prestations connexes suit les dispositions de l'article 31, §7 <sup>53</sup> , dès lors que ces prestations ne sont proposées que par un seul fournisseur.
Annexe II	4	<b>Liste des prestations connexes dont l'accès doit être proposé à toutes les entreprises ferroviaires, dès lors que l'exploitant de l'installation de service les fournit à au moins un tiers.</b> Il s'agit notamment des installations d'entretien affectées à des services de maintenance lourde et qui sont réservées aux trains à

<sup>51</sup> Les coûts pertinents correspondant aux coûts dédiés liés à fourniture de la prestation ainsi que les coûts communs pour lesquels il existe une relation de causalité directe ou indirecte avec la prestation fournie.

<sup>52</sup> Il s'agit du secteur relatif aux activités de l'exploitant d'installations de service.

<sup>53</sup> La redevance ne doit pas dépasser le coût de leur prestation majoré d'un bénéfice raisonnable.

	grande vitesse ou à d'autres types de matériel roulant nécessitant des installations spécifiques. La tarification des prestations connexes suit les dispositions de l'article 31, §7 <sup>54</sup> , dès lors que ces prestations ne sont proposées que par un seul fournisseur.
--	--

- **L'article L. 2123-3-5 du code des transports** renvoie à la voie réglementaire le soin de fixer les principes de tarification applicables à l'utilisation des installations de service et à la fourniture des services qui y sont fournis.
- Le **décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012** dans sa rédaction issue du décret n° 2021-776 du 16 juin 2021 contient les dispositions générales applicables, en France, à la tarification de l'accès aux installations de service et aux services qui y sont fournis, y compris aux gares de voyageurs.
- **Les articles 13-1 et 14 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003** modifié fixent les dispositions spécifiques applicables à la tarification de l'accès aux gares de voyageurs et aux services qui y sont fournis en sus des dispositions générales sur les installations de service prévues par le décret du 20 janvier 2012 précité.

### 3. Rappel des observations, diagnostics et recommandations formulés par l'Autorité depuis 2016

En vue de l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire domestique de voyageurs, l'Autorité a fortement investi l'ensemble des sujets relatifs à la tarification régulée de l'accès aux installations de service, afin de permettre au secteur de disposer d'offres tarifaires régulées adaptées aux besoins et au modèle économique et industriel des entreprises ferroviaires qui entreront sur le marché des services de transport ferroviaire de voyageurs. Outre les avis conformes émis sur les projets de tarification de l'accès aux installations de service et aux services qui y sont rendus, les avis motivés sur les évolutions des textes réglementaires relatifs à la tarification des installations de service, ainsi que les instructions approfondies y afférentes, l'Autorité a conduit des travaux d'analyse (études, visites, etc.) et consulté le secteur à plusieurs reprises, afin de disposer d'une vision la plus claire et précise possible des enjeux et problématiques autour de la tarification régulée de l'accès aux installations de service, en lien étroit avec les conditions opérationnelles d'accès à ces installations.

#### 3.1. Sur les tarifs d'accès aux gares de voyageurs

L'Autorité estime nécessaire que le modèle tarifaire applicable à l'accès aux gares de voyageurs évolue pour mieux répondre aux besoins d'un marché de services de transport ferroviaire de voyageurs (librement organisés ou conventionnés) ouvert à la concurrence, comme elle a pu notamment l'exprimer dans ses avis n° 2020-020 du 28 février 2020 ou n° 2021-048 du 23 septembre 2021 portant sur le document de référence des gares relatif à l'horaire de service 2020 et dans sa contribution publique du 16 juin 2020 relative au cadre économique de la modélisation de la tarification régulée de l'accès aux gares. Il s'agit en particulier d'évoluer vers un modèle tarifaire offrant plus de prévisibilité (vision des tarifs sur plusieurs années au lieu d'une seule), de transparence et de pertinence économique s'agissant de la structure de la tarification (structure tarifaire décomposée par type de services offerts et par type de gares au lieu d'un tarif global par périmètre régional de gares, en dehors des très grandes gares).

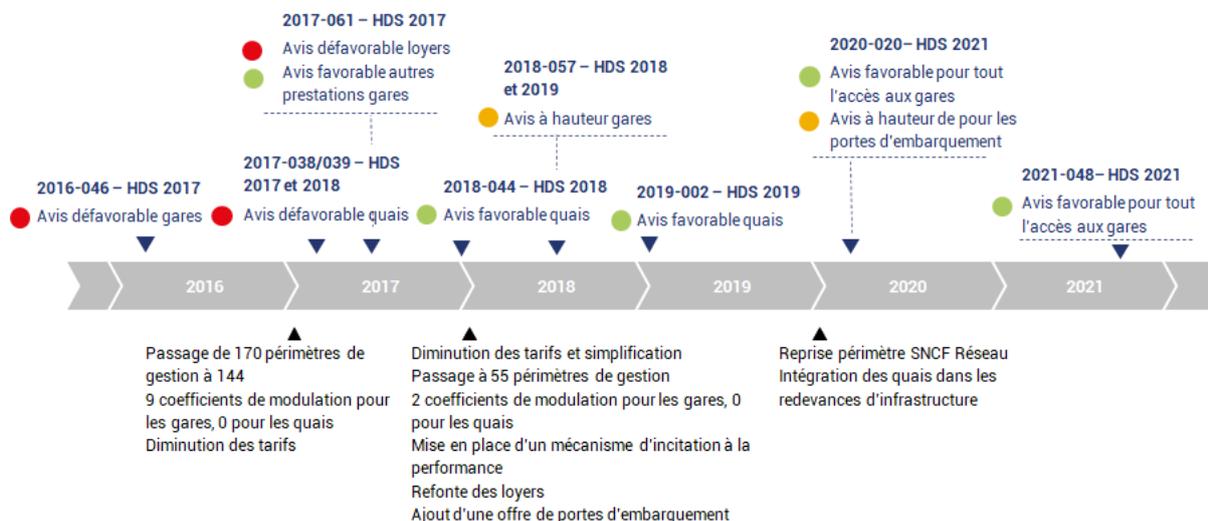
Depuis 2017, l'Autorité a fortement encouragé SNCF Gares & Connexions à engager effectivement des travaux approfondis, en particulier pour ce qui concerne l'analyse des inducteurs de coûts et les modalités d'allocation des coûts communs entre les différents services ferroviaires au sein des différentes gares et catégories de gares pertinentes. Pour ce faire, l'Autorité a fait réaliser par un prestataire externe, entre 2017 et 2018, un modèle d'évaluation des coûts normatifs d'exploitation des gares de voyageurs. Une version générique de ce modèle a été

<sup>54</sup> La redevance ne doit pas dépasser le coût de leur prestation majoré d'un bénéfice raisonnable.

mise en ligne concomitamment à la publication de la contribution de l'Autorité sur le modèle économique des gares, en juin 2020.

**L'Autorité a par ailleurs insisté à plusieurs reprises sur la nécessité de mettre en place un cadre de régulation pluriannuel pour la tarification des gares de voyageurs.** En effet, le cadre réglementaire en vigueur ne permet pas, formellement, de mettre en place une tarification pluriannuelle (article 13-1 du décret n° 2003-194). Or une telle tarification permettrait notamment de donner une plus grande visibilité aux acteurs du secteur, de lisser l'impact des investissements sur les tarifs et de faire bénéficier le gestionnaire des gares d'une partie des efforts qu'il réaliserait. Par ailleurs, la révision annuelle des tarifs prévue à l'article 13-1 du décret n° 2003-194 n'est *a priori* pas de nature à inciter le gestionnaire des gares à mettre en œuvre des processus de maîtrise des coûts, dès lors que le bénéfice de ces efforts pourrait être annihilé l'année suivante par le biais du réajustement des redevances. L'évolution vers un cadre de régulation pluriannuel pour la tarification des gares de voyageurs avait été recommandée par l'Autorité dans son étude thématique sur les gares de voyageurs de juillet 2016<sup>55</sup>. L'Autorité avait par ailleurs salué la volonté de SNCF Gares & Connexions, dans son avis n° 2018-057 du 9 juillet 2018, de communiquer des barèmes tarifaires sur plusieurs années (2018, 2019 et 2020). Enfin, dans son avis n° 2021-015 du 11 février 2021 portant sur le projet de décret relatif à l'accès aux installations de service reliées au réseau ferroviaire et aux services et prestations fournis par les exploitants d'installations de service et portant diverses dispositions en matière de transport ferroviaire, l'Autorité a réitéré ces recommandations et suggéré un alignement de la procédure de fixation des tarifs sur la procédure applicable à la fixation des redevances des installations de services exploitées par SNCF Réseau, qui permettrait la publication des tarifs au plus tard un an avant le début de l'horaire de service.

### Chronologie des avis conformes de l'Autorité relatifs à la tarification des gares de voyageurs depuis 2016



<sup>55</sup> Accessible au lien suivant : <http://autorite-transport.fr/publications/cahier-thematique-gares-ferroviaires-voyageurs-2015/publication/contents/pdfweb.pdf>

### 3.2. Sur les tarifs d'accès aux installations d'entretien du matériel roulant

Depuis 2016, au gré des avis conformes successifs de l'Autorité et de l'ouverture de deux procédures en manquement, en 2017 puis en 2019<sup>56</sup>, l'offre de référence tarifaire relative à l'accès régulé aux prestations de maintenance fournies par SNCF Mobilités, puis SNCF Voyageurs depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020, a connu de nombreuses améliorations progressives, s'agissant tant du périmètre des prestations offertes que de la structure et du niveau des tarifs.

Ainsi, l'offre de référence de la maintenance de SNCF Voyageurs contient désormais, non seulement une offre d'accès aux installations de maintenance, mais également un catalogue complet de plus de 20 000 opérations de maintenance, décomposé par niveaux de maintenance, séries de matériels roulants et centres de maintenance. Initialement, en 2015, SNCF Mobilités ne proposait qu'une prestation d'accès à ses installations d'entretien, sans que soit envisagée la fourniture de prestations de maintenance du matériel roulant à des tiers, ce qui constituait naturellement une barrière à l'entrée pour de nouveaux opérateurs, qui auraient dû disposer de personnels dédiés pour la réalisation des opérations de maintenance, sans pouvoir, au moins à court terme, bénéficier des économies d'échelle associées à l'entretien d'une flotte importante de matériels roulants.

**Le système de comptabilisation analytique des coûts de maintenance, sur lequel la tarification est fondée, a également évolué.** D'une approche purement théorique en 2015/2016, en passant par une approche purement comptable, il repose désormais sur une approche hybride fondée sur la comptabilité analytique de SNCF Voyageurs associée à une modélisation normative industrielle des activités de maintenance. De nombreux progrès restent toutefois à accomplir pour stabiliser et affiner ce système de comptabilisation des coûts.

**En revanche, les tarifs d'accès aux installations d'entretien du matériel roulant doivent encore évoluer vers davantage de transparence.** Malgré la précision de la grille tarifaire applicable pour l'utilisation des centres de maintenance, l'information donnée par SNCF Voyageurs n'apporte pas d'élément de compréhension sur le mode de calcul du taux d'évolution des tarifs afin de permettre aux utilisateurs de comprendre les variations tarifaires des prestations offertes, ni de visibilité sur les évolutions futures des redevances.

---

<sup>56</sup> La première procédure en manquement, ouverte en 2017, portait sur la restriction de l'accès au seul accès et à quelques prestations de maintenance par SNCF Mobilités. La seconde procédure en manquement, ouverte en 2019, portait sur la nécessité pour SNCF Mobilités de fournir une offre de référence conforme aux dispositions réglementaires (prévues par le décret n° 2012-70) pour l'horaire de service 2018.

## Chronologie des avis conformes de l'Autorité relatifs à la tarification des installations d'entretien des matériels roulants depuis 2016

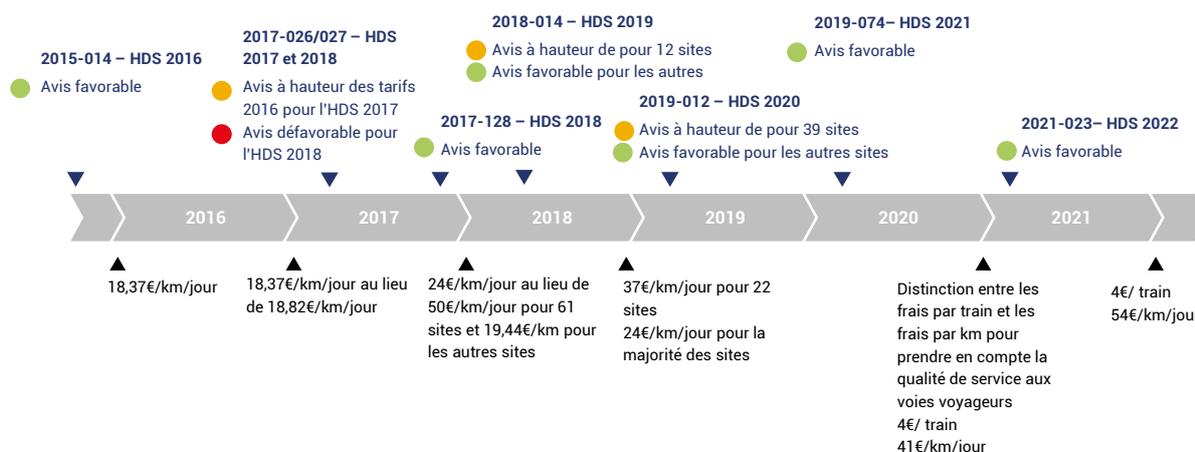


### 3.3. Sur les tarifs d'accès aux voies de garage et aux gares de manœuvre des matériels roulants ferroviaires

Jusqu'à l'horaire de service 2021 inclus, seul SNCF Réseau propose un accès régulé à des voies de garages et des gares de manœuvre, à des tarifs s'établissant à des niveaux inférieurs aux coûts de fourniture (offre relative aux voies de service détaillée dans le document de référence du réseau publié annuellement par SNCF Réseau). L'enjeu pour l'Autorité, depuis 2016, s'agissant de la tarification de l'accès à ces installations de service exploitées par SNCF Réseau, n'est donc pas d'éviter une rente de monopole, mais d'inciter SNCF Réseau à proposer un système de tarification dont la structure soit adaptée aux modalités d'accès et d'usage de ces installations et dont le niveau soit calibré de sorte (i) que SNCF Réseau soit incité à maintenir et développer ces installations de manière efficace (sans financer d'excédent organisationnel) et (ii) que ce niveau soit compatible avec le modèle économique des entreprises ferroviaires.

L'étude que l'Autorité conduit depuis plus d'un an sur l'utilisation des voies de service a permis de mettre en lumière le fait que SNCF Voyageurs dispose de voies de garage et de formation des trains qui ne font aujourd'hui l'objet d'aucune offre d'accès. Sur la base des constats ainsi dressés, des travaux ont été engagés, sous l'égide de l'Autorité, afin d'aboutir à la publication, le plus rapidement possible, d'une offre tarifaire régulée pour l'accès à ces installations de service exploitées par SNCF Voyageurs. Ces travaux ont abouti à ce que SNCF Voyageurs, dans le cadre de son projet d'offre de référence de maintenance pour les horaires de service 2022-2023, propose un accès aux voies de ses installations de maintenance pour le stationnement des matériels roulants. Cette offre constitue un premier pas important. Elle nécessitera d'être précisée et étoffée par la suite.

## Chronologie des avis conformes de l'Autorité relatifs à la tarification des voies de garages, gares de triage et gares de manœuvre exploitées par SNCF Réseau depuis 2016



### 4. Constats, état des lieux

À ce jour, la plupart des installations de service sont exploitées par des monopoles naturels<sup>57</sup> ou par l'entreprise ferroviaire historique, aujourd'hui en situation de quasi-monopole (installations d'entretien des matériels roulants, stations d'approvisionnement en combustible, voies de garages ou gares de manœuvre des matériels roulants).

La régulation tarifaire de l'accès aux installations de service, prévue par le cadre législatif et réglementaire européen et national, représente ainsi un enjeu central dans le cadre de l'ouverture à la concurrence. Certaines de ces installations de service constituent en effet soit des infrastructures essentielles peu ou pas duplicables (gares de voyageurs, voies de garage ou gares de manœuvre), soit des actifs pour lesquels l'investissement nécessite un volume d'activité suffisant pour en assurer la viabilité économique (nécessité de générer des économies d'échelle suffisantes) ainsi que la disponibilité de surfaces foncières bien positionnées.

L'état des lieux afférent au système de tarification proposé pour l'accès aux installations de service peut être résumé dans le tableau ci-après :

<sup>57</sup> À savoir, le gestionnaire de l'infrastructure, SNCF Réseau (voies de garage, gares de manœuvre des matériels roulants), et le gestionnaire des gares de voyageurs, SNCF Gares & Connexions.

Installation de service	Sujet	État des lieux
Gares de voyageurs	Structure des tarifs	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les périmètres de gestion<sup>58</sup>, fixés par voie réglementaire, à l'échelle desquels les tarifs sont établis, sont trop larges et ne prennent en compte qu'imparfaitement les spécificités des gares de voyageurs (gares en zone très dense vs. gares en zone rurale, gares accueillant plusieurs types de services vs. gares n'accueillant qu'un unique service ferroviaire, etc.)</li> <li>- Le tarif correspond à une simple division des projections de charges sur le nombre de départs-trains prévisionnels, pour l'ensemble des services de transport de voyageurs, indépendamment de la structure du marché aval. Ce tarif ne rend pas correctement compte des prestations effectivement fournies en gares et n'appréhende pas spécifiquement la partie fixe et la partie variable des coûts qui composent les prestations fournies.</li> <li>- La modulation tarifaire entre services conventionnés régionaux et services longue distance ne rend pas nécessairement bien compte des prestations effectivement fournies et des différentes catégories de bénéficiaires.</li> <li>- L'unité de tarification (départs-trains) ne rend pas nécessairement bien compte des inducteurs de coûts qui dimensionnent les prestations fournies.</li> </ul>
	Niveau des tarifs	<ul style="list-style-type: none"> <li>- L'absence de tarification pluriannuelle ne favorise pas la prévisibilité des tarifs pour les entreprises ferroviaires.</li> <li>- Tout particulièrement, depuis qu'elle est devenue (au 1<sup>er</sup> janvier 2020) un gestionnaire de gares indépendant de l'entreprise ferroviaire historique, SNCF Gares &amp; Connexions doit se mettre en capacité de maîtriser et piloter les charges qui lui sont refacturées par les autres entités du groupe SNCF et, en particulier, celles correspondant aux prestations en gares fournies par SNCF Voyageurs pour le compte du gestionnaire des gares et qui représentent plus d'un tiers des charges encourues pour l'exploitation des gares de voyageurs.</li> <li>- Le mécanisme de rétrocession de la moitié du résultat courant positif des activités non régulées au bénéfice des activités régulées constitue un mécanisme autorégulateur qui fournit une incitation à une approche équilibrée s'agissant des répartitions de coûts entre activités régulées et non régulées, à faibles coûts de transaction.</li> </ul>
Installations d'entretien des matériel roulants ferroviaires	Structure des tarifs	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Si la décomposition des prestations et des tarifs en plus de 10 000 opérations élémentaires de maintenance constitue un socle satisfaisant...</li> <li>- ... il manque toutefois des menus tarifaires permettant des regroupements d'opérations de maintenance, correspondant aux besoins des entreprises ferroviaires.</li> </ul>
	Niveau des tarifs	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le niveau des tarifs n'est pas encore aujourd'hui totalement stabilisé. Cette stabilisation est incontournable pour aboutir à une offre tarifaire régulée pleinement pertinente dans le cadre de l'ouverture à la concurrence.</li> <li>- Cette stabilisation doit être opérée sur la base d'une analyse industrielle et économique justifiée de l'usage effectif des différentes installations (en particulier l'usage des voies dans les installations d'entretien).</li> <li>- Pour ce faire, SNCF Voyageurs doit progresser significativement dans la collecte et l'exploitation des données locales d'exploitation.</li> </ul>
Voies de garage et gares de manœuvre des matériels roulants ferroviaires	Structure des tarifs	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La structure actuelle des tarifs reflète imparfaitement la structure des coûts mobilisés pour la fourniture de l'accès à ces installations.</li> <li>- La tarification fondée sur l'usage effectivement déclaré par les entreprises ferroviaires ne permet pas un usage vertueux de ces installations, en particulier s'agissant du processus de réservation de capacité.</li> </ul>
	Niveau des tarifs	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le signal envoyé par le niveau des tarifs manque de cohérence tant pour les utilisateurs que pour SNCF Réseau.</li> <li>- Le niveau des tarifs doit évoluer pour être cohérent avec un modèle économique et industriel pertinent tant pour les entreprises ferroviaires qui accèdent à ces installations que pour leur exploitant, SNCF Réseau.</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Absence d'offre tarifaire régulée pour les installations de service exploitées par SNCF Voyageurs jusqu'à l'horaire de service 2021 inclus. Toutefois, à partir de l'horaire de service 2022, SNCF Voyageurs propose un accès pour le stationnement sur les voies des installations de service dont il est l'exploitant (offre proposée dans le cadre de l'offre régulée de maintenance relative aux horaires de service 2022 et 2023 dont SNCF Voyageurs a saisi l'Autorité le 17 septembre 2021).</li> </ul>

<sup>58</sup> Les périmètres de gestion sont établis comme suit, essentiellement sur la base du nombre de voyageurs par an : les gares C correspondent aux haltes ferroviaires et petites gares (un périmètre de gestion par région), les gares B correspondent aux gares de taille moyenne (un périmètre de gestion par région), les gares A correspondent aux grandes gares (un périmètre de gestion par région), les gares principalement dédiées aux services à grande vitesse (un périmètre par gare TGV), les très grandes gares A (un périmètre par gare ou regroupement pertinent de gares)

## 5. Pistes d'action et recommandations

Les piste d'action et les recommandations relatives à la tarification de l'accès aux installations de service peuvent être détaillées dans le tableau ci-après :

Installation de service	Sujet	Etat des lieux
Gares de voyageurs	Structure des tarifs	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les dispositions réglementaires (article 13-1 du décret n° 2003-194) applicables à la tarification de l'accès aux gares de voyageurs doivent être refondues pour permettre la mise en place d'une tarification pluriannuelle, en cohérence avec les dispositions prévues par le cadre législatif européen et reprises dans le décret n° 2012-70.</li> <li>- Sous réserve de l'évolution réglementaire mentionnée ci-avant, les périmètres sur la base desquels sont établis les tarifs d'accès mériteraient d'évoluer pour mieux rendre compte des spécificités des gares et des services qu'elles accueillent.</li> <li>- La structure du tarif, aujourd'hui simpliste, pourrait évoluer pour mieux prendre en compte la structure des coûts des prestations fournies en gares (en particulier le fait qu'une partie importante des coûts est fixe) ainsi que la structure des marchés aval (concurrentielle pour les SLO, monopolistique – avec concurrence pour le marché – pour les services conventionnés). Une évolution vers des menus tarifaires parmi lesquels une structure binomiale des tarifs serait proposée, notamment pour les services conventionnés, pourrait, par exemple, constituer une piste intéressante.</li> <li>- La tarification pourrait être davantage fondée sur une décomposition des prestations fournies en distinguant notamment, d'un côté, un socle de base composé de tous les services dont bénéficient les entreprises ferroviaires dans une gare et, de l'autre, les prestations additionnelles plus spécifiques qui peuvent y être rendues. Les travaux sur ce sujet devraient être menés conjointement avec ceux relatifs à une modulation des tarifs entre services rendant mieux compte d'un partage pertinent des coûts mutualisés et communs au sein des gares.</li> <li>- L'unité ou les unités de tarification retenues, le cas échéant, devraient être davantage liées aux inducteurs de coûts dimensionnant les prestations offertes en gares (le nombre de voyageurs peut ainsi s'avérer, dans certains cas, plus pertinent que le nombre de départs-trains).</li> </ul>
	Niveau des tarifs	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La mise en place formelle d'une tarification pluriannuelle, sous réserve de l'évolution réglementaire mentionnée ci-avant, serait bienvenue pour garantir une meilleure visibilité des tarifs à venir.</li> <li>- La maîtrise et la mise sous pilotage effectives des charges refacturées par les autres entités du groupe SNCF, en particulier celles facturées par SNCF Voyageurs au titre des prestations réalisées en gares pour le compte de SNCF Gares &amp; Connexions, constituent une condition incontournable pour assurer la couverture du juste coût des prestations et un accès équitable aux gares de voyageurs dans le cadre de l'ouverture à la concurrence.</li> <li>- Des travaux sur la détermination de coûts de référence cibles pour l'exploitation des gares de voyageurs seraient bienvenus pour aider à objectiver l'engagement d'une démarche de performance et de productivité et son impact sur les tarifs.</li> </ul>
Installations d'entretien des matériels roulants ferroviaires	Structure des tarifs	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sans renoncer à une décomposition fine des opérations élémentaires de maintenance qui constitue un socle satisfaisant pour la détermination des coûts des prestations, la grille tarifaire qui en découle pourrait être simplifiée (par regroupement d'opérations homogènes aux coûts unitaires proches) pour en améliorer la lisibilité.</li> <li>- Des menus tarifaires regroupant des opérations de maintenance devraient être mis en place pour répondre pleinement aux besoins des entreprises ferroviaires.</li> </ul>
	Niveau des tarifs	<ul style="list-style-type: none"> <li>- L'analyse industrielle et économique des modalités effectives d'exploitation des installations d'entretien doit être poursuivie et complétée pour aboutir à une stabilisation et une fiabilisation des périmètres de coûts retenus pour établir la tarification des prestations de maintenance.</li> </ul>

Installation de service	Sujet	Etat des lieux
<b>Voies de garage et gares de manœuvre des matériels roulants ferroviaires</b>	Structure des tarifs	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La structure tarifaire pourrait utilement évoluer pour aboutir, par exemple, à une structure binomiale adaptée à la structure des marchés aval, composée, par exemple, d'un abonnement lié aux capacités réservées et d'une partie variable en fonction de l'usage réel.</li> </ul>
	Niveau des tarifs	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Une évolution vers une couverture progressive des coûts associés à l'exploitation de ces installations de service est souhaitable pour que le tarif envoie un signal pertinent aux entreprises ferroviaires comme à SNCF Réseau, qui exploite ces installations.</li> <li>- Cette évolution doit toutefois s'accompagner d'une amélioration significative par SNCF Réseau de la qualité et de la performance des conditions d'accès à ces installations au bénéfice de leurs utilisateurs.</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- SNCF Voyageurs doit confirmer et poursuivre le développement d'une tarification régulée transparente, équitable et non discriminatoire pour les installations qu'elle exploite, afin de se conformer aux dispositions législatives et réglementaires européennes et nationales et permettre aux entreprises ferroviaires tierces de disposer de capacités de stationnement suffisantes pour leurs trains.</li> </ul>

**2.3. Sous-Thème 2-2 Le versant opérationnel de l'accès à l'infrastructure et aux installations de service ferroviaires : un parcours compliqué dont la transparence et l'efficacité doivent impérativement être améliorées**

### 2.3.1. Fiche thématique n°6 : Une gestion de l'infrastructure ferroviaire à moderniser et à rendre plus flexible pour améliorer la performance et la qualité des services de transport ferroviaire

#### Synthèse

L'infrastructure ferroviaire constitue le facteur de production socle de tout service de transport ferroviaire. La performance des services de transport ferroviaire offerte aux voyageurs repose en grande partie sur la performance de la gestion de l'infrastructure ferroviaire.

En France, la gestion de l'infrastructure ferroviaire reste perfectible. Il apparaît en particulier nécessaire d'amplifier :

- **l'(r)évolution du processus de répartition des capacités de l'infrastructure ferroviaire et de programmation des travaux :**
  - Le processus actuel d'expression de besoin, adapté aux besoins du monopole de l'opérateur ferroviaire historique, doit poursuivre son évolution vers la construction d'une offre de capacité plus normative, correspondant à un usage plus intensif, plus différencié et optimisé du réseau ;
  - La digitalisation du processus d'allocation de capacité doit être amplifiée et développée en totale cohérence avec une évolution du processus vers une logique client et non une seule logique technique ;
  - La planification des travaux doit gagner en transparence et en agilité ;
  - Le processus lié aux demandes tardives et en adaptation doit être industrialisé et associé à un pilotage incitatif de la qualité de service ;
  - Le dispositif d'incitations réciproques doit être maintenu et renforcé progressivement, tout en restant aisé dans sa mise en œuvre
- **Une modernisation de la gestion opérationnelle des circulations :**
  - La traçabilité des décisions et des actions de la régulation des circulations doit être sensiblement améliorée ;
  - Le processus de retour d'expérience sur les actions de réordonnement des circulations doit être systématisé et permettre une amélioration continue de la gestion des situations d'écarts/de crise en lien avec les réallocations des capacités afférentes.

**La question se pose également d'évoluer vers une régulation réputationnelle du gestionnaire d'infrastructure assurant davantage de transparence quant à la performance des processus de gestion de l'infrastructure.** Les différents rapports rendant compte de la gestion de l'infrastructure restent encore trop cantonnés à un petit monde de « sachants ». À titre illustratif, et à l'instar de ce que réalisent d'autres gestionnaires d'infrastructure en Europe (exemple de Prorail aux Pays-Bas), une publication d'indicateurs destinés à un public plus large et mettant en relation les caractéristiques de l'infrastructure et les segments du marché aval des services de transport devrait être envisagée, par exemple sur la page d'accueil du site Internet de SNCF Réseau.

## 1. Les objectifs à atteindre

La gestion de l'infrastructure ferroviaire peut être décrite comme l'ensemble des prestations fournies et des processus pilotés par le gestionnaire de l'infrastructure, SNCF Réseau, aux fins de planifier et gérer les circulations des services de transport ferroviaire de voyageurs et de fret ainsi que d'assurer la maintenance de l'infrastructure.

Le point 1 de l'annexe II de la directive 2012/34/UE du 21 novembre 2012 définit les prestations minimales que le gestionnaire de l'infrastructure est tenu de fournir. Ces prestations peuvent être décrites comme suit :

- le **traitement des demandes de capacité**, le droit d'utiliser les capacités accordées et l'utilisation effective de l'infrastructure ferroviaire ;
- le **contrôle de la circulation des trains**, y compris la signalisation, la régulation, le dispatching ainsi que la fourniture d'informations concernant la circulation des trains ;
- l'**utilisation du système d'alimentation électrique** par le courant de traction ;
- le cas échéant, **toute autre information nécessaire à la mise en œuvre ou à l'exploitation des services de transport ferroviaire** pour lesquels des capacités ont été accordées.

Les processus relatifs à la gestion de l'infrastructure qui rythment les différentes phases de l'accès à l'infrastructure ferroviaire par les entreprises ferroviaires et dans le cadre desquels les prestations minimales sont fournies peuvent être décomposés comme suit :

- Le **processus de répartition des capacités** de l'infrastructure, dont l'objectif consiste à structurer la capacité disponible et à en gérer l'allocation aux utilisateurs du réseau ;
- Le **processus de programmation des travaux**, dont l'objectif consiste à structurer et planifier les plages de travaux sur l'infrastructure, en cohérence avec le processus de répartition des capacités ;
- Le **processus de gestion opérationnelle des circulations**, dont l'objectif consiste à gérer l'utilisation effective des capacités de l'infrastructure accordée, en particulier la gestion des écarts entre l'utilisation planifiée des capacités et leur utilisation réelle (situations dégradées de circulation, réaffectation de capacités, etc.).

En outre, le gestionnaire de l'infrastructure est tenu de gérer un processus industriel de maintenance, de régénération et, le cas échéant, de développement de l'infrastructure, afin de respecter les exigences de sécurité et la nécessité de maintenir, voire d'améliorer la qualité de service de l'infrastructure (article 30 de la directive 2012/34/UE).

La mise en œuvre de ces processus par le gestionnaire de l'infrastructure afin d'offrir aux entreprises ferroviaires un accès à l'infrastructure, à travers la fourniture des prestations minimales, doit le conduire à commercialiser les capacités disponibles de l'infrastructure ferroviaire et à en faire une utilisation efficace et optimale.

## 2. Le cadre juridique applicable

### *Sur le processus de répartition des capacités de l'infrastructure ferroviaire*

La **directive 2012/34/UE du 21 novembre 2012 modifiée** pose, dans son article 26, le principe général selon lequel le système de répartition des capacités de l'infrastructure ferroviaire doit permettre à son gestionnaire d'en commercialiser les capacités disponibles et d'en faire une utilisation efficace et optimale. Dans son chapitre IV, la directive présente une section 3 intitulée « *Répartition des capacités de l'infrastructure* ». Parmi les dispositions prévues au sein de cette section, l'article 39 dispose que le gestionnaire de l'infrastructure accomplit les procédures de répartition de ces capacités. En outre, l'article 43 ainsi que l'annexe VII établissent un calendrier du processus de répartition. L'article 45 pose les principes applicables à la procédure de programmation des sillons. L'article 46 prévoit, quant à lui, les règles applicables au processus de coordination des demandes concurrentes de capacités de l'infrastructure qui doit être mis en place par le gestionnaire de l'infrastructure.

En application du 1° de l'**article L. 2111-9 du code des transports**, SNCF Réseau a pour mission d'assurer l'accès à l'infrastructure du réseau ferré national, comprenant la répartition des capacités et la tarification de cette infrastructure. L'**article L. 2122-4-3** du même code précise que la répartition des capacités doit être réalisée dans des conditions garantissant une libre concurrence et un accès équitable et non discriminatoire à l'infrastructure ; son **article L. 2122-5** prévoit que SNCF Réseau publie annuellement un document de référence du réseau (DRR).

Le **décret n° 2003-194 du 7 mars 2003** comporte un titre IV relatif au document de référence du réseau et à la répartition des capacités de l'infrastructure. Son article 16-2 précise que l'adoption de toutes les décisions relatives à la définition et à l'évaluation de la disponibilité des capacités et à l'attribution de sillons individuels relève de la fonction de gestion de l'infrastructure. Le contenu du DRR est précisé à l'article 17. L'article 21-1 définit l'objectif et les modalités applicables au processus de coordination.

### *Sur le processus de programmation des travaux réalisés sur l'infrastructure ferroviaire*

Les articles 7 ter et 53 de la **directive 2012/34/UE modifiée** posent le principe d'une programmation des travaux par le gestionnaire d'infrastructure prenant en compte l'incidence de ces restrictions temporaires de capacité sur les candidats. Les points 10) à 17) de l'annexe VII fixent plus précisément le calendrier de consultation des candidats et de publication des restrictions temporaires de capacités.

Les articles 17 à 26 du **décret n° 2003-194 du 7 mars 2003** relatifs à l'utilisation du réseau ferroviaire transposent les dispositions de la directive 2012/34/UE relatives à la programmation des travaux et à leur réalisation en renvoyant pour l'essentiel au DRR le soin de préciser, dans le détail, les règles relatives à l'allocation et à l'utilisation des capacités réservées pour les travaux.

La **décision de l'Autorité n° 2014-023 du 18 novembre 2014** relative à la réservation et à l'utilisation par SNCF Réseau de capacités pour les travaux complète le cadre juridique fixé par la directive 2012/34/UE modifiée et le décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 en matière de travaux, principalement en imposant au gestionnaire d'infrastructure de veiller au juste dimensionnement de la capacité réservée pour les travaux et en fixant des délais pour la confirmation de l'utilisation de la capacité travaux réservée et l'information quant à la libération éventuelle de cette capacité, dans le but de permettre aux candidats de faire usage de cette capacité résiduelle le cas échéant.

## *Sur le dispositif d'incitations réciproques à la bonne répartition/commande de capacités sur l'infrastructure ferroviaire*

La **décision n° 2018-094 du 20 décembre 2018** de l'Autorité, relative à l'établissement d'un dispositif incitatif encourageant les candidats et SNCF Réseau à une meilleure utilisation des capacités commerciales et non-commerciales sur le réseau ferré national, instaure un mécanisme d'incitations réciproques pour le gestionnaire d'infrastructure et les entreprises ferroviaires. Cette décision réglementaire supplétive fixe un système de pénalités en cas de suppression ou de modification importante d'un sillon soit à l'initiative d'un candidat, soit à l'initiative du gestionnaire d'infrastructure, en appliquant un barème progressif eu égard à la date de circulation prévue et proportionnel à la longueur du sillons supprimé ou modifié. Cette décision, qui a fait l'objet d'une homologation ministérielle, est à ce jour applicable jusqu'à l'horaire de service (HDS) 2022 inclus.

## *Sur le processus de gestion opérationnelle des circulations des services de transport ferroviaire sur l'infrastructure*

L'**article L. 2122-4-3-1 du code des transports** prévoit que les fonctions de gestion opérationnelle des circulations (GOC) sont exercées de manière transparente et non discriminatoire par le gestionnaire d'infrastructure, qui doit fournir aux entreprises ferroviaires un accès total et en temps utile aux informations pertinentes en ce qui concerne la GOC en cas de perturbation les concernant. Cet article renvoie au DRR le soin de préciser quelles sont les informations pertinentes et leurs méthodes de diffusion et d'échange.

## *Sur le système d'amélioration des performances de l'infrastructure ferroviaire*

L'article 35 de la **directive 2012/34/UE modifiée** impose aux gestionnaires d'infrastructure de mettre en place un système d'amélioration des performances (SAP), qui a pour objectif de les encourager, ainsi que les entreprises ferroviaires, à réduire au minimum les défaillances et à améliorer les performances du réseau ferroviaire. L'annexe VI de la directive 2012/34/UE fixe les principes de base du SAP qui repose sur un système de sanction des défaillances (pénalisation des retards) et de primes en cas de bonne performance.

L'article 34 du **décret n° 2003-194 du 7 mars 2003** relatif à l'utilisation du réseau ferroviaire transpose en reprenant quasiment à l'identique les dispositions de la directive.

## **3. Rappel des observations, diagnostics et recommandations formulés par l'Autorité depuis 2016**

L'**Autorité émet chaque année un avis motivé sur les conditions opérationnelles et contractuelles d'accès à l'infrastructure ferroviaire**, dans les deux mois qui suivent la publication du document de référence du réseau par le gestionnaire de l'infrastructure. Ces avis s'attachent à dresser un diagnostic actualisé relatif aux différents processus de gestion de l'infrastructure, à proposer des recommandations visant à rendre ces processus plus performants et à assurer un suivi des recommandations émises lors des avis précédents.

**Les travaux d'instruction préalables à l'adoption, par l'Autorité, de ses avis sont, chaque année, mis en œuvre sur le fondement de consultations bilatérales exhaustives avec l'ensemble des acteurs concernés** par les problématiques opérationnelles et contractuelles de l'accès à l'infrastructure ferroviaire (toutes les entreprises ferroviaires exploitant des services domestiques et internationaux de transport de voyageurs et de marchandises ainsi que les candidats autorisés, associations représentatives des entreprises ferroviaires et candidats autorisés, gestionnaires de l'infrastructure [SNCF Réseau et LISEA pour la ligne à grande vitesse Tours-Bordeaux]).

**Ce travail approfondi de consultation annuelle a été complété par différents travaux conduits par l'Autorité, en particulier une étude, confiée en 2017 à un cabinet d'étude externe, ayant établi un**

**audit approfondi du processus de répartition des capacités du gestionnaire de l'infrastructure**, réalisée en collaboration étroite avec l'ensemble des parties prenantes (entreprises ferroviaires/candidats autorisés et SNCF Réseau).

**Outre ces consultations bilatérales annuelles, les services de l'Autorité veillent également à maintenir un dialogue régulier avec le gestionnaire de l'infrastructure** (en particulier s'agissant du suivi des recommandations émises dans le cadre des avis motivés annuels) **et les entreprises ferroviaires et candidats autorisés** sur l'ensemble des sujets opérationnels et contractuels d'accès à l'infrastructure ferroviaire.

**Depuis 2016 et même avant, ces différents travaux ont conduit l'Autorité à poser un diagnostic mettant en lumière le caractère perfectible de la gestion de l'infrastructure et un certain nombre de dysfonctionnements relatifs aux différents processus de gestion de l'infrastructure assurés par SNCF Réseau.** Ainsi, afin de favoriser des démarches d'amélioration de la performance de la gestion de l'infrastructure, l'Autorité a, outre l'adoption annuelle de ses avis motivés relatifs aux aspects opérationnels et contractuels de l'accès à l'infrastructure, entrepris différentes actions, dont notamment les suivantes :

- **L'Autorité a mis en place, sur la base de son pouvoir réglementaire supplétif, un dispositif incitatif encourageant les candidats et SNCF Réseau à une meilleure utilisation des capacités de l'infrastructure ferroviaire, régulièrement actualisé** (décision n° 2016-167 du 19 juillet 2016, homologuée par le ministre chargé des transports par décision du 21 septembre 2016 pour l'horaire de service 2017, décision n° 2017-062 du 5 juillet 2017, homologuée par le ministre chargé des transports par décision du 29 août 2017 pour les horaires de service 2018 et suivants, décision n° 2018-094 du 20 juillet 2018, homologuée par le ministre chargé des transports pour les horaires de service 2020, 2021 et 2022). Ce dispositif, qui fait suite à quatre demandes de règlements de différends déposées en 2013 par quatre entreprises ferroviaires à l'encontre de Réseau ferré de France, relatifs aux conditions d'allocation et de suivi des sillons, de facturation et de remboursement de la redevance de réservation, consiste à pénaliser les comportements conduisant à déstabiliser le processus de répartition des capacités, tant du côté du gestionnaire de l'infrastructure que des demandeurs de capacités.
- **L'Autorité a ouvert plusieurs procédures en manquement visant à inciter SNCF Réseau à améliorer certains aspects des processus de gestion de l'infrastructure.** Parmi ces procédures, il convient notamment de citer :
  - Une procédure en manquement relative au processus de programmation des travaux, qui a conduit à l'adoption, par l'Autorité, de la décision n° 2014-023 du 18 novembre 2014 relative à la réservation et à l'utilisation de capacités par SNCF Réseau pour les travaux. Cette décision visait notamment à ce que SNCF Réseau progresse en transparence sur la gestion des fenêtres travaux et mette en place un processus visant à faire connaître en temps utile les éventuelles restitutions de capacités disponibles en cas d'annulation des travaux dans les fenêtres initialement programmées.
  - Le 14 février 2019, l'Autorité a ouvert une procédure en manquement à la suite du constat prolongé de l'absence de respect, par SNCF Réseau, de la décision n° 2014-023 susmentionnée. Cette procédure est en cours.
  - Le 14 février 2019, l'Autorité a ouvert une procédure en manquement relative au processus d'attribution de capacités ainsi qu'aux règles de coordination des demandes de capacité et à la gestion de la saturation définies dans le document de référence du réseau publié par SNCF Réseau le 7 décembre 2018 pour l'horaire de service 2020. Cette procédure est en cours.

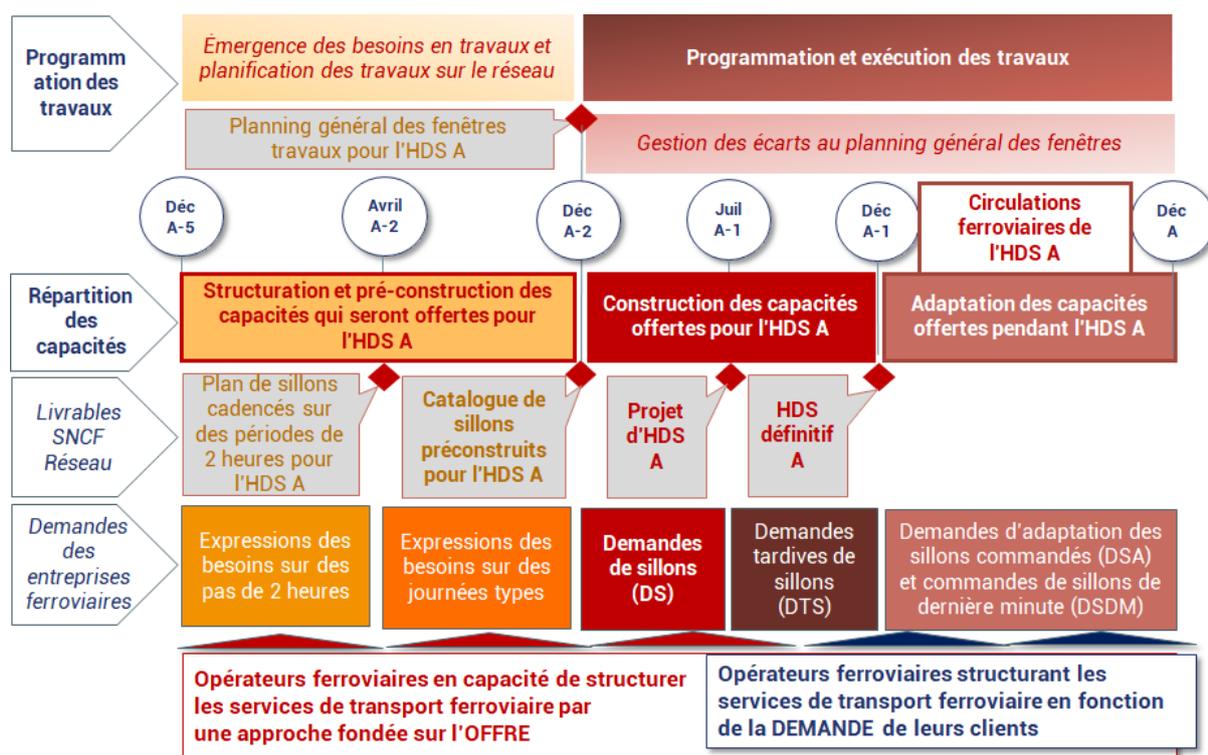
## 4. Constats, état des lieux

### Focus sur les processus de répartition des capacités et de programmation des travaux

Le processus de répartition des capacités mis en œuvre par SNCF Réseau vise à établir un catalogue de sillons, préalable à la possibilité de commander des capacités sur l'infrastructure, sur la base du recueil annuel et de la coordination préalable, lorsque c'est possible, des expressions de besoins des entreprises ferroviaires.

La configuration de ce processus, compatible avec les dispositions législatives et réglementaires en vigueur, peut cependant conduire à structurer la répartition des capacités sur la base des besoins spécifiques de l'entreprise ferroviaire dominante et peut conduire à une utilisation sous-optimale de l'infrastructure, si l'objectif consiste uniquement à satisfaire au maximum les demandes telles qu'elles sont formulées, sans vision liée à l'optimisation de la capacité. Il pourrait s'avérer intéressant que SNCF Réseau explore la piste d'une structuration des capacités de l'infrastructure sur la base d'une pré-répartition plus normative des capacités visant à proposer un plus grand volume de capacités attribuables dans un objectif d'optimisation de la capacité globale de l'infrastructure ferroviaire.

La compréhension des processus de répartition des capacités et de programmation des travaux ainsi que de leurs interactions peut être facilitée par la lecture de la représentation schématique suivante :



## Synthèse des principaux constats par processus de gestion de l'infrastructure

Processus	Constats
Répartition des capacités	<p><b>Une potentielle sous-optimisation des capacités offertes :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Le processus actuel, adapté à une entreprise ferroviaire de transport de voyageurs en monopole, peut s'avérer moins adapté à la présence de plusieurs entreprises ferroviaires de transport de voyageurs.</li> <li>– Les problèmes de coordination risquent de se multiplier dans le cadre du processus de structuration des capacités et sont susceptibles de dégrader <i>in fine</i> l'optimisation des capacités offertes.</li> <li>– SNCF Réseau pourrait ainsi être amenée à déclarer des cas de saturation prévisible de l'infrastructure davantage liés à un processus de structuration contraignant les capacités disponibles qu'à une véritable congestion de l'infrastructure.</li> <li>– Il convient de mentionner que dans le cadre de structuration des capacités sur la LGV Paris-Lyon, SNCF Réseau a développé une approche plus normative de la capacité permettant à SNCF Voyageurs et Trenitalia d'obtenir le nombre de circulations souhaité.</li> <li>– Un déploiement élargi du système sol de contrôle-commande et signalisation ERTMS permettrait d'accroître la capacité disponible sur l'infrastructure.</li> <li>– SNCF Réseau devrait être encouragé à amplifier les premiers travaux entrepris de meilleure intégration de la gestion de l'allocation et de l'occupation des voies dans les gares de voyageurs avec le processus d'allocation des sillons. Cette gestion de l'allocation et de l'occupation des voies dans les gares de voyageurs est en effet aujourd'hui prise en compte plus tardivement et par des équipes locales disjointes des équipes chargées de la répartition des capacités positionnées aux échelles nationale et régionale.</li> </ul> <p><b>Une potentiel frein à l'entrée pour des opérateurs concurrents :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Le processus de répartition des capacités peut s'avérer complexe et peu transparent pour les opérateurs ferroviaires nouveaux entrants (comme l'ouverture à la concurrence antérieure des services de transport ferroviaire de fret permet d'en faire le retour d'expérience).</li> <li>– Le dialogue industriel entre SNCF Réseau et les entreprises ferroviaires peut s'avérer malaisé et les outils informatiques liés à la commande de capacité peuvent être complexes d'accès et ne pas contribuer à favoriser ce dialogue.</li> <li>– Le coût d'entrée pour les nouveaux entrants peut ainsi s'avérer élevé s'agissant du développement des compétences de collaborateurs suffisamment formés pour interagir avec SNCF Réseau dans le cadre du processus de répartition de capacités.</li> </ul>
Programmation des travaux	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Les interfaces entre les processus de répartition des capacités et de programmation des travaux pourraient être améliorées afin de conduire à réduire la capacité effectivement offerte pour les circulations alors qu'elle serait en réalité disponible.</li> <li>– L'accès aux informations relatives à la programmation des travaux peut s'avérer difficile et consommatrice de temps et de ressources humaines importantes pour les entreprises ferroviaires (réunions d'informations par zone géographique, systèmes d'information complexes et mal coordonnés avec les systèmes d'information dédiés à la commande de capacité, etc.)</li> </ul>
Gestion opérationnelle des circulations	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Les outils informatiques dédiés à la gestion opérationnelle des circulations mériteraient d'être modernisés pour favoriser une gestion plus efficace et optimisée des situations de circulations dégradées et des conflits entre circulations.</li> <li>– Le déploiement des postes de commande centralisée du réseau (CCR) pourrait très largement contribuer à optimiser la régulation des circulations ferroviaires.</li> </ul>
Maintenance et régénération de l'infrastructure	<ul style="list-style-type: none"> <li>– L'absence de définition claire de la consistance attendue de l'infrastructure ferroviaire dans le cadre du contrat de performance entre SNCF Réseau et l'État ne favorise pas une allocation efficace des moyens de maintenance et de régénération de l'infrastructure par son gestionnaire, SNCF Réseau</li> <li>– L'absence de dispositif incitatif à la réduction des coûts de gestion de l'infrastructure ne permet pas de contribuer à ce que les coûts de maintenance et de régénération de l'infrastructure fassent l'objet d'un pilotage visant à leur optimisation<sup>59</sup>.</li> </ul>

<sup>59</sup> Ce point est également soulevé dans le cadre de la fiche 2.1.1 s'agissant de l'enjeu de réduction des coûts de gestion de l'infrastructure posé par l'article 30 de la directive 2012/34/UE.

## 5. Pistes d'action et recommandations

Processus	Pistes d'actions et recommandations
Répartition des capacités	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ce processus pourrait évoluer vers une approche plus normative et optimisée de la structuration des capacités offertes. Tout en continuant à assurer le recueil des expressions de besoins auprès des entreprises ferroviaires, SNCF Réseau pourrait structurer un catalogue de sillons plus normatif et plus stable d'une année sur l'autre. Sur ce sujet, SNCF Réseau est encouragé à développer ce qu'il a pu initier dans le cadre de la structuration de la capacité sur la LGV Paris-Lyon pour fournir à SNCF Voyageurs et Trenitalia le nombre de sillons souhaité. Plus généralement, l'Autorité encourage SNCF Réseau à amplifier les évolutions initiées pour faire évoluer le processus vers un processus plus normatif.</li> <li>- Le déploiement de l'ERTMS devrait être accéléré et élargi aux zones où un bénéfice socio-économique positif peut en être retiré.</li> <li>- Les systèmes d'information associés au processus de répartition des capacités doivent continuer à progresser. Sur ce sujet, la finalisation du déploiement de SIPH constitue un progrès important.</li> <li>- Le processus de répartition des capacités pourrait être décrit de manière plus transparente et didactique.</li> <li>- SNCF Réseau doit être encouragé à poursuivre le développement d'un dialogue industriel et commercial plus resserré avec les entreprises ferroviaires afin d'offrir plus d'agilité à ces dernières.</li> </ul>
Programmation des travaux	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les interfaces entre les processus de répartition des capacités et de programmation des travaux doivent être améliorées.</li> <li>- La transmission des informations relatives à ce processus doit gagner en transparence et en simplicité et SNCF Réseau doit faire progresser la fiabilité des systèmes d'information et améliorer leur interface avec les outils de commande de capacité.</li> </ul>
Gestion opérationnelle des circulations	<ul style="list-style-type: none"> <li>- SNCF Réseau doit renforcer la sensibilisation des équipes chargées de la gestion opérationnelle des circulations aux règles de priorisation des circulations prévues dans le document de référence du réseau et à la nécessité d'assurer une parfaite traçabilité des actions de régulation des circulations, en cas de situation perturbée.</li> <li>- Le processus de retour d'expérience sur les actions de réordonnement des circulations doit être systématisé et permettre une amélioration continue de la gestion des situations d'écarts/de crise en lien avec les réallocations des capacités afférentes.</li> <li>- SNCF Réseau doit poursuivre la modernisation des outils informatiques dédiés à la gestion opérationnelle des circulations.</li> <li>- Le déploiement des postes de commande centralisée du réseau (CCR) devrait être accéléré pour contribuer à optimiser la régulation des circulations ferroviaires au bénéfice des entreprises ferroviaires. Il devrait constituer une priorité de premier rang pour SNCF Réseau.</li> </ul>
Maintenance et régénération de l'infrastructure	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En ligne avec les dispositions de l'article 30 et de l'annexe V (§ 3) de la directive 2012/34/UE, la consistance cible de l'infrastructure devrait être davantage décrite et faire l'objet d'une contractualisation entre le gestionnaire de l'infrastructure et l'État afin d'assurer une répartition plus efficace et un meilleur pilotage des ressources affectées à la maintenance et à la régénération de l'infrastructure.</li> <li>- De même, un dispositif incitatif à la maîtrise et à la réduction des coûts de gestion de l'infrastructure, toutes choses égales par ailleurs, devrait être mis en place pour contribuer à leur optimisation<sup>60</sup>.</li> </ul>

<sup>60</sup> Ce point est également soulevé dans le cadre de la fiche 2.1.1 s'agissant de l'enjeu de réduction des coûts de gestion de l'infrastructure posé par l'article 30 de la directive 2012/34/UE.

### 2.3.2. Fiche thématique n°7 : Une gestion de l'infrastructure ferroviaire à moderniser et à rendre plus flexible pour améliorer la performance et la qualité des services de transport ferroviaire

#### Synthèse

Les conditions d'accès aux gares de voyageurs sont au cœur du modèle d'offre des entreprises ferroviaires et constituent, plus largement, un facteur d'attractivité majeur du mode ferroviaire pour les voyageurs.

Face à ces enjeux, il apparaît incontournable, en particulier dans le cadre de l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs, que :

- **l'État, sur la base des objectifs de sa politique de mobilité, définisse une consistance minimale des prestations offertes et des objectifs de performance, en termes de qualité de service et de performance économique, pour l'accès et les services fournis dans les gares de voyageurs, par type de gare.** Le contrat prévu entre l'État et le gestionnaire des gares, SNCF Gares & Connexions, constitue une parfaite opportunité pour ce faire ;
- **SNCF Gares & Connexions définisse une offre de service en gare de qualité et précise les fonctionnalités fournies par type de gare et de niveau de service attendu** pour accroître le niveau de transparence des prestations fournies en gare et des conditions, notamment tarifaires, qui y sont associées, réduire les risques de discrimination entre utilisateurs de gares et faciliter la configuration des interfaces ;
- **le management de la qualité de service des prestations offertes dans les gares de voyageurs soit plus exigeant ;**
- **une évolution du cadre réglementaire soit mise en œuvre pour répondre aux besoins de plus grande transparence, lisibilité et prévisibilité des conditions d'accès aux gares de voyageurs et aux services qui y sont fournis** en introduisant une nouvelle catégorisation ou une catégorisation plus flexible des gares de voyageurs et en autorisant l'élaboration de tarifs pluriannuels.

## 1. Enjeux et objectifs

**Le maintien et le développement d'un accès transparent et non discriminatoire, la fourniture de prestations de qualité et une offre de service adaptée aux besoins des différents utilisateurs (services conventionnés et librement organisés) constituent des enjeux et des objectifs incontournables** pour les gares de voyageurs et les services qui y sont rendus, dans le contexte d'ouverture à la concurrence des services domestiques de transport ferroviaire de voyageurs.

Dans ce cadre, il est nécessaire que les objectifs suivants soient remplis :

- **assurer un accès transparent, équitable et non discriminatoire** aux gares pour l'ensemble des entreprises ferroviaires ;
- **fournir une prestation de qualité** pour les utilisateurs finaux ;
- **maintenir et développer une offre de services en gare adaptée** aux différents types et configurations de gares et aux différents types de services ferroviaires qui accèdent aux gares, avec une qualité de prestation minimale sur l'ensemble du territoire, dans le respect, notamment, des objectifs définis par l'État dans le futur contrat le liant avec le gestionnaire des gares de voyageurs, SNCF Gares & Connexions.

## 2. Le cadre juridique applicable

La **directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 modifiée** établissant un espace ferroviaire unique européen définit les prestations devant être fournies par les exploitants de gares de voyageurs aux entreprises ferroviaires, ainsi que les règles de tarification de ces prestations. L'article 13 de la directive définit les conditions d'accès à ces installations de service, et aux services qui y sont offerts, lesquels sont énumérés aux points 2, 3 et 4 de l'annexe II de la directive 2012/34/UE précitée. Ces dispositions ont été transposées en droit national par les articles L. 2123-1 et suivants du code des transports.

Le **règlement d'exécution (UE) 2017/077 de la Commission du 22 novembre 2017 concernant l'accès aux installations de service et aux services associés au transport ferroviaire** précise les conditions d'application de ce droit d'accès.

En droit national, l'**article L. 2111-9-2 du code des transports**, introduit par la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire, prévoit que les redevances perçues pour la fourniture aux entreprises de transport ferroviaire de services en gare « *incitent le gestionnaire des gares à améliorer ses performances* » et qu'elles peuvent être établies « *sur une période pluriannuelle ne pouvant pas excéder cinq ans* ».

Deux décrets contiennent des dispositions sur le droit d'accès et les principes de tarification applicables à l'utilisation des gares. Le **décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 modifié** contient des dispositions générales sur les installations de service. Le **décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 modifié** contient des dispositions spécifiques à l'établissement des redevances pour l'accès aux gares de voyageurs et aux services qui y sont fournis. Ce décret dispose que le gestionnaire des gares, SNCF Gares & Connexions, établit un document de référence des gares de voyageurs (DRG) précisant, pour chaque gare de voyageurs du réseau ferré national, les prestations régulées qui y sont rendues, les conditions dans lesquelles elles sont rendues ainsi que les tarifs des redevances associées. Un **arrêté du 9 juillet 2012**, portant application de l'article 13-1 de ce décret, précise la catégorisation des gares.

L'Autorité a adopté la **décision n° 2020-012 du 30 janvier 2020** qui fixe les délais maximaux de réponse aux demandes d'accès aux gares en application du paragraphe 4 de l'article 13 de la directive 2012/34/UE transposé à l'article L. 2123-3-3 du code des transports.

### 3. Rappel des observations, diagnostics et recommandations formulées par l'Autorité depuis 2016

Depuis 2016, l'Autorité a produit une étude thématique sur les gares (en juillet 2016<sup>61</sup>) et adopté, chaque année, un avis portant sur les prestations régulées fournies par SNCF Gares & Connexions. L'Autorité a également adopté l'avis n° 2019-048 du 30 juillet 2019 portant sur le projet de décret relatif à l'élaboration du contrat entre l'État et SNCF Gares & Connexions. L'Autorité a fourni une réponse annexée au rapport de la Cour des comptes paru en avril 2021 sur les gares ferroviaires de voyageurs. En outre, l'Autorité a adopté, le 11 février 2021, l'avis n° 2021-015 portant sur le projet de décret relatif à l'accès aux installations de service reliées au réseau ferroviaire et aux services et prestations fournis par les exploitants d'installations de service et portant diverses dispositions en matière de transport ferroviaire.

Pour une plus grande lisibilité et éviter les répétitions, les observations et recommandations formulées par l'Autorité sont présentées thématiquement.

#### *Sur l'importance d'un gestionnaire indépendant des gares pour un accès équitable et non discriminatoire aux gares*

**L'Autorité a régulièrement mis en exergue l'enjeu fondamental de la séparation entre les activités de gestion des installations de service, telles que les gares de voyageurs, et les activités de transporteur pour le bon fonctionnement de la concurrence sur le marché aval.** Cependant ; la séparation constitue la condition nécessaire mais non suffisante de l'amélioration de la transparence des conditions d'accès aux installations de service et aux prestations qui y sont fournies ainsi que du renforcement des garanties d'indépendance organisationnelle et décisionnelle des exploitants de ces installations. Cette recommandation se fonde sur :

- Le retour d'expérience des situations d'ouverture à la concurrence en Europe, notamment en Allemagne et en Italie, qui a montré que l'accès des opérateurs nouveaux entrants aux services en gares est souvent rendu plus difficile lorsque le gestionnaire des gares est l'opérateur historique ;
- La circonstance qu'à plusieurs reprises, dans ses avis, l'Autorité a mis en lumière les risques d'effets discriminatoires associés à une intégration du gestionnaire des gares au transporteur intégrateur (SNCF Gares & Connexions était alors une direction autonome au sein de l'entreprise ferroviaire SNCF Mobilités). Ainsi, dans son avis n° 2018-057 du 9 juillet 2018 sur le DRG 2018-2019, l'Autorité soulignait que l'entreprise ferroviaire historique, SNCF Mobilités, avait déployé, avec l'autorisation de SNCF Gares & Connexions, une infrastructure de portes d'embarquement pour son propre compte sur l'emprise du gestionnaire des gares. L'Autorité avait déploré l'absence de transparence quant aux conditions – tarifaires comme non tarifaires – envisagées pour l'accès à cette prestation. L'Autorité avait alors enjoint à SNCF Gares & Connexions de la saisir, sans délai, d'une proposition de prestation régulée assortie d'une proposition de tarification, afin que l'ensemble des entreprises ferroviaires intéressées puissent accéder dans les meilleurs délais, et dans des conditions de confidentialité identiques, à cette infrastructure.

**À l'inverse, depuis que SNCF Gares & Connexions est devenue filiale de SNCF Réseau, l'Autorité a constaté des progrès dans la mise en œuvre de conditions d'accès équitables et non discriminatoires aux gares de voyageurs.** Ainsi, dans son avis n° 2020-020 du 28 février 2020 sur le DRG 2020, l'Autorité a relevé que le gestionnaire des gares avait pris acte de sa demande concernant l'introduction, dans les conditions générales d'occupation des locaux en gares gérés par SNCF Gares & Connexions, d'une clause de révision des redevances à chaque nouvel horaire

<sup>61</sup> Accessible au lien suivant : <http://autorite-transport.fr/publications/cahier-thematique-gares-ferroviaires-voyageurs-2015/publication/contents/pdfweb.pdf>

de service, de manière à inclure les tarifs publiés et validés par l'Autorité pour cet horaire de service. En outre, l'Autorité a relevé que SNCF Gares & Connexions avait introduit de nouvelles dispositions sur les espaces de vente, de nature à améliorer le caractère équitable et non discriminatoire de l'accès aux gares de voyageurs : ainsi, dans toutes les gares susceptibles d'accueillir plusieurs opérateurs, les conventions sont désormais établies sur une durée d'un an renouvelable et un emplacement unique, en capacité d'accueillir la totalité des espaces de vente de tous les transporteurs, est défini. Enfin, l'Autorité a souligné l'amélioration de la transparence de la grille tarifaire, qui précise désormais les gares concernées par une modulation de la redevance cœur de gare.

Ce sujet est également en lien avec la fiche 3.2 sur le transfert des gares, pour lequel l'Autorité souligne que la délégation de la gestion des gares à un transporteur intégrateur est susceptible d'engendrer des risques de discrimination dans les gares non mono-transporteur.

### *Sur la nécessité d'un cadrage des services par l'État*

**Dans son avis n° 2019-048 du 30 juillet 2019, l'Autorité a considéré que la perspective de l'élaboration commune par l'État et SNCF Gares & Connexions d'un contrat relatif à la gestion des gares de voyageurs était une évolution positive pour le secteur.** Dans le contexte d'ouverture à la concurrence, la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire a en effet introduit, à l'article L. 2111-10-1 A du code des transports, le principe d'un contrat pluriannuel entre le gestionnaire des gares et l'État afin de déterminer « *en particulier les objectifs assignés au gestionnaire de gares en matière de qualité de service, de trajectoire financière, d'accès des entreprises ferroviaires aux gares, de sécurité, de rénovation et de propreté des gares et de développement équilibré des territoires* ». Souhaitant associer le régulateur à ce nouveau dispositif, ce même article prévoit que « *le projet de contrat et les projets d'actualisation sont soumis pour avis à l'Autorité de régulation des [transports]* ». Le décret n° 2019-1583 du 31 décembre 2019 relatif à l'élaboration du contrat entre l'État et la filiale de SNCF Réseau chargée de la gestion unifiée des gares de voyageurs en a défini les modalités d'application.

**Dans ce même avis, l'Autorité a toutefois souligné que la capacité du contrat à jouer un rôle d'éclairage du secteur et de pilotage du gestionnaire des gares dépendrait de deux conditions :**

- d'une part, la capacité de l'État à définir, sur la base d'un état des lieux objectif, la vision stratégique à court et moyen terme qu'il entend porter s'agissant de l'évolution des gares et de la politique d'investissement associée ;
- d'autre part, la crédibilité des engagements, notamment financiers, pris par chacune des parties dans le cadre du contrat.

### *Sur la transparence et la prévisibilité des conditions d'accès*

**Au fil de ses avis conformes et de ses décisions de règlements de différends, l'Autorité a cherché à mettre en œuvre un cadre de régulation plus incitatif.** Dans son étude thématique précitée de juillet 2016 sur les gares de voyageurs, l'Autorité rappelle que ces mesures ne produiront leurs effets que si elles s'inscrivent dans un cadre de régulation *pluriannuel*, sous le contrôle du régulateur. Un tel schéma permettrait, par exemple, de lisser l'impact des investissements sur les tarifs et de faire bénéficier le gestionnaire des gares d'une partie des efforts qu'il réaliserait. L'Autorité a donc salué, dans son avis n° 2018-057 du 9 juillet 2018, la volonté de SNCF Gares & Connexions de communiquer des barèmes tarifaires sur plusieurs années (2018, 2019 et 2020) afin de donner une plus grande visibilité aux acteurs du secteur.

**Actuellement toutefois, la révision annuelle des tarifs prévue à l'article 13-1 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 désincite fortement le gestionnaire des gares à mettre en œuvre des processus de maîtrise des coûts,** dès lors que le bénéfice de ces efforts pourrait être annihilé l'année suivante par le biais du réajustement des redevances, en contradiction avec les

dispositions de l'article L. 2111-9-2 du code des transports, aux termes duquel les redevances « incitent le gestionnaire des gares à améliorer ses performances ».

### *Sur la qualité de service*

**L'Autorité a demandé, dès 2016, au gestionnaire des gares de mettre en place des engagements sur la qualité de service.** Dans sa décision n° 2017-008 du 1<sup>er</sup> février 2017, elle a ainsi précisé enjoint au gestionnaire des gares de proposer, au plus tard dans le DRG 2018, un dispositif d'incitation à la performance combinant des indicateurs et des objectifs de performance avec un mécanisme financier d'incitations permettant de rendre crédibles ses engagements sur la qualité de service, « après concertation, dans le cadre d'une instance créée avec les entreprises ferroviaires et les autorités organisatrices de transport, des indicateurs et des objectifs de performance applicables aux charges dites maîtrisables ».

**En réponse aux demandes de l'Autorité, SNCF Gares & Connexions a mis en place un dispositif incitatif à la qualité de service, qui pourrait toutefois être rendu plus ambitieux.** Ainsi, après concertation des parties prenantes le 28 juin 2017, SNCF Réseau a défini cinq indicateurs de qualité de service suivis à partir des horaires de service 2018 et 2019 et a mis en place un mécanisme financier d'incitation à la performance portant sur quatre de ces indicateurs. Depuis l'instauration de ce dispositif, les avis rendus par l'Autorité sur les DRG 2018, 2019 et 2020<sup>62</sup> identifient les améliorations à y apporter afin de le rendre plus ambitieux, tout en soulignant l'intérêt.

**Enfin, dans son avis n° 2019-048 du 30 juillet 2019 portant sur le projet de décret relatif à l'élaboration du contrat entre l'État et SNCF Gares & Connexions, l'Autorité a recommandé que l'État et le gestionnaire des gares définissent, dans le contrat pluriannuel qu'ils doivent conclure, un niveau de qualité de service minimal selon la classification des gares.**

## **4. Constats, état des lieux**

### *Le nouveau statut de SNCF Gares & Connexions limite les risques de discrimination dans l'accès aux gares, sans toutefois les supprimer totalement*

**Dans le cas des gares, des pratiques discriminatoires non-tarifaires pourraient consister, par exemple, à défavoriser certaines entreprises ferroviaires par rapport à l'opérateur historique verticalement intégré en dégradant la qualité de l'information les concernant ou en leur attribuant des emplacements pour leurs services de billetterie situés à l'écart des flux de voyageurs.** En Allemagne, l'autorité nationale de concurrence, le Bundeskartellamt, a ainsi lancé, en 2014, des poursuites à l'encontre de Deutsche Bahn AG, accusée par ses concurrents d'avoir, entre autres choses, abusé de sa position dominante en instaurant des clauses dans les contrats de location d'espaces en gare rendant impossible, de fait, la vente de billets par ses concurrents.

**Si la constitution, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020, du gestionnaire des gares en entité filiale du gestionnaire d'infrastructure dotée d'une autonomie organisationnelle, décisionnelle et financière vient limiter le risque d'atteinte à la concurrence par rapport à la situation antérieure où la gestion des gares était assurée par une direction autonome de SNCF Mobilités, il ne le supprime cependant pas totalement.**

**À cet égard, il convient en particulier de veiller à ce que le gestionnaire des gares soit doté des moyens humains, techniques et financiers suffisants afin :**

<sup>62</sup> Avis n° 2018-057 du 9 juillet 2018 et avis n° 2020-020 du 28 février 2020.

- d'une part, d'effectuer directement ses missions transversales<sup>63</sup> (en particulier dans les grandes gares et, plus largement, dans les gares susceptibles de présenter un potentiel concurrentiel) ;
- d'autre part, de piloter efficacement les prestations qu'il est amené à déléguer à un transporteur.

**De ce point de vue, le sujet du transfert de personnel constitue une problématique clé, en particulier dans les gares de catégorie A.** À cet égard, l'Autorité partage l'analyse du rapport public thématique de la Cour des comptes consacré aux gares de voyageurs et publié en avril 2021 selon laquelle SNCF Gares & Connexions maîtrise insuffisamment son activité d'exploitation et le transfert des effectifs de l'ensemble des gares multi-transporteurs doit être réalisé rapidement<sup>64</sup>. Elle suivra attentivement le processus de transfert pour s'assurer que le gestionnaire des gares a effectivement les moyens de son autonomie afin de garantir à tout nouvel entrant un accès non discriminatoire et équitable aux gares et aux services qui y sont fournis.

*Le gestionnaire unique des gares doit améliorer la transparence, la lisibilité et l'adaptabilité des services offerts en gares, à partir d'un cadrage de l'État pour* **Depuis 2016, deux évolutions sont intervenues pour mettre en place une unique offre de service en gares,** alors que deux offres en gares de voyageurs existaient alors : l'une relative aux gares pour SNCF Gares & Connexions, et l'autre relative aux quais pour SNCF Réseau.

- D'une part, au travers de la création du gestionnaire unique des gares, SNCF Gares & Connexions et SNCF Réseau ont cherché à développer une offre intégrée des gares et des quais pour accroître la lisibilité de l'offre.
- D'autre part, à la suite d'une décision de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)<sup>65</sup>, les quais ont été rattachés à l'infrastructure et facturés au travers des redevances d'accès à celle-ci.

**Dans cette offre de services en gares, les tarifs sont différenciés en fonction de la segmentation des gares selon des périmètres de gestion.** SNCF Gares & Connexions définit cette segmentation à partir de la répartition des gares de voyageurs en trois catégories, imposée par le cadre réglementaire français : les gares « A » d'intérêt national, les gares « B » d'intérêt régional et les gares « C » d'intérêt local. Au sein de la catégorie A, SNCF Gares & Connexions peut définir des périmètres de gestion qui correspondent à une gare de voyageurs ou à un ensemble fonctionnel de gares de voyageurs. Pour les catégories B et C, les périmètres de gestion correspondent nécessairement, aux termes du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003, à l'ensemble des gares de cette catégorie pour une région donnée. Ces dernières années, SNCF Gares & Connexions a sensiblement réduit le nombre de périmètres de gestion, les faisant passer de 144 en 2017 à 55 en 2020, et simplifié l'offre, dans la mesure des possibilités offertes par le cadre réglementaire.

**Cependant, cette offre est encore insuffisamment lisible, comme l'ont confirmé les échanges avec les AOT et les entreprises ferroviaires, qui ne connaissent qu'imparfaitement la consistance des services effectués, pour leur compte, par le gestionnaire des gares.** En effet, le cadre législatif et réglementaire, européen comme national, ne décrit pas les services que les gestionnaires de gares sont censés fournir aux utilisateurs de ces gares. SNCF Gares & Connexions ne définit pas non plus précisément son offre de services en gare, et la segmentation des gares ne correspond pas à des différences de niveau de services.

<sup>63</sup> Les missions transversales du gestionnaire de gare renvoient à l'ensemble des prestations de services qui sont fournies au bénéfice de l'ensemble des opérateurs ferroviaires et de leurs voyageurs. Il s'agit notamment de l'information transversale (dispositifs d'affichage en gares, information générale en gare), de la gestion du patrimoine et des locaux, de la sécurisation des espaces ou encore de la fourniture d'espaces pour les opérateurs ferroviaires.

<sup>64</sup> Cf. pages 55-56 du rapport, accessible au lien suivant : <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2021-04/20210420-rapport-gares-ferroviaires-voyageurs.pdf>

<sup>65</sup> CJUE, 10 juillet 2019, *Westbahn management GmbH*, Aff. C-2010/18.

**Dans ces conditions, l'Autorité estime qu'établir une liste de fonctionnalités minimales par type de gares permettrait d'accroître la transparence et de lutter contre les risques de discrimination** s'agissant des services obligatoirement fournis aux utilisateurs des gares. À ce titre, la catégorisation des gares pourrait utilement évoluer, à condition que le cadre réglementaire le permette. Au préalable, l'Autorité souligne la nécessité que l'État définisse, en lien avec les AOT, la consistance des services à fournir en gares, dans le cadre de l'élaboration du contrat de performance avec le gestionnaire des gares prévu par le décret n° 2019-1583 du 31 décembre 2019.

**Par ailleurs, les AOT et les entreprises ferroviaires avec lesquelles l'Autorité a échangé souhaitent une adaptation aux demandes locales des services fournis en gares.** Pour les premières, il s'agit notamment de mieux tenir compte des autres services de transport offerts, la gare ferroviaire étant un pôle d'échange intermodal privilégié. Pour les secondes, il s'agit de pouvoir proposer des horaires étendus pour la fourniture des prestations en gare ou des délais de réponse aux demandes raccourcis. De surcroît, les premières demandes de transfert de gestion de gares<sup>66</sup> ont mis en lumière des configurations variées dans les délégations de services en gare, témoignant des attentes différenciées des AOT en la matière.

**L'Autorité relève que l'articulation sera délicate entre la nécessité de définir un socle minimal de services homogène sur le territoire et les demandes de personnalisation des services** par les AOT, dont le rôle est aujourd'hui essentiel dans le financement des gares et la déclinaison des services au niveau local, ainsi que leurs délégataires. Aussi conviendra-t-il que le gestionnaire des gares reste à l'écoute des demandes et sache adapter son offre aux différents besoins exprimés ainsi qu'aux différentes formules de délégations et de transfert de gestion des gares. Des menus d'offres, de l'acte simple au forfait tout inclus, pourraient ainsi être proposés, à l'avenir, par le gestionnaire des gares pour s'adapter aux différents besoins.

*Le dispositif d'incitation à la qualité de service mis en place par le gestionnaire unique des gares doit être renforcé*

**Si la mise en place du dispositif d'incitation à la qualité de service est un premier pas louable que l'Autorité a salué, celle-ci estime que le dispositif devrait être renforcé sur plusieurs aspects.**

**En premier lieu, l'Autorité considère que les objectifs du gestionnaire des gares sont insuffisamment ambitieux** pour un certain nombre d'indicateurs<sup>67</sup>, et que l'indicateur afférent au taux de réalisation des visites réglementaires (visites de sécurité obligatoires dans les établissements recevant du public) n'a que peu de sens eu égard à l'objectif de qualité de service.

**En deuxième lieu, l'Autorité estime que les incitations financières peuvent être renforcées** : elles apparaissent ainsi trop faibles pour l'indicateur relatif à la propreté et un mécanisme d'incitations financières associé à l'indicateur de suivi des prestations relatives aux personnes à mobilité réduites (PMR) devrait être mis en place.

**En troisième lieu, l'Autorité estime souhaitable que le périmètre des gares évaluées soit étendu**, par exemple au travers du suivi d'un échantillon de gares défini en concertation avec les parties prenantes.

**En quatrième lieu, enfin, l'Autorité souhaiterait que SNCF Gares & Connexions mette en place un dispositif d'indicateurs de la qualité de service offerte aux voyageurs combinant indicateurs globaux de satisfaction et indicateurs de satisfaction sur des catégories spécifiques de services.** En effet, si les indicateurs ciblés de satisfaction permettent d'identifier et de mesurer des aspects

<sup>66</sup> Le transfert de gestion des gares est régi par les dispositions de l'article L. 2121-17-4 du code des transports et du décret n° 2021-966 du 20 juillet 2021 relatif à la gestion et à l'exploitation des gares de voyageurs principalement utilisées par des services publics de transport ferroviaire de voyageurs

<sup>67</sup> Il s'agit par exemple (i) du taux de disponibilité des écrans plats d'information dont seul le fait qu'ils soient allumés (indépendamment de la pertinence de l'information affichée) est pris en compte ou (ii) du caractère trop général de la question aux voyageurs sur leur satisfaction relative à l'accueil en gare.

différents de la qualité de service, ils présentent toutefois deux écueils. D'une part, ils peuvent faire l'objet d'une optimisation spécifique par l'entreprise, qui cherchera à optimiser sa performance sur cet indicateur plutôt que sa qualité de service globale. D'autre part, ils peuvent omettre des aspects jugés importants par les utilisateurs des gares. À l'inverse, et même s'il permet moins aisément de comprendre et d'identifier les difficultés, un indicateur subjectif globalisant est moins sujet à des optimisations d'indicateurs spécifiques, et reflète mieux la perception globale de la qualité de service, dans l'ensemble de ses aspects, y compris ceux qui ne sont pas identifiés et explicités. En ce qui concerne l'indicateur global de satisfaction, une mesure du type « *net promoter score* » (NPS), consistant à mesurer les écarts entre les utilisateurs les plus satisfaits et les moins satisfaits, apparaît généralement plus révélatrice de la satisfaction qu'un indicateur moyen. Ainsi, du point de vue de l'Autorité, un dispositif optimal d'indicateurs de qualité de service devrait proposer quelques indicateurs sur des catégories spécifiques de services et quelques indicateurs plus globaux du type NPS.

## 5. Pistes d'action et recommandations

**Une normalisation et un accroissement de la lisibilité de l'offre de service de SNCF Gares & Connexions apparaissent nécessaires.** À cet égard :

- le contrat de performance entre l'État et le gestionnaire des gares de voyageurs devrait poser une consistance minimale et des objectifs de performance s'agissant des conditions d'accès et des services fournis dans les gares de voyageurs par type de gares ;
- l'établissement d'une liste des fonctionnalités et prestations minimales qui devraient être fournies, déclinée selon le type de gares, permettrait d'accroître le niveau de transparence et de non-discrimination s'agissant des services obligatoirement fournis aux utilisateurs de gares ;
- en parallèle, pourrait être développée une adaptation de l'offre aux différents besoins et aux différents cas de délégations et de transfert de gestion des gares. Des menus d'offres, adaptés aux différents besoins des AOT et des entreprises ferroviaires, pourraient être proposés (de l'acte simple au forfait tout inclus) ;
- le cadre réglementaire actuel (décret n° 2003-194 et décret n° 2012-70) doit évoluer rapidement, conformément au cadre législatif posé par l'article L. 2111-9-2 du code des transports, issu de la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire, car il est inadapté aux problématiques posées par l'ouverture à la concurrence.

**Le management de la qualité de service doit également être plus exigeant.** À cet égard :

- les objectifs actuels du gestionnaire des gares, en termes de qualité de service, apparaissent peu ambitieux ;
- un dispositif de pilotage de la qualité de service associé à un système d'indicateurs devrait comprendre quelques indicateurs portant sur des catégories spécifiques et quelques indicateurs plus globaux. En ce qui concerne l'indicateur global de satisfaction, une mesure du type « *net promoter score* » (NPS) serait plus révélatrice qu'un indicateur moyen de satisfaction ;
- un système plus incitatif de bonus/malus pourrait être progressivement déployé.

### 2.3.3. Fiche thématique n°8 : un accès aux voies de garage et aux gares de manœuvre des trains à rendre plus transparent et performant

#### Synthèse

Les voies de garage et les gares de formation des trains sont tout autant indispensables à la production des services de transport ferroviaire de voyageurs que le sont les voies principales : il n'y a pas d'ouverture à la concurrence possible sans un accès total, transparent et non discriminatoire à ces installations de service, quel qu'en soit l'exploitant.

- **S'agissant des voies des installations de service exploitées par SNCF Réseau, l'enjeu consiste à recréer une véritable dynamique industrielle et commerciale qui incite SNCF Réseau à maintenir et moderniser ces voies, leur gestion et leur pilotage opérationnel, au bénéfice du système ferroviaire.**
  - Le recensement des voies des installations de service opéré par SNCF Réseau doit être finalisé et une cartographie complète de ces voies devrait être accessible sur le site de la plateforme de service aux entreprises ferroviaires (PSEF).
  - SNCF Réseau devrait être incité à réinvestir le sujet des voies des installations de service en créant une dynamique vertueuse entre performance industrielle et modèle de tarification régulée.
- **S'agissant des voies de garage exploitées par SNCF Voyageurs, l'enjeu consiste à poursuivre l'ouverture de l'accès initiées par SNCF Voyageurs** tel que cela est prévu par les dispositions législatives et réglementaires européennes et nationales et à faire émerger une offre de référence complète, transparente, non discriminatoire et adaptée aux besoins de l'ensemble des opérateurs ferroviaires.

## 1. Enjeux et objectifs

**Les voies de garage et les gares de formation des trains constituent des installations de service essentielles pour l'exploitation des services de transport ferroviaire.** Communément regroupées sous le terme générique de « voies de service » par SNCF Réseau, ces installations sont destinées à assurer le stationnement des trains entre deux services commerciaux et à permettre la formation et/ou la reconfiguration de rames. L'exploitation de services de transport ferroviaire de voyageurs requiert impérativement de disposer d'un accès à ces installations de service le long des itinéraires commerciaux (généralement aux extrémités des itinéraires, mais également le long de l'itinéraire). La plupart des voies de garage et les gares de formation des trains (ci-après regroupées sous le seul terme de « voies de garage ») sont exploitées par SNCF Réseau et par SNCF Voyageurs. L'accès à ces installations de service est prévu dans le document de référence publié chaque année par SNCF Réseau. En revanche, à ce jour, SNCF Voyageurs ne propose aucun accès des tiers aux voies de garages ou aux gares de formation des trains qu'elle détient et exploite.

**De manière générale, les conditions opérationnelles et contractuelles d'accès aux voies de garage doivent progresser et un accès régulé à l'ensemble du parc de voies accessibles, quel qu'en soit l'exploitant, doit être mis en place.** Dans le contexte de l'ouverture à la concurrence, le développement d'une offre de nouveaux services de transport ferroviaire de voyageurs repose en grande partie sur la possibilité d'accéder à ce type d'installations de service et sur la qualité de cet accès. Cette importance stratégique a bien été intégrée par le législateur européen, qui prévoit notamment, au paragraphe 3 de l'article 13 de la directive 2012/34/UE du 21 novembre 2012 modifiée, pour ces installations de service, que *« lorsque l'exploitant d'une telle installation de service est sous le contrôle direct ou indirect d'une entité ou entreprise qui est également active et occupe une position dominante sur des marchés nationaux de services de transport ferroviaire pour lesquels l'installation est utilisée, il est organisé de manière à assurer son indépendance organisationnelle et décisionnelle vis-à-vis de cette entité ou entreprise »*.

Deux grands objectifs doivent ainsi être atteints :

- Favoriser la progression de la transparence et de la performance de l'accès aux voies de garage et des conditions de maintenance et d'exploitation des sites exploités par SNCF Réseau.
- Poursuivre le développement d'une offre d'accès régulée, transparente et non discriminatoire, aux parcs de voies de garage détenus et/ou exploités par SNCF Voyageurs pour son propre compte, que ces voies soient situées dans la zone d'emprise des installations d'entretien des matériels roulants ferroviaires ou en dehors.

## 2. Le cadre juridique applicable

Conformément à la **directive 2012/34/UE du 21 novembre 2012 modifiée** établissant un espace ferroviaire unique européen, une installation de service se caractérise par l'aménagement spécifique, en totalité ou en partie, de toute installation (y compris les terrains, bâtiments et équipements) permettant la fourniture d'un ou plusieurs des services inscrits aux points 2 (accès et services de base), 3 (prestations complémentaires aux services de base) et 4 (prestations connexes aux services de base) de l'annexe II concernant les services à fournir aux entreprises ferroviaires.

L'exploitant d'une installation de service, qu'il soit public ou privé, doit garantir l'accès aux entreprises ferroviaires et aux candidats ainsi que leur proposer les services visés aux points précités de l'annexe II dans des conditions équitables, non discriminatoires et transparentes, en application des dispositions du paragraphe 2 de l'article 13 de la directive 2012/34/UE, transposées à l'**article L. 2123-3-1 du code des transports**.

Les voies de garage et les gares de formation des trains constituent des installations de service listées au point 2 de l'annexe II de la directive 2012/34/UE, correspondant aux voies dédiées au stationnement, aux opérations de manœuvre et de formation de trains.

La transparence sur les conditions relatives à l'accès aux installations de services et aux services associés étant une condition préalable pour permettre à tous les candidats d'y accéder sur une base non-discriminatoire, le **règlement d'exécution (UE) 2017/2177** de la Commission du 22 novembre 2017, ainsi que le **décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 modifié**, détaillent les modalités, les procédures et les critères à respecter pour l'allocation des capacités et l'utilisation des installations de service. Ils posent notamment l'obligation d'une description détaillée des installations de service et des services associés. En outre, le règlement d'exécution (UE) 2017/2177 précité décrit les processus spécifiques applicables aux demandes d'accès (articles 7, 10, 12 et 13) et aux installations de service inutilisées (article 15). Ces processus sont résumés dans les schémas proposés en annexe de la présente fiche.

### **3. Rappel des observations, diagnostics et recommandations formulés par l'Autorité depuis 2016**

*Sur les sites exploités par SNCF Réseau, l'Autorité appelle à une évolution des modalités de réservation et d'allocation des capacités par bloc (groupement de voies indivisible), qui génèrent des rigidités et un usage potentiellement peu vertueux des sites de voies de garage des trains*

**Initialement mis en place à l'ouverture du marché du transport ferroviaire de fret pour sectoriser les sites de voies de service et limiter la coactivité entre entreprises ferroviaires sur une même voie, les blocs (groupement de voies indivisibles) constituent aujourd'hui un frein majeur pour la fluidité des allocations et l'accessibilité des capacités résiduelles disponibles.** Appliquées aux sites dédiés ou principalement utilisés pour les trains de voyageurs (quasi-exclusivement à ce jour, les trains de SNCF Voyageurs), les modalités de découpage des sites par bloc mis en œuvre par SNCF Réseau conduisent ce dernier à ne raisonner qu'en termes de redécoupage spatial d'ensemble de voies et à arbitrer entre refus d'accès ou réduction des allocations de SNCF Voyageurs à plan de transport inchangé.

**De manière constante depuis 2017, l'Autorité relève que la réservation et l'allocation des capacités par bloc créent un risque de surréservation et de préemption de capacités par les acteurs en place.** Ce risque est accentué par le fait que les entreprises ferroviaires ne payent leur accès à ces installations de service que sur la base de leurs propres déclarations d'utilisation des voies, sans processus de vérification organisé de l'usage réel par SNCF Réseau (cf. avis n° 2017-128, point 36 ; avis n° 2018-035, point 68, avis n° 2019-012, point 31 ; avis n° 2020-015, point 139 ; avis n° 2021-005, point 195).

**Si, à la suite des différents avis de l'Autorité sur le sujet, SNCF Réseau a évolué vers la mise en place d'un principe de blocs monovoies** (i.e. à un bloc correspond une voie) dans son référentiel d'utilisation des voies de services à compter de l'horaire de service 2020, **ce principe ne s'est pas concrétisé**, faute (i) de mise à jour concomitante des documents opérationnels d'exploitation des sites de voies de garage, comme l'a constaté l'Autorité (avis n° 2020-015, points 136 et 137) et (ii) de promotion du système, à l'échelon local, par SNCF Réseau, que la production d'un retour d'expérience sur ce nouveau mode de découpage aurait, par exemple, pu permettre (avis n° 2021-005, point 165).

**Enfin, l'Autorité a récemment demandé à SNCF Réseau de mener une consultation sur les voies de service situées à proximité des gares de voyageurs, afin d'adapter leur fonctionnement à la libéralisation du marché** des services de transport ferroviaire domestique de voyageurs (avis n° 2021-005, point 218), complétant en cela les recommandations d'ordre général visant à garantir

l'accès efficace de la concurrence sur le marché voyageurs qu'elle avait formulées en mars 2018<sup>68</sup>.

### *L'Autorité appelle à une amélioration de la transparence et de la lisibilité de l'offre d'accès aux sites d'installations de service exploités par SNCF Réseau*

**Lors de la création de SNCF Réseau au 1<sup>er</sup> janvier 2015, l'Autorité demandait l'élaboration d'une offre de référence spécifique pour chaque catégorie d'installations de service** (avis n° 2015-003, point III-19). Depuis, la description de l'offre de voies de services (terme utilisé par SNCF Réseau, qui regroupe les gares de triage pour les trains de fret, les voies de garage et les gares de formation des trains) a été continuellement améliorée et, sur la forme, il n'existe aujourd'hui aucune entrave manifeste à l'accès aux installations de service de SNCF Réseau.

**Toutefois, les documentations commerciale, contractuelle et opérationnelle afférentes à l'accès à ces installations de service présentent toujours des lacunes importantes** (en particulier du fait des défaillances du processus de mise à jour de ces documents) **et une certaine complexité qui ne facilitent pas leur appropriation par les entreprises ferroviaires**, en particulier par les nouveaux entrants. Ainsi :

- En mars 2018, l'Autorité rappelait la nécessité de simplifier les procédures d'accès et de faciliter la compréhension du document de référence du réseau qui, en l'état actuel, constituent autant de barrières administratives et de freins à l'entrée sur les marchés aval des services de transport<sup>69</sup> ;
- En 2019, comme en 2017 et, auparavant, en 2015, l'Autorité relevait le manque d'homogénéité des informations fournies par les entités locales de SNCF Réseau, exploitant ces installations de service, s'agissant de la description des installations et des prestations qui y sont fournies (avis n° 2019-004, point 120 ; avis n° 2017-005, point 87 et avis n° 2015-003, points III-20 et III-21) ;
- Depuis la première publication de la base de données des voies de services en 2019, l'Autorité formule chaque année des recommandations précises afin d'améliorer la complétude et la fiabilité de cet outil (avis n° 2020-015, point 109 ; avis n° 2021-005, points 168 à 176), tout en appelant à une informatisation plus forte des processus de gestion des capacités (avis n° 2019-004, point 125 et avis n° 2021-005, point 222) ;
- Sur le plan contractuel, les recommandations de simplification formulées par l'Autorité sont, pour le moment, demeurées sans réponse (avis n° 2020-015, points 128 à 132 et avis n° 2021-005, point 239) ;
- Enfin sur le plan opérationnel, l'Autorité a estimé que la documentation technique était insuffisamment tenue à jour, que le recours aux mesures temporaires est parfois injustifié et qu'en tout état de cause, les documents temporaires<sup>70</sup> ne sont pas tenus à la libre disposition de l'ensemble des candidats (avis n° 2020-015, point 137 et avis n° 2021-005, point 159).

<sup>68</sup> Étude « L'ouverture à la concurrence du transport de voyageurs en France. Lever les obstacles pour une ouverture à la concurrence réussie », pages 10 à 12, accessible au lien suivant : <http://autorite-transport.fr/wp-content/uploads/2018/03/ouverture-concurrence-transport-ferroviaire-partie2.pdf>

<sup>69</sup> Ibid, p. 23.

<sup>70</sup> Les documents temporaires renvoient aux consignes locales d'exploitation (CLE) temporaires que le gestionnaire d'infrastructure peut publier, pour une durée provisoire et en cas de risque imminent pour la sécurité, et qui adaptent ou modifient les règles établies dans la CLE originale précisant les conditions techniques d'admission des circulations que doivent respecter les entreprises ferroviaires.

*L'Autorité regrette les difficultés liées à l'accès des personnels des entreprises ferroviaires aux sites d'installations de service de SNCF Réseau*

**Le contrôle d'accès des personnels des entreprises ferroviaires aux sites d'installations de service de SNCF Réseau est assuré au moyen de badges électroniques** délivrés par SNCF Réseau.

**La délivrance et la configuration des badges destinés aux personnes tierces au groupe public SNCF, appelés badges CANIF<sup>71</sup>, souffrent d'une gestion défaillante** (en particulier s'agissant des délais de délivrance) par SNCF Réseau, contrairement à la gestion des badges « Carmillon » dont sont porteurs les agents du groupe SNCF. Ainsi :

- En 2015, l'Autorité demandait que les conditions d'utilisation du badge CANIF soient réexaminées (avis n° 2015-003 point 99) ;
- Depuis 2015, l'Autorité demande chaque année que la liste des sites équipés, nécessaire à la demande et à la configuration des badges, soit publiée et tenue à jour (avis n° 2015-003, point 95 et avis n° 2021-005, point 64) ;
- En 2020, puis à nouveau en 2021, l'Autorité constatait l'incapacité de SNCF Réseau à respecter le délai de délivrance annoncé et demandait que celui-ci soit ramené à 3 semaines (avis n° 2020-015, point 143 et avis n° 2021-005, point 62) ;
- En 2021, l'Autorité constatait enfin que SNCF Réseau procédait à la délivrance de badges temporaires et non-nominatifs, au détriment de la traçabilité des accès et de la sûreté des installations ferroviaires (avis n° 2021-005, point 63).

#### **4. Constats, état des lieux**

*SNCF Réseau doit maintenir et moderniser les sites d'installations de service qu'elle exploite, de même que leur gestion et leur pilotage opérationnel, au bénéfice du système ferroviaire*

**Si les conditions d'accès aux voies de service apparaissent plus satisfaisantes qu'il y a quelques années encore, un manque de lisibilité de l'offre, diverses barrières à l'entrée et de nombreux points d'amélioration d'ordre technique ou organisationnel persistent.** En dépit de l'identification des difficultés qui demeurent depuis de nombreuses années (cf. *supra*), un travail sur la forme, comme sur le fond, reste à accomplir pour améliorer la transparence de l'offre (accès à la documentation technique, architecture contractuelle), faciliter l'identification des capacités commerciales (connaissance de la disponibilité résiduelle, digitalisation des outils de réservation), homogénéiser les modalités de gestion des sites, ou encore s'affranchir des perturbations lourdes causées par la programmation instable des travaux. Beaucoup reste à accomplir dans le domaine du transport de voyageurs, dont l'ouverture à la concurrence s'amorce et pour laquelle SNCF Réseau ne semble avoir, à ce stade, engagé aucune adaptation ou normalisation des pratiques locales historiques, à l'instar de ce qui avait été réalisé lors de la libéralisation du marché de services de transport ferroviaire de fret.

**En effet, SNCF Réseau, pour ce qui concerne ces sites d'installations de service, ne semble pas s'être particulièrement préparée à l'ouverture à la concurrence des services voyageurs, pourtant effective depuis décembre 2020.** Ainsi, SNCF Réseau n'a pas aménagé son offre d'accès à ces installations de service et n'a conduit aucune consultation quant aux attentes spécifiques des nouveaux acteurs du transport de voyageurs et aux difficultés opérationnelles éventuellement déjà rencontrées. Or, si les longueurs de voies requises pour les trains de voyageurs sont relativement plus courtes que celles requises pour les trains de marchandises et les capacités

<sup>71</sup> CANIF : contrôle d'accès national interopérable ferroviaire.

nécessaires plus limitées dans l'absolu, le niveau d'équipement et de service offert et la localisation des sites revêtent en réalité un caractère stratégique.

- S'agissant du niveau d'équipement et de service offert, l'alimentation électrique et l'accès à des fonctionnalités permettant des opérations de maintenance légère sont essentiels pour la préparation des rames (opérations logistiques, nettoyage intérieur et extérieur, avitaillement et vidange des eaux).
- S'agissant de la localisation des sites accessibles, celle-ci apparaît stratégique car il convient de limiter les parcours à vide depuis la destination et/ou vers l'origine commerciale du train, afin d'éviter, d'une part, des mouvements de trains improductifs et les coûts y afférents pour les nouveaux entrants et, d'autre part, la saturation des grands nœuds ferroviaires par la multiplication de sillons techniques.

**Enfin, les voies de garage, les gares de manœuvre des trains ou les gares de triage, qui constituent pourtant des actifs essentiels au bon fonctionnement du système ferroviaire, demeurent absentes du contrat de performance établi entre SNCF Réseau et l'État.** L'Autorité appelle donc les deux parties à une meilleure prise en compte de ces installations de service, dans leur ensemble, dans le cadre de l'actualisation du contrat de performance, afin d'inciter SNCF Réseau à porter une vision stratégique et industrielle, au bénéfice de tous les acteurs. Il conviendrait, en particulier, de favoriser un cadre propice à la pérennisation des capacités offertes dans ces installations de service. En l'absence de stabilisation d'un modèle industriel et économique performant, situation qui n'incite pas SNCF Réseau à maintenir et développer son parc de voies de garages, de gares de manœuvre ou de gares de triage, il existe un risque important de baisse drastique de la capacité disponible dans les sites des installations de service exploitées par SNCF Réseau dans les années à venir, au détriment de l'ensemble du système ferroviaire.

En 2020, l'Autorité, avec la collaboration de SNCF Réseau, a lancé une étude sur l'utilisation des voies de service, combinant consultations et rencontres sur le terrain. Le rapport final de cette étude, qui permettra de préciser ces éléments de diagnostic, est attendu pour l'année 2022.

*SNCF Voyageurs a introduit, pour la première fois, à partir de l'horaire de service 2022, une offre d'accès aux voies de garage qu'elle détient et exploite pour le compte de ses propres activités de transporteur, prenant ainsi le chemin du respect des dispositions législatives et réglementaires européennes et nationales*

**Les investigations conduites par les services de l'Autorité, dans le cadre de l'étude sur l'utilisation des voies de service, ont permis de confirmer que SNCF Réseau n'est pas le seul exploitant de voies de garage, mais que SNCF Voyageurs détient et exploite de telles voies, pour le compte de ses propres activités de transporteur** (services TGV, services Transilien, TER, Intercités). Ces voies sont situées, soit dans des sites autonomes, soit dans l'emprise des voies externes des installations d'entretien de ses matériels roulants. En outre, SNCF Voyageur peut également être amenée à exploiter des sites de voies de services détenus par SNCF Réseau (c'est-à-dire à en gérer l'accès et l'exploitation opérationnelle), en particulier aux abords de gares de voyageurs de taille importante (tel est le cas, par exemple, du site de voies de garage des Brotteaux, au nord de la gare Lyon Part-Dieu).

**SNCF Voyageurs ne proposait jusqu'à présent (jusqu'à l'horaire de service 2021 inclus) aucune offre d'accès à ces installations de service aux fins de garage ou de formation des trains d'entreprises ferroviaires tierces**, sauf à commander un accès à des voies externes, aux fins de réaliser des opérations de maintenance pour compte propre, dans le cadre de l'offre régulée de référence de la maintenance de SNCF Voyageurs.

**Cette situation n'était pas conforme au droit européen et au droit national.** En effet, les voies de garage constituent des installations de service listées au point 2 de l'annexe II de la directive 2012/34/UE, correspondant aux voies dédiées au stationnement, aux opérations de manœuvre et

de formation de trains. Or l'exploitant d'une installation de service, qu'il soit public ou privé, doit garantir l'accès aux entreprises ferroviaires et aux candidats dans des conditions équitables, non discriminatoires et transparentes.

**Elle constituait également un frein à l'ouverture à la concurrence des services domestiques de transport ferroviaire de voyageurs.** En effet, la réussite du développement des nouveaux services de transport ferroviaire de voyageurs repose en grande partie sur la possibilité d'accéder aux voies de service et à la qualité de cet accès.

**Le 17 septembre 2021**, dans la cadre de la saisine de l'Autorité, au titre des offres de référence de maintenance pour les horaires de service 2022 et 2023, **SNCF Voyageurs a, pour la première fois, introduit une offre de stationnement régulée sur les voies des installations de service qu'elle détient et exploite. L'Autorité prend acte de ce progrès important et encourage SNCF Voyageurs à poursuivre et amplifier la structuration de cette offre.**

## 5. Pistes d'actions et recommandations

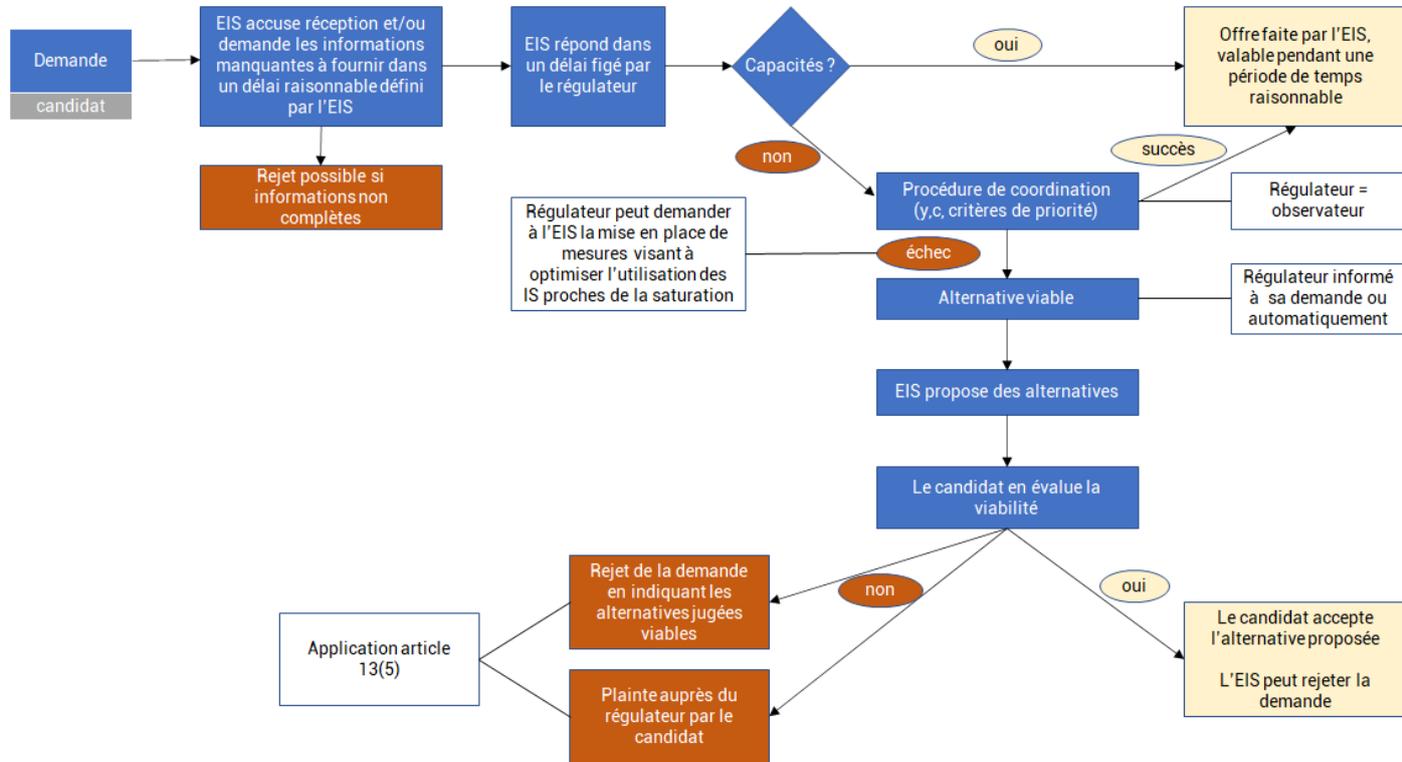
**S'agissant des installations de service exploitées par SNCF Réseau, l'enjeu consiste à recréer une véritable dynamique industrielle et commerciale qui incite SNCF Réseau à maintenir et moderniser les voies de service, leur gestion et leur pilotage opérationnel au bénéfice du système ferroviaire.**

- Le recensement des sites de voies de garage opéré par SNCF Réseau doit être finalisé et une cartographie complète des voies de service devrait être accessible sur le site de la plateforme de service aux entreprises ferroviaires (PSEF).
- SNCF Réseau doit améliorer la transparence de l'offre sur ses sites d'installations de service et de l'ensemble du patrimoine géré relatif aux installations de service.
- SNCF Réseau doit réinterroger la logique de gestion par blocs sur les sites les plus fréquentés ou proches des gares au profit d'allocations spatio-temporelles. SNCF Réseau doit également mieux coordonner et normaliser des pratiques locales hétérogènes pour insuffler une culture de la performance et de l'excellence opérationnelle, nécessaire dans le cadre de l'ouverture à la concurrence.
- SNCF Réseau doit s'attacher à simplifier l'activité des utilisateurs de ses sites en adoptant une posture de facilitateur pour toutes les entreprises ferroviaires, à tous les échelons organisationnels, en particulier en clarifiant sa documentation contractuelle et technique et en engageant la digitalisation de ses processus métiers.
- SNCF Réseau devrait être incitée à réinvestir le sujet de ses installations de service en créant une dynamique vertueuse entre performance industrielle et modèle de tarification régulée approprié, aux fins d'assurer leur pérennité.
- SNCF Voyageurs doit poursuivre et amplifier la structuration de son offre régulée d'accès à des voies de garage des matériels roulants.

## ANNEXES

### Processus de demande de capacité dans les installations de service

(article 7, 10, 12 et 13 du règlement d'exécution (UE) 2017/2177)



(Nota : EIS = exploitant d'installation de service)

Processus applicable aux installations de service inutilisées pendant au moins deux années consécutives

(Article 15 du règlement d'exécution (UE) 2017/2177)

Principe général : toutes les installations de service n'ayant pas été utilisées pendant au moins deux années consécutives font l'objet d'un appel à manifestation d'intérêt pour être mises en crédit-bail ou en location.

**Article 15 du règlement d'exécution (UE) 2017/2177 relatif aux installations inutilisées**

« 1. Les installations de service énumérées à l'annexe II, point 2, de la directive 2012/34/UE qui n'ont pas été utilisées pendant au moins deux années consécutives font l'objet d'un appel à manifestation d'intérêt pour être mises en crédit-bail ou en location. Des informations sur les installations inutilisées sont publiées conformément à l'article 5.

2. La période de deux ans visée au paragraphe 1 commence à courir le jour suivant celui où le service associé au transport ferroviaire a été fourni pour la dernière fois dans l'installation de service concernée.

3. Un candidat souhaitant utiliser une installation de service visée à l'annexe II, point 2, de la directive 2012/34/UE, qui n'a pas été utilisée pendant au moins deux années consécutives, exprime son intérêt par écrit à l'exploitant de l'installation de service concernée et en informe l'organisme de contrôle. Cette expression d'intérêt met en évidence les besoins de l'entreprise ferroviaire concernée. L'exploitant de l'installation de service peut décider de reprendre ses activités de manière à répondre aux besoins établis de l'entreprise. 23.11.2017 L 307/11 Journal officiel de l'Union européenne

4. Lorsque le propriétaire d'une installation de service n'en est pas l'exploitant, l'exploitant de l'installation informe le propriétaire de la manifestation d'intérêt dans un délai de 10 jours à compter de sa réception. Le propriétaire de l'installation annonce publiquement que l'installation est disponible à la location ou au crédit-bail, en totalité ou en partie, à moins que l'exploitant de l'installation de service n'ait décidé de reprendre l'exploitation après la manifestation d'intérêt.

5. Avant de faire cette annonce, le propriétaire de l'installation de service peut autoriser l'exploitant à présenter ses observations sur l'annonce dans un délai de quatre semaines. L'exploitant peut s'opposer à cette annonce en soumettant des documents prouvant qu'un processus de reconversion a été entrepris avant le lancement de la manifestation d'intérêt.

6. Afin d'en apprécier la plausibilité, l'organisme de contrôle, que le propriétaire informe du processus de reconversion, peut demander des documents à l'exploitant. Si l'évaluation n'est pas satisfaisante, l'organisme de contrôle exige que soit publiée la mise en location ou en crédit-bail, en totalité ou en partie, de l'exploitation de l'installation.

7. Sans préjudice des règles applicables en matière de marchés publics, le propriétaire d'une installation de service visée à l'annexe II, point 2, de la directive 2012/34/UE publie sur son portail web un avis de mise en crédit-bail ou en location de l'installation de service concernée et en informe l'organisme de contrôle et le gestionnaire de l'infrastructure au réseau duquel l'installation est reliée. La publication contient toutes les informations nécessaires pour permettre aux entreprises intéressées de soumettre une offre en vue de reprendre l'exploitation de l'installation, en totalité ou en partie. Ces informations comprennent notamment :

a) les détails de la procédure de sélection, qui doit être transparente et non discriminatoire et tenir compte de l'objectif d'assurer une utilisation optimale de la capacité de l'installation,

b) les critères de sélection,

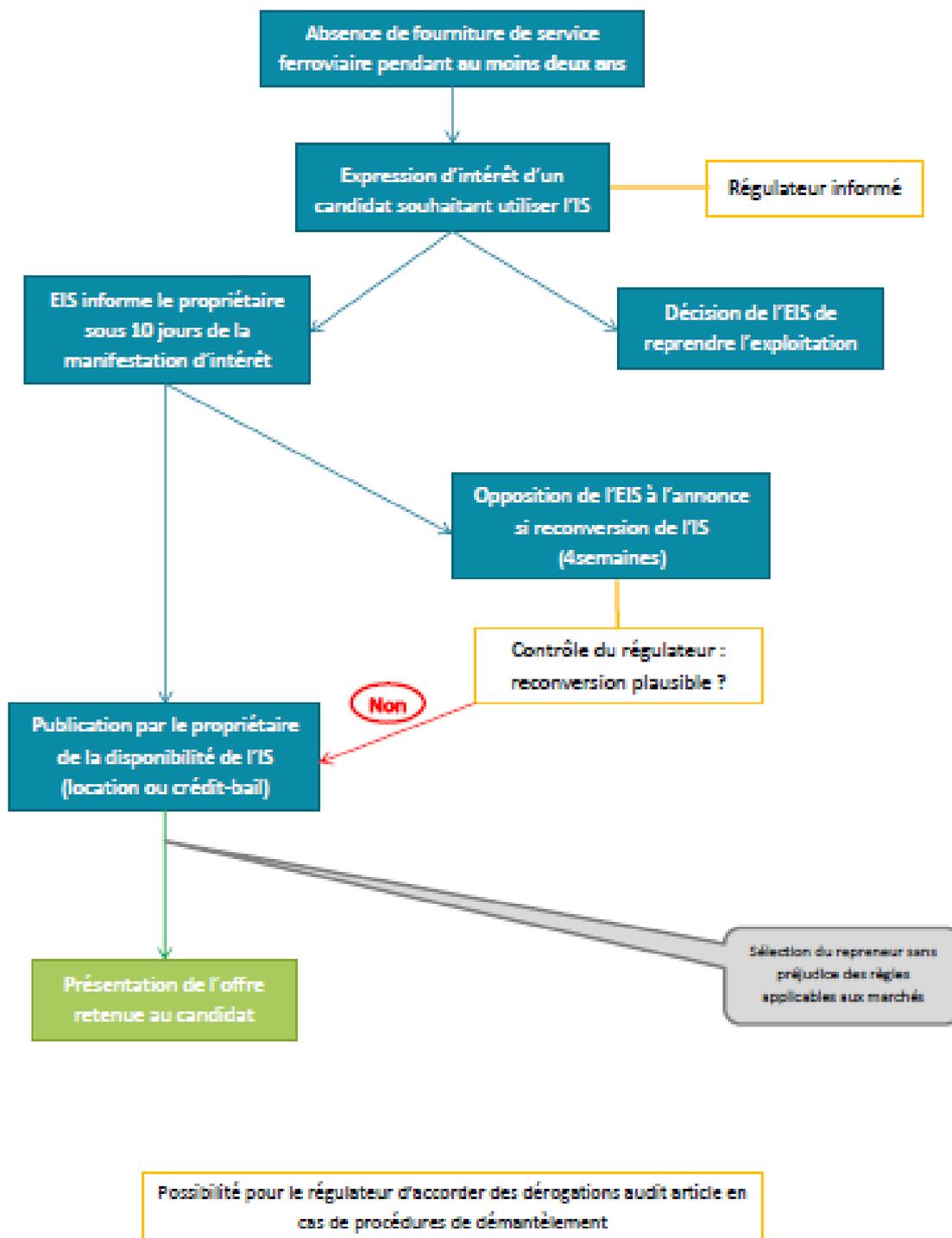
c) les principales caractéristiques de l'équipement technique de l'installation de service,

d) l'adresse et le délai pour la soumission des offres, qui ne peut être inférieur à 30 jours à compter de la publication de l'avis.

8. Le gestionnaire de l'infrastructure concerné publie également sur son portail internet les informations visées au paragraphe 7.

9. Sans préjudice des règles applicables en matière de marchés publics, le propriétaire d'une installation de service visée à l'annexe II, point 2, de la directive 2012/34/UE présente sans retard au candidat qu'il a retenu une offre raisonnable.

10. Les États membres peuvent appliquer les procédures en vigueur pour le contrôle réglementaire du démantèlement d'installations de service. Si tel est le cas, l'organisme de contrôle peut accorder des dérogations à l'application des dispositions du présent article. »



(Nota : EIS = exploitant d'installation de service)

#### **2.3.4. Fiche thématique n°9 : l'accès aux installations d'entretien des matériels roulants : entre avancées significatives et nécessaires progrès à accomplir**

### **Synthèse**

L'enjeu de l'accès aux installations d'entretien (également appelée installations de maintenance ou centres de maintenance) des matériels roulants consiste à permettre aux entreprises ferroviaires de disposer de toute l'agilité nécessaire pour réussir leur entrée sur le marché des services de transport ferroviaire de voyageurs et d'organiser sereinement leur montée en puissance.

En synthèse, il convient d'améliorer la transparence des offres régulées de maintenance, d'encourager l'entreprise ferroviaire historique à adopter une approche plus commerciale, dans l'attente du développement (possible) d'un marché des services de maintenance des matériels roulants voyageurs, et de structurer l'offre régulée selon les différents types de besoins (de l'opération élémentaire, telle que proposée aujourd'hui, à un ensemble d'opérations commercialisées dans le cadre d'un forfait par exemple).

## 1. Enjeux et objectifs

**Contrairement à l'infrastructure ferroviaire ou à d'autres installations de service (gares de voyageurs par exemple), les installations d'entretien des matériels roulants ne correspondent pas nécessairement à des facilités essentielles.** De nombreuses entreprises ferroviaire souhaitent maîtriser au maximum la maintenance de leur matériel roulant, dans la mesure où celle-ci est fortement imbriquée à la gestion des plans de transport. Interrogées sur le sujet, de nombreuses entreprises ferroviaires déclarent ainsi envisager la construction de leurs propres installations de maintenance dans le cadre de leur entrée sur le marché français.

**Toutefois, l'observation des processus d'ouverture à la concurrence en Europe – y compris ce qui peut être observé pour certains opérateurs souhaitant pénétrer le marché français – montre que l'établissement d'installations d'entretien, pour de nouveaux entrants, se heurte à deux difficultés majeures.** La construction d'installations d'entretien, notamment pour assurer des opérations de maintenance un peu élaborées (niveaux 2 ou 3), nécessite en effet, pour une entreprise ferroviaire, (i) un niveau d'activité suffisamment important pour amortir les coûts d'investissement et de fonctionnement de telles installations et (ii) des surfaces foncières disponibles suffisamment bien placées pour que l'emplacement de l'installation soit compatible avec des modalités d'exploitations correctes des services de transport.

**S'agissant des services de transport ferroviaire de voyageurs librement organisés, la montée en puissance progressive de ces services ne permet pas nécessairement, au cours des premières années d'exploitation, de disposer des ressources financières et/ou d'une taille critique suffisante pour permettre et/ou justifier d'investir dans des installations d'entretien.** À titre d'illustration, dans le cadre de la fourniture de ses futurs services de transport ferroviaire à grande vitesse entre Milan et Paris, via Lyon, Trenitalia assurera les principales opérations de maintenance de ses trains à grande vitesse dans ses ateliers en Italie et recourra à l'accès régulé aux installations de maintenance de SNCF Voyageurs en France (dans les installations d'entretien des TGV de SNCF Voyageurs à Paris et à Lyon) pour assurer le stationnement temporaire de ses rames et assurer des opérations de maintenance courante simples (niveaux 1 et 2).

**S'agissant des services de transport conventionnés, si plusieurs scénarios sont possibles,** comme l'affectation d'installations existantes à un nouvel opérateur pour des configurations de lots qui le permettent ou la construction de nouvelles installations financées par l'autorité organisatrice ou avec son concours, **l'accès régulé aux installations de maintenance de l'entreprise ferroviaire historique peut toutefois s'avérer nécessaire.** Tel peut être le cas, par exemple, pour des opérations spécifiques qui ne peuvent être effectuées dans les installations transférées ou qui s'avèreraient économiquement non viables à l'échelle d'une nouvelle installation dédiée à un lot de service public (par exemple : le reprofilage d'essieux), ou encore en raison des délais de mise en service d'une nouvelle installation, qui interviendrait ainsi postérieurement au début de l'exploitation d'un lot par un nouvel opérateur.

**Dans le cadre de l'ouverture à la concurrence et en l'absence, en France, à ce stade, de marché de la maintenance du matériel roulant voyageurs opéré par des opérateurs spécialisés (constructeurs de matériel roulant par exemple), un enjeu essentiel consiste à ouvrir aux entreprises ferroviaire et aux autorités organisatrices de transports un champ de scénarios possibles suffisamment large pour être adapté aux différentes situations :** (i) accès pour la réalisation d'opérations de maintenance pour compte propre, (ii) accès aux sites et aux services qui y sont fournis pour des opérations spécifiques ou des ensembles d'opérations, (iii) accès mixte (une partie des opérations réalisées pour compte propre, une partie sous-traitée à l'opérateur historique).

**Le principal objectif à atteindre consiste à permettre aux entreprises ferroviaires de disposer de toute l'agilité nécessaire pour réussir leur entrée sur le marché des services de transport**

**ferroviaire de voyageurs et d'organiser, le cas échéant, leur montée en puissance.** Pour ce faire ces dernières doivent disposer :

- d'un accès à toute la documentation nécessaire relative aux conditions opérationnelles et contractuelles d'accès, de façon claire, précise et complète ;
- d'offres de maintenance claires et accessibles ;
- d'un accès simple aux installations de maintenance et, notamment, de modalités de réservation souples.

## 2. Le cadre juridique applicable

Conformément à la **directive 2012/34/UE du 21 novembre 2012** établissant un espace ferroviaire unique européen modifiée, une installation de service se caractérise par l'aménagement spécifique, en totalité ou en partie, de toute installation (y compris les terrains, bâtiments et équipements) permettant la fourniture d'un ou plusieurs des services inscrits aux points 2 (accès et services de base), 3 (prestations complémentaires aux services de base) et 4 (prestations connexes aux services de base) de l'annexe II concernant les services à fournir aux entreprises ferroviaires.

L'exploitant d'une installation de service, qu'il soit public ou privé, doit garantir l'accès aux entreprises ferroviaires et aux candidats ainsi que leur proposer les services visés aux points précités de l'annexe II dans des conditions équitables, non discriminatoires et transparentes, en application des dispositions du paragraphe 2 de l'article 13 de la directive 2012/34/UE, transposées à l'**article L. 2123-3-1 du code des transports**.

Les installations d'entretien des matériels roulants ferroviaires constituent des installations de service listées au point 2 de l'annexe II de la directive 2012/34/UE.

La transparence sur les conditions relatives à l'accès aux installations de services et aux services associés étant une condition préalable pour permettre à tous les candidats d'y accéder sur une base non-discriminatoire, le **règlement d'exécution (UE) 2017/2177** de la Commission du 22 novembre 2017, ainsi que le **décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 modifié**, détaillent les modalités, les procédures et les critères à respecter pour l'allocation des capacités et l'utilisation des installations de service. Ils posent notamment l'obligation d'une description détaillée des installations de service et des services associés. En outre, le règlement d'exécution (UE) 2017/2177 décrit les processus spécifiques applicables aux demandes d'accès (articles 7, 10, 12 et 13) et aux installations de service inutilisées (article 15). Ces processus sont résumés dans les schémas proposés en annexe de la fiche thématique 2-2-3.

## 3. Le rappel des observations, diagnostics et recommandations formulés par l'Autorité depuis 2016

**En mobilisant différents leviers à sa disposition, l'Autorité a contribué à la création d'une offre régulée de maintenance, mise à disposition des entreprises ferroviaires et des candidats tiers**, qui constitue la première étape pour permettre l'accès aux installations de service des centres d'entretien et aux prestations qui y sont fournies (maintenance légère, maintenance lourde, réparation de pièces, nettoyage, etc.). Depuis 2016, l'Autorité a en effet rendu pas moins de sept avis portant sur la fixation des redevances relatives aux prestations régulées de maintenance fournies par SNCF Mobilités, puis SNCF Voyageurs (ainsi que Fret SNCF) dans les installations de service des centres d'entretien. Par ailleurs, elle a, à deux reprises, mis en demeure, dans le cadre de procédures en manquement<sup>72</sup>, SNCF Mobilités, puis SNCF Voyageurs (ainsi que Fret SNCF),

<sup>72</sup> La première procédure en manquement ouverte en 2017 portait sur la restriction de l'accès au seul accès et à quelques prestations de maintenance par SNCF Mobilités. La seconde procédure en manquement, ouverte en 2019, portait sur la nécessité, pour SNCF Mobilités, de fournir une offre de référence conforme aux dispositions réglementaires (prévues par le décret n° 2012-70) pour l'horaire de service 2018.

pour non-respect des obligations leur incombant au titre de l'accès aux installations de service des centres d'entretien et aux prestations qui y sont fournies.

**Les actions de l'Autorité ont notamment permis aux candidats de se voir proposer une offre technique et tarifaire d'accès sur la totalité des installations d'entretien exploitées par SNCF Voyageurs et Fret SNCF**, y compris dans les installations de maintenance lourde qui ne sont pas réservées à des trains à grande vitesse ou à d'autres types de matériels roulants nécessitant des installations spécifiques (technicentres industriels), dans les sites dédiés à la maintenance des wagons de fret ainsi que dans les centres d'entretien disposant d'installations en intérieur destinées à la réalisation d'opérations de maintenance de niveau 3. De plus, la fourniture de pièces (pièces réparables du matériel, pièces de remplacement) ainsi que des produits consommables, y compris lorsque le candidat réalise la maintenance pour son propre compte, est désormais proposée aux entreprises ferroviaires.

#### 4. Constats, état des lieux

**L'établissement, le maintien et le développement, pour les entreprises ferroviaires et les candidats, d'un accès transparent, équitable et non discriminatoire aux installations de service ferroviaires et aux services qui y sont fournis constituent des pierres angulaires d'un fonctionnement concurrentiel efficace** du marché des services de transport ferroviaire de passagers et de marchandises. Ce constat est encore plus actuel au moment de l'ouverture à la concurrence des services domestiques de transport ferroviaire de voyageurs.

**Les centres d'entretien du matériel roulant ferroviaire jouent un rôle central dans le processus de production des services ferroviaires.** Sans nécessairement constituer des facilités essentielles, ces installations peuvent toutefois s'avérer difficilement duplicables, du fait d'un accès parfois restreint aux emprises foncières localisées de manière appropriée ou de barrières financières et/ou techniques ne permettant pas à une entreprise ferroviaire ou à un candidat d'investir dans de telles installations.

**Ainsi, la mise en place d'un accès équitable et non-discriminatoire aux capacités de maintenance du matériel roulant demeure un prérequis incontournable d'une ouverture à la concurrence réussie. Malgré les efforts importants accomplis, plusieurs difficultés continuent d'entraver la mise en œuvre complète d'une telle prestation :**

- **le manque de lisibilité des offres de maintenance** : les offres de maintenance proposées par l'opérateur historique restent peu lisibles pour les nouveaux entrants, en raison notamment de leur complexité. Ainsi, il existe plusieurs dizaines de milliers de tarifs d'opérations de maintenance avec des libellés qui ne sont pas toujours compréhensibles pour des acteurs extérieurs au groupe public ferroviaire ;
- **des procédures encore complexes** : en dépit d'un encadrement réglementaire<sup>73</sup>, l'accès aux centres d'entretien relève toujours d'une procédure, qui dans la pratique s'avère aujourd'hui encore longue et rigide, qui n'est pas suffisamment orientée vers les besoins des entreprises ferroviaires ;
- **une posture commerciale encore limitée** : contrairement à ce qui a pu être mis en place dans d'autres pays européens, l'opérateur historique est encore au début de la construction d'une posture commerciale, qui permettrait notamment à un sous-traitant mainteneur « pur » (par exemple, un constructeur) d'utiliser également ces installations. En outre, une véritable interface commerciale (une plateforme commerciale dédiée par

<sup>73</sup> Le règlement d'exécution (UE) 2017/2117 régit les conditions non tarifaires de l'accès aux installations de service et aux services associés au transport ferroviaire et décision de la décision n° 2020-012 du 30 janvier 2020 fixe de délais de réponse aux demandes d'accès aux installations de service visées à l'annexe II, point 2 de la directive 2012/34/UE et de fourniture de services dans lesdites installations.

exemple) pourrait être développée et proposée à tous les utilisateurs des installations<sup>74</sup>. Enfin, il convient d'ajouter que, pour être opérante pour l'ensemble des utilisateurs potentiels, l'offre de référence régulée de maintenance devrait permettre aussi bien l'accès aux opérations seules qu'à un assemblage pertinent d'opérations ;

- **des transferts d'installations de maintenance aux régions compliqués** : les régions peinent à récupérer la pleine propriété des ateliers de maintenance de l'opérateur historique, en raison notamment des imprécisions du découpage des responsabilités et des droits de propriété entre SNCF Voyageurs et SNCF Réseau. De plus, certaines régions semblent rencontrer des difficultés concernant la reprise des personnels compétents et spécialisés chargés de la maintenance du matériel roulant.

## 5. Pistes d'action et recommandations

**Afin de permettre aux entreprises ferroviaires de disposer de toute l'agilité nécessaire pour réussir leur entrée sur le marché des services de transport ferroviaire de voyageurs et d'organiser sereinement leur montée en puissance, il convient que l'opérateur ferroviaire historique saisisse l'opportunité de valoriser ses savoir-faire et ses installations**, notamment en vue d'améliorer le facteur de charge de ces dernières. Pour cela, il est nécessaire de répondre aux difficultés relevées précédemment et ainsi d'améliorer encore les offres de maintenance proposées.

À cet égard, il serait opportun de :

- **Simplifier autant que possible les procédures d'accès** aux centres d'entretien et d'en **élargir l'accès** à tous les acteurs susceptibles d'être intéressés (au-delà des seuls candidats autorisés) ;
- **Accroître la lisibilité des offres de référence** en les agrémentant d'exemples et en mettant à disposition des utilisateurs potentiels une cellule dédiée à la formalisation de leurs besoins et à la construction d'une solution fondée sur les prestations régulées et adaptée à ces besoins;
- **Proposer des menus d'offres** – depuis l'opération élémentaire, telle que proposée aujourd'hui, à un ensemble d'opérations commercialisées dans le cadre d'un forfait par exemple –, adaptés aux différents besoins des entreprises ferroviaires.

---

<sup>74</sup> Jusqu'à présent, la filiale de SNCF Voyageurs, Masteris, joue ce rôle d'interface commerciale vis-à-vis des opérateurs ferroviaires tiers sans que cela soit positionné dans le cadre de l'offre de référence régulée de maintenance proposée par SNCF Voyageurs.

**2.4. Sous-Thème 2-3 Le versant opérationnel de l'accès à l'infrastructure et aux installations de service ferroviaires : un parcours compliqué dont la transparence et l'efficacité doivent impérativement être améliorées**

**2.4.1. Fiche thématique n°10 : Analyse des conditions de l'indépendance de SNCF Réseau et des risques de l'absence de cadre stratégique clair pour la performance de l'infrastructure**

## **Synthèse**

**Dans toute industrie de réseau caractérisée par une ouverture à la concurrence des services qui utilisent une infrastructure en monopole naturel, l'enjeu central consiste à ce que chaque opérateur en concurrence sur les services se voie offrir un accès transparent, équitable et non discriminatoire à cette infrastructure.** De ce point de vue, si l'indépendance du gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire n'est pas une fin en soi, elle constitue bien le moyen privilégié de garantir cet accès transparent, équitable et non discriminatoire pour tous les opérateurs de service utilisant cette infrastructure.

**Afin de rendre possible une utilisation optimale du réseau dans un contexte d'ouverture à la concurrence, il est indispensable de doter le gestionnaire d'infrastructure des moyens financiers et de gouvernance propres à garantir la définition et la réalisation, en toute indépendance, de ses missions et de ses priorités et de l'inciter, par un contrat de performance ambitieux et crédible, ou par tout autre dispositif approprié, à atteindre des objectifs de performance de l'infrastructure, cohérents avec les ressources mobilisables, incitant à la réduction des coûts, toutes choses égales par ailleurs, et à un accroissement de la qualité de service au bénéfice des utilisateurs du système ferroviaire.**

## 1. Enjeux et objectifs

*Enjeux : l'indépendance et la fixation d'objectifs clairs de performance constituent des moyens de garantir un accès transparent, équitable et efficace à l'infrastructure ferroviaire*

**Dans toute industrie de réseau caractérisée par une ouverture à la concurrence des services qui utilisent une infrastructure en monopole naturel, l'enjeu central consiste à ce que chaque opérateur en concurrence sur les services se voie offrir un accès transparent, équitable et non discriminatoire à cette infrastructure.** De ce point de vue, si l'indépendance du gestionnaire de l'infrastructure n'est pas une fin en soi, elle constitue bien le moyen privilégié de garantir cet accès transparent, équitable et non discriminatoire pour tous les opérateurs de service utilisant cette infrastructure.

**À l'instar de tous les secteurs qui ont été confrontés à une phase d'ouverture à la concurrence, la question de l'indépendance du gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire s'articule autour de deux problématiques :**

- **en premier lieu, celle de la forme que prend cette indépendance et de la perception qu'en ont les opérateurs ferroviaires alternatifs qui souhaitent entrer sur le marché des services de transport ferroviaire de voyageurs en France.** En l'absence de la possibilité d'observer des services ferroviaires déjà en place, la décision finale d'entrer ou, à l'inverse, de renoncer à entrer ou poursuivre le processus d'entrée dépend largement de la perception qu'ont les opérateurs alternatifs de l'indépendance de SNCF Réseau, en particulier dans la situation d'une entreprise verticalement intégrée au groupe public ferroviaire historique, et des garanties formelles autour de cette indépendance ;
- **en second lieu, celle des moyens dont dispose le gestionnaire d'infrastructure, SNCF Réseau, pour que ses processus de décision et la réalisation des opérations de gestion de l'infrastructure soient caractérisés par une indépendance de fait.** Si le gestionnaire d'infrastructure peut présenter les apparences de l'indépendance et le droit national prévoit un certain nombre de garanties formelles relatives à cette indépendance, cette dernière ne peut être assurée qu'à la condition que le gestionnaire de l'infrastructure (SNCF Réseau) dispose des moyens appropriés pour assurer ses missions sans subir d'influence externe, en particulier de la part de l'entreprise ferroviaire historique (SNCF Voyageurs).

**En outre, la fixation d'objectifs de performance clairs par l'État au gestionnaire de l'infrastructure, sur une période pluriannuelle, favorise non seulement la transparence et l'efficacité de la gestion de l'infrastructure, socle du système de transport ferroviaire, mais également l'indépendance du gestionnaire de l'infrastructure, tant sur la forme – grâce à une publication claire des objectifs de performance qui lui sont assignés – que sur le fond – l'allocation des ressources et de moyens du gestionnaire de l'infrastructure est prévue et connue à l'avance et les écarts éventuels peuvent être mesurés à travers des indicateurs pertinents.** Le point 3 de l'annexe V de la directive 2012/34/UE du 21 novembre 2012 recommande la fixation d'un certain nombre d'objectifs de performance orientés vers l'utilisateur, s'agissant du contrat conclu entre l'État et le gestionnaire de l'infrastructure, aux fins de fixer ses performances industrielle et économique attendues pour une durée d'au moins cinq ans. Ces objectifs de performance et les indicateurs de pilotage associés peuvent concerner : (i) les performances des trains, par exemple en termes de rapidité et de fiabilité, ainsi que la satisfaction de la clientèle, (ii) la capacité du réseau, (iii) la gestion des actifs, (iv) les volumes d'activité, (v) les niveaux de sécurité, ou encore (vi) la protection de l'environnement.

## Les objectifs à atteindre

- **Renforcer les règles de fonctionnement et de gouvernance** de SNCF Réseau, afin de garantir son indépendance dans l'exercice de ses fonctions essentielles.
- **Garantir l'indépendance organisationnelle et décisionnelle** de SNCF Réseau dans l'exercice de ses fonctions de gestionnaire d'infrastructure.
- **Renforcer les garanties matérielles de l'indépendance** de SNCF Réseau ainsi que l'association de l'Autorité à leur mise en œuvre.
- **Parvenir**, à travers le contrat de performance conclu entre l'État et SNCF Réseau ou sous une autre forme (mesures réglementaires, par exemple), **à articuler**, de manière cohérente, (i) **la vision stratégique du réseau, posée par l'État** en particulier, en termes de consistance attendue et de performances fonctionnelles (à quels objectifs de développement des services de transport ferroviaire, si possible quantifiés, l'infrastructure ferroviaire doit-elle répondre ?), (ii) **la vision industrielle**, exprimée en termes de performances techniques (moyens humains et techniques mis en œuvre), posée par le gestionnaire de l'infrastructure en réponse à aux attentes de l'État, (iii) **le paramétrage des coûts et des trajectoires financières afférents**, ainsi que (iv) **le dispositif de pilotage de la performance** du gestionnaire d'infrastructure, qui permet de mesurer et de corriger, le cas échéant, les écarts par rapport aux trajectoires et cibles prévues.

## 2. Le cadre juridique applicable

### S'agissant de l'indépendance de SNCF Réseau

Le droit européen opère une distinction entre les « *fonctions essentielles* » (répartition des capacités de l'infrastructure et tarification de l'accès à l'infrastructure) et les missions de « *gestion du trafic et de planification de l'entretien* » assurées par le gestionnaire d'infrastructure. S'agissant des premières, la directive 2012/34/UE du 21 novembre 2012 modifiée dispose que les « *fonctions essentielles* » doivent être exercées de manière « *indépendante* » avec la mise en œuvre de mesures de sauvegarde sur un plan décisionnel et organisationnel. Concernant les secondes, la directive dispose qu'elles nécessitent d'être exercées de manière « *impartiale* ». S'agissant plus spécifiquement des gestionnaires d'infrastructure exerçant leurs missions au sein d'une entreprise verticalement intégrée (EVI), la directive dispose qu'il convient de prendre les mesures de sauvegarde propres à éviter qu'aucune entité de l'EVI n'exerce une « *influence décisive* » sur les décisions concernant les fonctions essentielles et à prévenir tout conflit d'intérêts.

Le droit national, transposant le droit européen, impose que soit garanti l'accès à l'infrastructure ferroviaire du réseau ferré national, comprenant la répartition des capacités et la tarification de cette infrastructure (« *fonctions essentielles* »), en « *toute indépendance sur le plan juridique, décisionnel et organisationnel [...] et dans des conditions garantissant une concurrence libre et loyale et assurant un accès équitable et non discriminatoire à l'infrastructure* » (art. L. 2122-4-3 du code des transports). Il dispose également que la gestion opérationnelle des circulations et la planification de l'entretien doivent être assurées « *de manière transparente et non discriminatoire* », en veillant « *à ce que les personnes chargées de prendre des décisions sur ces fonctions ne soient affectées par aucun conflit d'intérêts* » (art. L. 2122-4-3-1 du code des transports).

En synthèse, les dispositions du droit européen et du droit national n'associent formellement la notion d'« *indépendance* » qu'à l'exercice des « *fonctions essentielles* », les autres missions identifiées du gestionnaire d'infrastructure devant simplement être assurées de manière « *transparente* », « *non discriminatoire* » et « *impartiale* ». La notion d'« *indépendance* » appliquée aux « *fonctions essentielles* » est posée dans ce cadre comme le moyen requis pour garantir un accès transparent, équitable et non discriminatoire à l'infrastructure.

**En tout état de cause, il appartient, dans ce contexte, au régulateur de jouer un rôle de vigie et de prévention ex-ante de tout manque de transparence ou de tout comportement discriminatoire (art. L. 2131-1 à L. 2131-4 du code des transports) de la part du gestionnaire d'infrastructure.** Ce rôle est fondamental au moment de l'ouverture à la concurrence pour encourager l'entrée des opérateurs ferroviaires alternatifs, en abaissant au maximum les barrières à l'entrée et à l'exercice normal de leur activité.

### *S'agissant de la fixation des objectifs de performance pour la gestion de l'infrastructure ferroviaire*

**La directive 2012/34/UE prévoit, à son article 30, que le gestionnaire d'infrastructure doit être encouragé par des mesures d'incitation, telles que celles comprises dans un contrat conclu avec l'État, à réduire les coûts de fourniture de l'infrastructure et le niveau des redevances d'accès.** En droit national, aux termes de l'article L. 2111-10 du code des transports, SNCF Réseau conclut avec l'État un contrat d'une durée de dix ans, actualisé tous les trois ans. Ce contrat « met en œuvre la politique de gestion du réseau ferroviaire et la stratégie de développement de l'infrastructure ferroviaire dont l'État définit les orientations », en déterminant notamment (i) les objectifs de performance, de qualité et de sécurité fixés à SNCF Réseau, (ii) les orientations en matière d'exploitation, d'entretien et de renouvellement du réseau ferré national et (iii) la trajectoire financière de SNCF Réseau. L'Autorité est associée en amont de l'élaboration et de l'actualisation de ce contrat : elle peut formuler toute recommandation qu'elle juge utile quant à son contenu, afin que les orientations retenues en matière de gestion de l'infrastructure concourent au bon fonctionnement du système de transport ferroviaire. En outre, elle émet un avis motivé sur le projet de contrat et ses projets d'actualisation.

## **3. Rappel des observations, diagnostics et recommandations formulés par l'Autorité depuis 2016**

### *S'agissant de l'indépendance de SNCF Réseau*

**Dans le cas des industries de réseau libéralisées, l'exercice d'une concurrence sur les marchés aval suppose une séparation verticale entre, d'une part, les activités relatives à la gestion des facilités essentielles, en monopole naturel (au cas d'espèce, l'infrastructure ferroviaire) et, d'autre part, l'exploitation de services ouverts à la concurrence,** comme l'a rappelé l'Autorité dans son étude « *L'ouverture à la concurrence du transport de voyageurs en France. Lever les obstacles pour une ouverture à la concurrence réussie* » publiée en mars 2018<sup>75</sup>. L'existence d'un lien entre le gestionnaire d'infrastructure et une entreprise exploitant des services de transport fait en effet peser le risque que cette dernière bénéficie de conditions plus favorables que ses concurrents, voire que soit mis en œuvre un verrouillage du marché amont afin d'empêcher l'accès au marché aval.

**Dans ce contexte, l'Autorité a recommandé de revoir l'organisation du groupe public ferroviaire en supprimant l'EPIC de tête SNCF et en séparant clairement les activités de gestion de l'infrastructure et d'exploitation des services de transport.** Dans l'hypothèse où la structure du groupe public ferroviaire serait conservée, l'Autorité a demandé la mise en place de mesures concrètes de sauvegarde de l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure dans les textes régissant son fonctionnement et sa gouvernance, en particulier :

- la révision des règles de gouvernance de SNCF Réseau, afin de garantir que le gestionnaire d'infrastructure dispose, en propre, de l'ensemble des ressources techniques, juridiques et humaines pour mener à bien les missions qui lui sont confiées, en particulier dans les choix opérationnels et stratégiques qui ont un impact direct ou indirect sur l'exercice des fonctions essentielles dont il a la charge (Avis n° 2019-028 du 9 mai 2019 relatif au projet d'ordonnance portant diverses dispositions relatives à la nouvelle SNCF). En particulier,

<sup>75</sup> Accessible au lien suivant : [http://autorite-transport.fr/wp-content/uploads/2018/03/ouverture-concurrence\\_transport-ferroviaire-partie2.pdf](http://autorite-transport.fr/wp-content/uploads/2018/03/ouverture-concurrence_transport-ferroviaire-partie2.pdf)

L'Autorité a recommandé que la notion de conflits d'intérêts visée à l'article L. 2122-4-1-1 du code des transports soit précisée et que le champ d'application des incompatibilités visées à l'article L. 2116-1-1 soit étendu (Avis n° 2018-079 du 15 novembre 2018 relatif au projet d'ordonnance portant diverses dispositions relatives à la gestion de l'infrastructure ferroviaire et à l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs) ;

- le renforcement des garanties matérielles d'indépendance de SNCF Réseau (gestion des systèmes d'information, séparation des locaux, formation des agents, etc.), lesquelles doivent être précisément déclinées, sur un plan opérationnel, dans le code de bonne conduite prévu à l'article L. 2122-4-1-1 du code des transports (avis n° 2020-043 du 16 juillet 2020 relatif au code de bonne conduite de SNCF Réseau) ;
- la réduction du périmètre des fonctions mutualisées exercées par la société nationale SNCF, indispensable pour ne pas compromettre l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure ni pénaliser la performance du système ferroviaire (avis n° 2019-083 du 9 décembre 2019 relatif aux projets de décrets approuvant les statuts de la société nationale SNCF, de la société SNCF Réseau, de la filiale mentionnée au 5° de l'article L. 2111-9 du code des transports et de la société SNCF Voyageurs, et portant diverses dispositions relatives à ces mêmes entités).

### *S'agissant de la fixation des objectifs de performance pour la gestion de l'infrastructure ferroviaire*

**S'agissant du contrat de performance conclu entre l'État et SNCF Réseau, l'Autorité a rappelé, à plusieurs reprises son importance pour le bon fonctionnement du secteur ferroviaire.** Ce document constitue un outil décisif pour élaborer et mettre en œuvre une vision stratégique de long terme des infrastructures de transport ferroviaire. Il doit permettre, d'une part, de déterminer la trajectoire économique du gestionnaire d'infrastructure et constituer, d'autre part, un outil de formalisation et de suivi de l'action du gestionnaire d'infrastructure, en définissant les orientations stratégiques de l'État pour le développement de l'infrastructure ferroviaire, en fixant des objectifs de performance – en vue d'améliorer la productivité et la qualité de service du système ferroviaire – et en décrivant des mécanismes d'incitation à la réduction des coûts et des redevances, conformément aux exigences posées, notamment, à l'article 30 de la directive 2012/34/UE du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen.

**L'Autorité a appelé à une refonte en ce sens du contrat de performance** dans sa décision n° 2019-039 du 20 juin 2019 relative aux recommandations formulées en vue de l'actualisation du contrat pluriannuel de performance conclu entre l'État et SNCF Réseau pour la période 2021-2030. Afin de réussir cet objectif, l'Autorité a ainsi tout particulièrement recommandé :

- en premier lieu, que l'État définisse et priorise clairement, en concertation avec les collectivités territoriales, ses attentes pour l'infrastructure ferroviaire, au regard de ses ambitions pour les services de transport ferroviaire de passagers et de marchandises, en précisant le niveau de consistance et de performance attendu s'agissant de l'accès à l'infrastructure ferroviaire et de son usage (niveau de capacité offert pour les différents types de services de transport ferroviaire, temps de parcours garantis, niveau de disponibilité de l'infrastructure, interopérabilité, topographie du réseau, etc.) ;
- sur cette base, que des trajectoires économiques et financières des revenus et des coûts associés à la gestion de l'infrastructure soient élaborées, dans le cadre d'un processus itératif, au regard de la consistance et du niveau de performance attendus de l'infrastructure. Cette itération doit permettre d'aboutir à un scénario de trajectoire technique du réseau ferroviaire (consistance et performance) cohérent avec le scénario de trajectoire économique et financière retenu ;

- enfin, qu'un pilotage de la performance du gestionnaire d'infrastructure soit assuré grâce à la mise en œuvre et au suivi d'indicateurs de performance stables permettant aussi bien de mesurer l'atteinte d'objectifs techniques et économiques que le niveau de satisfaction des usagers du système ferroviaire (par exemple sous la forme de *Net Promoter Scores*), assortis de mécanisme incitatifs (de type bonus-malus, par exemple).

#### 4. Constats, état des lieux

##### *S'agissant de l'indépendance de SNCF Réseau*

**Le fonctionnement et les règles de gouvernance de SNCF Réseau ne garantissent qu'imparfaitement l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure et ne permettent pas d'atteindre les objectifs définis par la directive 2012/34/UE modifiée. Ainsi :**

- l'article L. 2111-15 du code des transports institue un mécanisme de contrôle au profit des membres du conseil d'administration de SNCF Réseau désignés par l'assemblée générale autres que ceux proposés par l'Etat – donc des administrateurs désignés sur proposition de la société nationale SNCF –, dont la portée (délibérations relatives à l'adoption du plan stratégique, au budget annuel, aux investissements, etc.) peut affecter, à tout le moins de manière indirecte, l'exercice de fonctions essentielles. Par ailleurs, les règles de déport applicables ne font pas l'objet d'une transparence suffisante. Cette situation ne garantit pas, contrairement à ce qu'exige la directive, l'absence de conflit d'intérêts, direct ou indirect, pour les membres du conseil d'administration (directive 2012/34/UE, article 7, paragraphe 1).
- l'article L. 2122-4-1-1 du code des transports prévoit seulement que, lorsqu'ils sont salariés d'autres entités juridiques de l'entreprise verticalement intégrée qui ne sont pas gestionnaires d'infrastructure, les membres du conseil de surveillance ou du conseil d'administration du gestionnaire d'infrastructure ne peuvent prendre part aux décisions portant sur les fonctions essentielles, alors que la directive 2012/34/UE modifiée interdit, de manière plus générale, à une entreprise ferroviaire ou à une autre entité juridique, d'exercer une influence décisive sur le gestionnaire d'infrastructure en ce qui concerne les fonctions essentielles ainsi que les nominations et les révocations des personnes chargées de prendre des décisions sur ces fonctions essentielles (article 7 bis, paragraphe 2, a et b) ;
- l'article L. 2111-16-1 du code des transports prévoit seulement que les fonctions de dirigeants de SNCF Réseau (président du conseil d'administration et responsables de la direction générale) sont incompatibles, pendant la durée de leur mandat, avec l'exercice de fonctions au sein d'entreprises ferroviaires, alors que les dispositions de la directive 2012/34/UE modifiée prévoient des incompatibilités plus larges : toute personne amenée à prendre des décisions en matière de fonctions essentielles au sein d'un gestionnaire d'infrastructure ne peut ainsi avoir également la qualité de membre du conseil d'administration d'une entreprise ferroviaire (article 7, paragraphe 3 de la directive) ;

**Par ailleurs, les garanties matérielles et les mesures d'organisation internes de SNCF Réseau destinées à éviter qu'une entité du groupe SNCF exerce une influence décisive sur les décisions prises en ce qui concerne les fonctions essentielles apparaissent insuffisantes, en particulier :**

- l'engagement relatif à l'indépendance d'accès des bureaux n'interdit pas que les agents en charge des fonctions essentielles partagent leurs locaux avec SNCF Voyageurs ;
- la holding assure la gestion des réseaux de communication et des postes de travail, ce qui rend possible l'accès aux données traitées et stockées par les agents en charge des fonctions essentielles si des mesures de sauvegarde complémentaires ne sont pas mises en place ;

- les personnels de SNCF Réseau et, plus généralement, de l'ensemble du groupe ne sont pas suffisamment formés aux implications concrètes de l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure.

**L'indépendance organisationnelle et décisionnelle de SNCF Réseau dans l'exercice de ses fonctions de gestionnaire d'infrastructure n'est qu'imparfaite :**

- l'exercice de fonctions mutualisées par la holding SNCF<sup>76</sup> est susceptible de remettre en cause l'indépendance de SNCF Réseau (expertise juridique, systèmes d'information, coordination de la gestion des actifs, etc.) ;
- l'autonomie financière de SNCF Réseau n'est pas suffisante, dans la mesure où (i) la holding SNCF dispose de la fonction d'émetteur exclusif d'obligations pour l'ensemble du groupe public unifié et (ii) le financement des investissements de renouvellement de l'infrastructure dépend en partie des fonds de concours de l'État alimentés par les dividendes de la société SNCF Voyageurs.

*S'agissant de la fixation des objectifs de performance pour la gestion de l'infrastructure ferroviaire*

**L'actualisation du contrat de performance conclu entre l'État et SNCF Réseau a pris un retard important. Or il est essentiel que cette actualisation, pour la période 2021-2030, comporte des objectifs, s'agissant de la performance et de la consistance attendues du réseau, à la fois suffisamment ambitieux, précis et clairs (i.e. quantifiés, assortis de délais et d'une priorisation), et cohérents avec les moyens et ressources mobilisables dans la durée du contrat (dans le cadre d'une analyse coûts/bénéfices transparente) afin de garantir, dans le contexte particulier d'ouverture à la concurrence des services domestiques de transport ferroviaire de voyageurs, un pilotage efficace de la performance économique et industrielle du gestionnaire d'infrastructure.** Faute de quoi les capacités offertes sur l'infrastructure ferroviaire s'en trouveraient limitées et les possibilités de développement des services de transport ferroviaire obérées, au détriment de la mobilité.

---

<sup>76</sup> Les fonctions mutualisées ne sont pas définies de manière limitative les statuts de la SNCF. Sont visées « notamment » les prestations de services et de conseil aux sociétés de son groupe en matière de gestion des ressources humaines, d'audit et de contrôle des risques, d'expertise et de conseil stratégique, juridique et financier du groupe public, de gestion immobilière et foncière de politique numérique, de communication, de gestion de systèmes d'information, et d'achats du groupe public unifié.

## 5. Pistes d'action et recommandations

### *S'agissant de l'indépendance de SNCF Réseau*

Afin d'améliorer l'indépendance de SNCF Réseau, plusieurs recommandations peuvent être formulées :

- Garantir clairement la séparation des activités de gestion de l'infrastructure, d'un côté, et d'exploitation des services de transport ferroviaire, de l'autre et prévenir toute forme d'interférence directe ou indirecte des uns dans les autres ;
- **renforcer l'indépendance organisationnelle et décisionnelle du gestionnaire d'infrastructure** en étendant le périmètre des « *fonctions essentielles* »<sup>77</sup> à la gestion opérationnelle et la planification de l'entretien du réseau ferroviaire d'une part, et à la définition de la politique d'investissement, d'autre part ;
- Faut d'ériger SNCF Réseau en entité séparée du groupe SNCF, **réduire le périmètre des fonctions mutualisées de la société nationale SNCF** afin de garantir l'effectivité de l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure, en particulier dans les domaines financier, juridique ou des systèmes d'information, dans la mesure où ces fonctions transverses sont indissociables de l'exercice des fonctions essentielles.
- **Revoir le fonctionnement du conseil d'administration de SNCF Réseau** en étendant notamment le périmètre des interdictions (article L. 2122-4-1-1 du code des transports) ou des incompatibilités (article L. 2111-16-1), afin de garantir plus efficacement l'absence d'influence d'une autre entité du groupe SNCF sur les décisions prises par le gestionnaire d'infrastructure en matière de fonctions essentielles.
- **Procéder à la publication, chaque année, d'un rapport de l'Autorité portant sur le respect, par le gestionnaire d'infrastructure, de son code de bonne conduite ainsi que sur une évaluation de l'indépendance de SNCF Réseau**, en proposant, le cas échéant, les mesures propres à renforcer cette indépendance. L'Autorité est en effet chargée de s'assurer que l'accès au réseau ferroviaire est accordé de manière équitable et non discriminatoire et de veiller au respect du code de bonne conduite de SNCF Réseau ; elle serait ainsi légitime à publier un tel rapport, après avoir procédé aux investigations nécessaires.

### *S'agissant de la fixation des objectifs de performance pour la gestion de l'infrastructure ferroviaire*

Dès lors que cet objectif participe pleinement de la politique de mobilité et de l'ouverture du réseau ferroviaire, l'Autorité estime que le contrat de performance actualisé doit :

- définir clairement et précisément les objectifs de consistance et de performance du réseau à atteindre ;
- traduire ces objectifs dans les trajectoires financières et assurant une articulation claire entre eux ;
- prévoir la mise en place de mécanismes correctifs du contrat et la révision des trajectoires financières en dehors des actualisations ;

---

<sup>77</sup> Les fonctions essentielles sont définies au §1 de l'article 7 de la directive 2012/34/UE comme « a) l'adoption des décisions concernant la répartition des sillons, y compris la définition et l'évaluation de la disponibilité, ainsi que l'attribution de sillons individuels » et « b) l'adoption des décisions concernant la tarification de l'infrastructure, y compris la détermination et le recouvrement des redevances ».

- revoir les modalités de suivi et d'évaluation de la performance sur la base d'indicateurs simples, intelligibles et rendus publics pour l'ensemble des usagers du réseau (atteinte des objectifs, évolutions et comparaisons régionales) ;
- renforcer les incitations à la performance et à la réduction des coûts et des redevances d'accès, tout en préservant la qualité et la sécurité de l'offre d'infrastructure.

**À défaut d'un tel contenu ou en présence d'un contenu trop partiel, dans le contrat, sur les aspects mentionnés ci-avant, d'autres formes de mesures d'incitation à la performance du gestionnaire d'infrastructure pourraient être mises en place, par exemple via l'introduction de dispositions réglementaires spécifiques sur le sujet, au bénéfice des utilisateurs du système ferroviaire.**

**2.4.2. Fiche thématique n°11 : Analyse des conditions de l'indépendance de SNCF Réseau et des risques de l'absence de cadre stratégique clair pour la performance de l'infrastructure**

## **Synthèse**

**Le rattachement de SNCF Gares & Connexions à SNCF Réseau constitue un premier pas dans une démarche d'autonomisation et de performance au service de l'ensemble du système ferroviaire qu'il convient de poursuivre.**

**Toutefois, au-delà du rattachement de la société SNCF Gares & Connexions à SNCF Réseau sous la forme d'une filiale « dotée d'une autonomie organisationnelle, décisionnelle et financière », il importe que le gestionnaire des gares (i) soit doté de tous les moyens humains, techniques et financiers pour réaliser effectivement et efficacement ses missions et (ii) qu'il dispose d'une vision et d'objectifs stratégiques à court et moyen terme fixés notamment dans le cadre du contrat conclu avec l'État.**

## 1. Les objectifs à atteindre

Les objectifs à atteindre peuvent être synthétisés de la manière suivante :

- **SNCF Gares & Connexions doit pouvoir assurer ses missions de gestionnaire unique des gares dans les gares multi-transporteurs**, eu égard aux enjeux concurrentiels accrus inhérents à cette typologie de gares dans un contexte d'ouverture à la concurrence des services domestiques de transport ferroviaire de voyageurs.
- **SNCF Gares & Connexions, en sa qualité de gestionnaire unique des gares, doit être en mesure de piloter efficacement les prestations réalisées par le transporteur-intégrateur concerné dans les autres gares**, notamment dans les gares mono-transporteurs.
- **Le contrat pluriannuel entre la société SNCF Gares & Connexions et l'État doit permettre d'asseoir l'indépendance du gestionnaire des gares** et de définir, en lien avec les autorités organisatrices de transport régionales, la consistance des services fournis et les modalités de financement des actifs au sein des gares de voyageurs.

## 2. Le cadre juridique applicable

- **L'article L. 2111-9 du code des transports** confie à SNCF Réseau, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020, la mission additionnelle d'assurer la gestion unifiée des gares de voyageurs au travers d'une filiale « *dotée d'une autonomie organisationnelle, décisionnelle et financière* ».
- **L'article L. 2111-9-1 du code des transports** précise que la filiale de SNCF Réseau, mentionnée au 5° de l'article L. 2111-9 de ce même code (SNCF Gares & Connexions), a pour mission d'assurer, conformément aux principes du service public, la gestion unifiée des gares de voyageurs. À ce titre, elle est notamment chargée d'assurer aux entreprises de transport ferroviaire un service public de qualité en leur fournissant, de façon transparente et non discriminatoire, les services et prestations en gares.
- **L'article L. 2111-9-2 du code des transports** prévoit que les redevances perçues pour la fourniture aux entreprises de transport ferroviaire de services en gare incitent le gestionnaire des gares à améliorer ses performances.
- **L'article L. 2111-10-1 A du code des transports** prévoit la conclusion d'un contrat pluriannuel entre le gestionnaire des gares et l'État afin de déterminer, en particulier, les objectifs assignés au gestionnaire des gares en matière de qualité de service, de trajectoire financière, d'accès des entreprises ferroviaires aux gares, de sécurité, de rénovation et de propreté des gares et de développement équilibré des territoires.

## 3. Rappel des observations, diagnostics et recommandations formulés par l'Autorité depuis 2016

Dans le cadre de l'étude thématique sur la gestion des gares ferroviaires de voyageurs en France de juillet 2016<sup>78</sup> et de l'étude sur la mise en œuvre de la loi ferroviaire d'octobre 2016<sup>79</sup>, l'Autorité avait souligné que l'organisation mise en place pour la gestion des gares de voyageurs, confiée à une direction spécifique au sein de SNCF Mobilités, ne concourait pas à une concurrence effective et efficace. Elle estimait en effet que, les gares constituant des facilités essentielles, leur gestion devait être assurée par une entité juridique distincte de l'entreprise ferroviaire historique et disposant de l'ensemble des moyens propres à assurer pleinement cette fonction ; de ce point de

<sup>78</sup> Accessible au lien suivant : <http://autorite-transport.fr/publications/cahier-thematique-gares-ferroviaires-voyageurs-2015/publication/contents/pdfweb.pdf>

<sup>79</sup> Accessible au lien suivant : <http://autorite-transport.fr/wp-content/uploads/2016/10/Etude-thematique-mise-en-oeuvre-reforme-ferroviaire-octobre-2016.pdf>

vue, elle considérait que SNCF Gares & Connexions ne constituait nullement une entité juridiquement distincte et indépendante de SNCF Mobilités puisqu'elle devait recourir aux moyens de SNCF Mobilités pour assurer la réalisation des prestations en gares, et que son budget demeurait tributaire d'arbitrages internes à SNCF Mobilités. L'Autorité recommandait ainsi que l'indépendance organisationnelle et décisionnelle du gestionnaire des gares soit renforcée et préconisait, à cet effet, plusieurs solutions, dont celle consistant à confier la gestion des gares à SNCF Réseau afin qu'il devienne un gestionnaire d'infrastructure unifié, assurant directement ou à travers une filiale la gestion de l'ensemble des installations de service, y compris des gares de voyageurs, et disposant de toutes les garanties d'indépendance nécessaires à l'exercice de ses missions.

**Dans le deuxième livret de sa contribution de mars 2018 relative à l'ouverture à la concurrence des services domestiques de transport ferroviaire de voyageurs (« lever les obstacles pour une ouverture à la concurrence réussie »)<sup>80</sup>, l'Autorité rappelait les constats qu'elle avait formulés en 2016 sur l'absence d'indépendance de SNCF Gares & Connexions et insistait sur la nécessité de la garantir dans les gares multi-transporteurs, pour lesquelles l'instauration d'un gestionnaire indépendant disposant de son propre personnel pour assurer les fonctions transverses au profit des différentes entreprises ferroviaires est le seul moyen pour limiter le risque d'atteinte à la concurrence.**

**Dans les différents avis sur les projets de texte pris en application de la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire, l'Autorité a eu à s'exprimer à de nombreuses reprises sur l'indépendance de SNCF Gares & Connexions :**

- **Dans le cadre de son avis n° 2018-079 du 15 novembre 2018 relatif au projet d'ordonnance portant diverses dispositions relatives à la gestion de l'infrastructure ferroviaire et à l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs**, l'Autorité a salué la création d'une filiale au sein de SNCF Réseau, dotée de l'autonomie organisationnelle, décisionnelle et financière, chargée, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020, d'assurer la gestion unifiée des gares de voyageurs. Elle a cependant rappelé l'importance que cette filiale présente toutes les garanties nécessaires pour assurer, conformément au paragraphe 3 de l'article 13 de la directive 2012/34/UE, un accès aux gares et aux services qui y sont fournis dans des conditions équitables, transparentes et non discriminatoires, *a fortiori* en ce qui concerne les gares multi-transporteurs, compte tenu des enjeux concurrentiels accrus y afférents.
- **Dans le cadre de son avis n° 2019-028 du 9 mai 2019 relatif au projet d'ordonnance portant diverses dispositions relatives à la nouvelle SNCF**, l'Autorité s'est interrogée sur l'indépendance réelle de la filiale de SNCF Réseau chargée des gares de voyageurs, compte tenu des interrogations qu'elle avait déjà exprimées à ce sujet s'agissant du gestionnaire d'infrastructure lui-même. Elle a alors préconisé, afin de contribuer à garantir l'indépendance et l'autonomie organisationnelle, décisionnelle et financière du gestionnaire des gares, que lui soit reconnu un pouvoir d'avis conforme sur la nomination, le renouvellement et la révocation du directeur général et du président du conseil d'administration. Enfin, elle a mis en exergue les risques que SNCF Gares & Connexions ne soit pas dotée de moyens suffisants pour réaliser effectivement et efficacement sa mission, compte tenu de la prolongation des protocoles internes conclus avec SNCF Voyageurs, en matière de prestations en gares assurées directement par ce transporteur-intégrateur pour le compte de SNCF Gares & Connexions.
- **Dans le cadre de son avis n° 2019-083 du 9 décembre 2019 relatif aux projets de décrets approuvant les statuts de la société nationale SNCF, de la société SNCF Réseau, de la filiale mentionnée au 5° de l'article L. 2111-9 du code des transports et de la société SNCF Voyageurs, et portant diverses dispositions relatives à ces mêmes entités**, l'Autorité

---

<sup>8080</sup> Accessible au lien suivant : [http://autorite-transport.fr/wp-content/uploads/2018/03/ouverture-concurrence\\_transport-ferroviaire-partie2.pdf](http://autorite-transport.fr/wp-content/uploads/2018/03/ouverture-concurrence_transport-ferroviaire-partie2.pdf)

a considéré que les dispositions relatives au personnel non transféré de SNCF Voyageurs réalisant des prestations en gares et placé sous la responsabilité de SNCF Gares & Connexions n'offraient pas les garanties suffisantes d'indépendance du gestionnaire unique des gares vis-à-vis de l'opérateur historique. Elle a par ailleurs critiqué l'absence, par rapport aux textes applicables au gestionnaire de l'infrastructure, d'une part, de l'obligation d'établissement d'un code de déontologie par le gestionnaire des gares et, d'autre part, de la saisine de l'Autorité pour avis sur la nomination, le renouvellement et la révocation des dirigeants du gestionnaire des gares, de telles dispositions ne pouvant que renforcer les garanties apportées à l'indépendance de SNCF Gares & Connexions.

- **Dans le cadre de l'avis n° 2019-048 du 30 juillet 2019 portant sur le projet de décret relatif à l'élaboration du contrat entre l'État et la filiale de SNCF Réseau en charge de la gestion unifiée des gares de voyageurs**, l'Autorité a souligné que le rattachement de la société SNCF Gares & Connexions au gestionnaire d'infrastructure plutôt qu'à l'entreprise ferroviaire historique ne constituait pas, à lui seul, une garantie suffisante d'indépendance. À cet égard, elle a considéré que le contrat pluriannuel entre l'État et le gestionnaire des gares, désormais prévu par l'article L. 2111-10-1 A du code des transports, doit asseoir ce dernier en tant qu'acteur indépendant, notamment vis-à-vis de la société SNCF Voyageurs, et renforcer les moyens dont il dispose pour réaliser effectivement et efficacement sa mission. Elle a par ailleurs recommandé que ce contrat porte la vision stratégique des gares et constitue un socle minimal d'objectifs relatifs à la gestion de l'ensemble des gares de voyageurs du réseau ferré national.

#### 4. Constats, État des lieux

*Le rattachement de SNCF Gares & Connexions à SNCF Réseau et l'autonomie organisationnelle, décisionnelle et financière conférée par la loi au gestionnaire des gares trouvent leurs limites dans la structure verticalement intégrée du groupe public unifié et dans la dépendance opérationnelle encore importante vis-à-vis de SNCF Voyageurs*

**L'indépendance du gestionnaire unique des gares constitue un des fondements du bon fonctionnement de la concurrence sur le marché aval**, et partant, une des conditions de la réussite de l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs.

**À cet effet, l'autonomie organisationnelle, décisionnelle et financière conférée à la filiale de SNCF Réseau chargée des gares constitue un premier pas dans une démarche d'autonomisation et de performance au service de l'ensemble du système ferroviaire qu'il convient de poursuivre.** Certes, le rattachement de SNCF Gares & Connexions à SNCF Réseau, en tant que filiale, et son autonomie contribuent à renforcer l'indépendance du gestionnaire unique des gares, en mettant fin à l'intégration verticale de la gestion des gares assurée, jusqu'au 31 décembre 2019, par une direction autonome de SNCF Mobilités. Pour autant, le rattachement du gestionnaire des gares au gestionnaire d'infrastructure plutôt qu'à l'entreprise ferroviaire historique (i) ne suffit pas, à lui seul, à garantir son indépendance et (ii) ne met pas totalement fin aux liens existants avec l'entreprise ferroviaire.

**En premier lieu, en effet, SNCF Réseau, à laquelle est rattaché le gestionnaire des gares, doit être elle-même indépendante pour que soit garantie l'indépendance de sa filiale.** De ce point de vue, le rattachement de SNCF Réseau à la société nationale SNCF, *holding* du groupe public unifié intéressée au résultat de la principale entreprise ferroviaire du groupe, SNCF Voyageurs, introduit un lien indirect avec un opérateur ferroviaire dans le cadre de cette structure verticalement intégrée, qui peut altérer ou paraître altérer l'indépendance et l'exercice des missions des acteurs chargés de la gestion de facilités essentielles, dont le gestionnaire des gares, SNCF Gares & Connexions, ainsi que le droit d'accès au réseau ferroviaire et à ses installations de service dans des conditions transparentes et non discriminatoires.

**En second lieu, il apparaît que pour l'accomplissement de ses missions, SNCF Gares & Connexions reste matériellement très dépendante de l'entreprise ferroviaire historique, SNCF Voyageurs, agissant en tant que transporteur-intégrateur, cette situation privant le gestionnaire des gares de leviers d'actions, tant sur le plan opérationnel que pour améliorer sa performance économique. Ainsi :**

- 27 grandes gares ont été reprises en gestion directe par le gestionnaire des gares en janvier 2020 et 452 personnels ont été transférés dans ce cadre. SNCF Gares & Connexions a par ailleurs annoncé la reprise en 2022, en gestion directe, de 44 gares de catégorie A au total (soit les gares de voyageurs d'intérêt national) et la reprise en main, dans toutes les autres gares, des opérations de vérification périodique des infrastructures et équipements présents dans les gares et de contrôle de la qualité de service. Ces transferts, prévus à la date de rédaction de cette fiche, dans un calendrier étendu et pour un nombre de gares limité, paraissent insuffisants pour garantir que le gestionnaire des gares dispose effectivement des moyens nécessaires pour assumer ses missions dans les conditions prévues par la loi. L'Autorité s'interroge par ailleurs sur les moyens effectivement à la disposition de SNCF Gares & Connexions dans les gares relevant des catégories B (gares d'intérêt régional) et C (gares d'intérêt local), pour l'instant exclues des transferts susmentionnés.
- Au vu de ces éléments, l'Autorité estime que SNCF Gares & Connexions ne maîtrise pas suffisamment les moyens nécessaires à son activité d'exploitation et que la totalité des 4 700 collaborateurs assurant les missions en gares de l'ensemble des gares multi-transporteurs devraient à tout le moins être directement employée par le gestionnaire des gares, et ce dans les meilleurs délais, eu égard aux enjeux concurrentiels inhérents à cette typologie de gares.
- Par ailleurs, l'Autorité s'interroge sur l'efficacité du pilotage, par SNCF Gares & Connexions, des prestations en gares déléguées à SNCF Voyageurs. Un contrat de coopération *ad hoc* entre SNCF Gares & Connexions et SNCF Voyageurs prévoit en effet le périmètre des prestations déléguées dans les gares où SNCF Gares & Connexions ne dispose pas de personnel et les moyens de pilotage par SNCF Gares & Connexions de ces prestations. Ce sujet fait l'objet d'une instruction approfondie par l'Autorité dans le cadre de son avis conforme portant sur le document de référence des gares pour l'horaire de service 2021, visant à vérifier si le gestionnaire des gares dispose des moyens effectifs de piloter les missions déléguées à SNCF Voyageurs.

**En tout état de cause, cette délégation des missions du gestionnaire des gares à un transporteur génère des risques concurrentiels** dans le cadre de l'ouverture à la concurrence des services domestiques de transport ferroviaire de voyageurs et vient obérer la capacité du gestionnaire des gares à garantir à tout nouvel entrant (qu'il opère des services librement organisés ou des services conventionnés) un accès non discriminatoire et équitables aux gares et services qui y sont rendus, conformément aux dispositions de la directive 2012/34/UE modifiée. Indépendamment de ses conséquences sur l'efficacité et l'impartialité de l'accès à des installations stratégiques pour l'exploitation d'un service de transport ferroviaire, l'organisation actuelle de la gestion des gares par SNCF Gares & Connexions renforce l'image d'un secteur opaque qui ne peut qu'affaiblir son attractivité auprès de potentiels candidats à l'entrée qui s'intéressent aujourd'hui au marché français mais qui s'interrogent sur leur capacité à tirer parti des opportunités qu'il est susceptible d'offrir.

*Le contrat pluriannuel entre l'État et SNCF Gares & Connexions devrait constituer un outil pour conforter le gestionnaire des gares en tant qu'acteur indépendant et renforcer les moyens dont il dispose pour réaliser effectivement et efficacement sa mission*

L'article L. 2111-10-1 A du code des transports prévoit la conclusion d'un contrat entre SNCF Gares & Connexions et l'État pour une durée de six ans, actualisé tous les trois ans, afin de déterminer en particulier les objectifs assignés au gestionnaire des gares en matière de qualité de service, de trajectoire financière, d'accès des entreprises ferroviaires aux gares, de sécurité, de rénovation et de propreté des gares et de développement équilibré des territoires. **L'Autorité considère que l'un des moyens de garantir l'indépendance du gestionnaire des gares passe par la conclusion, dans les meilleurs délais, de ce contrat** qui doit, d'une part, lui permettre de renforcer les moyens dont il dispose pour réaliser effectivement et efficacement sa mission et, d'autre part, constituer un vecteur d'amélioration de sa performance.

L'Autorité formule ainsi plusieurs recommandations dans le cadre de l'élaboration de ce contrat.

**En premier lieu, elle recommande que l'État définisse, sur la base d'un état des lieux objectif, sa vision stratégique à court et moyen terme s'agissant de l'évolution des gares et de la politique d'investissement associée**, afin que ce contrat puisse jouer un rôle d'éclairage du secteur et de cadrage de l'action du gestionnaire des gares.

**En deuxième lieu, l'Autorité estime indispensable que le contrat pluriannuel fixe un socle minimal d'objectifs stratégiques et de règles s'appliquant à la gestion des gares sur l'ensemble du territoire national.** Pourront notamment être définis (i) le niveau de qualité de service attendu en gare sous la forme d'un niveau minimum fixé par l'État selon la classification de la gare et (ii) les règles devant guider les choix de sélection des investissements.

**En troisième lieu, l'Autorité considère que doit être recherchée une cohérence entre, d'un côté, le contrat pluriannuel conclu entre l'État et SNCF Gares & Connexions et, de l'autre, le document de référence des gares (DRG) et le contrat de performance conclu entre l'État et SNCF Réseau.** Il importe ainsi que le contrat pluriannuel conclu entre l'État et SNCF Gares & Connexions ne comporte pas un contenu trop limitatif pour le gestionnaire des gares, mais corresponde à un encadrement minimum des évolutions attendues sur les différentes thématiques prévues par ce contrat<sup>81</sup>, tout en donnant aux acteurs une visibilité. Cela donnerait ainsi toute latitude au gestionnaire des gares pour fixer, au sein du DRG, des indicateurs de performance supplémentaires et de différencier certains objectifs mentionnés dans le contrat, voire de les rendre plus ambitieux, en fonction de la nature et du niveau de service dont les opérateurs ferroviaires ont besoin<sup>82</sup>. En outre, dans la mesure où les gares constituent le point d'accès des voyageurs aux services de transport ferroviaire circulant sur le réseau et aux autres modes de transport, il apparaît nécessaire d'assurer la cohérence des choix d'aménagement et de développement du réseau ferroviaire retenus dans le contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau avec ceux retenus dans le contrat pluriannuel entre l'État et SNCF Gares & Connexions.

**En quatrième et dernier lieu, l'Autorité recommande que ce contrat pluriannuel entre l'État et le gestionnaire des gares soit élaboré en lien étroit avec les autorités organisatrices de transport**, compte tenu du rôle désormais essentiel qu'elles assurent dans le financement des gares et la déclinaison des services au niveau local.

---

<sup>81</sup> Le contrat pluriannuel conclu entre l'État et SNCF Gares & Connexions prévu par l'article L. 2111-10-1 A du code des transports détermine en particulier les objectifs assignés au gestionnaire de gares en matière de qualité de service, de trajectoire financière, d'accès des entreprises ferroviaires aux gares, de sécurité, de rénovation et de propreté des gares et de développement équilibré des territoires.

<sup>82</sup> Les opérateurs pourront solliciter une personnalisation des services fournis en gares et de ce fait, il sera nécessaire que le gestionnaire des gares puisse adapter les indicateurs de performance et les objectifs mentionnés dans le contrat pour assurer un suivi de la qualité des services additionnels qu'il pourra proposer pour répondre aux demandes spécifiques des opérateurs.

## 5. Pistes d'action et recommandations

**Le gestionnaire des gares de voyageurs devrait être doté des moyens humains, techniques et financiers suffisants** afin, d'une part, d'effectuer directement ses missions transversales (en particulier dans les grandes gares, et plus largement, dans les gares susceptibles de présenter un potentiel concurrentiel) et, d'autre part, de piloter efficacement les prestations qu'il peut être amené à déléguer à un transporteur.

**Le contrat pluriannuel prévu par le droit national entre l'État et SNCF Gares & Connexions devrait constituer l'occasion de contribuer à renforcer et pérenniser l'assise de l'indépendance du gestionnaire des gares, à favoriser sa performance et la qualité de service attendue des prestations en gare et à garantir des modalités de financement des actifs pérennes.** Ce contrat devrait être mis en œuvre dans les meilleurs délais afin d'offrir aux opérateurs présents ou potentiels la visibilité et les garanties indispensables au renforcement de l'attractivité du marché ferroviaire français dans un contexte d'ouverture à la concurrence des services domestiques de transport ferroviaire de voyageurs.

### **3. THEME N° 3 - UNE MONTEE EN PUISSANCE DES AUTORITES ORGANISATRICES DE TRANSPORTS (AOT) DANS LE PROCESSUS D'OUVERTURE A LA CONCURRENCE DES SERVICES CONVENTIONNES ET DE NOMBREUX SUJETS ENCORE EN SUSPENS**

### 3.1. Synthèse des fiches thématiques du thème n°3

**Cinq régions - Sud-Provence-Alpes-Côte d'Azur, Grand-Est, Hauts-de-France, Pays de la Loire, Île-de-France - et l'État en tant qu'AOT des trains d'équilibre du territoire (services conventionnés longue distance) se sont engagés dans le processus de libéralisation des services conventionnés selon des calendriers et des approches différents.**

Les calendriers de mise en œuvre de l'ouverture à la concurrence diffèrent d'une AOT à l'autre. L'État a entamé relativement tôt, dès 2020, le processus, pour deux lignes de trains d'équilibre du territoire sur les dix lignes dont il est l'AOT, mais ne l'a pas conduit à son terme, du fait de l'absence de candidats intéressés et du contexte de la crise sanitaire.

Les modalités de mise en œuvre diffèrent également :

- les régions optent pour une libéralisation plus ou moins large de leurs services conventionnés. Ainsi, la région Sud a ouvert à la concurrence l'équivalent de près de 30 % des trains-kilomètres actuels, répartis sur deux lots ; la région Hauts-de France, 20 % sur quatre lots ; la région Pays de la Loire envisage d'ouvrir 28 % sur un à deux lots et la région Grand-Est, 8 % sur trois lots. La région Île-de-France envisage, dans un premier temps, d'ouvrir à la concurrence des lignes de tram-train puis deux lignes Transilien au départ de la gare de Paris-St-Lazare.
- les caractéristiques des lots dont l'ouverture à la concurrence est en cours ou envisagée apparaissent également assez variables, en termes d'offre (de 0,2 à 2,4 millions de trains-kilomètres) et de demande (de 1 à 352 millions de passagers-kilomètres) potentielles. Ils sont, en revanche, plus homogènes en termes de durée (généralement entre 10 et 11 ans, sauf pour la région Grand-Est, qui prévoit des durées de 15 à 22 ans).

**La possibilité de transfert aux AOT régionales de tout ou partie de la gestion de certains segments du réseau ferroviaire et de certaines gares de voyageurs présente un grand intérêt pour certaines AOT mais peut également comporter des limites voire des risques de désoptimisation du système ferroviaire, qui nécessitent d'être maîtrisés.**

La loi n° 2019-1428 d'orientation des mobilités du 24 décembre 2019 et le décret n° 2019-1820 du 29 décembre 2020 prévoient deux dispositifs de transfert de certaines missions ou de la totalité de missions de gestion de l'infrastructure aux AOT qui en font la demande, pour les segments du réseau ferroviaire d'intérêt local ou régional à faible trafic. Articulées avec l'article 2 de la directive 2012/34/UE, ces dispositions législatives et réglementaires nationales permettent de plus ou moins déroger à certaines règles et obligations relatives, à la transparence, à la gouvernance ou à la régulation sectorielle.

Cette possibilité de transfert, de SNCF Réseau aux AOT, de tout ou partie de la gestion de ces segments du réseau ferroviaire devrait être envisagée comme une modalité spécifique de gestion de segments du réseau d'intérêt local ou régional, applicable dans les cas dont la pertinence serait évaluée à l'aune d'analyses industrielles et économiques, conduites dans le cadre d'un contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau incitatif, conforme aux dispositions de l'article 30 de la directive 2012/34/UE et associant étroitement les AOT régionales. En tout état de cause, il convient de veiller à ce que la mise en œuvre de tels transferts ne conduise pas à désoptimiser la gestion du réseau ferroviaire du point de vue opérationnel et industriel et du point de vue économique.

L'ordonnance n° 2018-1135 du 12 décembre 2018 et le décret n° 2021-966 du 20 juillet 2021 prévoient la possibilité, pour une AOT, de fournir, à sa demande et pour le compte de SNCF Gares & Connexions, gestionnaire unique des gares de voyageurs, des prestations de gestion et d'exploitation dans les gares utilisées à plus de 95 %<sup>83</sup> par les services de transport

<sup>83</sup> Taux calculé sur la base du nombre annuel d'arrêts des trains dans chaque gare.

**ferroviaire conventionnés d'une même AOT.** En pratique, la mise en œuvre de ce dispositif devrait généralement conduire les AOT à sous-traiter la réalisation de cette gestion et de ces prestations à l'opérateur ferroviaire exploitant les services conventionnés de la région, ce dernier jouant alors un rôle de transporteur-intégrateur.

**L'Autorité émet deux réserves sur ce dispositif :**

- **Le processus de refacturation prévu par le décret n° 2021-966 du 20 juillet 2021 entre les trois acteurs – SNCF Gares & Connexions, l'AOT et le transporteur-intégrateur – paraît compliqué et est susceptible d'engendrer une faible transparence des flux financiers et des coûts de transaction importants au détriment, *in fine*, de la performance du système.**
- **Il convient de veiller à ce que ce dispositif de transfert soit strictement limité aux gares durablement mono-transporteur** afin de ne pas créer d'obstacles supplémentaires pour les nouveaux entrants, dans le cadre de l'ouverture à la concurrence, singulièrement pour ceux qui exploiteront des SLO.

#### Synthèse des recommandations formulées dans le cadre des fiches thématiques

#	Recommandation	Acteur en charge	Mise en œuvre	Horizon
21	<b>Modifier le cadre législatif et réglementaire pour préciser (i) les périmètres de lignes éligibles pour le transfert de gestion de segments du réseau ferroviaire, sur la base d'un critère de faible trafic, et (ii) les obligations et responsabilités attachées à la gestion de ces segments</b>	État Parlement	Évolution législative et réglementaire	Court terme
22	<b>Encourager les AOT à prendre en compte l'ensemble des effets (pertes d'économies d'échelle) et coûts liés, le cas échéant, aux obligations réglementaires dans l'analyse socio-économique destinée à évaluer la pertinence des transferts de gestion de segments du réseau ferroviaire</b>	AOT	Réalisation d'analyses socioéconomiques préalables	Moyen terme
23	<b>Mettre en place une stratégie concertée entre l'État, SNCF Réseau et les AOT, quant à la consistance du réseau, en cohérence avec les transferts de segments du réseau ferroviaire envisagés</b>	État AOT SNCF Réseau	Élaboration d'une stratégie concertée qui pourrait être portée par le contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau, en lien avec les AOT	Moyen terme
24	<b>Limiter le transfert de gestion aux AOT des gares de voyageurs aux seules gares durablement mono-transporteur et simplifier les modalités de tarification des prestations régulées fournies dans les gares ainsi transférées</b>	AOT	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Réalisation d'études prospectives</li> <li>- Simplification du document de référence des gares (DRG)</li> </ul>	Court terme

**L'accès aux données constitue un prérequis incontournable pour une préparation réussie des appels d'offres des AOT et un pilotage efficace de l'exécution des services publics de transport ferroviaire.**

La fourniture de données détenues par l'opérateur ferroviaire exploitant de services conventionnés de transport ferroviaire de voyageurs constitue un enjeu essentiel dans le cadre du processus de préparation des appels d'offres visant une attribution concurrentielle de l'exploitation de lots de services conventionnés. De manière plus large, une fourniture fluide, transparente et complète des données de l'exploitant constitue un enjeu de bonne gestion des services publics de transport ferroviaire de voyageurs par les autorités en charge de les organiser.

Les retours d'expérience permis sur le sujet par le fait que plusieurs AOT se sont lancées dans le processus d'ouverture à la concurrence mettent en évidence que les AOT éprouvent encore des difficultés à obtenir, auprès de SNCF Voyageurs, des informations relatives à l'organisation et à l'exécution des contrats de service public de transport ferroviaire de voyageurs, y compris des données incontournables pour la préparation des appels d'offre (par exemple, des données relatives à la trame de maintenance, en vigueur à date, des matériels roulants). Ces difficultés sont de plusieurs ordres :

- Les fournisseurs d'information ne garantissent pas toujours un accès rapide des AOT aux informations demandées du fait de difficultés techniques ou d'une lecture très restrictive des dispositions législatives et réglementaires applicables en la matière (article L. 2121-10 du code des transports et décret n° 2019-851 du 20 août 2019).
- La procédure de communication des données, telle que prévue par les dispositions du décret n° 2019-851 du 20 août 2019, gagnerait utilement à être complétée et clarifiée, en particulier s'agissant (i) de la justification du caractère indisponible des données, (ii) de la possibilité de demander des données antérieures sur plus de trois années lorsque cela est pertinent, (iii) de la nécessité de garantir la complétude et l'exactitude des informations communiquées et (iv) de la possibilité d'obtenir communication de données prévisionnelles.
- Les conditions n'apparaissent pas toujours réunies pour que la procédure de règlement de différend fasse son office, en permettant effectivement aux AOT d'accéder plus rapidement aux informations.

#### Synthèse des recommandations formulées dans le cadre des fiches thématiques

#	Recommandation	Acteur en charge	Mise en œuvre	Horizon
25	Compléter et clarifier le décret n° 2019-851 relatif aux données sur la justification du caractère indisponible des données, l'extension du périmètre temporel des données à transférer, les garanties d'exactitude et de complétude et la possibilité d'obtenir des données prévisionnelles	État	Évolution réglementaire	Court terme
26	Renforcer les pouvoirs de l'ART en modifiant l'article L. 1264-8 du code des transports afin de permettre de sanctionner directement la non-exécution partielle ou totale, dans les délais requis, de ses décisions de règlements de différends	État Parlement	Évolution législative et réglementaire	Moyen terme
27	Développer et moderniser les outils relatifs à une communication simple, régulière, fiable et complète des données dans le cadre de l'exécution des contrats de service public de transport ferroviaire	AOT Exploitants de services de transport ferroviaire conventionnés	Renforcement des obligations contractuelles des exploitants de services conventionnés	Moyen terme
28	Assurer un suivi régulier des informations transmises par les exploitants de services publics de transport ferroviaire de voyageurs	AOT	Développement des systèmes de reporting adaptés	Court terme

**Les AOT doivent poursuivre leur montée en puissance sur les sujets opérationnels liés à l'exécution des futurs contrats de service public attribués aux opérateurs ferroviaires alternatifs.**

À l'instar de ce qui a pu être observé dans les pays européens qui ont libéralisé leurs services conventionnés de transport ferroviaire de voyageurs, le processus d'ouverture à la concurrence pour le marché crée une opportunité historique majeure pour les AOT de développer des compétences opérationnelles accrues leur permettant de piloter efficacement plusieurs conventions exploitées par différents opérateurs ferroviaires et de jouer pleinement un rôle d'architecte et d'assembleur des services conventionnés de transport ferroviaire de voyageurs. Cette montée en compétence concerne (i) l'élaboration des appels d'offre, (ii) le transfert des

personnels, (iii) l'acquisition et la gestion de flottes de matériels roulants, (iv) la gestion des installations de maintenance du matériel roulant ferroviaire, (v) la gestion du modèle de billettique, et (vi) la nécessité de procéder à des recrutements durables de spécialistes et d'experts en appels d'offres et techniques.

**Les expériences européennes de libéralisation des services conventionnés de transport de voyageurs montrent que le processus de montée en compétences peut être long et difficile à pérenniser mais permettent de dégager quelques enseignements utiles, en particulier l'intérêt de :**

- mutualiser les ressources et les compétences aux fins de développer une société publique, établie et pilotée conjointement par plusieurs AOT, destinée à assurer la gestion<sup>84</sup> d'une flotte de matériels roulants dédiés aux services conventionnés de ces AOT et leur mise à disposition, à travers un contrat de location par exemple, aux exploitants ferroviaires des services conventionnés de ces AOT<sup>85</sup> ;
- développer des instruments de garantie financière - qui peuvent être élaborés par les AOT -, dans l'optique de faciliter, le cas échéant, l'acquisition de nouveaux matériels roulants par les opérateurs ferroviaires ;
- mettre en place des entités distinctes des services des conseils régionaux (sociétés publiques locales par exemple), à l'instar de ce qui existe en Allemagne ou comme le met en place la région Grand-Est. La mise en place de telles entités peut conduire à faciliter le recrutement et la fidélisation, dans des conditions adaptées, des spécialistes et experts techniques disposant des compétences clés pour assurer la gestion de services conventionnés ouverts à la concurrence pour le marché. ;
- les risques engendrés par la fragmentation de systèmes de billettiques en termes de complexité accrue pour les voyageurs et de duplication d'investissements conséquents, à l'instar de ce qui a pu être observé au Royaume-Uni notamment.

**Enfin, le développement de contrats de service public plus incitatifs et dotés d'un système de reporting complet de la part des exploitants de conventions de service public de transport ferroviaire de voyageurs permettrait aux AOT de mieux piloter ces contrats.**

#### Synthèse des recommandations formulées dans le cadre des fiches thématiques

#	Recommandation	Acteur en charge	Mise en œuvre	Horizon
29	Mettre en place des structures distinctes des services régionaux pour les AOT (par exemple des sociétés publiques locales) afin de favoriser le développement d'équipes renforcées de spécialiste du système ferroviaire et des appels d'offres	AOT	Évolutions d'organisation	Court terme
30	Mettre en place des entités de location et de gestion de flottes de matériels roulants (ROSCO) publiques ou semi-publiques pour les services conventionnés	AOT	Mutualisation des moyens entre AOT	Moyen terme
31	Mettre en place des contrats de service public plus incitatifs et dotés d'un système complet de reporting de la part des exploitants ferroviaires	AOT	Profiter des appels d'offre ou des renégociations de contrats	Moyen terme

<sup>84</sup> La gestion d'une flotte de matériels roulants recouvre les différents actes et phases d'un cycle de gestion de tels actifs : achat, gestion de la maintenance lourde et légère, rénovation le cas échéant, revente, etc.

<sup>85</sup> Ce type de société correspond au modèle d'une « *rolling stock operating company* » encore appelée ROSCO.

## 3.2. Fiche thématique n°12 : état des lieux synthétique comparé du système ferroviaire français

### 1. Un phasage différencié pour l'ouverture à la concurrence des services conventionnés régionaux et TET

#### *Rappel des éléments généraux de calendrier d'ouverture à la concurrence*

Le quatrième paquet ferroviaire européen<sup>86</sup> a fixé un calendrier progressif mais impératif d'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire exploités dans le cadre de contrats de service public.

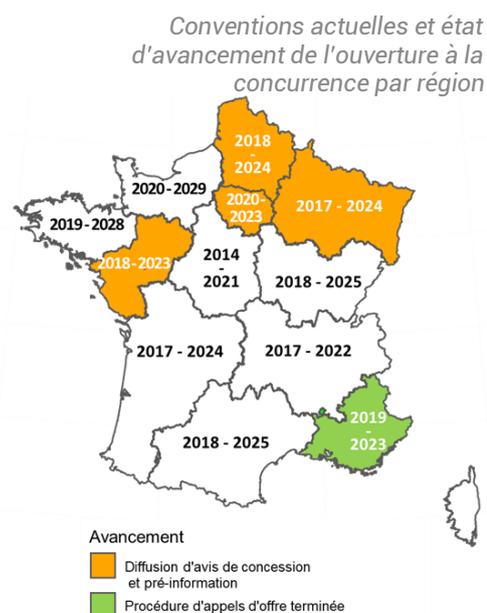
Il visait ainsi deux périodes d'ouverture progressive à la concurrence pour le marché des services ferroviaires conventionnés :

- **une période transitoire entre le 3 décembre 2019 et le 24 décembre 2023** au cours de laquelle l'attribution du contrat à l'opérateur par les autorités organisatrices de transports (AOT) peut être effectuée soit directement, pour une durée maximale de contrat fixée à dix ans par le règlement (UE) 2016/2338 du 14 décembre 2016 modifiant le règlement (CE) 1370/2007 du 23 octobre 2007 (appelé ci-après « règlement OSP »), soit au terme d'une procédure de mise en concurrence ;
- **un régime permanent à compter du 25 décembre 2023, au cours duquel l'attribution concurrentielle deviendra la règle** à l'expiration des conventions en cours, sauf exceptions prévues par le règlement (UE) 2016/2338 sous le contrôle de l'Autorité de régulation des transports.

#### *Une ouverture à la concurrence anticipée dès 2021 par la moitié des régions françaises*

**Au premier semestre 2021, un peu moins de la moitié des régions se sont lancées dans l'ouverture à la concurrence** au cours de la période transitoire 2019-2023 :

- la région Sud-PACA a lancé, en 2020, une procédure d'attribution après mise en concurrence d'opérateurs pour l'ouverture de deux lots, ayant conduit, le 28 octobre 2021, à l'attribution d'un lot à l'entreprise ferroviaire historique SNCF Voyageurs (lignes « Azur » : Les Arcs/Draguignan–Vintimille, Nice–Tende et Cannes–Grasse) et d'un second lot à la société Transdev (lignes « Métropoles », Marseille–Toulon–Nice). Les débuts d'exploitation de ces 2 lots sont prévus respectivement pour décembre 2024 et juillet 2025 ;
- quatre autres régions se préparent activement à lancer des processus d'appels d'offres :



<sup>86</sup> Directive 2016/2370/UE du 14 décembre 2016 modifiant la directive 2012/34/UE du 21 novembre 2012 en ce qui concerne l'ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer et la gouvernance de l'infrastructure ferroviaire.

- Hauts-de-France, avec trois avis de concessions diffusés en 2020 et un avis de pré-information<sup>87</sup> publié en 2021 ;
- Grand-Est, avec deux avis de concessions et un de pré-information diffusés en 2020 ;
- Pays de la Loire, avec un avis de concession diffusé en 2021 ;
- et Île-de-France, avec des avis de pré-information prévus à partir de 2021.

Les régions Auvergne-Rhône-Alpes, Normandie, Bourgogne-Franche-Comté, Bretagne, Centre-Val-de-Loire, Nouvelle-Aquitaine et Occitanie n'ont pas encore précisé de calendrier d'ouverture à la concurrence au cours de la période transitoire ou à l'issue de celle-ci.

Les calendriers actuels des conventions régionales ont des dates de fin variables entre 2021 pour la région Centre-Val de Loire et 2029 pour la région Normandie.

Six régions ont par ailleurs connu un élargissement de leur offre ferroviaire à partir de 2017 en devenant autorités organisatrices de 17 lignes de trains d'équilibre du territoire (TET) dans le cadre d'accords avec l'État. Cette reprise s'est accompagnée d'une participation de l'État aux coûts d'exploitation et au financement du renouvellement du matériel roulant sur ces lignes.

### *Une procédure de mise en concurrence des services de trains d'équilibre du territoire (TET) entamée dès 2020 mais contrainte par le contexte de la crise sanitaire*

#### **L'État est l'AOT de dix lignes TET, dans le cadre d'une convention établie avec SNCF Voyageurs de 2016 à 2020 :**

- trois lignes de jour à réservation obligatoire (Paris-Limoges-Toulouse, Paris-Clermont-Ferrand et Bordeaux-Toulouse-Marseille) ;
- cinq lignes de jour sans réservation obligatoire (Nantes-Bordeaux, Nantes-Lyon, Toulouse-Bayonne-Hendaye, Clermont-Ferrand-Lyon et Clermont-Ferrand-Béziers) ;
- deux lignes de nuit à réservation obligatoire (Paris-Gap-Briançon et Paris-Rodez / Latour-de-Carol / Cerbère).

Dans le cadre du plan de relance, deux lignes de nuit complémentaires (Paris-Nice et Paris-Tarbes) ont été annoncées en 2020 ; leur mise en exploitation est prévue à partir de 2021-2022, avec une mise en exploitation effective pour la ligne Paris-Nice au premier semestre 2021.

**Au début de l'année 2020, une procédure d'ouverture à la concurrence de deux premières lignes TET a été lancée (Nantes-Bordeaux et Nantes-Lyon), mais l'appel d'offres a été déclaré sans suite en décembre 2020, l'État ayant « constat[é] que les conditions n'étaient pour le moment pas remplies pour permettre une concurrence juste et équitable, propre à garantir le meilleur service à l'usager au meilleur prix. L'État examinera les conditions d'une relance de la procédure de mise en concurrence de ces deux lignes dès lors qu'il disposera d'une visibilité claire sur l'issue de la crise sanitaire. »**<sup>88</sup>

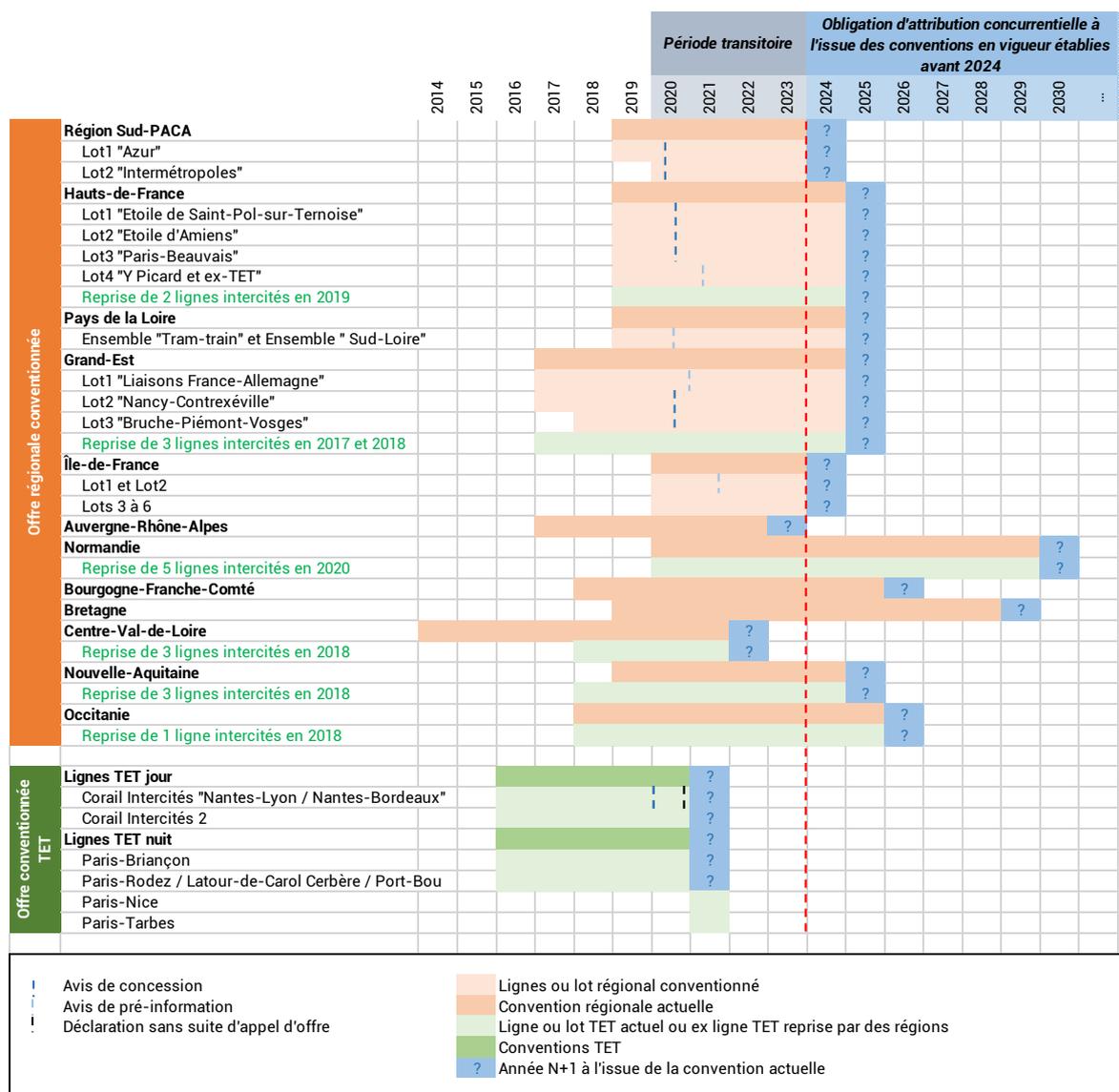
**Les procédures d'ouverture à la concurrence des huit autres lignes TET seront réalisées en lien avec le renouvellement du matériel roulant sur ces lignes, prévu entre fin 2023 et 2025 (le**

<sup>87</sup> L'article 5, point 3 ter du règlement OSP permet aux autorités organisatrices de rendre publique leur intention d'attribuer un contrat de service public relatif à des services publics de transport de voyageurs par chemin de fer en publiant un avis d'information au Journal officiel de l'Union européenne. Cet avis d'information contient une description détaillée des services qui font l'objet du contrat à attribuer, ainsi que le type et la durée du contrat.

<sup>88</sup> <https://www.ecologie.gouv.fr/trains-dequilibre-du-territoire-tet>

renouvellement a déjà été effectué en 2017 pour les deux premières lignes, Nantes-Bordeaux et Nantes-Lyon)<sup>89</sup>.

Conventions actuelles et calendriers d'ouverture à la concurrence des services ferroviaires conventionnés



## 2. Des approches différenciées au sein des régions pour l'ouverture à la concurrence des services conventionnés

Les premiers avis de pré-information et de concessions publiés par les régions Sud PACA, Hauts-de-France, Grand Est et Pays de la Loire montrent la grande variété des approches en termes de volumes (trains.km) mis en concurrence et de contenu des contrats.

Ainsi, certaines régions se lancent dans l'ouverture à la concurrence de lots très significatifs en matière d'offre. Les régions Sud PACA et Hauts-de-France ont amorcé les procédures pour ouvrir une part importante de leur offre ferroviaire<sup>90</sup>. À l'inverse, les régions Pays de la Loire et Grand Est ouvrent des lots relativement moins importants en volumes d'offre.

<sup>89</sup> À l'exception de la ligne Bordeaux-Marseille.

<sup>90</sup> Plus de la moitié de l'offre ferroviaire en région Hauts-de-France serait concernée, en intégrant l'offre du lot « Y Picard » et des anciennes lignes Intercités transférées à la région.

Caractéristiques d'exploitation actuelle (2019) des lignes prévues pour mise en concurrence par les régions

Région	Trains.km 2019 (en millions)	Poids au sein de la Convention TER
 ALSACE CHAMPAGNE-ARDENNE LORRAINE	2,6	9 %
 Région Hauts-de-France	4,8*	22 %*
 Région PAYS de la LOIRE	2,9	30 %
 RÉGION SUD PROVENCE ALPES CÔTE D'AZUR	3,6	34 %

\* Note : hors lot Y Picard et ex TET pour la Région Hauts-de-France  
Utilisation des données relatives à l'année 2016 pour le lot Étoile de Saint-Pol-sur-Ternoise de la région Hauts-de-France

Bien que les modalités des futurs contrats ne soient pas encore établies précisément, les premiers éléments rendus publics par les régions révèlent la disparité des approches. Le tableau ci-dessous résume les contenus tels qu'ils peuvent être anticipés des futurs contrats de service public.

Contenus des lots tels qu'ils peuvent être anticipés à la date de rédaction de la présente étude

Région	Nombre de lots	Durée	Exploitation	Réhabilitation / maintenance / gestion de l'infrastructure	Fourniture des matériels roulants par l'opérateur	Maintenance d'exploitation des matériels roulants	Maintenance patrimoniale des matériels roulants	Billetterie
 RÉGION SUD PROVENCE ALPES CÔTE D'AZUR	2	10 ans	Oui	Non	Oui pour un lot	Oui	Oui	Oui
 Région Hauts-de-France	4	10 à 11 ans	Oui	Non sauf pour un lot « en option »	Non, « sauf si nécessaire » pour certains lots	Oui	Oui pour trois lots	Oui
 ALSACE CHAMPAGNE-ARDENNE LORRAINE	3	15 à 22 ans	Oui	Oui pour deux lots (réhabilitation et maintenance de l'infrastructure)	Non	Oui	Non	Non
 Région PAYS de la LOIRE	1 ou 2	10 ans (au moins)	Oui	Oui pour un lot (gestion déléguée du tram-train)	Non	Oui	Oui pour un lot	Oui

La maintenance d'exploitation est systématiquement incluse. En effet, il apparaît nécessaire, pour l'efficacité du service ferroviaire, que les opérations légères et fréquentes de maintenance des matériels roulants soient sous le contrôle direct de l'exploitant. Dans certains cas, notamment pour la région Sud, les contrats incluent la mise en place ou bien la reprise d'ateliers de maintenance.

Les contrats envisagés ont des durées similaires, une dizaine d'années (au plus 15 ans), à l'exception de deux contrats pour la région Grand Est, qui incluent la réhabilitation, la maintenance et la gestion de l'infrastructure ferroviaire et dureraient ainsi 22 années.

### 3. Caractéristiques des lignes régionales incluses au sein des lots mis en concurrence

Le tableau ci-après présente les caractéristiques actuelles des lignes principales<sup>91</sup> composant les lots prévus pour mise en concurrence par les quatre régions engagées dans le processus. On note ainsi que les lots présentent des tailles (actuelles) assez variables en volume de trafic (entre 0,2 et 3,3 millions de trains.km). Ce tableau met en évidence des caractéristiques assez diversifiées des lignes incluses dans ces lots :

- des lignes de desserte fine du territoire : cela concerne deux lignes en région Grand-Est et le lot de l'Étoile de Saint-Pol en région Hauts-de-France ;
- des lignes présentant, à l'inverse, un volume conséquent d'offre ferroviaire : tel est le cas des lignes de la région Sud PACA, de l'Étoile d'Amiens en région Hauts-de-France et du lot Sud-Loire en région Pays-de-la-Loire ;
- des lignes interrégionales ou transfrontalières : tel est le cas de la ligne Paris-Beauvais et des lignes transfrontalières France-Allemagne ;
- une ligne à l'exploitation spécifique en tram-train, mais dont l'ouverture à la concurrence prévoit un lot commun avec l'ensemble Sud-Loire plus conséquent en volume d'offre ferroviaire.

Caractéristiques d'exploitation actuelle (2019) des lignes principales incluses au sein des lots prévus pour mise en concurrence

Région	Lignes du lot	Trains.km 2019 (en milliers)	Poids au sein de la Convention TER
 ALSACE CHAMPAGNE ARDENNE LORRAINE	Ligne Nancy – Contrexeville (Lot 1)	156	0,6 %
	Ligne Bruche Piémont des Vosges (Lot 2)	1 384	4,9 %
	Lignes transfrontalières France-Allemagne (Lot 3)	1 052	3,7 %
 Région Hauts-de-France	Étoile de St Pol (Lot 1)	698*	3,2 %*
	Étoile d'Amiens (Lot 2)	3 293	14,3 %
	Ligne Paris – Beauvais (Lot 3)	803	3,5 %
 Région PAYS de la LOIRE	Tram-train Nantes - Clisson/ Châteaubriant (Lot 1)	827	8,5 %
	Étoile Sainte Panzanne (Nantes – Pornic / Saint-Gilles-Croix-de-Vie), Nantes - La Roche-Sur-Yon - Les Sables d'Olonne / La Rochelle, Nantes-Cholet-Angers (Lot 2 « Sud-Loire »)	2 054	21,1 %
 RÉGION SUD PROVENCE ALPES CÔTE D'AZUR	Ligne Marseille - Toulon – Nice (Lot 1)	1 207	10,3 %
	Lignes Les Arcs Draguignan - Nice - Vintimille, Canne - Grasse, Nice – Tende (Lot 2)	2 742	23,5 %

\* Données fournies sur l'année 2016 pour l'Étoile de Saint-Pol du fait de travaux ayant impacté le niveau d'offre ultérieure proposé sur la ligne.

<sup>91</sup> Le descriptif des lignes se base sur le découpage actuel des lignes en exploitation par SNCF Voyageurs et peut ne pas être exhaustif ou recouper complètement le périmètre des lots prévus pour la mise en concurrence

**En synthèse, trois types de lots semblent se dessiner dans les appels d'offres :**

- **des lots « revitalisation des lignes de desserte fine du territoire »,** qui incluent éventuellement un transfert de gestion de l'infrastructure (et des gares) dans le champ du contrat ;
- **des lots « développement du trafic ferroviaire »,** qui visent à tirer parti des bénéfices attendus de la mise en concurrence pour améliorer et développer l'offre de services ferroviaires sur des lignes très fréquentées ou connectant de grosses agglomérations, et incluant souvent la construction d'un atelier de maintenance ;
- **des lots « interrégionaux / transfrontaliers »** requérant une coordination entre autorités organisatrices pour refondre une offre ferroviaire connectée entre plusieurs régions – du fait de la plus grande complexité de la mise en concurrence de ces lots, ceux-ci sont positionnés dans une deuxième phase de l'ouverture à la concurrence pour plusieurs régions.

**En moyenne, les lots « revitalisation des lignes de desserte fine du territoire » sont nettement plus petits que les lots « développement du trafic ferroviaire »** (1 million de trains.km/an contre 4 millions de trains.km/an). Les volumes d'offre ferroviaire envisagés par lot (à des échéances potentiellement différentes) apparaissent cependant tous en croissance significative par rapport au volume d'offre actuel, témoignant d'une attente des AOT en matière de développement global de l'activité ferroviaire dans le cadre de cette ouverture à la concurrence.

Ce développement de l'activité ne doit cependant pas masquer d'autres facteurs sous-jacents aux souhaits d'ouverture à la concurrence des AOT, comme l'amélioration de la productivité ou de la qualité de service de l'activité ferroviaire régionale, qui concernent aussi l'ensemble des types de lots décrits.

*Volumes de trafic estimés ou envisagés par lot*

Région	Nombre total de lots	Nombre de lots « revitalisation des lignes de desserte fine du territoire »		Nombre de lots « développement du trafic ferroviaire » ou « interrégionaux / transfrontaliers »	
		Nb	Taille estimée des lots	Nb	Taille estimée des lots
	2	-		2	4,30 M trains.km/an 2,45 M trains.km/an
	4	1	0,7 M trains.km/an (Lot 1)	3	0,90 M trains.km/an (Lot 3) 3,40 M trains.km/an (Lot 2) 8,38 M trains.km/an (Lot 4)
	3	2	0,87 M trains.km/an (Lot 1) 1,50 M trains.km/an (Lot 2)	1	6,4 M trains.km/an (Lot 1) <i>(dont 4,3 M sur RFN)</i>
	1	-		1	Lot 1 - ensemble « tram-train » : 0,8 M trains.km/an (2018) Lot 2 - ensemble « Sud Loire » : 2 M trains.km/an (2018)

#### **4. Les préoccupations des régions dans le cadre de l'ouverture à la concurrence des** **En dépit de la période transitoire de quatre ans (entre le 3 décembre 2019 et le 24 décembre 2023)** **dont tirent profit certaines régions pour débiter des processus de mise en concurrence, le** **calendrier de l'ouverture à la concurrence reste très contraint et sujet à préoccupation pour la** **plupart des AOT régionales, sur plusieurs aspects :**

- **la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19**, qui a fragilisé beaucoup d'acteurs et de candidats potentiels aux appels d'offres des régions, rend beaucoup plus incertaines les perspectives de reprise de l'activité ferroviaire et donc les projections nécessaires à long terme pour les candidats, diminuant ainsi leur capacité à prendre des risques et à s'engager dans des procédures en répondant à des appels d'offres. Pour l'heure, les régions n'ont cependant pas noté d'abandons de candidats liés spécifiquement à la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 ;
- **le calendrier de gouvernance des régions** a conduit à des délais et reports potentiels de l'engagement du processus d'ouverture à la concurrence à un horizon postérieur à la tenue des élections régionales de 2021 ;
- **les calendriers respectifs de chacune des régions pour l'ouverture à la concurrence**, que les régions souhaitent ajuster au mieux pour éviter que les appels d'offres de l'une soient négativement affectés par ceux de l'autre, compte tenu des ressources limitées pour répondre aux appels d'offres chez les candidats. Cette coordination des calendriers des régions est également nécessaire pour favoriser la mise en concurrence de lots inter-régionaux ou transfrontaliers ;
- **la construction en elle-même des appels d'offres** par les AOT, dont la durée (préparation de l'appel d'offres, processus de rédaction, collecte des données requises, phases juridiques et techniques d'attribution et de transfert de l'exploitation et des personnels, délais de préavis, etc.) est relativement longue avant l'exploitation effective des services.

Le cumul de ces facteurs a ainsi conduit à des décalages de plusieurs trimestres, semestres, voire années dans le calendrier prévisionnel d'ouverture effective à la concurrence des régions.

#### **Par ailleurs, les AOT s'inquiètent des difficultés d'accès aux données nécessaires à l'ouverture à la concurrence**, relatives :

- aux caractéristiques de l'exploitation actuelle des services régionaux (en particulier les données d'exploitation et de maintenance du matériel roulant, les données relatives au personnel et les données relatives aux centres de maintenance) ;
- aux caractéristiques de patrimoine et de maintenance de l'infrastructure ;
- aux conditions de gestion des gares et d'exploitation de celles-ci, et des périmètres des activités ou prestations pouvant être réalisées dans les gares.

En dépit des efforts des régions pour collecter et fournir aux candidats l'ensemble des informations requises ou utiles à leur bonne appréciation des marchés et conditions d'ouverture à la concurrence, plusieurs AOT soulignent le poids de l'histoire et de l'asymétrie d'information qui bénéficie (de fait) à l'opérateur historique par rapport aux nouveaux entrants.

**Enfin, les AOT font également part d'inquiétudes sur deux autres volets :** (i) d'une part, la soutenabilité des tarifs d'accès à l'infrastructure au regard du contexte incertain de reprise du secteur ferroviaire ; (ii) d'autre part, l'évolution de la gestion des circulations et la multiplication des activités fret/voyageurs circulant sur un même réseau.

## ANNEXE - Focus sur les perspectives de développement de l'offre TET, et facteurs clés pour leur concrétisation

Dans le cadre du processus de redynamisation des dessertes TET, la relance des lignes de trains de nuit est prévue à partir de 2021, et un renforcement des fréquences sur cinq lignes TET de jour a été engagé (dans le cadre de l'élaboration des schémas directeurs, sous l'égide du préfet François Philizot). L'État s'est également engagé pour le renouvellement du matériel roulant via l'achat de nouvelles rames, qui devraient être livrées d'ici 2023, et la rénovation des matériels de trains de nuit pour la même échéance.

L'étude du développement de nouvelles lignes TET<sup>92</sup> a dessiné de nouvelles possibilités d'évolution à la fois de l'offre de jour et des trains de nuit. Dans les conclusions de cette étude sont ainsi envisagées les perspectives de développement de 3 à 5 lignes TET de jour supplémentaires :

- Lille – Nantes (via Rouen) ;
- Metz-Grenoble ;
- Toulouse-Lyon ;
- Orléans-Lyon (ligne dont l'équilibre économique est cependant estimé comme difficilement atteignable) ;
- prolongement de la ligne Bordeaux-Toulouse-Marseille jusqu'à Nice (ligne pour laquelle la région Sud-PACA a cependant exprimé des réserves du fait d'impacts possibles sur l'organisation de l'offre régionale conventionnée).

Est également envisagé le développement de plusieurs lignes TET de nuit supplémentaires :

- quatre « corridors » de lignes : Dijon-Marseille, Bordeaux-Marseille, Paris-Toulouse et Tours-Lyon ;
- six lignes TET de nuit internationales : Paris-Madrid, Paris-Barcelone, Paris-Rome, Paris-Hambourg/Copenhague/Malmö, Paris-Bruxelles /Berlin, Paris-Vienne.

Le potentiel de ces nouvelles dessertes est évalué comme porteur pour une offre TET au regard de plusieurs critères sur les tailles d'agglomération desservies, les caractéristiques de l'offre ferroviaire en comparaison des modes alternatifs potentiels (temps de trajet, fréquences, politique d'arrêts) et les caractéristiques de l'infrastructure parcourue par les trains. L'ensemble des lignes de TET de jour étudiées présenteraient ainsi (hors ligne Orléans-Lyon) un bilan économique global favorable.

Le lancement de nouvelles dessertes de nuit est évalué comme possible à l'horizon de 2026 à 2028 (pour les dessertes domestiques), le lancement de dessertes internationales étant, pour sa part, davantage conditionné à l'analyse de faisabilité et à la mise en place éventuelle de partenariats sur les portions de trajets situées hors de France.

Selon l'étude, la mise en place de nouvelles dessertes conventionnées de longue distance est envisagée au regard à la fois de leur **potentiel de marché, de l'équilibre économique pouvant être atteint** sur ces nouvelles lignes mais également **de l'évolution de l'environnement concurrentiel** (en transport ferroviaire et autres modes) sur ces lignes.

<sup>92</sup> <https://www.ecologie.gouv.fr/remise-letude-portant-sur-developpement-nouvelles-lignes-trains-dequilibre-du-territoire>

La considération du calendrier de livraison de **nouveaux matériels roulants** pour l'ensemble des lignes TET sera une première étape préalable à la mise en place de ces nouvelles dessertes. Les conditions d'exploitation, rotation et maintenance de ce matériel roulant seront également dimensionnantes pour la concrétisation de nouvelles lignes TET de jour et de nuit.

La mise en place de lignes conventionnées TET doit notamment être considérée au regard du potentiel commercial de ces lignes identifié par des opérateurs, tels que Railcoop, qui envisagent d'exploiter des services librement organisés sur des dessertes identiques.

Une **coordination et un dialogue entre l'État et les régions** constituent des prérequis indispensables pour permettre la mise en place d'offres conventionnées courtes et longues distances qui ne se chevauchent pas mais, au contraire, soient complémentaires (lignes au départ des régions Pays de la Loire et Provence-Alpes-Côte d'Azur, par exemple).

S'agissant des dessertes de nuit, outre des considérations identiques sur le potentiel de marché, l'équilibre économique et la **mise à disposition de nouveaux matériels roulants** (y compris leur exploitation et maintenance), assurer la pérennité de ces lignes supposerait également, au regard de l'expérience passée, de **reconsidérer potentiellement l'offre de service proposée** (en termes d'offre et de qualité de services en train et en gare d'accueil, d'offre tarifaire, etc.) et de faire évoluer les **modalités d'exploitation**, notamment par la mise en place d'un équipage polyvalent à bord des trains.

De manière symétrique aux lignes TET de jour, la mise en place de lignes TET de nuit transfrontalières devra se faire en parfaite **coordination avec les autres pays concernés** et permettre de dessiner une offre attractive pour des entreprises ferroviaires internationales sur ce marché spécifique.

**3.3. Sous-Thème 3-2 : les possibilités de transfert de tout ou partie de la gestion de certains segments de l'infrastructure ferroviaire et de certaines gares de voyageurs aux AOT régionales : avantages, limites et risques pour la performance globale du système ferroviaire**

### 3.3.1. Fiche thématique n°13 : Cas des possibilités de transfert de tout ou partie de la gestion de certains segments de l'infrastructure ferroviaire

#### Synthèse

**Le transfert de petites lignes devrait être envisagé comme une modalité spécifique de gestion de segments d'intérêt local ou régional du réseau ferroviaire, applicable dans des cas dont la pertinence résulterait d'analyses industrielles et économiques conduites dans le cadre de l'élaboration d'un contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau incitatif, conforme aux dispositions de l'article 30 de la directive 2012/34/UE et associant étroitement les AOT régionales.**

## 1. Enjeux et objectifs

**Les transferts de petites lignes doivent permettre aux autorités organisatrices de transports (AOT) régionales de répondre aux besoins de mobilité qu'elle identifient, sans remettre en cause le bon fonctionnement du système ferroviaire national dans son ensemble**, en portant notamment atteinte à l'homogénéité des règles techniques, à l'interopérabilité, à l'optimisation des effets propres au modèle économique d'un réseau ainsi qu'à l'accès au réseau dans des conditions équitables, transparentes et non discriminatoires.

## 2. Le cadre juridique applicable

**Les articles L. 2111-1-1, L. 2111-9-1 A et L. 2111-20-1-1 du code des transports, tels qu'ils résultent de l'article 172 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM), prévoient deux dispositifs de transfert des lignes d'intérêt local ou régional à faible trafic au bénéfice des autorités organisatrices de transports qui en font la demande** : un dispositif de transfert complet de gestion et un dispositif de transfert de certaines missions de gestion. Ces articles posent également le principe d'une transaction financière visant à compenser les impacts économiques résultant des transferts pour SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions.

**Ce dispositif national de transfert doit être articulé avec celui de l'article 2 de la directive 2012/34/UE, transposé à l'article L. 2122-2 du code des transports.** Ainsi, si sa mise en œuvre a pour effet de faire sortir certaines infrastructures ferroviaires et installations de service des périmètres d'activités de SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions pour les faire entrer dans celui des AOT concernées ou de tiers désignés par ces dernières, ces derniers restent soumis aux obligations attachées aux qualités de gestionnaire d'infrastructure et d'exploitant d'installations de service qu'ils revêtent en droit. Plus spécifiquement, l'article 2 de la directive 2012/34/UE instaure un système de dérogations à géométrie variable, en fonction des enjeux concurrentiels attachés à chaque type de lignes, aux règles de gouvernance et aux principes de régulation applicables au gestionnaire d'infrastructure. Ainsi :

- les lignes locales dites « *non stratégiques* » dérogent aux règles de gouvernance propres à assurer l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure et, pour l'essentiel, aux principes de régulation ;
- les lignes régionales dites « *non stratégiques* », susceptibles d'être empruntées par plusieurs entreprises ferroviaires de voyageurs, se voient appliquer, malgré leur caractère « *non stratégique* », la quasi-totalité des exigences incombant à un gestionnaire d'infrastructure<sup>93</sup> ;
- entre ces deux extrêmes, les « *réseaux régionaux à faible trafic utilisés pour l'exploitation de services de transports de voyageurs* » se voient appliquer un régime hybride, consistant essentiellement à appliquer les principes de régulation mais non les règles de gouvernance.

La qualification de la ligne, permettant de déroger avec plus ou moins d'intensité à l'application des dispositions de la directive relatives aux règles de gouvernance et aux principes de régulation, est opérée sous le contrôle de la Commission européenne ou, *a minima*, son information.

**Le décret n° 2019-1820 du 29 décembre 2020 relatif au transfert de gestion de lignes ferroviaires d'intérêt local ou régional à faible trafic et au transfert de missions de gestion de l'infrastructure sur de telles lignes, et portant diverses autres dispositions, vient préciser les modalités d'application des dispositions législatives précitées**, notamment le périmètre des lignes et des

---

<sup>93</sup> Application des règles de gouvernance propres à assurer l'indépendance du gestionnaire d'infrastructures (à l'exception de celles relatives au plan d'entreprise), application des principes tarifaires et d'allocation des sillons, publication d'un document de référence du réseau, et compétence de l'Autorité de régulation des transports pour en connaître.

installations de service éligibles aux transferts ainsi que les modalités de détermination des compensations financières.

- L'article 1<sup>er</sup> du décret définit trois catégories de « *lignes d'intérêt local ou régional à faible trafic* » éligibles aux dispositifs de transfert.
  - La première catégorie est constituée des lignes comprises dans la liste des infrastructures ferroviaires locales « *non stratégiques* » (i) fixée par arrêté du ministre chargé des transports en application du II de l'article L. 2122-2 du code des transports, à savoir les lignes locales dont la Commission européenne a considéré, après examen des éléments notifiés par le gouvernement, qu'elles ne revêtent pas une importance stratégique pour le fonctionnement du marché ferroviaire, ou (ii) mentionnées au IV de cet article, à savoir les lignes locales « *à faible trafic* », principalement de fret, d'une longueur inférieure à 100 km et répondant à certaines conditions de gestion de l'infrastructure.
  - La deuxième catégorie est constituée des lignes n'appartenant pas au réseau structurant, tel que défini par le contrat de performance prévu à l'article L. 2111-10 du code des transports, et sur lesquelles au moins 90 % des services réguliers de transport ferroviaire de voyageurs au cours des cinq derniers horaires de service réalisés étaient organisés par des AOT autres que l'État.
  - Enfin, la troisième catégorie est constituée des lignes sur lesquelles aucun service de transport ferroviaire de voyageurs n'a circulé au cours des cinq derniers horaires de service réalisés.
- Les articles 2 et 6 du décret prévoient que l'Autorité de régulation des transports rend, dans un délai de deux mois à compter de sa saisine, un avis au ministre chargé des transports sur les demandes de transfert de gestion ou de missions de gestion de l'infrastructure<sup>94</sup>. Dans la mesure où ces dispositions ne précisent pas l'office de l'Autorité dans ce contexte particulier, c'est à l'aune de sa mission générale de régulation sectorielle, définie à l'article L. 2131-1 du code des transports<sup>95</sup>, que l'Autorité rend ses avis, comme elle l'a exposé dans son avis n° 2021-036 du 8 juillet 2021. Ainsi, eu égard aux enjeux de bon fonctionnement du système ferroviaire national, notamment aux enjeux concurrentiels représentés par l'accès à infrastructure, quel qu'en soit le gestionnaire, l'Autorité fait porter son avis sur les éléments suivants :
  - L'éligibilité des lignes et des installations de service dont l'AOT sollicite le transfert ;
  - Les conséquences en termes d'accès équitable, transparent et non discriminatoire à l'infrastructure ferroviaire et aux installations de services et, plus largement, sur le bon fonctionnement du système de transport ferroviaire national, qu'est susceptible d'emporter le transfert sollicité.

---

<sup>94</sup> Les sociétés SNCF Réseau et, le cas échéant, SNCF Gares & Connexions rendent également un avis au ministre sur ces demandes.

<sup>95</sup> Aux termes de l'article L.2131-1 du code des transports « L'Autorité « *concourt au suivi et au bon fonctionnement, dans ses dimensions techniques, économiques et financières, du système de transport ferroviaire national, notamment du service public et des activités concurrentielles, au bénéfice des usagers et clients des services de transport ferroviaire* ».

### 3. Rappel des observations, diagnostics et recommandations formulés par l'Autorité depuis 2016

Dans son avis n° 2020-069 du 22 octobre 2020, l'Autorité avait émis trois séries d'observations sur le projet de décret pris en application de l'article 172 de la LOM. Elle regrettait ainsi que :

- **en premier lieu, le champ d'application des dispositifs (périmètre des lignes et installations de service transférables), soit insuffisamment défini et sujet à fluctuation** : le critère de « faible trafic », déterminant pour définir les lignes éligibles aux transferts, était ainsi défini de manière peu pertinente du point de vue de l'Autorité et le type d'installations de service concernées n'était pas suffisamment précis. L'Autorité recommandait ainsi de préciser le périmètre des lignes ainsi que celui des installations de service transférables ;
- **en deuxième lieu, les obligations des AOT ou des entités auxquelles elles confieraient la responsabilité de gestion de l'infrastructure et des installations de service soient insuffisamment claires et précisées**, singulièrement en ce qui concerne la fourniture d'un accès transparent et non discriminatoire à ces infrastructures et installations, alors même que le champ d'application est susceptible de couvrir des lignes desservies par des services librement organisés (SLO). L'Autorité recommandait ainsi de définir plus précisément les obligations incombant aux AOT bénéficiaires des transferts de gestion ou aux entités désignées par ces dernières, afin de donner une vision claire des responsabilités attachées à la qualité de gestionnaire d'infrastructure ou d'exploitant d'installations de service, notamment de gares ;
- **en troisième lieu, les modalités de compensations financières prévues par le projet de décret soulèvent un certain nombre d'interrogations**, susceptibles de conduire à douter de la capacité des acteurs (AOT et gestionnaires d'infrastructure et des gares) à mettre en œuvre concrètement le dispositif, dans le respect du principe de neutralité financière prévu par la loi pour SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions. Ainsi, l'Autorité recommandait de préciser les dispositions relatives au calcul des compensations financières afin de faciliter leur mise en œuvre. Elle préconisait notamment la simplification du système de compensation et, singulièrement, la mise en place d'un système normatif simplifié d'évaluation des recettes et des coûts.

**Lors de son audition par le Sénat, le 15 juin 2021**, sur le projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (dit « 3DS »), en particulier son article 9 relatif au transfert des petites lignes ferroviaires et de leurs gares modifiant certaines dispositions de la LOM, **le Président de l'Autorité a fait valoir les éléments suivants** :

- **le transfert des petites lignes ferroviaires constitue un sujet majeur pour l'avenir du système ferroviaire français**, renvoyant aux enjeux de gouvernance, de financement de ces lignes et *in fine* de bon fonctionnement du système de transport ferroviaire national ;
- **les transferts des lignes ne doivent pas aboutir à un empilement de réseaux ferroviaires régionaux mal interconnectés au réseau ferroviaire principal**, répondant de moins en moins aux besoins des services de transport ferroviaire sur longue distance et générant une duplication de coûts fixes obérant l'équilibre du modèle économique d'ensemble ;
- **les dispositifs de transferts de lignes envisagés relèvent en réalité d'une approche palliative à l'absence de stratégie concertée entre l'État, SNCF Réseau et les régions** quant à la consistance du réseau et aux modèles industriels et économiques afférents ;
- **le projet de loi 3DS ne permet pas de répondre à l'ensemble des préoccupations exprimées par l'Autorité**, bien qu'il apporte des clarifications bienvenues par rapport au dispositif issu de l'article 172 de la LOM ;

- **le transfert des petites lignes ne pourra pas permettre de déroger aux principes d'accès équitable, transparent et non discriminatoire** prévus par la directive 2012/34/UE et le règlement d'exécution (UE) 2017/2177.

Enfin, l'Autorité a rendu, le 8 juillet 2021, son premier avis portant sur la demande de la région Occitanie visant au transfert de gestion des lignes ferroviaires Alès-Bessèges et Montréjeau-Luchon (avis n° 2021-036). Elle y a notamment recommandé, s'agissant de la ligne Alès-Bessèges, que le ministre chargé des transports, d'une part, conditionne le transfert de gestion de cette ligne au maintien de sa capacité à accueillir les trains de marchandises dangereuses sur la portion Alès-Salindres et, d'autre part, rappelle l'obligation pour le futur gestionnaire d'infrastructure de veiller à l'accès à l'infrastructure des trains de fret dans des conditions techniques et tarifaires équitables, transparentes et non discriminatoires.

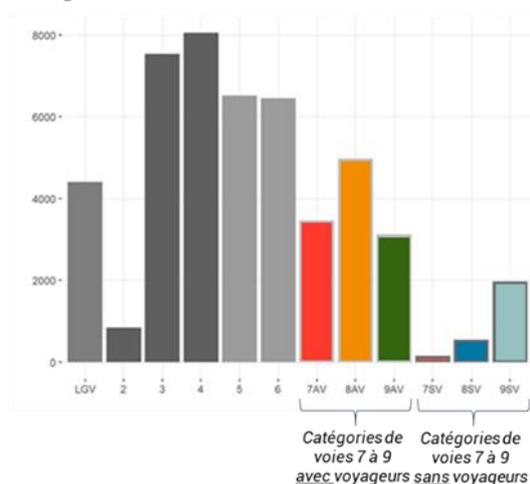
#### 4. Constats, État des lieux

*Le transfert des petites lignes ferroviaires constitue un sujet majeur pour l'avenir du système ferroviaire français renvoyant à des enjeux multiples de gouvernance, de financement du réseau et, in fine, de bon fonctionnement du système dans son ensemble.*

**La définition du périmètre exact des petites lignes concernées par le transfert de gestion ou de missions de gestion pose question.** Pour les désigner, il est communément fait renvoi aux catégories de voies UIC 7 à 9 (selon la classification établie par SNCF Réseau) qui, telles qu'elles ressortaient du dernier bilan ferroviaire publié par l'Autorité en 2019, présentaient les caractéristiques suivantes :

- elles représentaient 29 % des voies du réseau ferroviaire, dont seulement 16 % étaient électrifiées ;
- leur longueur était en baisse de 1 100 km entre 2015 et 2019 pour un linéaire total de 14 300 kilomètres en 2019 ;
- leur âge moyen s'élevait à 36,7 ans contre 29,2 ans en moyenne pour les voies de l'ensemble du réseau ;
- elles desservaient un tiers des 2 800 gares de voyageurs accueillant 2 % des voyageurs ;
- selon le rapport du préfet François Philizot sur le devenir des dessertes fines du territoire, publié en février 2020, leur remise à niveau et le rattrapage des sous-investissements chroniques pourrait nécessiter un besoin de financement global de 7,6 Mds€, dont 6,4 Mds€ restant à engager à partir de 2020.

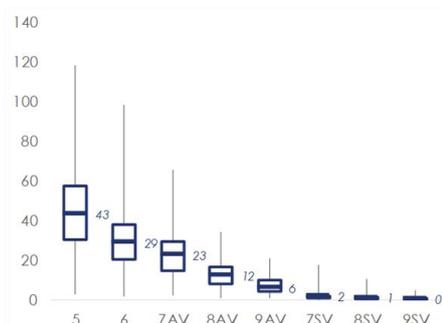
Longueur de voies sur RFN (km) par catégorie SNCF Réseau à fin 2019



Voies de catégories 7 à 9 avec voyageurs (AV) ou sans voyageurs (SV)

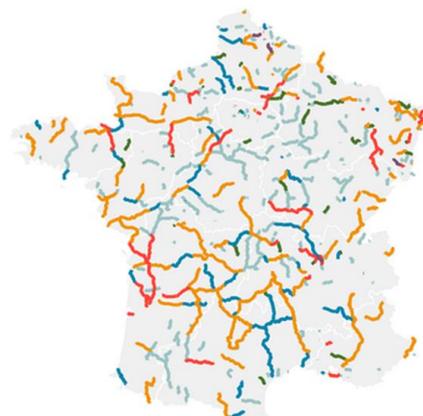


Distributions des circulations quotidiennes par km de ligne et par catégorie 5 à 9SV\*

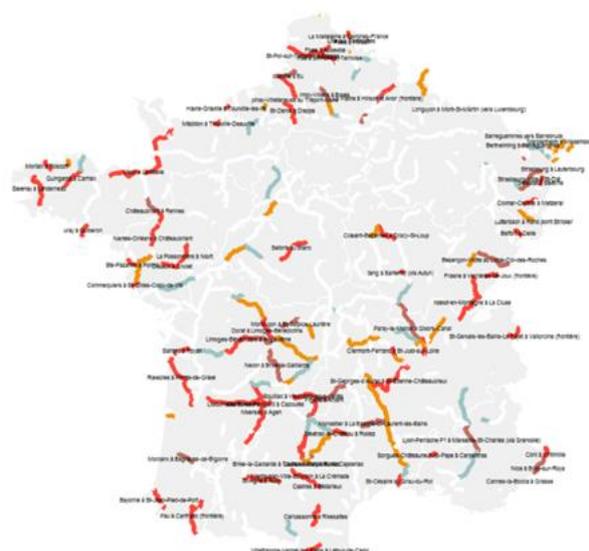


\* Moyenne observée sur 2017-2018 – Filtre sur les portions de réseau concentrant 99 % des trains.km observés par catégorie de voie SNCF Réseau

Nombre de circulations quotidiennes sur les lignes de catégories 7 à 9



Part du TER dans les circulations quotidiennes sur les lignes de catégories 7 à 9



## Les AOT sont favorables, dans l'ensemble, aux dispositifs de transfert de lignes

Dans l'ensemble, les AOT sont favorables aux dispositifs de transfert de lignes et certaines souhaitent concrètement s'engager dès à présent dans la mise en œuvre de ce transfert de petites lignes (que ce soit dans le cadre d'un transfert de certaines missions de gestion de l'infrastructure ou dans le cadre d'un transfert complet de gestion de l'infrastructure).

Ce souhait des AOT se fonde sur une volonté de maîtriser la stratégie de maintien et de développement de lignes d'intérêt local et régional, pour lesquelles elles estiment soit que le pilotage opéré par SNCF Réseau est défaillant, soit que la fermeture par SNCF Réseau est contraire aux besoins des mobilités régionales. Elles souhaitent mettre en œuvre une gestion décentralisée des lignes, adaptée aux besoins de transport et fondée sur des référentiels de maintenance innovants pour optimiser les coûts de gestion des lignes.

## *Les bénéfices attendus de la mise en œuvre des dispositifs de transfert de lignes pourraient être limités par les risques de désoptimisation du système*

Un certain nombre d'éléments tels que les imprécisions du cadre législatif et réglementaire, l'absence de stratégie concertée entre l'État, SNCF Réseau et les régions quant à la consistance du réseau, les pertes d'économies d'échelle dans la gestion de l'infrastructure et l'expertise importante requise par ces transferts constituent des limites aux éventuels bénéfices à retirer de tels dispositifs, à prendre en considération avant toute demande de transfert. Ainsi :

- S'agissant du cadre législatif et réglementaire, **des imprécisions entourent (i) le champ d'application des dispositifs, (ii) les obligations des acteurs nouvellement mis en responsabilité sur les lignes transférées (gestionnaire d'infrastructure et exploitant d'installations de service) et (iii) les modalités de compensation financière.** Ces imprécisions viennent complexifier des dispositifs de transfert qui nécessiteraient au contraire une plus grande lisibilité pour jouer pleinement leur rôle de facteur de développement des dites petites lignes. Le décret n° 2020-1820 du 29 décembre 2020 a ainsi insuffisamment pris en compte les recommandations de l'Autorité énoncées dans les trois domaines précités :
  - la référence aux lignes UIC 7 à 9 par le truchement du contrat de performance rend éligibles des lignes avec un niveau de trafic important, à rebours du critère de faible trafic fixé par la loi et devant s'appliquer aux lignes à transférer ;
  - aucun renvoi n'est fait aux obligations attachées aux fonctions de gestionnaire d'infrastructure et d'exploitant d'installations de service, alors que la lecture combinée du périmètre des lignes transférables et du régime réglementaire y afférent, au demeurant complexe, devrait conduire à prendre en considération les conséquences du maintien d'un certain nombre d'exigences incombant à ces opérateurs ;
  - les modalités de compensations financières sont difficilement applicables par les acteurs concernés, dans le respect du principe de neutralité financière prévu par la loi pour SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions, étant donnée la difficulté d'isoler des coûts et des recettes par segments de ligne, *a fortiori* sur une infrastructure de réseau impliquant des économies d'échelle et d'envergure.
- Par ailleurs, **il apparaît peu probable que le transfert de lignes constitue un réel facteur de réduction des coûts.** L'économie estimée par les régions de 30 % à 40 % des coûts de maintenance de l'infrastructure à attendre sur les lignes qu'elles reprendraient, par rapport au niveau des coûts de maintenance de SNCF Réseau, grâce à l'allègement des référentiels de maintenance, à la refonte des référentiels d'exploitation, à l'optimisation des coûts directs locaux et au meilleur pilotage de l'infrastructure, risque d'être totalement absorbée par la perte d'économies d'échelle résultant de ce transfert, comme la duplication des coûts de structure (encadrement, par exemple) et la démutualisation, le cas échéant, de certaines fonctions transversales au niveau national ou régional (gestion des capacités et des circulations, coordination, etc.).
- Enfin, **dans une certaine mesure, le recours au transfert de petites lignes tel qu'il est envisagé aujourd'hui par les AOT relève d'une approche palliative,** résultant davantage de l'absence d'une stratégie concertée entre l'État, SNCF Réseau et les régions quant à la consistance du réseau et aux modèles industriels et économiques afférents que d'une démarche industrielle et économique concertée entre ces trois acteurs. Cela constitue une limite forte des dispositifs de transfert, dont la mise en œuvre devra s'accommoder aussi bien de l'absence d'une réelle politique de renouvellement et de financement des petites lignes ferroviaires que de la montée en compétence progressive des régions sur un pan nouveau et exigeant en matière de transport ferroviaire qu'est la gestion de l'infrastructure, pour laquelle elles ne bénéficieront plus de l'expertise de SNCF Réseau.

Outre ces limites à prendre en compte par les AOT dans le cadre de leur analyse socio-économique préalable à l'établissement d'une demande de transfert de certaines lignes, il convient de souligner les risques que pourraient induire de tels transferts

- **Ces risques pourraient porter sur le maintien du fret sur ces lignes**, si ces transferts visent à privilégier les services de transport ferroviaire de voyageurs et conduisent à modifier l'infrastructure de manière irréversible.
- **Plus largement, ils concernent le bon fonctionnement du système de transport ferroviaire** s'il devait évoluer vers un empilement de petits réseaux ferroviaires, mal interconnectés au réseau ferroviaire principal et générant une duplication des coûts fixes obérant l'équilibre économique d'ensemble.

## 5. Pistes d'action et recommandations

- **Modifier le cadre législatif et réglementaire pour préciser le périmètre des lignes et des installations de service éligibles à partir d'un critère de faible trafic ainsi que les obligations et responsabilités attachées au gestionnaire d'infrastructure et à l'exploitant d'installations de service** désignés sur les lignes transférées, de telle sorte que l'accès équitable, transparent et non discriminatoire soit garanti sur ces petites lignes ferroviaires et que soit écarté tout risque en termes d'hétérogénéité des règles, de maintien des services de fret et, *in fine*, d'attrition du système ferroviaire .
- **Encourager les AOT à intégrer, dans leur analyse socio-économique de la pertinence de reprendre en gestion les lignes d'intérêt local ou régional à faible trafic**, (i) les coûts afférents au respect du cadre réglementaire, même allégé en cas de validité du modèle d'intégration verticale entre l'entreprise ferroviaire et le gestionnaire d'infrastructure, (ii) le respect des exigences en matière de sécurité et d'interopérabilité et (iii) les pertes d'économies d'échelle et d'envergure résultant des transferts.
- **Mettre en place une stratégie concertée entre l'État, SNCF Réseau et les régions, quant à la consistance du réseau**, au modèle industriel et économique afférent et à la démarche industrielle et économique à mettre en œuvre pour gérer efficacement ces petites lignes, et ce en cohérence avec le contrat de performance.

### 3.3.2. Fiche thématique n° 14 : Cas des possibilités de transfert des gares de voyageurs

#### Synthèse

Afin de faire du transfert de certaines gares de voyageurs un levier d'amélioration de la qualité du service rendu aux usagers et de ne pas entraver l'accès équitable, transparent et non discriminatoire à ces gares, ce dispositif devrait être limité aux gares durablement mono-transporteur et les modalités de tarification simplifiées.

## 1. Enjeux et objectifs

**Un accès équitable, transparent et non discriminatoire aux gares de voyageurs dont la gestion est transférée aux autorités organisatrices de transports (AOT) doit être garanti**, dans les conditions fixées par le cadre juridique applicable aux installations de service.

**La société SNCF Gares & Connexions doit être en mesure de remplir son rôle de gestionnaire unique des gares** en mettant en œuvre, de manière effective et proportionnée, les modalités de contrôle prévues à cet effet par le cadre juridique national.

**Le transfert de certaines gares de voyageurs aux AOT doit pouvoir constituer un réel levier pour adapter la gestion de ces gares à leurs spécificités**, afin, notamment, d'améliorer la qualité du service rendu aux usagers par la poursuite d'une forte intégration des services de transport et des services en gare.

## 2. Le cadre juridique applicable

**L'article L. 2111-9-1 du code des transports** précise que la société SNCF Gares & Connexions, filiale de SNCF Réseau, mentionnée au 5° de l'article L. 2111-9 de ce même code, a pour mission d'assurer, conformément aux principes du service public, la gestion unifiée des gares de voyageurs. À ce titre, elle est notamment chargée d'assurer aux entreprises de transport ferroviaire un service public de qualité en leur fournissant, de façon transparente et non discriminatoire, les services et prestations en gares.

**L'article L. 2121-17-4 du code des transports**, dans sa rédaction résultant de l'ordonnance n° 2018-1135 du 12 décembre 2018 portant diverses dispositions relatives à la gestion de l'infrastructure ferroviaire et à l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs, permet à une AOT de fournir, pour le compte du gestionnaire unique des gares, SNCF Gares & Connexions, des prestations de gestion ou d'exploitation de certaines gares utilisées principalement par des services conventionnés de transports.

**Le décret n° 2021-966 du 20 juillet 2021** relatif à la gestion et à l'exploitation des gares de voyageurs principalement utilisées par les services publics de transport ferroviaire de voyageurs définit les conditions d'application de l'article L. 2121-17-4 du code des transports, en précisant notamment les gares de voyageurs et les prestations éligibles, ainsi que les conditions dans lesquelles une AOT peut mettre en place, à travers une convention passée avec le gestionnaire des gares, le dispositif de transfert de gares.

## 3. Rappel des observations, diagnostics et recommandations formulés par l'Autorité depuis 2016

Dans son étude thématique sur la gestion des gares ferroviaires de voyageurs en France de juillet 2016<sup>96</sup> ainsi que dans son livret n° 2 « *L'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs en France. Lever les obstacles pour une ouverture à la concurrence réussi* » de mars 2018<sup>97</sup>, l'Autorité a considéré, s'agissant des gares durablement mono-transporteur telles que certaines gares d'intérêt régional ou local, qu'elles pourraient faire l'objet d'une délégation d'exploitation organisée par les AOT pour rechercher une forte intégration dans le service rendu aux usagers. L'Autorité a même envisagé le transfert de propriété des gares aux AOT en faisant la demande.

Dans son avis n° 2018-079 du 15 novembre 2018 relatif au projet d'ordonnance portant diverses dispositions relatives à la gestion de l'infrastructure ferroviaire et à l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs, l'Autorité a souligné que la faculté de principe

<sup>96</sup> Accessible au lien suivant : <http://autorite-transport.fr/publications/cahier-thematique-gares-ferroviaires-voyageurs-2015/publication/contents/pdfweb.pdf>

<sup>97</sup> Accessible au lien suivant : [http://autorite-transport.fr/wp-content/uploads/2018/03/ouverture-concurrence\\_transport-ferroviaire-partie2.pdf](http://autorite-transport.fr/wp-content/uploads/2018/03/ouverture-concurrence_transport-ferroviaire-partie2.pdf)

laissée aux AOT de confier à une entreprise ferroviaire la fourniture de prestations de gestion ou d'exploitation de services dans une gare non exclusivement utilisée par cette entreprise conduit *de facto* à recréer un schéma d'intégration verticale de la gestion des gares ferroviaires et de l'exploitation des services ferroviaires, susceptible d'entraver le développement de la concurrence sur le marché aval. En outre, elle recommandait déjà que les critères fixés par voie réglementaire afin de définir le périmètre des gares éligibles conduisent à retenir une approche restrictive de l'application de ce dispositif de transfert.

**Dans son avis n° 2020-064 du 8 octobre 2020 portant sur le projet de décret relatif à la gestion et à l'exploitation des gares de voyageurs principalement utilisées par les services publics de transport ferroviaire de voyageurs, l'Autorité a indiqué que :**

- le périmètre des gares éligibles devait être limité aux gares purement mono-transporteur ou, à défaut, restreint, afin d'exclure notamment : (i) l'ensemble des gares de catégorie A, (ii) les gares de catégorie B susceptibles, en raison de leur emplacement sur le réseau, d'accueillir des services librement organisés (SLO), (iii) les gares de catégorie B pour lesquelles le nombre d'arrêts d'un SLO et/ou d'un service conventionné tiers par rapport à celui utilisant la gare à titre principal est supérieur ou égal à un seuil représentant une faible proportion du nombre total d'arrêts dans cette gare et, en tout état de cause, inférieur à 10 % (par exemple, 5 %) ;
- le projet de décret affaiblissait le rôle de SNCF Gares & Connexions comme gestionnaire unique des gares de voyageurs, notamment en le privant de réels leviers de pilotage des prestations fournies dans les gares, tant en termes de contenu que de maîtrise des coûts, alors même qu'elle demeure responsable de l'élaboration des tarifs régulés ;
- le projet de décret ne déterminait pas de répartition claire des rôles et responsabilités des différents acteurs et conduisait à mettre en place un système particulièrement complexe de relations techniques et financières ;
- le dispositif, compte tenu de la multiplication des acteurs et des intermédiaires impliqués dans la réalisation de prestations relevant auparavant d'un seul et unique gestionnaire, portait en germe un risque de renchérissement des coûts des prestations en gare pour les opérateurs finaux, par la multiplication des marges au niveau de chaque intervenant. L'Autorité avait également constaté que le projet de décret ne prévenait pas suffisamment le risque de discrimination tarifaire pouvant survenir dans les gares multi-transporteurs, dans le cas où l'opérateur renchérisse les redevances en dégageant une marge sur les prestations réalisées pour le compte du gestionnaire des gares (risque de barrière à l'entrée et même de subvention croisée illicite dans le cas où l'opérateur serait compensé pour des charges non directement liées à ces prestations).

**Dans sa réponse au Rapport public thématique de la Cour des comptes consacré aux Gares ferroviaires de voyageurs, daté d'avril 2021<sup>98</sup>, le Président de l'Autorité de régulation des transports a rappelé que l'Autorité, dans son avis n° 2020-064 du 8 octobre 2020, préconisait un transfert de gestion strictement limité aux gares durablement « mono-transporteur », estimant que le dispositif décrit dans le projet de décret qui lui était soumis, en raison de son champ d'application trop large et de sa complexité, remettait en cause le rôle de gestionnaire unifié des gares confié à SNCF Gares & Connexions et était susceptible d'être source d'inefficacité et de discrimination. En revanche, pour les gares durablement « mono-transporteur », le Président rappelait l'intérêt que pouvait présenter un tel transfert de gestion en matière d'optimisation de l'organisation et des coûts, notamment afin de permettre la mise en œuvre du modèle de « transporteur-intégrateur », lorsque les prestations proposées en gares ne justifient pas la présence d'agents à temps plein. Il ajoutait enfin que l'Autorité partageait l'analyse de la Cour, selon laquelle il pouvait être souhaitable que les AOT puissent effectivement, lorsqu'elles le**

<sup>98</sup> Accessible au lien suivant : <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2021-04/20210420-rapport-gares-ferroviaires-voyageurs.pdf>

souhaitent, se voir transférer la propriété et la gestion des gares durablement « mono-transporteur », ayant vocation à n'accueillir que des services de transport conventionnés dont ces autorités assurent la gestion.

Dans ce rapport, la Cour relevait : « S'agissant des gares, la position de l'ART semble la plus équilibrée. En effet, la plus grande complexité de la gestion des gares accueillant plusieurs transporteurs (notamment pour l'information des voyageurs et le pilotage opérationnel) nécessite une expertise dont seule dispose Gares et Connexions. C'est pourquoi il est souhaitable que la possibilité d'un transfert de gestion soit restreinte aux seules gares durablement « mono-transporteurs », les régions étant alors pleinement légitimes pour revendiquer l'exploitation d'installations dont elles sont les seules utilisatrices. » (p. 35).

#### 4. Constats, État des lieux

*Le dispositif de transfert doit être limité aux seules gares durablement mono-transporteur pour en dégager pleinement les avantages et écarter tout risque anti-concurrentiel*

Le dispositif de transfert concerne théoriquement près de 2 500 gares de voyageurs de catégorie B et C, accueillant, pour 25 d'entre elles, des services librement organisés

L'article 1<sup>er</sup> du décret n° 2021-966 du 20 juillet 2021 prévoit qu'une gare entre dans le champ d'application du dispositif si les services publics de transport ferroviaire de voyageurs relevant d'une même autorité organisatrice de transport y représentent au moins 95 % des arrêts, ce calcul devant être effectué, hormis pour les nouvelles gares, au regard des deux derniers horaires de service. Les gares d'intérêt national sont exclues du dispositif de transfert.

### Gares transférables

2 497 gares B ou C remplissent le critère d'éligibilité fixé par le décret

Types de gares	Nombre de gares éligibles (version finale)	Proportion
TGA	0	0%
A	0	0%
B	863 dont 23 accueillant des SLO	85%
C	1 634 dont 2 accueillant des SLO	94%
<b>Total</b>	<b>2497 gares dont 25 accueillant des SLO</b>	

Les données de départs-trains utilisées sont issues des plans de transport prévisionnels pour 2020.

Sources: ART

## Gares transférables accueillant des SLO



Sous réserve de ne s'appliquer qu'à des gares durablement mono-transporteur, le transfert de certaines gares de voyageurs aux AOT peut permettre une gestion des gares adaptée aux besoins et spécificités locaux, favoriser une plus forte intégration dans le service rendu aux usagers de la gare au train et répondre à un objectif d'optimisation des coûts

En permettant aux AOT de confier, par voie de mise en concurrence, la gestion de certaines gares de voyageurs au transporteur y assurant la très grande majorité des services conventionnés, on leur donne les moyens de choisir le prestataire le mieux à même de répondre à leur cahier des charges et à un prix de marché. Chaque gare constitue en effet un objet très différent, dont la gestion peut difficilement s'envisager sous une approche strictement identique.

Cette délégation des prestations en gare permet, d'une part, de favoriser une forte intégration dans le service rendu aux usagers de la gare au train et, d'autre part, de répondre à un objectif d'optimisation des coûts et donc d'efficacité économique. En effet, cela rend possible la mise en place du modèle de « transporteur-intégrateur » lorsque cela apparaît pertinent, par exemple lorsque les prestations proposées en gares ne justifient pas la présence d'agents à temps plein.

Ces avantages ne trouvent à s'appliquer que si les gares concernées par ledit transfert sont durablement mono-transporteur, du fait de leur emplacement sur le réseau ferroviaire et de leur taille.

À défaut d'être restreint aux gares durablement mono-transporteur, le transfert de certaines gares de voyageurs soulève des problèmes d'accès transparent et non discriminatoire aux dites gares

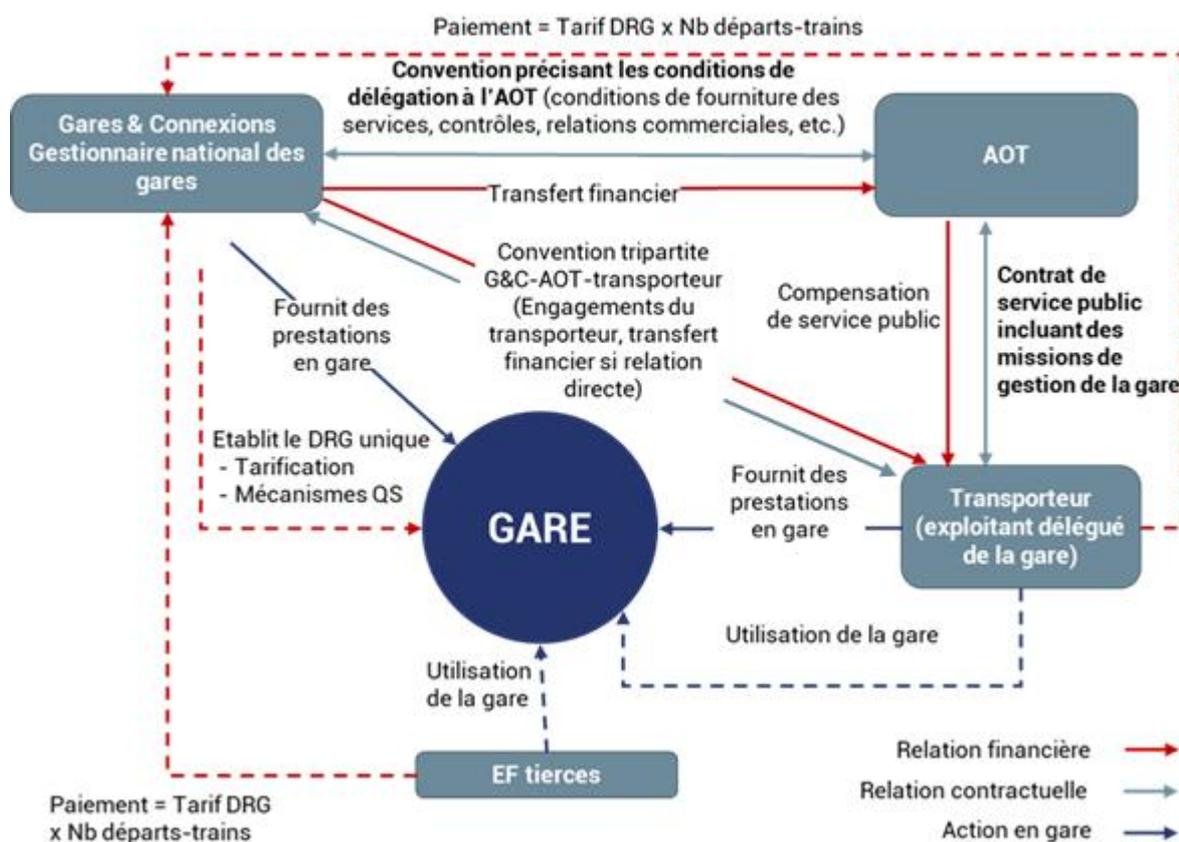
Ce dispositif de transfert conduit, dès lors qu'il concerne une gare non exclusivement utilisée par une seule entreprise ferroviaire, à recréer un schéma d'intégration verticale de la gestion des gares ferroviaires et de l'exploitation des services ferroviaires, susceptible d'entraver le développement de la concurrence sur le marché aval, alors que la directive 2012/34/UE entend précisément supprimer ces risques de discrimination en imposant la séparation des fonctions d'exploitation d'installations de service, d'un côté, et d'exploitation de services de transport ferroviaire, de l'autre.

Aussi, lorsque les gares concernées par ce dispositif ne sont pas exclusivement mono-transporteur, le prestataire désigné par la région pour fournir des services en gares et exploiter les services de transport conventionnés est susceptible de favoriser lesdits services, desservant

majoritairement la gare, au détriment des services de transport ferroviaire librement organisés ou de services de transport ferroviaire conventionnés par une autre AOT. À cet égard, il convient de souligner que l'Autorité s'était vu confirmer l'existence de tels risques au cours des visites qu'elle avait réalisées dans différents pays européens, dans le cadre de la préparation de son étude de 2018 sur l'ouverture à la concurrence.

*Le dispositif de transfert apparaît particulièrement complexe du fait de la recherche d'un équilibre entre le rôle de gestionnaire unique des gares de SNCF Gares & Connexions et la délégation de la fourniture des prestations de gestion ou d'exploitation de certaines gares à un transporteur-intégrateur désigné par l'AOT*

### Schématisation de la gestion des gares de voyageurs selon le mécanisme de l'article L.2121-17-4 du Code des transports et de son projet de décret d'application



[Le rôle de gestionnaire unique des gares de SNCF Gares & Connexions apparaît renforcé en droit dans le décret n° 2021-966 du 20 juillet 2021](#)

**Le décret n° 2021-966 du 20 juillet 2021 dote SNCF Gares & Connexions d'outils lui permettant d'assumer plus efficacement son rôle de gestionnaire unique des gares**, en pilotant les prestations fournies en gares, tant en termes de conditions de fourniture que de maîtrise des coûts. SNCF Gares & Connexions peut ainsi :

- définir les conditions de fourniture des prestations et ce, en adéquation avec un socle minimal de règles et d'objectifs stratégiques fixé dans le document de référence des gares

(DRG) et s'appliquant à la gestion des gares, y compris les gares ayant fait l'objet d'un transfert de gestion à un transporteur-intégrateur, sur l'ensemble du territoire national ;

- s'assurer de la cohérence des engagements quantitatifs et qualitatifs avec ceux résultant du contrat pluriannuel qu'elle doit conclure avec l'État ;
- prévoir un mécanisme d'incitation financière à la qualité et à la performance répercutant les principes du mécanisme existant déjà au titre du DRG ;
- disposer d'un droit d'accès à la comptabilité analytique de l'opérateur du contrat de service public lui permettant de contrôler les coûts ayant vocation à être pris en compte dans l'élaboration du DRG.

**Toutefois, ces leviers devront être mis en œuvre de manière effective et proportionnée aux enjeux** afin de permettre à la société SNCF Gares & Connexions de pleinement jouer son rôle de gestionnaire unique des gares.

[Le décret n° 2021-966 du 20 juillet 2021 instaure un système particulièrement complexe de relations techniques et financières entre le gestionnaire des gares, l'AOT et le transporteur-intégrateur désigné, potentiellement source d'inefficacité](#)

**Compte tenu de la multiplication des acteurs et des intermédiaires impliqués dans la réalisation de prestations relevant auparavant d'un seul et unique gestionnaire de gares, l'Autorité considère qu'il existe des risques de dilution des responsabilités, qui pourrait être source d'éventuels contentieux.**

**Le montage contractuel complexe rend nécessaire une parfaite articulation entre ces différents documents pour assurer la cohérence des missions incombant à toutes les parties.** Ce montage implique en effet (i) une convention entre le gestionnaire des gares (SNCF Gares & Connexions) et l'AOT, (ii) une convention tripartite entre le gestionnaire des gares, l'AOT et le transporteur intégrateur, et (iii) une convention de service public entre l'AOT et le transporteur-intégrateur. Les responsabilités de chacune des trois parties devront être non seulement articulées de façon cohérente mais clairement définies en application du cadre juridique relatif à la gestion des installations de service pour garantir un accès équitable, transparent et non discriminatoire aux gares.

**Les dispositions en matière de tarification paraissent également complexes et ne permettent ainsi pas d'écarter les risques de renchérissement des coûts des prestations en gare pour les opérateurs finaux,** constitutifs de potentielles barrières à l'entrée du réseau ferroviaire. La coexistence d'un mécanisme de régulation tarifaire (visant à rémunérer la fourniture des prestations pour le compte du gestionnaire des gares de manière à assurer la couverture des coûts des prestations majorés d'un bénéfice raisonnable) avec un mécanisme de concurrence pour le marché (visant, pour l'AOT, à choisir, dans le cadre d'une mise en concurrence, le transporteur-intégrateur le mieux disant) apparaît en effet inefficace, dans la mesure où, d'un côté, le transporteur-intégrateur sera choisi sur la base d'un niveau de compensation financière approprié, comprenant le coût complet de fourniture des prestations en gare, et où, de l'autre, SNCF Gares & Connexions fixe les tarifs dans le DRG conformément aux principes tarifaires applicables aux installations de service. Il importe, par conséquent, que les coûts complets de fourniture des prestations en gare par le transporteur-intégrateur soient clairement identifiés dans le contrat de service public pour que la société SNCF Gares & Connexions établisse ses tarifs sur la base de ces coûts complets, sans qu'il soit besoin d'appliquer un mécanisme de régulation tarifaire à ces coûts résultant d'une mise en concurrence.

*Les AOT expriment déjà des réticences à la mise en œuvre de ce dispositif de transfert, en raison de sa complexité et du manque de marges de manœuvre dont elles bénéficieraient dans le cadre de la convention à conclure avec le gestionnaire des gares*

**Le dispositif prévu par l'article L. 2121-17-4 du code des transports et précisé par le décret n° 2021-966 du 20 juillet 2021 n'a pas encore été mis en œuvre par les AOT régionales, compte tenu de sa publication tardive, près de trois années après l'instauration du dispositif de transfert par l'ordonnance du 12 décembre 2018 prise en application de la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire.**

**Les régions semblent par ailleurs plutôt réticentes à mettre en œuvre le dispositif de transfert tel que précisé par le décret n° 2021-966 du 20 juillet 2021, anticipant des difficultés à conclure une convention avec le gestionnaire de gares répondant à leur demande de délégation étendue des prestations de gestion ou d'exploitation des gares.**

## **5. Pistes d'action et recommandations**

Les recommandations suivantes peuvent être formulées :

- **Limiter le transfert de certaines gares de voyageurs en application de l'article L. 2121-17-4 du code des transports aux seules gares durablement « mono-transporteur »** afin d'éviter les risques anti-concurrentiels d'accès à ces gares et de recentrer ce dispositif sur sa zone de pertinence en vue de l'amélioration des services rendus aux usagers.
- **Simplifier les modalités de tarification des prestations en gare fournies par l'opérateur de transport attributaire du contrat de service public**, sur la base desquelles sont établis les tarifs du document de référence des gares, pour laisser jouer le mécanisme de concurrence pour le marché mis en œuvre par les autorités organisatrices de transports.

### 3.4. Fiche thématique n°15 : Un accès aux données pertinentes : une condition nécessaire mais non suffisante pour la réussite des appels d'offres lancés par les AOT

#### Synthèse

La réussite de l'ouverture à la concurrence des services conventionnés de transport ferroviaire de voyageurs suppose que les AOT disposent d'un accès rapide, complet et fiable aux informations relatives à l'organisation et à l'exécution du service public. Si, pour ce faire, il pourrait s'avérer opportun de faire évoluer la procédure d'accès aux données telle que définie par le décret n° 2019-851 du 20 août 2019 et de renforcer les pouvoirs de l'Autorité, il appartient également aux autorités organisatrices de transports (ci-après les « AOT ») de veiller, dans le cadre de leurs conventions de service public, à la définition et au suivi régulier des informations devant être transmises par l'opérateur de transport. Celui-ci doit également se doter des outils nécessaires pour communiquer aux AOT des informations pertinentes, complètes et facilement réutilisables.

## 1. Enjeux et objectifs

La fourniture de données détenues par l'exploitant des services de transport ferroviaire de voyageurs conventionnés constitue un enjeu crucial, singulièrement dans le cadre des premiers processus d'attribution concurrentielle de lots de services conventionnés qui suivent l'ouverture à la concurrence de ces services. Plus généralement, une fourniture fluide, transparente et complète des données détenues par l'exploitant constitue un enjeu de bonne gestion des services de transport ferroviaire de voyageurs conventionnés par les AOT. **L'accès aux données pertinentes pour les AOT répond à plusieurs objectifs :**

- **réduire les asymétries d'information** entre l'opérateur historique et les AOT, mais aussi entre l'opérateur historique et les entreprises ferroviaires entrantes, en ce qui concerne tant le fonctionnement du réseau ferré national que les caractéristiques techniques et commerciales des lignes conventionnées ;
- **garantir un accès rapide et complet des AOT aux informations nécessaires à la préparation des appels d'offres ;**
- **renforcer l'efficacité des processus relatifs aux transmissions de données par les différents acteurs :** les fournisseurs d'informations doivent être en mesure de fournir rapidement et sous un format exploitable les informations demandées. Par ailleurs, l'accès aux données pertinentes pour les AOT sera facilité par l'exercice d'un suivi resserré et efficace de l'exécution de leurs conventions de service public, en veillant, au stade de la négociation de la convention, à la bonne définition des informations devant être régulièrement transmises par l'opérateur ainsi qu'à leur transmission effective au cours de l'exécution de la convention.

## 2. Le cadre juridique applicable

**L'article L. 2121-19 du code des transports** prévoit que les entreprises ferroviaires fournissant des services publics de transport ferroviaire de voyageurs, les gestionnaires d'infrastructure et les exploitants d'installations de service transmettent aux autorités organisatrices de transport qui en font la demande toute information relative à l'organisation ou à l'exécution de ces services et aux missions faisant l'objet du contrat de service public, sans que puisse y faire obstacle le secret des affaires. Ces dispositions étant d'application permanente, elles ne sont pas spécifiques au lancement d'une procédure d'appel d'offres. Les informations concernées portent, de façon générale, sur l'organisation et l'exécution des services conventionnés, et ne se limitent pas aux informations nécessaires à la mise en concurrence de ces services.

**L'article L. 2121-16 du code des transports** prévoit une obligation des autorités organisatrices de transport de communiquer aux opérateurs économiques participant à la procédure de passation d'un contrat de service public toutes les informations utiles pour préparer leur offre.

**Le II de l'article 21 de la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire** précise les modalités de transfert des matériels roulants utilisés pour la poursuite des missions prévues par un contrat de service public à l'autorité organisatrice qui en fait la demande et impose à SNCF Voyageurs de transmettre à l'autorité organisatrice tous les éléments nécessaires à l'exploitation du matériel roulant transféré de nature à garantir le niveau de sécurité requis de ce matériel.

**Le décret n° 2019-851 du 20 août 2019** relatif aux informations portant sur les services publics de transport ferroviaire de voyageurs et aux éléments nécessaires à l'exploitation des matériels roulants transférés, et à la protection des informations couvertes par le secret des affaires précise les conditions d'application de l'article L. 2121-19 du code des transports. Il fixe notamment la liste des catégories d'informations devant être regardées, de manière irréfragable, comme remplissant les conditions du premier alinéa de l'article L. 2121-19, ainsi que la procédure et les délais dans lesquels ces informations doivent être transmises aux autorités organisatrices.

Enfin, le **II de l'article L. 1263-2 du code des transports** permet à l'Autorité de régler les différends relatifs à la transmission d'informations (i) aux autorités organisatrices en application de l'article L. 2121-19 ou (ii) aux opérateurs économiques participant à une procédure de passation d'un contrat de service public prévue à l'article L. 2121-16.

### **3. Rappel des observations, diagnostics et recommandations formulés par l'Autorité depuis 2016**

Dans son étude de mars 2018 sur l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs<sup>99</sup>, **l'Autorité soulignait que le recueil par les autorités organisatrices des informations relatives à l'exploitation des services ferroviaires puis leur mise à disposition auprès de l'ensemble des candidats intéressés par l'attribution d'un contrat de service public constituent un facteur déterminant d'une ouverture à la concurrence effective et réussie du transport ferroviaire de voyageurs.** En effet, compte tenu de la position d'opérateur historique et du monopole légal de SNCF Mobilités (aujourd'hui SNCF Voyageurs), l'organisation des appels d'offres est marquée par une forte asymétrie d'informations, vis-à-vis des autorités organisatrices comme des entreprises ferroviaires entrantes, qui offre un avantage au sortant de nature à constituer une barrière à l'entrée du marché, entravant la participation de candidats potentiels aux appels d'offres.

**Dans son avis n° 2019-037 du 13 juin 2019 sur le projet de décret relatif aux informations portant sur les contrats de service public de transport ferroviaire de voyageurs et aux éléments nécessaires à l'exploitation des matériels roulants transférés, l'Autorité a :**

- **rappelé que l'efficacité du mécanisme d'appel d'offres dépend de la capacité des AOT, non seulement à caractériser précisément le service qu'elles souhaitent voir réalisé et à établir des critères objectifs d'attribution, mais aussi à mettre à la disposition des candidats intéressés des informations suffisamment précises,** afin d'éviter toute asymétrie d'information et leur permettre de formuler une offre pertinente, répondant précisément aux besoins exprimés. La mise à disposition d'informations suffisamment précises doit permettre, d'une part, d'assurer la participation de plusieurs candidats et, d'autre part, de garantir à l'AOT l'obtention de réponses réalistes, évitant les éventuelles déconvenues entre l'engagement figurant dans la réponse à l'appel d'offres et la réalité des prestations fournies ;
- **souligné que le projet de décret qui lui était soumis ne permettait pas de garantir aux AOT l'accès aux informations nécessaires à la préparation des appels d'offres dans des délais raisonnables.** En effet, l'Autorité estimait que la procédure prévue, en conférant aux fournisseurs d'informations une large marge d'appréciation pour déterminer si l'information est disponible ou non, et les délais impartis pour communiquer les données demandées, risquaient de retarder la communication d'informations et la mise en concurrence effective des conventions de service public. Il convient de relever que le décret n° 2019-851 du 20 août 2019 n'a pas évolué sur ces points.

**Dans ses décisions n° 2020-044 du 30 juillet 2020 et n° 2021-032 du 28 mai 2020, l'Autorité a réglé deux différends entre, respectivement, les régions Hauts-de-France et Sud-Provence-Alpes-Côte d'Azur et SNCF Voyageurs portant sur la transmission d'informations relatives à l'organisation ou à l'exécution des services publics de transport ferroviaire de voyageurs et aux missions faisant l'objet du contrat de service public.**

### **4. Constats, état des lieux**

---

<sup>99</sup> « L'ouverture à la concurrence du transport de voyageurs en France. Les conditions d'une ouverture à la concurrence efficace des services conventionnés » publiée en mars 2018, accessible au lien suivant : <http://autorite-transport.fr/wp-content/uploads/2018/03/ouverture-concurrence-transport-ferroviaire-partie2.pdf>

*Les AOT éprouvent toujours des difficultés à obtenir les informations relatives à l'organisation et à l'exécution des contrats de service public de transport ferroviaire de voyageurs, y compris les données cruciales pour la préparation des appels d'offres*

**L'Autorité tire plusieurs enseignements des procédures de règlement de différend portant sur la transmission d'informations relatives à l'organisation ou à l'exécution des services publics de transport ferroviaire de voyageurs et aux missions faisant l'objet du contrat de service public qu'elle a pu instruire, ainsi que des parangonnages auxquels elle s'est livrée.**

**En premier lieu, afin d'avoir accès aux données pertinentes, il est essentiel que les AOT veillent, d'une part, à définir le plus précisément possible, au stade de la négociation de leur convention de service public, les informations dont l'exploitant devra assurer une transmission régulière, et d'autre part que la convention signée leur permette de faire évoluer le dispositif.** En effet, la définition des informations pertinentes pour le *reporting* est un processus qui a vocation à s'améliorer continûment au gré de l'expérience acquise par les AOT et des possibilités offertes par les systèmes d'information développés, comme l'ont souligné certaines AOT. Il est également indispensable que les AOT assurent un suivi approfondi des informations transmises en cours d'exécution de la convention. En effet, les retours d'expérience de concédants de transport guidé français et de transport ferroviaire dans d'autres pays (Royaume-Uni, Allemagne, etc.) montrent qu'il importe de collecter les données au fur et à mesure de l'exécution du contrat, et non pas uniquement à son terme, les données pouvant par exemple être effacées dans les systèmes d'information. De surcroît, les procédures de règlement de différend traitées par l'Autorité ont montré que les AOT sollicitaient parfois la communication de données qui auraient pourtant dû leur être communiquées par l'exploitant en application des annexes conventionnelles.

**En deuxième lieu, l'obtention des données relatives au matériel roulant et à sa maintenance représente un enjeu stratégique majeur pour les AOT : un accès incomplet à ces données est susceptible de poser de graves difficultés, tant pour la sécurisation des plans de transport, condition de la continuité du service public, que pour l'exploitation, en toute sécurité, des matériels roulants.** En effet, les données relatives à la maintenance constituant la pierre angulaire de toute exploitation ferroviaire, l'absence de connaissance approfondie des matériels assurant le service public (historiques des opérations réalisées, connaissance des pannes récurrentes, etc.) ou des impératifs futurs de maintenance (durées d'immobilisation, fréquences d'opérations, coûts, etc.) empêchera les AOT de dimensionner correctement leurs appels d'offres. Or, l'Autorité observe, singulièrement dans le cadre des règlements de différends qu'elle a eu à instruire, que la communication des données d'utilisation des matériels (kilométrage, lignes parcourues et heures d'utilisation, par exemple) ainsi que des données de maintenance, dont l'Autorité a, à plusieurs reprises, rappelé l'importance (plans de maintenance actualisés, carnets d'entretien, données relatives aux stocks de pièces détachées), ne s'effectue pas de manière fluide, mais fait l'objet de tractations entre les AOT et SNCF Voyageurs.

**En troisième lieu, la communication de données relatives aux ressources humaines est également indispensable,** non seulement pour permettre aux autorités organisatrices de transport d'appréhender l'organisation du service qu'elles souhaitent mettre en concurrence, mais également pour leur permettre d'exercer un contrôle sur le nombre d'emplois en « équivalents temps plein » affectés à l'exécution des services qui devront être transférés en cas de changement d'attributaire. En outre, les candidats à la procédure d'appel d'offres devront, afin de pouvoir définir une offre pertinente, disposer d'informations suffisantes sur la masse salariale, en particulier sa distribution entre les diverses catégories de personnels transférés, sa composition (salaires, primes, garanties diverses, etc.) et son coût. Or, là encore, les règlements de différends que l'Autorité a eu à instruire montrent que la transmission des données pertinentes de l'exploitant aux AOT est s'opère avec lenteur dans le contexte d'ouverture à la concurrence des services conventionnés.

**En quatrième et dernier lieu, les données financières sont incontournables pour les AOT,** à la fois pour leur permettre (i) de vérifier que leur contribution à l'exécution de la convention TER ne couvre pas plus que les coûts générés par l'exécution des obligations de service public et (ii) de

préparer les appels d'offres en disposant des informations nécessaires pour appréhender de manière précise l'équilibre économique et financier du projet de contrat qu'elles souhaitent mettre en concurrence. Les données financières historiques, mais aussi les dépenses prévisionnelles pour la durée du contrat de service public, sont incontournables pour soumettre des offres robustes et éviter toute asymétrie d'information entre l'attributaire sortant et les candidats à l'attribution du marché. Or, les règlements de différends que l'Autorité a instruits concernaient également la communication des données financières pertinentes aux AOT, qui ne s'effectue pas toujours de manière fluide entre l'exploitant et les AOT.

### *Les fournisseurs d'informations ne garantissent pas toujours un accès rapide des autorités organisatrices aux informations demandées*

**Plusieurs circonstances expliquent que les fournisseurs d'informations ne garantissent pas toujours un accès rapide des AOT aux informations demandées.**

**En premier lieu, les outils de suivi des données relatives à l'organisation et à l'exécution du contrat ne sont pas toujours adaptés pour répondre aux demandes des AOT.** Ainsi par exemple, si SNCF Voyageurs est en mesure de fournir des résultats globaux de trafic et de recettes au périmètre de chaque convention, ses systèmes d'information ne lui permettent pas de croiser ces résultats avec le détail de l'origine-destination et le tarif correspondant. De même, sur la question de la fixation du nombre d'ETP à transférer en cas de changement d'attributaire, SNCF Voyageurs n'a pas été en mesure de procéder à une évaluation conforme à la méthodologie définie par le décret n° 2018-1242 du 26 décembre 2018 relatif au transfert des contrats de travail des salariés en cas de changement d'attributaire d'un contrat de service public de transport ferroviaire de voyageurs, faute de disposer d'éléments suffisamment précis sur les heures de travail des salariés concourant au service transféré. Enfin, s'agissant de l'accès aux données relatives à la maintenance du matériel roulant, un accès aux outils de gestion de la maintenance assistée par ordinateur (GMAO) au cours de l'exécution du contrat pourrait être proposé, à l'instar de ce qui se pratique dans le secteur du transport guidé en France ou dans le secteur ferroviaire dans d'autres États-membres de l'Union européenne (Allemagne, par exemple).

**En deuxième lieu, les règlements de différends instruits par l'Autorité ont montré que le caractère exploitable, réutilisable et complet des informations communiquées par les fournisseurs d'informations n'était pas toujours garanti.** Tel a été le cas, par exemple, du descriptif des sites de maintenance ou des plans de définition/plans de détail des rames affectées à l'exécution du service public.

**En troisième lieu, il semble enfin que persiste encore, à ce stade, en particulier s'agissant de SNCF Voyageurs, une lecture restrictive de l'article L. 2121-19 du code des transports et du décret n° 2019-851 du 20 août 2019,** en vertu de laquelle seules les informations essentielles pour la mise en concurrence des contrats de service public doivent être communiquées aux AOT. Or, l'Autorité rappelle que l'article L. 2121-19 du code des transports prévoit que sont exigibles toutes les informations relatives à l'organisation ou à l'exécution des services conventionnés, et non les seules informations nécessaires à la mise en concurrence de ces services.

*La procédure de communication des données, telle que définie dans le décret n° 2019-851 du 20 août 2019, devrait être clarifiée*

**L'expérience acquise par l'Autorité dans le règlement de différends portant sur la communication de données aux AOT, dans le cadre de l'ouverture à la concurrence de leurs services conventionnés, met en évidence que la procédure de communication des données, telle que définie dans le décret n° 2019 851 du 20 août 2019, mériterait d'être clarifiée sur plusieurs points.**

**En premier lieu, l'article 3 du décret n° 2019-851 du 20 août 2019 permet au fournisseur d'informations de qualifier les données demandées d'« indisponibles » sans avoir à justifier sa position, ce qui lui permet de disposer d'un délai supplémentaire pour communiquer l'information demandée ou, à défaut, une information « approachante ».** Outre que cette procédure permet au fournisseur d'information de retarder la communication des informations demandées, les règlements de différends instruits par l'Autorité ont montré que pouvaient être qualifiées d'indisponibles des informations pourtant centrales pour appréhender l'organisation et l'exécution du service public, et dont le fournisseur d'informations doit nécessairement disposer pour accomplir ses missions (offre de transport, détail des ventes de titres, bilan des réclamations clients, lutte contre la fraude, notamment). En outre, les justifications du caractère « indisponible » des données demandées sont souvent absentes ou peu convaincantes.

**En deuxième lieu, l'article 2 du décret n° 2019-841 du 20 août 2019 prévoit qu'il ne peut être demandé d'information antérieure aux trois années précédant la demande** (ou, si elle est plus ancienne, à la date du début d'exécution du contrat de service public en cours pour les informations demandées aux entreprises fournissant des services publics de transport ferroviaire de voyageurs), **ce qui pose des difficultés pour la communication des données relatives à la maintenance des matériels roulants.** En particulier, **l'historique de la maintenance doit être communiqué depuis la première mise en service des matériels roulants**, sauf à poser de graves problèmes, tant pour la continuité du service public que pour l'exploitation en toute sécurité des matériels roulants, singulièrement en cas d'échange de véhicules entre entreprises ferroviaires.

**En troisième lieu, aucune règle explicite n'est prévue dans le décret n° 2019-951 du 20 août 2019 pour garantir aux AOT le caractère exact et complet des informations qui leur sont communiquées.**

**En quatrième lieu, aucune règle explicite n'est prévue dans le décret n° 2019-851 du 20 août 2019 pour garantir à l'AOT la communication des données prévisionnelles.** Or, pour certaines données, en particulier financières, la transmission d'informations prévisionnelles, jusqu'à la fin de la convention en cours, est justifiée afin de permettre aux AOT de disposer d'une vision globale des coûts sur la durée totale de la convention.

*Les conditions ne sont pas toujours réunies pour que la procédure de règlement de différend fasse son office en permettant effectivement aux AOT d'accéder plus rapidement aux informations*

**Plusieurs conditions doivent être réunies pour que l'introduction d'une procédure de règlement de différend atteigne ses objectifs,** à savoir permettre à l'AOT de faire trancher rapidement un litige portant sur l'accès aux données relatives à l'organisation et à l'exécution du service public.

**En premier lieu, l'Autorité souligne l'importance que les procédures de règlements de différends relatives à l'accès aux données pertinentes pour les AOT sont bien utilisées dans le cadre prévu :** ainsi, elles ne doivent pas être utilisées comme un instrument de pression pour contraindre SNCF Voyageurs à améliorer ses performances, ni intervenir en amont de l'émergence d'un litige effectif entre l'exploitant et l'AOT concernant la transmission des données pertinentes.

**En deuxième lieu, il importe que les AOT veillent à la qualité de leur saisine,** en précisant davantage le contenu de leurs demandes, notamment les données objet du litige, le périmètre

(géographique, temporel) et le fondement juridique de leur saisine, afin de permettre à l'Autorité de statuer au plus vite.

**En troisième lieu, il est indispensable que l'Autorité obtienne la communication des données transmises au cours du règlement du litige et puisse procéder à leur analyse dans des conditions satisfaisantes** : l'objet du différend soumis à l'Autorité étant nécessairement évolutif, l'AOT et le fournisseur d'informations poursuivent en effet leurs échanges en parallèle de l'instruction du différend.

**Enfin, l'Autorité ne peut obtenir la sanction de la non-exécution de sa décision de règlement d'un différend sans mettre préalablement en demeure l'intéressé de mettre un terme à son manquement, ce qui constitue un frein à la mise en œuvre de ses décisions** et, partant, à l'efficacité de la procédure de règlement de différend. En l'état actuel du droit (articles L. 1264-7 et L. 1264-8 du code des transports), l'engagement d'une procédure en manquement en cas de non-exécution d'une décision de l'Autorité doit en effet suivre le même formalisme que lorsqu'il s'agit, par exemple, de traiter une plainte d'opérateur relative à l'accès à des facilités essentielles, qui nécessite la réalisation d'une instruction plus ou moins longue par l'Autorité. Ce cadre législatif complexe qui ne se rencontre pas dans d'autres secteurs régulés<sup>100</sup>, mériterait d'être simplifié en s'inspirant, par exemple, de la procédure appliquée par la Commission de régulation de l'énergie afin d'accélérer l'exécution de la procédure de règlement de différend.

## 5. Pistes d'actions et recommandations

La systématisation d'un suivi régulier et complet des données relatives à l'exécution des conventions de service public et un renforcement de l'accès des AOT à ces données apparaissent nécessaires pour rendre plus efficace la transmission des données pertinentes aux AOT dans le cadre de l'attribution concurrentielle des lots pour les services conventionnés de transport ferroviaire de voyageurs. À cet effet, **les recommandations suivantes peuvent être formulées** :

- **Modifier le décret n° 2019-851 du 20 août 2019** (i) en imposant au fournisseur d'informations de justifier précisément le caractère indisponible des données demandées, l'absence de justification, ou de justification suffisamment précise étant alors assimilable à un refus de transmission (ii) en étendant explicitement, lorsque c'est pertinent, le droit d'accès des AOT aux données prévisionnelles (notamment celles relatives aux éléments financiers et à la maintenance pour les opérations de « mi-vie » du matériel roulant) – même si les dispositions du décret ne semblent pas obérer cette possibilité –, (iii) en garantissant l'accès complet aux données relatives à la maintenance et à l'historique de la maintenance depuis la date de mise en service des matériels roulants et (iv) en imposant au fournisseur d'informations de confirmer, le cas échéant sur l'honneur, le caractère exact et complet des données transmises.
- **Renforcer les pouvoirs de l'Autorité en modifiant l'article L. 1264-8 du code des transports pour lui permettre de sanctionner financièrement, sans mise en demeure préalable, l'absence d'exécution totale ou partielle, dans les délais requis, de ses décisions de règlement de différend.**
- **Pour les fournisseurs d'informations, se doter des outils nécessaires pour assurer la communication d'informations fiables, complètes et facilement utilisables par les AOT, le cas échéant via un accès à distance aux systèmes d'information pertinents.**
- **Pour les AOT, assurer un suivi régulier des informations transmises par l'opérateur de transport dans le cadre de l'exécution des conventions de service public en cours et renforcer les obligations de transmission d'informations par l'attributaire dans le cadre des futures conventions, ainsi que le suivi de cette transmission.**

<sup>100</sup> L'article L. 134-28 du code de l'énergie permet ainsi au Comité de règlement des différends et sanctions (CoRDIS) de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) de sanctionner, sans qu'une mise en demeure préalable soit nécessaire, le non-respect, dans les délais requis, des décisions de règlement de différend qu'il prononce.



### 3.5. Fiche thématique n°16 : l'enjeu, pour les régions, de disposer des compétences et des moyens sur les sujets opérationnels liés à l'exécution des futurs contrats attribués aux opérateurs alternatifs

#### Synthèse

À l'instar de ce qui a pu être observé dans d'autres pays européens, le processus d'ouverture à la concurrence pour le marché constitue, pour les autorités organisatrices de transports (ci-après « AOT »), une opportunité historique de s'attacher à développer en leur sein une compétence opérationnelle accrue leur permettant de piloter efficacement plusieurs conventions opérées par différents exploitants ferroviaires et de jouer pleinement un rôle d'architecte des services conventionnés de transport ferroviaire de voyageurs. Dans cet objectif, les AOT régionales pourraient :

- sur le modèle de l'Allemagne, mettre en place des structures autonomes (sociétés publiques locales, par exemple) dédiée à la gouvernance des transports ferroviaires régionaux et ouvrant des possibilités de recrutement d'experts. À terme, ce type de structure devrait être en mesure, le cas échéant, de reprendre temporairement en régie le pilotage de conventions de service public défaillantes ;
- favoriser la mise en place d'une ou de plusieurs sociétés de location de matériel roulant publiques ou semi-publiques afin de disposer des leviers nécessaires à une gestion efficace des flottes de matériel roulant ferroviaire ;
- développer des contrats de service public plus incitatifs et dotés d'un système de *reporting* complet de la part des exploitants. Un travail pourrait être engagé en ce sens, par exemple au niveau de Régions de France, pour établir un cahier des charges type pour ces contrats.

## 1. Enjeux et objectifs

**La préparation des appels d'offres par les AOT les conduit à développer une expertise opérationnelle nécessaire pour devenir de véritables architectes des services conventionnés de transport ferroviaire de voyageurs.** À l'instar de ce qui a pu être observé dans d'autres pays européens, l'enjeu, au début du processus d'ouverture, consiste à passer d'un contexte où l'entreprise ferroviaire historique détient seule les compétences et l'expertise associées à l'exploitation des services, à un contexte où les AOT doivent en acquérir et développer une partie, aux fins d'élaborer les appels d'offres pour l'attribution de contrats de service public et de piloter les services fournis par différentes entreprises ferroviaires attributaires de ces contrats.

**Les objectifs à atteindre consistent notamment à :**

- **assurer le succès des appels d'offres**, en créant les conditions d'une réelle attractivité pour les futurs exploitants ;
- **assurer le succès de l'exécution du contrat** attribué à l'issue d'un processus concurrentiel, notamment en mettant les AOT en mesure d'assurer un pilotage fin de l'exécution du contrat.

## 2. Le cadre juridique applicable

**Sans qu'il existe un cadre juridique spécifique au thème développé dans cette fiche thématique, il convient de garder à l'esprit le cadre juridique relatif au transfert des données (voir fiche 3-3.) et celui relatif au transfert des personnels rappelé ci-après :**

- Le décret n° 2018-1242 du 26 décembre 2018 relatif au transfert des contrats de travail des salariés en cas de changement d'attributaire d'un contrat de service public de transport ferroviaire de voyageurs précise la procédure applicable au transfert des contrats de travail.
- Le décret n° 2019-696 du 2 juillet 2019 relatif à l'information, l'accompagnement et le transfert des salariés en cas de changement d'attributaire d'un contrat de service public de transport ferroviaire de voyageurs précise notamment les modalités d'information et d'accompagnement des salariés concernés par le transfert ainsi que les modalités de transmission de la liste des salariés à transférer.
- Le décret n° 2019-851 du 20 août 2019 précise les conditions d'application de l'article L. 2121-19 du code des transports. Il fixe notamment la liste des catégories d'informations devant être regardées, de manière irréfragable, comme remplissant les conditions du premier alinéa de l'article L. 2121-19, ainsi que la procédure et les délais dans lesquels ces informations doivent être transmises aux autorités organisatrices.
- L'article L. 2121-22 du code des transports pose le principe selon lequel le nombre de salariés dont le contrat de travail se poursuit auprès du nouvel employeur est fixé d'un commun accord par le cédant et l'autorité organisatrice dans un délai de neuf mois à compter de la date de publication de l'avis de pré-information (API). Ce nombre est arrêté sur la base des éléments transmis par le cédant dans un délai de six mois courant à compter de la date de publication de l'API.
- Le III de l'article L. 1263-2 du code des transports permet à l'Autorité de régler les différends relatifs au nombre de salariés à transférer.
- Le II de l'article L. 1263-2 du code des transports permet à l'Autorité de régler les différends relatifs à la transmission d'informations (i) aux autorités organisatrices en application de l'article L. 2121-19 ou (ii) aux opérateurs économiques participant à une procédure de passation d'un contrat de service public prévue à l'article L. 2121-16.

### 3. Rappel des observations, diagnostics et recommandations formulés par l'Autorité

*Les coûts et les compétences requises pour l'acquisition de matériels roulants constituent une barrière à l'entrée potentielle sur le marché des services conventionnés*

Dans son étude de mars 2018 sur l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs<sup>101</sup>, l'Autorité identifiait le coût du matériel roulant comme une barrière à l'entrée possible sur le marché des services conventionnés de transport ferroviaire de voyageurs, alors même que le matériel roulant avait été renouvelé à 80 % entre 2002 et 2015, pour un montant total de 11 milliards d'euros.

**Afin de réduire les barrières financières pour l'accès au matériel roulant pour ces services et de favoriser l'entrée d'opérateurs alternatifs, l'Autorité identifiait deux options :**

- **soit la mise à disposition directe, par les AOT, des matériels roulants aux nouveaux exploitants** des services conventionnés, après leur reprise à la valeur nette comptable, nette des subventions. Cette option requiert, de la part des AOT, une connaissance fine de la cartographie de l'allocation des matériels roulants et le transfert des données techniques associées à ces matériels ;
- **soit la mise à disposition du matériel roulant aux nouveaux exploitants des services conventionnés par l'entremise d'une société de location du matériel roulant ferroviaire (ROSCO<sup>102</sup>)**, que les régions pourraient mettre en place. Ce type de démarche a été, par exemple, mis en œuvre par les AOT régionales suédoises. En offrant un cadre approprié à la mutualisation de leurs compétences et au recrutement d'experts de haut niveau, cette option pourrait favoriser la montée en expertise des AOT sur le sujet stratégique du matériel roulant (acquisition, maintenance, etc.) et, partant, renforcer leur capacité de négociation vis-à-vis des constructeurs.

*L'accès aux installations de maintenance constitue un enjeu majeur pour l'ouverture à la concurrence des services conventionnés*

Constatant, en France, le monopole de fait de l'entreprise ferroviaire historique pour l'accès aux installations de maintenance des matériels roulants destinés au transport ferroviaire de voyageurs, l'Autorité préconisait, dans son étude précitée de mars 2018, une évolution des dispositions législatives pour permettre la reprise par les AOT des installations de maintenance de l'opérateur historique, sous réserve qu'elles soient dédiées au matériel roulant conventionné. Elle préconisait également une évolution des dispositions législatives pour encadrer le transfert des personnels des ateliers de maintenance.

**En outre, l'Autorité relevait l'intérêt que pouvait présenter la sous-traitance de la maintenance des matériels roulants à des sociétés privées spécialisées (ROSCO)**, tout en soulignant que la mise en œuvre de cette solution reposait sur la volonté des acteurs privés et/ou des AOT de contractualiser en ce sens (existence d'une offre et volonté des entreprises ferroviaires titulaires des contrats de service public de sous-traiter ces opérations).

---

<sup>101</sup> « L'ouverture à la concurrence du transport de voyageurs en France. Les conditions d'une ouverture à la concurrence efficace des services conventionnés » publiée en mars 2018, accessible au lien suivant : <http://autorite-transports.fr/wp-content/uploads/2018/03/ouverture-concurrence-transport-ferroviaire-partie2.pdf>

<sup>102</sup> *Rolling stock operating company* : société de location de matériel roulant qui achète des matériels roulants ferroviaires aux constructeurs et les loue aux opérateurs ferroviaires ou aux AOT pour l'exploitation des services de transport, aux fins de réduire les coûts fixes de possession pour ces dernières et de rendre le marché de ces actifs plus liquide.

*L'efficacité du mécanisme d'attribution concurrentielle des lots de services conventionnés de transport ferroviaire de voyageurs repose sur la bonne spécification des appels d'offres et la mise à la disposition des candidats d'informations suffisamment pertinentes et précises*

Dans son avis n° 2019-037 du 13 juin 2019 relatif au projet de décret relatif aux informations portant sur les contrats de service public de transport ferroviaire de voyageurs et aux éléments nécessaires à l'exploitation des matériels roulants transférés, l'Autorité a rappelé que l'efficacité du mécanisme d'appel d'offres dépend de la capacité des AOT :

- à caractériser précisément le service qu'elles souhaitent voir réalisé et à établir des critères objectifs d'attribution ;
- à mettre à la disposition des candidats intéressés des informations suffisamment pertinentes et précises, dans un double objectif :
  - d'une part, éviter toute asymétrie d'information et assurer ainsi la participation de plusieurs candidats ;
  - d'autre part, permettre aux candidats intéressés de formuler une offre pertinente et répondant précisément aux besoins exprimés afin de garantir à l'AOT l'obtention de réponses réalistes, évitant les déconvenues entre l'engagement figurant dans la réponse à l'appel d'offres et la réalité des prestations fournies<sup>103</sup>.

#### 4. Constats, état des lieux

Les AOT sont à présent en mesure de s'engager dans le processus d'ouverture à la concurrence pour le marché des services conventionnés, la quasi-totalité du cadre réglementaire relatif à la libéralisation des services de transport ferroviaire de voyageurs ayant désormais été publiée.

Jusqu'à présent, les AOT ont délégué à l'opérateur historique l'ensemble du pilotage opérationnel relatif à l'exploitation de ces services, en n'intervenant que sur la définition d'un certain nombre d'objectifs relatifs au service rendu. Le cadre conventionnel était ainsi beaucoup plus simple que le cadre contractuel mis en place pour d'autres transports publics locaux (délégations de service public).

Comme cela a été le cas ailleurs en Europe, ce processus de libéralisation ouvre un vaste champ d'opportunités aux AOT pour poursuivre le développement de leur compétence en matière d'attribution et de pilotage des conventions de service public de transport ferroviaire de passagers.

*Les candidats aux appels d'offres des AOT font état de premiers appels d'offres bien construits et identifient quelques points de vigilance pour la suite*

La réussite d'un service de transport conventionné de voyageurs attribué par voie concurrentielle à un opérateur ferroviaire tient en premier lieu à la bonne définition du service, qui se reflète dans la construction des appels d'offres. D'après le Bag SPNV, le syndicat regroupant l'ensemble AOT régionales allemandes, la phase de conception doit être effectuée quatre à six ans avant le changement de délégataire et doit permettre de déterminer les caractéristiques essentielles de la délégation, en ce qui concerne les horaires du service, le matériel roulant (équipements, capacité, maintenance), les revenus, les coûts (coût net, coût brut, incitations) et leur indexation (personnel,

---

<sup>103</sup> À ce sujet, il convient de souligner que la théorie économique comporte de nombreux développements, dans le cadre des processus de concurrence pour le marché, sur le phénomène de « malédiction du vainqueur », qui correspond, de manière simplifiée, au fait que le vainqueur d'un appel d'offres est généralement l'offreur qui a le plus surestimé la valeur de l'objet offert et qui s'avère ensuite incapable d'assurer les missions afférentes de manière économiquement viable.

énergie, tarification de l'infrastructure), la durée du contrat, le personnel à transférer et la qualité de service attendue (ponctualité).

**De l'avis des entreprises ferroviaires consultées par l'Autorité, les premiers appels d'offres ayant eu lieu en France ont été organisés de manière exemplaire.** Elles estiment ainsi que les processus ont été clairs et que, alors que de nombreux aléas sont survenus, tant en ce qui concerne l'obtention des données que les conséquences de la crise sanitaire, les calendriers ont été respectés pour l'essentiel (le cas de la région Sud PACA a été plusieurs fois cité). À cet égard, il convient de souligner que le respect du calendrier constitue un enjeu majeur pour les entreprises ferroviaires, au regard du coût du processus de réponse à un appel d'offres.

**La construction des premiers lots apparaît appropriée, avec des lots suffisamment importants et isolés du reste de l'exploitation de la concession pour paraître attractifs pour de nouveaux entrants.** Plus précisément :

- S'agissant de la taille des lots, un volume d'un million de trains-km correspondrait, sauf exceptions, à un minimum pour assurer l'attractivité des lots pour les opérateurs. De ce point de vue, la plupart des lots ouverts à la concurrence atteignent ou approchent ce seuil (cf. fiche 3-1), même si certaines AOT ont pu faire le choix de proposer de petits lots.
- Les durées d'exploitation prévues pour les lots ouverts paraissent suffisamment longues, les opérateurs estimant qu'il faut au moins 7 à 10 ans pour mettre en place et stabiliser un modèle industriel et économique performant. En Allemagne, les contrats s'échelonnent de 7 à 22,5 ans, avec une médiane à 12 ans. Cette durée plus longue s'explique par le fait que les appels d'offre comportent assez souvent l'obligation, pour le candidat vainqueur de l'appel d'offres, d'acheter un nouveau matériel roulant. Dans cette situation, la durée du contrat doit ainsi correspondre à la durée de l'amortissement du matériel roulant.
- La région Grand-Est compte utiliser la possibilité de l'intégration verticale entre l'entreprise ferroviaire et le gestionnaire d'infrastructure, réservée par le cadre législatif et réglementaire à certains cas spécifiques (cf. fiche 3-2-1), sur ses plus petits lots, sauf en ce qui concerne l'appel d'offres relatif aux services conventionnés transfrontaliers avec l'Allemagne, qui représente un volume d'offre relativement élevé et une complexité importante liée à la participation de quatre AOT, dont trois allemandes.

**La crise sanitaire a toutefois mis en exergue l'enjeu de la répartition des risques dans le contrat, singulièrement en ce qui concerne le risque relatif aux recettes de trafic.** De ce point de vue, deux types de contrats peuvent être distingués : d'une part, les « *contrats à coût net* », où l'opérateur s'engage sur un coût net, revenus d'exploitation déduits, et, d'autre part, les « *contrats à coût brut* », où l'opérateur s'engage sur les coûts de l'exploitation du service, tout en étant éventuellement intéressé, dans le cas des « *contrat incitatifs à coût brut* », aux recettes ou au nombre de passagers, voire à la qualité, comme en Allemagne. Au Royaume-Uni, les contrats à coûts net ont engendré beaucoup de difficultés pour les opérateurs, phénomène renforcé par la crise sanitaire, contraignant le ministère chargé des transports à reprendre l'exploitation de délégations défaillantes. Les contrats français s'orientent vers des contrats incitatifs à coûts brut, qui semblent plus adaptés, le risque trafic étant largement exogène aux opérateurs.

**Enfin, les entreprises ferroviaires candidates à l'attribution de services conventionnés insistent sur la nécessité pour les AOT de bien veiller à séquencer, à l'avenir, les appels d'offres au niveau national, afin de leur permettre de se positionner de façon échelonnée.** De ce point de vue, il existe un risque de goulot d'étranglement entre 2030 et 2033, lorsque les services qui n'auront pas encore été allotés et soumis à appel d'offres devront l'être.

*Le transfert effectif des personnels, dans un cadre qui n'apparaît pas encore entièrement défini, est un sujet majeur pour les AOT et les candidats*

**Le transfert des personnels constitue un sujet identifié comme majeur par les AOT et les candidats**, même si, à ce stade, aucun transfert n'a encore été opéré.

**Le cadre réglementaire national, défini depuis la loi d'orientation des mobilités, apparaît très protecteur des salariés et de l'entreprise cédante.** En conduisant à transférer au repreneur l'ensemble des salariés préalablement affectés au service à transférer, il peut toutefois engendrer des difficultés pour les AOT au moment de la définition des lots, notamment dans le cas où il y aurait des sureffectifs globaux, que l'opérateur sortant serait tenté de céder au repreneur, comme en témoigne le règlement de différend que l'Autorité a eu à connaître entre SNCF Voyageurs et la région Sud PACA s'agissant du nombre d'ETP à transférer<sup>104</sup>. De ce point de vue, le cadre allemand apparaît très différent : le candidat auquel est attribué la délégation de service public détermine en effet le nombre de salariés avec lesquels il souhaite opérer le service, et est tenu de s'adresser au précédent délégataire pour les recruter.

**A contrario, le cadre réglementaire national soulève un risque spécifique pour l'attributaire, lié à un éventuel taux de refus de transfert élevé, qui entraînerait un manque de personnel qualifié pour opérer le lot**, en particulier s'agissant des emplois nécessitant les formations les plus lourdes, tels que les conducteurs. La matérialisation de ce risque – phénomène qui a pu être observé en Allemagne – pourrait entraîner des retards d'exploitation.

**En tout état de cause, le cadre du transfert des personnels n'est pas encore entièrement défini.** Ainsi, la convention collective de branche n'est pas encore adoptée à la date de rédaction de cette fiche, le décret relatif à la classification et à la rémunération du personnel, qui apparaît structurant pour permettre la polyvalence des agents, n'est pas encore paru et la question de la portabilité des droits sociaux acquis dans le cadre des transferts n'est pas non plus totalement précisée. Les AOT – et les opérateurs alternatifs – sont donc dans l'incertitude concernant l'évolution des coûts salariaux.

*Si le financement du matériel roulant reste un sujet central dans le cadre de l'ouverture à la concurrence des services conventionnés, il ne constitue toutefois pas une difficulté à court terme en France, où la flotte a été récemment renouvelée*

**En France, le contexte spécifique d'une flotte moderne et récemment renouvelée limite les barrières à l'entrée dues au matériel roulant pour les candidats**, contrairement au cadre de l'ouverture à la concurrence en Allemagne, où la libéralisation a débuté dans un contexte où la quasi-totalité des matériels roulants devait être renouvelée. Ainsi, seul un lot prévoit, à ce stade, la fourniture du matériel roulant par l'attributaire du contrat de service public (cf. fiche 3-1-1).

**Cependant, les modalités opérationnelles de reprise du matériel roulant par les attributaires des lots ne sont pas encore précisément définies.** Deux options principales sont envisageables :

- soit une reprise du matériel roulant par les AOT, conformément à la loi pour un nouveau pacte ferroviaire, avant une mise à disposition de ce matériel par une société de location, publique, semi-publique ou privée, qui en assurerait par ailleurs la gestion ;
- soit l'acquisition du matériel roulant par les AOT, à sa valeur nette comptable, nette des subventions, qui le mettraient ensuite à disposition des opérateurs à titre gratuit.

<sup>104</sup> Voir la décision n° 2020-019 du 28 février 2020 de l'ART portant règlement du différend entre la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et SNCF Voyageurs relatif à la détermination du nombre d'emplois devant être transférés en cas de changement de titulaire de lots du contrat de service public de transport ferroviaire de voyageurs conclu entre la région et SNCF Voyageurs.

**Les exemples étrangers peuvent fournir des enseignements sur la façon dont peuvent être réduites les barrières à l'entrée liées à l'acquisition du matériel roulant par les délégataires, dans le cadre de l'ouverture à la concurrence des services conventionnés.** Ainsi :

- En Suède, les AOT régionales se sont regroupées, depuis 1999, pour créer une société de location du matériel roulant (ROSCO) publique, Transitio AB. La mise en place de cette société a permis aux régions de mutualiser leurs moyens, de créer des synergies importantes, d'accroître leur pouvoir de négociation vis-à-vis des constructeurs, d'augmenter la liquidité des actifs qui peuvent être plus facilement échangés entre lots et régions, et de rationaliser la gestion et les coûts de maintenance lourde et légère des matériels roulants.
- En Allemagne, la quasi-totalité des contrats de service public de transport ferroviaire de voyageurs sont alloués via des procédures d'attribution concurrentielle<sup>105</sup> et la qualité des services offert a très largement progressé au fil des années. D'après le Bag SPNV, l'une des clés de ce succès réside dans le fait que les AOT proposent des instruments financiers de soutien à l'achat de véhicules, de sorte que les barrières à l'entrée relatives à l'achat de matériel roulant sont très faibles. Ces instruments sont présentés, du moins au plus facilitant, dans le tableau suivant.

<b>PTA-Pool/RRX Model</b>	Dans ce modèle, les AOT organisent des appels d'offres pour la fabrication des véhicules, avec des clauses sur la maintenance. En conséquence, les opérateurs n'ont pas à investir dans le matériel roulant, mais versent un loyer aux AOT pour l'utilisation et la maintenance de ce matériel. Ce modèle fait néanmoins l'objet de critiques de la part des opérateurs, qui regrettent l'absence de possibilité d'optimisation sur le volet de la maintenance.
<b>BaWü-und VRR Model</b>	L'État fédéral acquiert le matériel roulant pour le compte de l'opérateur qui a remporté le marché, pour ensuite le louer à ce même opérateur.
<b>Garantie sur la dette</b>	Il s'agit d'une assurance pour les financeurs du matériel roulant, contractualisée et réglée par les AOT, portant sur le paiement des redevances de location sur toute la durée du financement (jusqu'à 27 ans), avec si nécessaire paiement direct par les AOT en lieu et place de leur délégataire.
<b>Garantie de réutilisation</b>	Il s'agit d'une assurance contractualisée et réglée par les entreprises ferroviaires pour la réutilisation des véhicules pour un second contrat, afin de préfinancer les frais de remise en état.

### *Un modèle de billettique pragmatique et cohérent pour les AOT reste à construire*

**Les AOT, dans la logique de développement du service de transport public intégré de leur région, aspirent à créer ou développer un système de distribution centralisée multimodale**, sous leur propre marque, afin, notamment, de fédérer les systèmes de transport public locaux tels que les tramways et les autobus. À plus long terme, la plupart des AOT souhaitent pouvoir récupérer la relation « client » pour les services de transport ferroviaire de voyageurs qu'elles conventionnent. A ce stade, de nombreux sites internet régionaux indépendants ont été développés, pour le compte des AOT régionales, par SNCF Voyageurs (TER). Toutefois, leur interface et leur ergonomie apparaissent moins abouties que celles du site « Voyages » de SNCF Voyageurs dédié à ses services librement organisés.

**Par ailleurs, l'exemple du Royaume-Uni montre que des initiatives isolées des AOT pourraient conduire à un système fragmenté présentant le risque d'une duplication des investissements dans des systèmes billettiques modernes et innovants, mais non intégrés voire non**

<sup>105</sup> En 2020, environ 61% de part de marché (mesurée en trains-kilomètres) était détenue par l'opérateur historique, la Deutsche-Bahn, et les 39% restants par des entreprises ferroviaires concurrentes.

**interopérables.** Le rapport « *Great British Railways. The Williams-Shapps Plan for Rail* »<sup>106</sup> dresse en effet plusieurs constats : (i) l'un des défauts majeurs du système de franchises anglais était la fragmentation des systèmes billettiques, non interopérables, qui rendait le système billettique complexe et peu ergonomique pour les utilisateurs ; (ii) cette fragmentation a diminué la capacité à investir des opérateurs et ne les a pas incités à développer de nouveaux systèmes plus innovants et performants ; (iii) en conséquence, le Royaume-Uni a pris beaucoup de retard dans la dématérialisation des billets, qui sont restés principalement sur support papier, et dans la mise en place de moyens de paiement en ligne ou par carte de crédit.

**En France, les AOT n'ont pas encore consolidé une vision partagée du modèle qu'elles pourraient mettre en place collectivement pour la billettique.** Une piste qui pourrait être approfondie sous l'égide de Régions de France consisterait à mettre en place, sur le modèle suisse, un groupement d'intérêt public (GIP) relatif à la billettique, chargé de mettre à la disposition des AOT des briques de service sous la forme d'une interface applicative de programmation (API) et qui offrirait aux utilisateurs une ergonomie unifiée tout en différenciant les services entre AOT.

*Les AOT doivent pouvoir recruter les compétences opérationnelles et techniques nécessaires pour assurer la préparation des appels d'offres et un suivi au long cours des contrats de service public une fois attribués*

**Les AOT qui s'engagent dans l'ouverture à la concurrence de leurs services conventionnés de transport ferroviaire de voyageurs font appel à des sociétés de conseil et d'assistance à maîtrise d'ouvrage spécialisées** qui disposent des expertises nécessaires pour conduire ces projets.

**Toutefois, la nécessité de recourir à des expertises pointues pour les AOT n'est pas limitée à la gestion des processus d'appels d'offres, mais s'étend au suivi et au pilotage des contrats de service public.** Sur ce point, un grand nombre des AOT que l'Autorité a interrogées estiment que les marges de progrès sont importantes, notamment pour ce qui concerne la possibilité de disposer de processus de *reporting* complets, adaptés et évolutifs, et pour trouver le point d'équilibre entre la quantité de données à fournir par les concessionnaires, d'une part, et le coût de production et d'usage de ces données, d'autre part. Ce suivi approfondi des informations transmises en cours d'exécution de la convention nécessite ainsi de recruter des experts externes pour internaliser les bonnes compétences. Or, comme les AOT interrogées le relèvent, ces profils peuvent s'avérer difficiles à recruter, compte-tenu des conditions spécifiques de la fonction publique territoriale, qui peuvent être éloignées des pratiques de rémunération constatées pour ce type de profils sur le marché du travail. Cette difficulté est encore accrue par le fait que les profils adaptés sont rares en France, car les compétences ferroviaires sont principalement détenues par l'opérateur historique.

**De ce point de vue, le modèle allemand, qui s'appuie sur des structures publiques ou semi-publiques autonomes, semble plus vertueux que le modèle anglais, qui s'appuie beaucoup sur le recours à des consultants externes et se trouve confronté à des difficultés importantes pour pérenniser, dans la durée, la gestion de dossiers complexes.** À cet égard, la région Grand-Est prépare la mise en place d'une société publique locale (SPL), qui devait être créée d'ici la fin de l'été 2021. Au moment de la rédaction de la présente fiche, les statuts de cette société étaient en cours d'approbation par les instances des différentes collectivités impliquées. Il est prévu qu'à terme, cette société emploie près de 50 personnes. Ce calibrage apparaît cohérent avec ce qui est observé dans des sociétés équivalentes en Allemagne. Les missions principales de la SPL consisteront à organiser les appels d'offres, à suivre l'exécution des contrats de transport ferroviaire, à mettre en œuvre et à suivre les projets de pôles d'échanges multimodaux, et à piloter des opérations complexes comme la création d'installations d'entretien ou le recours à des contrats de délégation de maîtrise d'ouvrage.

---

<sup>106</sup> Accessible au lien suivant :

[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/994603/gbr-williams-shapps-plan-for-rail.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/994603/gbr-williams-shapps-plan-for-rail.pdf)

Du point de vue des effectifs dédiés au transport ferroviaire et aux processus d'appels d'offre au sein des AOT, il est difficile d'établir des comparaisons directes entre ce qui est pratiqué en France et les autres pays, dans la mesure où la taille des effectifs varie fortement avec l'ampleur des services de transport ferroviaire conventionnés exploités, le nombre d'opérateurs sous la responsabilité d'une AOT. Toutefois, il est possible de fournir certains ordres de grandeur. En France, sur la base de données publiées par les cours régionales des comptes et d'échanges avec les services des AOT régionales, les effectifs des services régionaux dédiés au transport ferroviaire varient de 15 collaborateurs à 50 collaborateurs. Les effectifs dédiés au processus d'ouverture à la concurrence des services de transport conventionnés de voyageurs, au sein des régions qui se sont lancées dans le processus, sont inférieurs voire très inférieurs à 10 ETP. En Allemagne, sur la base des échanges réalisés auprès de l'association regroupant les AOT (BAG SPNV), les effectifs des entités assurant le rôle d'AOT, dédiés au transport ferroviaire, varient de 50 à une centaine de collaborateurs. Une grande partie de ces collaborateurs peut être impliquée dans le cadre des processus d'appels d'offre.

## 5. Pistes d'action et recommandations

**La réussite de l'attribution par voie concurrentielle et la bonne exécution des futurs contrats de service public susceptibles d'être confiés à plusieurs entreprises ferroviaires nécessitent la poursuite de la montée en compétence des AOT régionales sur les sujets opérationnels.** En effet, les appels d'offres doivent intégrer, dès leur conception, les problématiques opérationnelles et économiques liées à l'exécution des contrats, s'agissant notamment des matériels roulants (modalités de gestion des flottes et de leur renouvellement) et de la gestion du personnel (polyvalence et organisation dans un contexte d'incertitudes autour des négociations sectorielles en cours sur le sujet).

**Dans cet objectif, les recommandations suivantes peuvent être formulées :**

- **à l'instar du modèle allemand, par exemple, la mise en place de structures publiques autonomes (sociétés publiques locales, par exemple) pourrait permettre une meilleure gouvernance des transports régionaux et faciliter le recrutement d'experts.** À terme, ce type de structure devrait être en capacité, le cas échéant, de reprendre temporairement en régie le pilotage de conventions de service public défaillantes ;
- **à l'instar du modèle suédois, la mise en place d'une ou de plusieurs sociétés de location de matériel roulant (sur le modèle des ROSCO) publiques ou semi-publiques serait par ailleurs susceptible de donner aux régions les leviers nécessaires à une gestion efficace des flottes de matériel roulant ferroviaire ;** en outre, à l'instar du modèle allemand, des instruments permettant de faciliter et de garantir le financement des matériels roulants dans le cas où les nouveaux entrants seraient chargés de les acquérir pourrait constituer une piste intéressante pour réduire les barrières à l'entrée ;
- **s'agissant des systèmes de billettique, des réflexions pourraient être engagées entre AOT, par exemple au niveau de Régions de France, sur la mise en place d'un groupement d'intérêt public (GIP) permettant aux AOT de mutualiser leurs efforts pour développer des systèmes de billettique performants** et répondant aux besoins d'ergonomie et d'interopérabilité avec les autres systèmes de transport public ;
- **enfin, le développement de contrats de service public plus incitatifs et dotés d'un système de reporting complet de la part des exploitants de services de transport ferroviaire de voyageurs permettrait aux AOT de mieux piloter ces contrats ;** de ce point de vue, un travail pourrait être engagé, par exemple au niveau de Régions de France, pour établir un cahier des charges type pour ces contrats.

#### **4. THEME N° 4 - L'OUVERTURE A LA CONCURRENCE DES SERVICES LIBREMENT ORGANISES, ENTRE ENGOUEMENT INEDIT ET COURSE D'OBSTACLES**

#### 4.1. Synthèse des fiches thématiques du thème n°4

**Le développement de nouveaux services librement organisés de transport ferroviaire de voyageurs suppose de rechercher un juste milieu entre la préservation de l'équilibre économique des services conventionnés et les complémentarités et synergies possibles entre services librement organisés et services conventionnés.**

La directive 2012/34/UE modifiée permet aux États membres qui le souhaitent de déroger au principe général d'ouverture à la concurrence prévu par les textes en limitant le droit d'accès à l'infrastructure ferroviaire, aux fins de l'exploitation de SLO nationaux de transport ferroviaire de voyageurs, lorsque celui-ci compromet considérablement l'équilibre économique d'un contrat de service public, sur la base d'une décision du régulateur. Cette possibilité, qui a été transposée en droit français, s'applique dans un cadre très précis, posé par le règlement d'exécution (UE) 2018/1795 de la Commission du 20 novembre 2018, à la suite d'un test d'équilibre économique réalisé par le régulateur.

Compte tenu de leur périmètre géographique actuel, à l'échelle d'une région, les services conventionnés de transport ferroviaire de voyageurs apparaissent aujourd'hui très peu susceptibles d'être considérablement affectés par le développement de nouveaux services librement organisés. Ainsi, les premières saisines introduites auprès de l'ART en 2019 n'ont pas conduit à une limitation de l'accès à l'infrastructure ferroviaire pour les SLO.

Cette situation pourrait toutefois évoluer, à l'avenir, dans le cadre de lots conventionnés de taille plus réduite, si bien que l'application formaliste de ce dispositif en France – conçu au niveau européen pour une application dans les pays privilégiant une organisation des services de transport ferroviaire de voyageurs dans le cadre d'une concurrence pour le marché – pourrait être susceptible de freiner la difficile et fragile ouverture à la concurrence sur le marché des services de transport ferroviaire de voyageurs librement organisés.

En tout état de cause, il importe que le régulateur accorde le plus grand soin à la réalisation des analyses économiques, prévues par le règlement d'exécution, concernant l'appréciation des bénéfices pour les usagers et des bénéfices sociaux. Dans ce cadre, il s'agit tout particulièrement de dresser la balance objective entre, d'un côté, l'atteinte à l'équilibre économique des services conventionnés et, de l'autre, les bénéfices des complémentarités et synergies entre services librement organisés et services conventionnés de transport ferroviaire de voyageurs.

**L'entrée sur les segments de marché des SLO de transport ferroviaire de voyageurs est un parcours semé de difficultés techniques, qu'un ensemble d'actions permettrait cependant d'atténuer.**

Le nombre important et la diversité des candidats à l'entrée sur le marché ferroviaire français des services librement organisés (SLO) témoignent de son potentiel attractif. Cette observation concerne à la fois les services sur lignes à grande vitesse (LGV) et ceux sur lignes classiques. L'attrait des opérateurs ferroviaires nouveaux entrants pour l'exploitation de services ferroviaires sur ligne classique constitue un retournement par rapport à la tendance observée ces dernières années d'arrêt progressif de SLO de transport ferroviaire de voyageurs sur ligne classique par l'opérateur ferroviaire historique. Les nouveaux services envisagés aujourd'hui par les nouveaux entrants sont souvent complémentaires des services fournis par l'opérateur historique et sont susceptibles de contribuer à un meilleur maillage ferroviaire du territoire.

L'exploitation de SLO de transport ferroviaire de voyageurs à grande vitesse nécessite des compétences pointues et des moyens considérables pour, d'une part, acquérir des matériels roulants aptes à la grande vitesse, les paramétrer et assurer leur mise au point pour être autorisés à circuler, et, d'autre part, mettre en place des installations d'entretien de ces matériels roulants. De ce point de vue, les opérateurs historiques des pays voisins européens, qui disposent déjà de tels actifs, partent avec un avantage comparativement à d'autres nouveaux entrants potentiels qui partent d'une feuille blanche.

**L'accès à des matériels roulants ferroviaires aptes à la grande vitesse constitue une première barrière à l'entrée que rencontre un opérateur ferroviaire souhaitant opérer des services à grande vitesse.** En effet, faute, à ce stade, d'une demande suffisante et du fait d'une faible liquidité des actifs en cause, aucune rame à grande vitesse n'est actuellement proposée à la location en France. Ainsi, si un opérateur ferroviaire nouvel entrant n'est pas (i) soit un opérateur historique d'un pays voisin qui dispose de trains à grande vitesse qu'il peut adapter pour les faire circuler, en France, sur les lignes à grande vitesse, (ii) soit adossé à d'importants groupes industriels prêts à s'engager sur le long terme avant d'obtenir un retour sur investissement, comme cela était notamment le cas de l'opérateur alternatif NTV entré sur le marché ferroviaire italien de la grande vitesse en 2012, ses chances de réussite apparaissent aujourd'hui très limitées.

**L'équipement des trains à grande vitesse en systèmes de signalisation et de sécurité embarqués requis pour circuler sur le réseau français des lignes à grande vitesse (LGV) constitue une seconde barrière à l'entrée majeure sur le marché.** Du fait d'un déploiement partiel du système européen interopérable de signalisation et de sécurité sol-bord, ERTMS<sup>107</sup>, sur les LGV françaises (40 % du réseau français des LGV est équipé de l'ERTMS), les opérateurs ferroviaires nouveaux entrants sont dans l'obligation (i) d'acquiescer et de paramétrer les systèmes de signalisation et de sécurité français, développés spécifiquement pour la SNCF il y a plus de quarante ans pour les plus anciens, et, le cas échéant, (ii) de trouver et mettre en œuvre des solutions techniques spécifiques complexes et coûteuses pour les faire fonctionner *a minima* sans conflits, le cas échéant avec des équipements ERTMS et/ou des systèmes nationaux d'autres pays déjà installés dans les matériels roulants, en particulier dans le cas des opérateurs ferroviaires historiques qui mobilisent leur parc existant de trains à grande vitesse pour assurer des services internationaux.

**La vérification de la compatibilité des matériels roulants ferroviaires avec l'infrastructure peut constituer un frein additionnel.** Le droit européen et le droit national prévoient que les entreprises ferroviaires sont désormais responsables de la vérification de la compatibilité de leurs matériels roulants avec les itinéraires qu'elles envisagent d'emprunter sur le réseau ferroviaire. Toutefois, un certain nombre de difficultés se posent pour un nouvel entrant, en particulier l'acquisition des compétences et de l'expérience requises.

**La maintenance des matériels roulants aptes à la grande vitesse constitue un quatrième frein à l'entrée pour un nouvel entrant.** L'implantation d'un centre d'entretien permettant d'assurer l'ensemble des opérations de maintenance courante d'exploitation nécessite en effet un investissement initial très important qui peut s'avérer économiquement non viable dans le cadre d'une phase de développement de nouveaux services ferroviaires, en l'absence d'économies d'échelle suffisantes.

**Enfin, le manque de visibilité offerte aux opérateurs par le processus de répartition de capacité, constitue une cinquième barrière à l'entrée.** De ce point de vue, la possibilité offerte par le cadre juridique européen de mettre en place des accords-cadres entre le gestionnaire d'infrastructure et des opérateurs ferroviaires souhaitant disposer de certaines garanties et de visibilité en termes de capacités de l'infrastructure pourrait utilement être explorée dans le cas des opérateurs ferroviaires désireux d'exploiter, de manière pérenne, des SLO de transport ferroviaire à grande vitesse en France.

**Il importe de lever toutes ces barrières à l'entrée pour favoriser la réussite de l'ouverture à la concurrence des SLO de transport ferroviaire de voyageurs sur LGV.**

**Des constats similaires peuvent être formulés pour l'entrée sur le marché des SLO de transport ferroviaire de voyageurs sur ligne classique** s'agissant (i) de la vérification de la compatibilité des matériels roulants avec l'infrastructure, (ii) de l'implantation de centres d'entretien du matériel roulant et de l'accès à aux installations d'entretien de SNCF Voyageurs et (iii) de l'intérêt d'explorer l'opportunité et la faisabilité de conclure des accords-cadres avec le gestionnaire d'infrastructure. Si les obstacles à l'accès à des matériels roulants destinés à ne circuler que sur

---

<sup>107</sup> ERTMS : European Rail Traffic Management System (système européen de gestion du trafic ferroviaire).

lignes classiques apparaissent un peu moins élevés que dans le cas de matériels roulants aptes à la grande vitesse, le développement d'un véritable marché de la location et/ou d'un marché structuré de la vente de matériels roulants d'occasion apparaît toutefois nécessaire pour faciliter l'accès des opérateurs alternatifs à un choix approprié et suffisant de matériels roulants.

**Enfin, une évolution du processus de répartition et d'allocation des capacités piloté par SNCF Réseau doit voir rapidement le jour de manière à rendre ce processus plus transparent, lisible et fiable pour les nouveaux entrants.** Ces éléments d'amélioration concernent également le processus de programmation des travaux. Enfin, SNCF Réseau doit creuser l'opportunité et la faisabilité de faire évoluer la phase de structuration de l'offre selon une approche plus normative qu'aujourd'hui afin d'optimiser la capacité offerte à toutes les entreprises ferroviaires qui souhaitent circuler sur le réseau ferroviaire.

### Synthèse des recommandations formulées dans le cadre des fiches thématiques

*Recommandations pour l'ensemble des services librement organisés (services sur LGV et services sur ligne classique)*

#	Recommandation	Acteur en charge	Mise en œuvre	Horizon
32	<b>Renforcer la transparence, la lisibilité et favoriser un accès facilité au registre de l'infrastructure ferroviaire (RINF), en particulier pour les opérateurs nouveaux entrants</b>	SNCF Réseau	Accompagnement adapté des entreprises ferroviaires	Court terme
33	<b>Favoriser le développement de société de location et de gestion de flottes de matériels roulants (ROSCO) ainsi que le développement d'un marché des matériels roulants d'occasion pour les services librement organisés</b>	État	Mise en place des mesures incitatives/ accompagnement du développement de ces secteurs d'activité	Moyen terme
34	<b>Assurer un accès transparent, équitable et non discriminatoire aux installations d'entretien du matériel roulant au bénéfice de tous les opérateurs ferroviaires</b>	SNCF Voyageurs	Poursuivre l'amélioration continue de l'offre régulée de maintenance	Court terme
35	<b>Étudier la possibilité de mettre en œuvre des accords-cadres pour les services librement organisés de transport ferroviaire de voyageurs</b>	SNCF Réseau	Analyser l'opportunité et la faisabilité d'un tel dispositif	Court terme

Recommandations pour les services librement organisés circulant sur LGV

#	Recommandation	Acteur en charge	Mise en œuvre	Horizon
36	<b>Améliorer la transparence et l'accès aux informations requises pour l'installation d'équipements de contrôle-commande à bord des trains aptes à la grande vitesse</b>	Autorité système en charge des systèmes de signalisation et de contrôle-commande de classe B	Développement d'un écosystème industriel plus propice à l'usage par des tiers des systèmes actuels de signalisation et de sécurité sur les LGV françaises	Court terme
37	<b>Désigner une autorité système chargée a minima de jouer un rôle de guichet unique pour les opérateurs ferroviaires sur les sujets relatifs à la signalisation et aux systèmes de de contrôle-commande au sol et à bord des trains</b>	État SNCF Réseau SNCF Voyageurs ERA		Court terme
38	<b>Inciter les équipementiers en charge du développement technique et de la fabrication des systèmes domestiques de signalisation et de contrôle-commande à fournir les informations pertinentes pour favoriser l'interopérabilité prévue par les textes européens</b>	Autorité système en charge des systèmes de signalisation et de contrôle-commande de classe B Industriels (équipementiers)		Court terme
39	<b>Accélérer le déploiement de l'ERTMS sur le réseau français des LGV, y compris en envisageant des modalités de financement inédites</b> (en mobilisant notamment la possibilité d'asseoir les majorations des redevances d'utilisation de l'infrastructure sur les coûts de long terme [§3, art. 32 de la directive 2012/34/UE])	État SNCF Réseau Union européenne ART	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Conforter l'opportunité économique d'un déploiement plus rapide de l'ERTMS au regard des gains attendus en termes de développement des trafics.</li> <li>— Développer des dispositifs de financement adaptés aux gains attendus en termes de développement des trafics et à leur temporalité.</li> </ul>	Moyen terme

## 4.2. Fiche thématique n°17 : Des services librement organisés (SLO) potentiellement divers dont le développement est susceptible d'être limité par la protection de l'équilibre économique des services conventionnés

### Synthèse

La directive 2012/34/UE modifiée permet aux États membres de déroger au principe général d'ouverture à la concurrence prévu par les textes en limitant le droit d'accès à l'infrastructure ferroviaire aux fins de l'exploitation de services nationaux de transport de voyageurs lorsque celui-ci compromet l'équilibre économique d'un contrat de service public, sur la base d'une décision du régulateur. Cette possibilité, qui a été transposée en droit français, s'applique dans un cadre très précis, posé par le règlement d'exécution (UE) 2018/1795 de la Commission du 20 novembre 2018, à la suite d'un test d'équilibre économique.

Compte tenu de leur périmètre géographique actuel s'étendant à l'échelle d'une région, les services conventionnés de transport ferroviaire de voyageurs sont très peu susceptibles d'être considérablement affectés par le développement de nouveaux services librement organisés. Ainsi, les premières saisines introduites auprès de l'ART en 2019 n'ont pas conduit à une limitation de l'accès à l'infrastructure ferroviaire pour les services librement organisés.

Cette situation pourrait toutefois évoluer, à l'avenir, dans le cadre de lots conventionnés de taille plus réduite, si bien qu'une application formaliste de ce dispositif en France – conçu au niveau européen pour une application dans le cadre des pays privilégiant une organisation des services de transport ferroviaire de voyageurs dans le cadre d'une concurrence pour le marché (à l'instar du Royaume-Uni) – pourrait être susceptible de freiner la difficile et fragile ouverture à la concurrence sur le marché des services de transport ferroviaire de voyageurs librement organisés.

L'Autorité accordera alors un grand soin à la réalisation des analyses économiques, prévues par le règlement d'exécution, concernant l'évaluation des bénéfices pour les usagers et des bénéfices sociaux. Dans ce cadre, il s'agira, pour l'Autorité, de dresser la balance objective entre, d'un côté, l'atteinte à l'équilibre économique des services conventionnés et, de l'autre, les bénéfices des complémentarités entre services librement organisés et services conventionnés de transport ferroviaire de voyageurs.

## 1. Etat des lieux : Le nombre important et la diversité des candidats à l'entrée sur le marché ferroviaire français des services librement organisés (SLO) témoignent de son potentiel attractif

Dans le cadre de l'ouverture à l'exploitation de services de transport ferroviaire de voyageurs librement organisés à compter de l'horaire de service 2021 (soit à partir du 13 décembre 2020), l'Autorité a reçu 38 notifications d'intentions d'exploitation<sup>108</sup> de la part de plusieurs acteurs. Ces notifications témoignent de l'intérêt porté par de nouvelles entreprises ferroviaires au marché français. Le tableau et la figure ci-après donnent un aperçu des acteurs concernés et de leurs intentions d'exploitation.

Notifications d'intentions d'exploitation reçues par l'Autorité (Juillet 2021)

#	Service	Service TAGV	Opérateur	Date de notification	Nombre d'AR envisagé	Début du service envisagé
1	Paris gare de Lyon-Milan via Lyon-Part Dieu	Oui	Thello (maintenant Trenitalia France)	04/06/2019	2 AR	Juin 2020, lancement le 18/12/2021
2	Paris Nord-St Quentin-Bruxelles	Non	Flixtain	17/06/2019	7 AR	Service annuel 2021 (projet suspendu pour le moment)
3	Paris Bercy-Lyon Perrache	Non			5 AR	
4	Paris gare d'Austerlitz-Bordeaux	Non			2 AR	
5	Paris Bercy-Nice	Non			1 AR	
6	Paris Bercy-Toulouse	Non	Thello	05/02/2020	2 AR	Service annuel 2021 (abandonné)
7	Marseille-Milan	Non			3 AR	
8	Lyon-Bordeaux (via Aurillac)	Non	Railcoop	25/06/2020	3 AR dont 1 AR de nuit	Juin 2022
9	Lyon-Thionville	Non				
10	Toulouse-Rennes	Non				
11	Lyon-Bordeaux (via Guéret)	Non				
12	Lyon-Marseille	Oui	RENFE Viajeros	01/07/2020	5 AR	Service annuel 2022
13	Angoulême-Poitiers	En partie	Le Train	28/04/2021		Service annuel 2023
14	Angoulême-Ruffec					
15	Angoulême-Arcachon					
16	Arcachon-La Rochelle					
17	Arcachon-Nantes					
18	Arcachon-Poitiers					
19	Arcachon-Rennes					
20	Arcachon-Ruffec					
21	Bordeaux-La Rochelle					
22	Bordeaux-Angoulême					
23	Bordeaux-Nantes					
24	Bordeaux-Rennes					
25	Bordeaux-Ruffec					
26	Paris-Bordeaux					
27	Paris-Nantes	Non	SNCF Voyageurs	11/06/2021	2 AR	Service annuel 2023
28	Paris-Lyon	Non			3 AR	
29	Toulouse-Caen	Non	Railcoop	18/06/2021		Service annuel 2023
30	Lille-Nantes	Non				
31	Toulouse-St-Brieuc	Non				
32	Brest-Bordeaux	Non				
33	Annecy-Marseille	Non				
34	Strasbourg-Clermont-Ferrand	Non				
35	St-Etienne-Thionville	Non				
36	Grenoble-Thionville	Non				
37	Massy-Brest	Non				
38	Le Croisic-Mulhouse-Bâle	Non				

La crise sanitaire a généré de l'incertitude sur la prévisibilité de la dynamique du marché ferroviaire français, et plus particulièrement sur le risque lié à la demande. Cette circonstance, combinée par ailleurs à des difficultés techniques rencontrées par les opérateurs ou à un coût d'accès jugé trop élevé à l'infrastructure ferroviaire<sup>109</sup>, a pu conduire au report de plusieurs services<sup>110</sup> qui avaient initialement prévu une ouverture en 2021.

Par ailleurs, certains services internationaux existants ont été fragilisés. Tel est le cas des services de Thello sur lignes classiques (définitivement arrêtés depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2021) ou des services d'Eurostar et Thalys qui ont été fortement affectés par les diverses mesures prises par

<sup>108</sup> Devant être transmises 18 mois avant l'horaire de service concerné. Chiffre à la date du 15 novembre :2021.

<sup>109</sup> En avril 2020, Flixtain a décidé de reporter le lancement de son offre de trains en France en invoquant des coûts d'accès aux infrastructures trop onéreux vis-à-vis de leur modèle d'affaires. M. Lefranc-Morin, directeur général de Flixbus France a ainsi déclaré : « Le principal obstacle que nous voyons est le coût des infrastructures en France, comparé à d'autres marchés européens, [...]. Avec de tels coûts, il ne nous semble tout simplement pas faisable, pour un nouvel entrant, de proposer aux usagers une offre ferroviaire alternative et accessible, comme en Allemagne » où FlixTrain fait déjà circuler des trains (dépêche AFP du 14 avril 2020).

<sup>110</sup> Offre de Flixtain et de Thello en particulier.

les différents États et les fortes restrictions de déplacements internationaux mises en place depuis mars 2020.

**Toutefois, le nombre de services librement organisés notifiés et la diversité des opérateurs (aussi bien déjà opérants à l'international que nouveaux) se positionnant sur le marché français témoignent de l'intérêt suscité par ce marché.** Au surplus, la concurrence annoncée ne se concentre pas sur un segment de marché spécifique, mais se positionne aussi bien sur les lignes classiques que sur les lignes à grande vitesse, ou encore les services de nuit, dans le cadre de services purement domestiques ou de services avec des prolongements dans les pays européens voisins.

## **2. cadre juridique applicable : le droit d'accès à l'infrastructure peut être limité, sous le contrôle du régulateur, lorsqu'il compromet l'équilibre économique d'un contrat de service public**

**Le cadre juridique applicable s'organise autour des textes suivants :**

- Directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen modifiée et notamment ses articles 11, 11 bis et 38 ;
- Règlement d'exécution (UE) 2018/1795 de la Commission du 20 novembre 2018 établissant la procédure et les critères pour l'application du test de l'équilibre économique conformément à l'article 11 de la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil ;
- Code des transports, notamment ses articles L. 2121-12 et L. 2133-1 ;
- Décret n° 2018-1275 du 26 décembre 2018 relatif à l'obligation de notification des offres de services de transport ferroviaire de voyageurs et à la procédure du test de l'équilibre économique ;
- Décision de l'ART n° 2019-032 du 6 juin 2019 portant adoption des lignes directrices relatives à la notification des nouveaux services librement organisés de transport ferroviaire de voyageurs et à la mise en œuvre du test d'équilibre économique.

**L'article 11 de la directive 2012/34/UE modifiée prévoit la possibilité d'une exception au principe général d'ouverture à la concurrence prévu par les textes, qui s'applique dans le cas où l'entrée sur le marché d'un service librement organisé (SLO) est susceptible de compromettre l'équilibre économique d'un ou de plusieurs contrats de service public (CSP).** Dans ce cas, le droit d'accès à l'infrastructure ferroviaire peut être limité par le régulateur à la suite de la mise en œuvre d'un test d'équilibre économique (TEE) montrant que l'équilibre économique du ou de ces contrat(s) de service public est compromis par les services librement organisés<sup>111</sup>. Les modalités de mise en œuvre de ce test d'équilibre économique sont précisées par le règlement d'exécution (UE) 2018/1795.

**La possibilité de limiter le droit d'accès à l'infrastructure ferroviaire, et donc de restreindre la concurrence sur le marché des services ferroviaires, n'est pas d'application obligatoire pour les États-membres et constitue une simple possibilité donnée par le cadre juridique européen.** L'Allemagne et la Suède ont ainsi fait le choix de ne pas y avoir recours, en se limitant au principe général d'accès au réseau prévu par les textes. La France a fait le choix inverse en transposant

---

<sup>111</sup> Le paragraphe 36 de l'article 3 de la directive (UE) 2016/2370 prévoit que dans le cas spécifique des services ferroviaires de transport de voyageurs opérés sans arrêts intermédiaires entre deux lieux séparés par une distance de plus de 200 kilomètres sur des lignes spécialement conçues et équipées pour des vitesses généralement supérieures ou égales à 250 kilomètres par heure et fonctionnant en moyenne à ces vitesses, le droit d'accès ne peut être interdit et il revient, le cas échéant, à l'autorité de régulation d'indiquer les changements qui pourraient être apportés à ce service afin que les conditions d'octroi du droit d'accès soient remplies.

ce principe en droit national. C'est à l'Autorité de régulation des transports (ART) qu'il revient, le cas échéant, de mettre en œuvre le TEE. Des lignes directrices ont été publiées à cet effet en juin 2019<sup>112</sup>.

### 3. Seul un nombre très limité de notifications concernant des SLO ont donné lieu, à ce stade, à une demande de test d'équilibre économique, sans s'accompagner d'une limitation de l'accès à l'infrastructure

Quelques points de repère temporels relatifs aux premières notifications et tests d'équilibre économique en France



*La limitation du droit d'accès à l'infrastructure, qui revient à limiter la concurrence, ne peut intervenir que dans un cadre très précis*

**Le règlement d'exécution (UE) 2018/1795 comprend deux phases distinctes.**

**Une première phase de « notification d'un nouveau service de transport ferroviaire de voyageurs envisagé » consiste à organiser la publication de l'intention d'une entreprise ferroviaire d'exploiter un nouveau service au moins 18 mois avant le début de l'horaire de service concerné.** Les services concernés doivent être à horaire régulier, entièrement nouveaux ou modifier substantiellement un service existant, notamment par l'augmentation de la fréquence des services ou du nombre d'arrêts. Ainsi, les trains *ad hoc* tels que les trains de pèlerins ou les « trains-neige » ne sont pas concernés, pas plus que ne le sont les services existants qui connaissent des évolutions limitées telles qu'un ajustement horaire ou même une évolution des tarifs. C'est *in fine* au régulateur qu'il revient d'estimer dans quelle mesure un service est nouveau. L'Autorité peut ainsi décider de ne pas publier une notification qui lui est adressée si elle estime que le service n'est pas réellement nouveau.

L'information, qui est rendue publique et notifiée aux entités pouvant saisir l'Autorité d'une demande de test d'équilibre économique<sup>113</sup>, doit comprendre un certain nombre d'éléments essentiels pour que celles-ci puissent évaluer s'il existe un risque que le service librement organisé ait une incidence financière considérable sur un ou plusieurs contrats de service public. L'information comprend notamment les origines/destinations prévues ainsi que les horaires et la capacité d'emport du matériel roulant. C'est sur la base de ces éléments que les entités pouvant saisir l'Autorité pourront estimer quelles sont les circulations du service librement organisé qui sont susceptibles d'entrer en concurrence avec le contrat de service public et donc de porter atteinte à son équilibre économique.

<sup>112</sup> Accessibles au lien suivant : <http://autorite-transport.fr/wp-content/uploads/2019/06/version-publique-decision-2019-032-tee.pdf>

<sup>113</sup> Il s'agit de :

- toute autorité compétente qui a attribué un contrat de service public pour un service de transport ferroviaire de voyageurs sur ce trajet ou sur un itinéraire de substitution au sens de la directive 2012/34/UE ;
- toute autre autorité compétente concernée ayant le droit de limiter l'accès en vertu de l'article 11 de la directive 2012/34/UE;
- toute entreprise ferroviaire exploitant des services en vertu d'un contrat de service public sur le trajet du nouveau service de transport ferroviaire de voyageurs ou sur un itinéraire de substitution.

Il convient de noter que les informations sont fournies et publiées 18 mois avant l'horaire de service et donc avant que les sillons ne soient formellement attribués par le gestionnaire d'infrastructure. Il est donc possible que le service réellement mis en œuvre connaisse quelques évolutions et, notamment, qu'il existe un écart entre les sillons souhaités par le service librement organisé et ceux attribués au regard de la congestion ou des plages travaux sur l'infrastructure, par exemple.

Dans le cas où aucune des entités pouvant solliciter un TEE n'a choisi de le faire dans le délai d'un mois prévu à cette fin, le service librement organisé peut accéder de plein droit et sans restriction à l'infrastructure pour exercer le service correspondant à la notification, sous réserve des éventuelles modifications pouvant intervenir, notamment au regard des sillons obtenus.

**La seconde phase de « test d'équilibre économique » est mise en œuvre par le régulateur dans le cas où l'une des entités pouvant solliciter un TEE saisit l'Autorité dans le délai d'un mois prévu à cette fin.** Cette phase peut conduire l'ART à limiter le droit d'accès à l'infrastructure en vue d'interdire ou de modifier le service projeté par l'entreprise souhaitant exploiter un nouveau service librement organisé.

**Toutefois, une limitation du droit d'accès à l'infrastructure, qui revient à limiter la concurrence, ne peut intervenir que dans un cadre très précis.**

- **En premier lieu, l'entité sollicitant la mise en œuvre du TEE doit apporter des éléments concrets démontrant l'impact financier subi par le ou les contrats de service public concerné(s).** En l'absence de tels éléments, la demande de limitation de l'accès à l'infrastructure ferroviaire du service librement organisé ne pourra qu'être rejetée.
- **En second lieu, l'impact économique sur le contrat de service public doit être apprécié non pas ligne par ligne mais sur l'ensemble du périmètre de ce contrat.** Ainsi, le périmètre du contrat de service public et le nombre de circulations du service librement organisé entrant en concurrence avec lui auront une incidence certaine sur le résultat du TEE. Par exemple, un contrat de service public portant sur un périmètre géographique large et concernant de nombreux services sera peu susceptible de subir une incidence financière considérable de la part d'un service librement organisé qui serait en concurrence avec lui sur un nombre marginal de lignes.
- **En troisième lieu, l'impact économique doit être estimé sur la durée entière du contrat de service public en cours et non pas en considérant simplement les années de recouvrement au cours desquelles le service librement organisé et le contrat de service public seraient conjointement exploités.** Il en ressort deux conséquences importantes :
  - La première est que le lancement d'un service librement organisé lors des dernières années d'une convention de service public est plus faiblement susceptible de générer un impact financier considérable puisque le contrat de service public ne sera impacté que pour une faible part de sa durée ;
  - La deuxième est que, sauf circonstances particulières<sup>114</sup>, un service librement organisé ne peut se voir limiter l'accès à l'infrastructure ferroviaire au motif qu'il aurait un impact économique considérable sur un futur contrat de service public, le TEE devant concerner un contrat de service public en cours à la date prévisible de lancement du nouveau service.
- **En quatrième lieu, au cours du TEE, le régulateur est tenu de prendre en compte les éventuels effets de réseau positifs pour les opérateurs de service public, les bénéfices nets pour les voyageurs ou encore les bénéfices sociaux plus importants susceptibles**

<sup>114</sup> Lorsqu'une demande de test de l'équilibre économique concerne un contrat de service public qui fait l'objet d'une procédure de mise en concurrence, l'Autorité peut suspendre l'examen de la demande pour le nouveau service de transport ferroviaire de voyageurs pour une période maximale de 12 mois à compter de la réception de la notification du candidat ou jusqu'à la clôture de la procédure de mise en concurrence, la période la plus courte étant retenue.

**d'être apportés par le service librement organisé.** Ainsi, si le TEE démontrait que le service librement organisé est susceptible de compromettre l'équilibre économique du ou des contrats de service public en question, l'Autorité pourrait néanmoins décider de ne pas limiter le droit d'accès à l'infrastructure ferroviaire à la lumière, notamment, des bénéfiques nets pour les clients du service public et d'adresser des recommandations aux autorités organisatrices de transport concernant des modifications de leurs contrats de service public.

- **En cinquième lieu, une limitation de l'accès à l'infrastructure ferroviaire ne peut intervenir que dans le cas où l'incidence financière est « considérable » sur le niveau de profit pour l'opérateur de service public et/ou si son exécution est susceptible d'entraîner une augmentation substantielle du coût net pour l'autorité organisatrice compétente, de nature à compromettre la viabilité et la continuité du service public.** Ainsi, une incidence limitée ou ponctuelle sur la rentabilité des services ou le coût net pour l'autorité compétente qui attribue le contrat ne saurait justifier une décision de limitation ou d'interdiction de l'accès à l'infrastructure pour un nouveau service par l'Autorité.

*Seul un nombre très limité de notifications concernant des SLO ont donné lieu à une demande de test d'équilibre économique de la part des AOT, sans être suivies d'une décision de limitation de l'accès à l'infrastructure par le régulateur*

**Depuis l'entrée en vigueur des dispositions concernant le test d'équilibre économique, sur les 26 notifications concernant des services librement organisés, seulement trois ont donné lieu à une demande de test d'équilibre économique.** Il y a eu au total cinq demandes de test d'équilibre économique au regard du fait que deux notifications relatives à de nouveaux services librement organisés ont concerné deux lignes. Toutes les demandes sont intervenues en 2019 et ont concerné les services longue distance que la société Flixtain prévoyait d'exploiter sur lignes classiques à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021 en étoile autour de Paris.

**Les demandes de test d'équilibre économique ont toutes été introduites par des autorités organisatrices de transport** (l'État en tant qu'autorité organisatrice des trains d'équilibre du territoire et la région Occitanie pour le projet de service entre Paris et Toulouse comprenant des arrêts intermédiaires, les régions Auvergne-Rhône-Alpes et Bourgogne-Franche-Comté pour le projet de service entre Paris et Lyon comprenant des arrêts intermédiaires, la région Hauts-de-France pour le projet de service entre Paris et Bruxelles comprenant des arrêts intermédiaires) qui estimaient que leurs services ferroviaires conventionnés pouvaient potentiellement être impactés par les services ferroviaires prévus par la société Flixtain.

**S'agissant de la demande de test d'équilibre économique émise par l'État en tant qu'autorité organisatrice des trains d'équilibre du territoire, l'Autorité, dans sa décision n° 2019-076 du 7 novembre 2019, a conclu à sa non-recevabilité** dans la mesure où aucune convention de service public n'était en place ou prévue, au moment de la saisine, pour la date du 1<sup>er</sup> janvier 2021. Or, comme expliqué *supra*, sauf dans le cas où une procédure d'appel d'offres a été mise en place, une demande de test d'équilibre économique ne peut porter que sur un contrat de service public en cours d'exécution.

**Concernant la demande de test formulée par la région Hauts-de-France relative au service entre Paris et Bruxelles (via Saint-Quentin) notifié par la société Flixtain, l'Autorité l'a également rejetée** dans sa décision n° 2020-004 du 9 janvier 2020. En effet, si un contrat de service public était bien en cours d'exécution à la date de la publication, par l'Autorité, de la notification, par la société Flixtain, de son intention d'exploiter un service ferroviaire, il apparaissait que celui-ci ne serait plus en vigueur au moment du lancement prévu du nouveau service. Un nouveau contrat portant sur la période avait bien été approuvé par le conseil régional lors de sa séance plénière du 15 octobre 2019 mais celui-ci n'avait pas fait l'objet d'une procédure de mise en concurrence à la date de la notification par la société Flixtain de son intention d'exploiter un nouveau service.

**S'agissant des autres demandes formulées par les régions, l'Autorité a réalisé les tests d'équilibre économique et conclu à l'absence d'impact financier considérable sur les services conventionnés existants.** Les tests ont été menés sur la base des informations fournies par les requérants, en réalisant des retraitements lorsque ceux-ci s'imposaient. Ils ont conduit à l'adoption de deux décisions par l'Autorité le 9 janvier 2020<sup>115</sup>, concluant que l'incidence financière liée à l'arrivée du nouveau service librement organisé pour les régions Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne-Franche-Comté et Occitanie ne pouvait pas être qualifiée de « considérable », dans la mesure où elle représentait respectivement 0,1 %, 2,1 % et 0,15 % du montant des concours publics accordés par les AOT à l'opérateur. L'importance du périmètre des contrats de service public et le nombre d'années souvent limité de recouvrement avec les services projetés par le service librement organisé contribuent à expliquer ces résultats. De fait, l'Autorité n'a pas été amenée à poursuivre l'analyse concernant l'appréciation des bénéfices pour les usagers et des bénéfices sociaux.

**Compte tenu de leur périmètre géographique actuel, à l'échelle d'une région, les services conventionnés de transport ferroviaire de voyageurs sont ainsi très peu susceptibles d'être considérablement affectés par le développement de nouveaux services librement organisés.**

**Cette situation pourrait toutefois évoluer, à l'avenir, dans le cadre de lots conventionnés de taille plus réduite, si bien qu'une application excessivement formaliste de ce dispositif en France pourrait être susceptible de freiner la difficile et fragile ouverture à la concurrence sur le marché des services de transport ferroviaire de voyageurs librement organisés.**

**L'Autorité accordera alors un grand soin à la réalisation des analyses économiques concernant l'évaluation des bénéfices pour les usagers et des bénéfices sociaux.** Dans ce cadre, il s'agira, pour l'Autorité, de dresser la balance objective entre, d'un côté, l'atteinte à l'équilibre économique des services conventionnés et, de l'autre, les bénéfices des complémentarités entre services librement organisés et services conventionnés de transport ferroviaire de voyageurs.

---

<sup>115</sup> Décision n° 2020-003 du 9 janvier 2020 relative à deux demandes de test d'équilibre économique formulées par les Régions Bourgogne-Franche-Comté et Auvergne-Rhône-Alpes concernant l'exploitation d'un nouveau service librement organisé de transport ferroviaire entre Paris et Lyon notifié par la société Flixtain et Décision n° 2020-002 du 9 janvier 2020 relative à une demande de test d'équilibre économique formulée par la Région Occitanie concernant l'exploitation d'un nouveau service librement organisé de transport ferroviaire entre Paris et Toulouse notifié par la société Flixtain.

### 4.3. Fiche thématique n°18 : L'entrée sur le marché des services de transport de voyageurs à grande vitesse : un parcours semé de difficultés techniques complexes au cœur du système ferroviaire français

#### Synthèse

**L'exploitation de services de transport ferroviaire de voyageurs librement organisés à grande vitesse nécessite des compétences pointues et des moyens considérables pour l'acquisition du matériel roulant et la mise en place d'installations d'entretien.** De ce point de vue, les opérateurs historiques des pays voisins européens partent avec un avantage comparativement à d'autres nouveaux entrants potentiels.

**Afin de faciliter l'entrée de nouveaux acteurs sur le marché des services de transport ferroviaire de voyageurs à grande vitesse en France, il convient d'améliorer la transparence des conditions techniques d'accès :**

- **à l'infrastructure et aux éléments requis pour paramétrer correctement les matériels roulants pour leur circulation sur le réseau des lignes à grande vitesse (LGV) françaises.** De ce point de vue, la signalisation ferroviaire sur le réseau des LGV françaises soulève des difficultés d'accès spécifiques, dans l'attente du déploiement du système européen interopérable de signalisation et de sécurité (ERTMS). En parallèle d'une réflexion sur les conditions permettant d'accélérer ce déploiement, une concertation entre les acteurs institutionnels et industriels du secteur ferroviaire doit être instaurée pour permettre à de nouveaux entrants sur le marché français de développer et d'exploiter des services de transport ferroviaire à grande vitesse, sur un réseau de LGV équipé de systèmes de signalisation et de sécurité spécifiques ;
- **aux installations de service, en particulier les installations d'entretien des matériels roulants aptes à la grande vitesse de SNCF Voyageurs et les voies de garage exploitées par SNCF Réseau et SNCF Voyageurs.**

## 1. Enjeux et objectifs

**L'infrastructure de lignes à grande vitesse française présente un haut potentiel d'attractivité.** D'une part, le réseau français de lignes à grande vitesse (ci-après « LGV ») est le deuxième plus important en longueur de voies en Europe (2 600 km), après le réseau espagnol (2 800 km), et, d'autre part, son emplacement géographique en Europe en fait un réseau au cœur des mobilités ferroviaires à grande vitesse, permettant de relier de nombreux pays européens (Espagne, Italie, Royaume-Uni, Allemagne, Belgique).

Le fait que trois entreprises ferroviaire, Trenitalia – l'opérateur historique Italien –, la Renfe – l'opérateur historique espagnol – et la société Le Train – opérateur français nouvel entrant –, se positionnent sur le marché des services librement organisés à grande vitesse constitue une première en Europe, dans le cadre de l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs, et confirme l'attractivité du réseau français de LGV.

**L'entrée de nouveaux opérateurs ferroviaires sur les services de trains aptes à la grande vitesse (TAGV) en France est toutefois loin de constituer un parcours simple et bien balisé.** La préparation de l'entrée par les trois opérateurs mentionnés ci-avant témoigne des nombreuses difficultés et barrières potentielles à l'entrée qui existent. Ces difficultés se rapportent notamment :

- (i) à l'adaptation des TAGV des nouveaux entrants au système de signalisation spécifique à la France, nécessaire pour circuler sur les 60 % de LGV françaises qui ne sont pas équipées du système de signalisation européen interopérable ERTMS<sup>116</sup> ;
- (ii) au coût très élevé d'acquisition de TAGV pour des nouveaux opérateurs (en dehors des opérateurs historiques européens qui disposent déjà de TAGV ou d'une taille critique suffisante pour en acquérir), en l'absence de marché de location de matériel roulant ou d'un accès à un marché secondaire ;
- (iii) à des procédures d'accès à l'infrastructure parfois complexes et peu lisibles (processus de répartition de capacité complexe, processus de vérification de la compatibilité de trains avec l'infrastructure ardu pour un nouvel entrant) ;
- (iv) à un accès peu transparent et complexe au processus d'essai des trains ;
- (v) à une offre de voies de garage des trains encore peu transparente et incomplète.

**Dans ce contexte, réussir l'ouverture à la concurrence sur le marché stratégique des services de transport ferroviaire à grande vitesse en France suppose qu'un important travail de transparence et de simplification des processus et procédures d'accès à l'écosystème français soit réalisé.** Ce travail recouvre tant l'accès à l'infrastructure (signalisation, vérification de la compatibilité des matériels roulants avec l'infrastructure) et aux installations de service que l'accès aux matériels roulants aptes à la grande vitesse et leur paramétrage.

## 2. Le cadre juridique applicable

- **La directive (UE) 2016/797 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire au sein de l'Union européenne** a pour objet d'établir les conditions qui doivent être satisfaites pour réaliser l'interopérabilité du système ferroviaire de l'Union. La directive prévoit notamment que chaque sous-système du système ferroviaire fait l'objet de spécifications techniques d'interopérabilité (STI) qui vont décrire les conditions réglementaires, techniques et opérationnelles essentielles pour l'interopérabilité du sous-système en question. Elle établit également les règles

<sup>116</sup> European Rail Traffic Management System.

applicables en matière d'autorisation de mise sur le marché des véhicules et de mise en service des installations fixes.

- **La directive (UE) 2016/798 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à la sécurité ferroviaire (refonte)** a pour objet de fixer les règles permettant le développement et l'amélioration de la sécurité du système ferroviaire de l'Union et l'amélioration de l'accès au marché des services de transport ferroviaire.
- **Le règlement (UE) 2016/919 de la Commission du 27 mai 2016 relatif à la spécification technique d'interopérabilité concernant les sous-systèmes « contrôle-commande et signalisation » du système ferroviaire dans l'Union européenne (ci-après « STI CCS »)** fixe le cadre technique et juridique du déploiement de l'ERTMS, en précisant notamment les spécifications techniques et fonctionnelles de l'ERTMS, et en encadrant la phase de migration des systèmes de signalisation historiques de classe B vers le système européen interopérable (interdiction de créer ou de faire évoluer les systèmes de classe B, équipement obligatoire des nouveaux matériels roulants, obligation pour les États-membres de fournir les modules STM<sup>117</sup>, obligation pour les États-membres d'élaborer et mettre à jour régulièrement un plan de déploiement de l'ERTMS). D'autres STI sont prévues pour les autres sous-systèmes.
- **Le règlement d'exécution (UE) 2019/777 de la Commission du 16 mai 2019 relatif aux spécifications communes du registre de l'infrastructure ferroviaire et abrogeant la décision d'exécution 2014/880/UE** précise les spécifications communes du registre de l'infrastructure (RINF) visé par la directive « Interopérabilité » et sur la base duquel les entreprises ferroviaires doivent s'assurer de la compatibilité de leurs véhicules avec l'infrastructure avant de pouvoir effectuer des circulations.
- **Le décret n° 2019-525 du 27 mai 2019 relatif à la sécurité et à l'interopérabilité du système ferroviaire** et modifiant ou abrogeant certaines dispositions réglementaires constitue le principal texte de transposition en droit national des directives « Sécurité » et « Interopérabilité ». Il définit le rôle des acteurs ferroviaires, l'organisation de la gestion de la sécurité, ainsi que les conditions de mise sur le marché des constituants d'interopérabilité, des sous-systèmes mobiles et de mise en service des installations fixes en vue de la réalisation de l'interopérabilité du système ferroviaire.
- **L'arrêté du 19 mars 2012 fixant les objectifs, les méthodes, les indicateurs de sécurité et la réglementation technique de sécurité et d'interopérabilité applicables sur le réseau ferré national**, en cours de refonte, fixe les règles nationales applicables en matière de sécurité et d'interopérabilité sur le système ferroviaire national. Il précise le rôle de chacun des acteurs concernés.
- **L'arrêté du 23 mars 2021 relatif aux autorisations temporaires de circulation ferroviaire aux fins d'essais** définit le régime de délivrance des autorisations temporaires de circulation d'un véhicule à des fins d'essai et des autorisations de catégories d'essai. Il en définit également les conditions de réalisation.
- En application de **l'article 14 du décret n°2019-525** du 27 mai 2019 et de l'arrêté du 19 mars 2012 précités, le gestionnaire d'infrastructure précise, dans la documentation d'exploitation qu'il publie, des règles particulières en matière de sécurité et d'interopérabilité.
- En application **du d) de l'article 2 du décret n° 2006-369 du 28 mars 2006 relatif aux missions et aux statuts de l'Établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF)**, celui-ci publie tout document technique, règle de l'art et recommandation, de nature à faciliter le

---

<sup>117</sup> *Specific Transmission Module* : module chargé de gérer les transmissions spécifiques à un système de signalisation national existant.

respect, par les personnes concernées, des exigences réglementaires relatives à la sécurité et à l'interopérabilité ferroviaires. Certains de ces documents publiés par l'EPSF ont valeur de « moyen acceptable de conformité », dont le respect garantit une présomption de conformité aux exigences prévues par la réglementation nationale.

### **3. Rappel des observations, diagnostics et recommandations formulés par l'autorité depuis 2016**

#### *Sur le système de signalisation ferroviaire sur les LGV françaises*

**Dans son avis n° 2019-024 du 18 avril 2019 portant sur le projet de décret relatif à la sécurité et à l'interopérabilité du système ferroviaire modifiant ou abrogeant certaines dispositions réglementaires, l'Autorité relevait un certain nombre de difficultés s'agissant de la constitution, par les entreprises ferroviaires, du dossier technique relatif à la déclaration « CE » de vérification des sous-systèmes de signalisation ferroviaire embarqués à bord des trains par un organisme d'évaluation de la conformité :**

1. *« Préalablement à l'introduction d'une demande d'autorisation des sous-systèmes, l'article 153 du projet de décret traite de la réalisation de la déclaration CE de vérification de ces sous-systèmes. À ce titre, cet article prévoit que le demandeur constitue un dossier technique contenant « tous les documents nécessaires relatifs aux caractéristiques du sous-système ainsi que, le cas échéant, toutes les pièces attestant la conformité des constituants d'interopérabilité. Il contient également tous les éléments relatifs aux conditions et limites d'utilisation, aux consignes de maintenance, de surveillance continue ou périodique, de réglage et d'entretien ».*
2. *S'agissant d'une transposition fidèle de l'article 15.4 de la directive Interopérabilité susvisée, l'Autorité relève que l'exigence d'intégration aux dossiers, par le demandeur, des consignes de maintenance et d'entretien pourra, dans les faits, être de nature à créer une difficulté pour les demandeurs. Tel est le cas notamment de certains équipements de contrôle-commande embarqués, tels que les systèmes « KVB » ou « TVM » qui sont, au moins en partie, intégrés à la quasi-totalité des matériels roulants circulant aujourd'hui sur le réseau ferré national. En effet, pour le cas des systèmes dits « de classe B3 », ces documents ne sont en général pas en possession du demandeur.*
3. *Ainsi, l'Autorité invite l'État, dans le cadre de sa mission générale de veille sur l'interopérabilité prévue par l'article 3 du projet de décret, à être particulièrement attentif au comportement des acteurs et à mettre en place un dispositif effectif de vigilance auquel serait associée une série de mesures qui pourraient être mobilisées dans le cas où des difficultés seraient effectivement constatées ».*

**Dans son avis n° 2020-015 du 6 février 2020 relatif au document de référence du réseau ferré national modifié pour l'horaire de service 2020 et au document de référence du réseau pour l'horaire de service 2021, l'Autorité relevait une faible disponibilité des équipements de signalisation et de sécurité embarqués à bord des trains, susceptible de constituer une barrière à l'entrée :**

4. *« Dans l'objectif de garantir des conditions satisfaisantes d'accès au réseau et de permettre notamment l'obtention de l'autorisation de mise sur le marché du matériel roulant, l'Autorité, dans son avis n° 2019-004, invitait SNCF Réseau à contribuer à la résolution de l'indisponibilité potentielle des équipements bord de contrôle commande et signalisation nationaux dits de « classe B », en facilitant les échanges entre les candidats et les industriels en charge de la production des équipements ainsi que les entités en charge de leur configuration.*
5. *L'Autorité note que SNCF Réseau a introduit au paragraphe 3.3.3 du DRR 2020 modifié et reconduit dans le DRR 2021 une proposition d'accompagnement des entreprises*

*ferroviaires consistant à faciliter les échanges avec les industriels pour la mise à disposition des équipements de classe B ainsi que les entités en charge du paramétrage de ces équipements.*

6. *Au-delà du rôle que SNCF Réseau peut être amené à jouer dans ce cadre, l'Autorité réitère l'attention qu'elle entend porter à ce sujet tant les difficultés liées à la disponibilité et au paramétrage de ces équipements peuvent constituer des barrières techniques à l'entrée majeures pour les nouveaux entrants ».*

**Dans son avis n° 2021-005 du 4 février 2021 relatif au document de référence du réseau ferré national modifié pour l'horaire de service 2021 et au document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2022, l'Autorité relevait que l'adaptation du matériel roulant constitue un enjeu à anticiper pour les projets de modernisation du réseau.** Elle recommandait notamment de communiquer sur le sujet au sein des groupes de travail du Comité des opérateurs du réseau (COOPERE), s'agissant des caractéristiques techniques envisagées lors de la construction et/ou du renouvellement des systèmes de signalisation de lignes ferroviaires. Elle recommandait également de publier dans le document de référence du réseau le niveau d'avancement des différents projets.

### *Sur la vérification de la compatibilité des matériels roulants avec l'itinéraire envisagé*

**Le sujet de la vérification de la compatibilité des matériels roulants avec l'infrastructure constitue un sujet central d'intérêt pour l'Autorité depuis 2016, exprimé dans le cadre de ses avis motivés successifs sur le document de référence du réseau<sup>118</sup>.** Selon les dispositions du droit européen, depuis 2019, ce n'est plus le gestionnaire de l'infrastructure qui est chargé de cette vérification de compatibilité mais les entreprises ferroviaires qui souhaitent circuler sur l'infrastructure, sur la base d'un registre de l'infrastructure (RINF), tenu par le gestionnaire de l'infrastructure, comportant une description technique de l'infrastructure ferroviaire et de ses ouvrages d'art.

**Dans ses avis, l'Autorité a notamment relevé des retards dans la complétude du registre de l'infrastructure (RINF) et la nécessité de favoriser une autonomisation des entreprises ferroviaires sur leur capacité à procéder par elles-mêmes à une vérification de la compatibilité de leur matériel roulant avec l'infrastructure. Elle a ainsi formulé plusieurs recommandations :**

- poursuivre le travail de complétude du RINF ;
- prolonger la gratuité de la prestation de vérification par SNCF Réseau jusqu'à la complétude du RINF ;
- préciser, dans le catalogue de services proposé par SNCF Réseau, le périmètre proposé concernant la prestation de vérification de compatibilité.

---

<sup>118</sup> Avis n° 2016-014 du 10 février 2016 relatif au document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2017, avis n° 2017-005 du 1er février 2017 relatif aux documents de référence du réseau ferré national pour les horaires de service 2017 et 2018, avis n° 2018-036 du 23 mai 2018 relatif au document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2019, avis n° 2019-004 du 7 février 2019 relatif au document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2020, avis n° 2020-015 du 6 février 2020 relatif au document de référence du réseau ferré national modifié pour l'horaire de service 2020 et au document de référence du réseau pour l'horaire de service 2021, avis n° 2021-005 du 4 février 2021 relatif au document de référence du réseau ferré national modifié pour l'horaire de service 2021 et au document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2022.

## 4. Constats, État des lieux

*L'accès à des matériels roulants ferroviaires aptes à la grande vitesse constitue une première barrière à l'entrée*

**L'accès à des matériels roulants ferroviaires aptes à la grande vitesse constitue une première barrière à l'entrée que rencontre un opérateur ferroviaire souhaitant opérer des services à grande vitesse.** En effet, faute, à ce stade, d'une demande suffisante et du fait d'une faible liquidité des actifs en cause, aucune rame à grande vitesse n'est actuellement proposée à la location en France. Deux scénarios peuvent alors se présenter :

- Dans le cas d'opérateurs historiques européens opérant déjà des services à grandes vitesses dans leurs pays d'origine, cette barrière à l'entrée peut être en partie contournée. Il convient que ces opérateurs équipent les rames à grande vitesse dont ils disposent de systèmes de signalisation et de sécurité embarqués. Pour circuler sur le réseau LGV français, il leur faut ensuite demander une autorisation de mise sur le marché (AMM) de ces rames adaptées et réaliser la vérification de compatibilité avec l'infrastructure sur les itinéraires envisagés. C'est dans ce type de démarche que s'est, par exemple, inscrite Trenitalia en vue de faire circuler, d'ici la fin de l'année 2021, ses trains à grande vitesse entre Paris et Milan, via Lyon.
- Dans le cas de nouveaux entrants qui ne seraient pas liés à un opérateur historique européen, les barrières à l'entrée financière, économique et technique apparaissent particulièrement élevées et de nature à bloquer irrémédiablement toute possibilité d'entrée pour ce type d'opérateurs : il leur faut en effet, soit acquérir et adapter des TAGV circulant dans d'autres pays européens, avec les difficultés évoquées *supra*, soit acquérir des TAGV neufs, très coûteux<sup>119</sup> (en particulier dans le cadre de commandes de petites séries) et nécessitant des délais importants de construction et d'homologation. Le cas de l'entrée de l'opérateur ferroviaire alternatif de services à grande vitesse Nuovo Trasporto Viaggiatori (NTV) en Italie, en 2012, illustre toutefois la possibilité, pour un opérateur ferroviaire non historique, de développer de tels services. La création de NTV et son entrée sur le marché a toutefois été facilitée par le fait qu'elle s'appuyait sur les capacités financières et techniques de groupes industriels et d'investisseurs de grande envergure.

*L'équipement des TAGV en systèmes de signalisation et de sécurité embarqués requis pour circuler sur le réseau français des LGV constitue une seconde barrière à l'entrée majeure sur le marché*

**En France, comme dans les autres pays européens, avant d'être autorisé à circuler sur un réseau national, tout matériel roulant ferroviaire doit obtenir une homologation de sécurité prenant la forme d'une autorisation de mise sur le marché (AMM), validant en particulier le bon fonctionnement de l'architecture du système de signalisation et de sécurité embarqué à bord du train.**

**Dans le cas des TAGV, ces systèmes de signalisation et sécurité embarqués sont particulièrement importants** car la circulation à grande vitesse impose (i) le déport d'une grande partie de la signalisation (en particulier les indications et limitations de vitesse, habituellement disposées latéralement le long des voies) sur le pupitre du conducteur et (ii) le renforcement des dispositifs de contrôle du mouvement et de l'arrêt d'urgence des trains.

---

<sup>119</sup> Le prix d'une rame apte à la grande vitesse neuve peut être estimé à une trentaine de millions d'euros et les délais de fabrication sont au minimum de 48 mois dans le cas d'achats de trains correspondant à des plateformes de production industrielle déjà existantes chez les constructeurs.

**Les rames aptes à la grande vitesse doivent être équipées de systèmes de signalisation et sécurité embarqués propres aux pays et aux infrastructures empruntés** permettant leur circulation en parfaite sécurité.

**Ainsi, pour circuler sur le réseau français des LGV et sur les autres parties du réseau ferré national<sup>120</sup>, quatre systèmes de sécurité doivent être installés et paramétrés à bord des trains :**

- le système de signalisation et de sécurité interopérable européen, ERTMS, pour les 40 % de voies du réseau de LGV équipés de ce système en France ;
- le système de signalisation et de sécurité français spécifique aux LGV françaises, développé à la fin des années 1970 et actualisé dans les années 1990, la TVM (Transmission Voie Machine) ;
- le système, spécifique au réseau de LGV français, de contrôle du bon positionnement des trains par GPS, KARM (Contrôle d'ARMement de la TVM) ;
- le système KVB (Contrôle de Vitesse par Balise) de signalisation et de sécurité spécifique au réseau ferroviaire français, nécessaire pour circuler sur la quasi-totalité du réseau et sur le réseau LGV pour vérifier le fonctionnement effectif de la TVM.

L'ERTMS (pour les LGV qui en sont équipées) et la TVM remplissent des fonctions de contrôle-commande et de signalisation embarquée sur les LGV. Le KVB remplit des fonctions de contrôle-commande sur lignes classiques (incontournables pour lancer un service grande vitesse en France) ainsi que quelques fonctions sur LGV (notamment le contrôle-commande dans le cadre des limitations temporaires de vitesse et le contrôle d'armement de la TVM). Le KARM permet également de contrôler l'armement de la TVM au moyen de la géolocalisation du train.

L'ERTMS est un système de sécurité de classe A, c'est-à-dire qu'il a fait l'objet de spécifications au niveau européen et qu'il est interopérable, conformément aux dispositions de la STI CCS. La TVM et le KVB sont des systèmes de sécurité de classe B, propres à la France. Ce sont des systèmes très spécifiques, produits chacun par un seul industriel (Hitachi/Ansaldo pour la TVM et Alstom pour le KVB) et qui ont été développés en étroite collaboration avec l'ingénierie de la SNCF.

**Le déploiement de l'ERTMS prendra encore de longues années, ce qui rend les systèmes domestiques (TVM, KVB) incontournables pour encore de nombreuses années.**

**Cette difficulté, du point de vue de l'interopérabilité, a été prise en compte par la STI CCS qui exige que chaque État-membre fasse le nécessaire pour mettre à disposition des opérateurs un module de transmission spécifique (STM) externe permettant d'assurer un contrôle des systèmes embarqués de signalisation et de sécurité de classe B (TVM et KVB en France) par le système européen de classe A, l'ERTMS.** La STI CSS exige également que chaque État-membre assure l'ouverture d'un marché des STM dans des conditions commerciales loyales. À défaut de pouvoir garantir la disponibilité d'un STM, l'État-membre doit mettre en place des mesures d'atténuation pour garantir l'accès au réseau, notamment pour les entreprises ferroviaires étrangères.

**Dans le contexte français, les potentiels nouveaux entrants sont susceptibles de rencontrer des difficultés pour (i) concevoir leurs architectures embarquées de signalisation et de sécurité, et (ii) acquérir et équiper leurs rames aptes à la grande vitesse avec les systèmes embarqués appropriés, en vue d'obtenir une autorisation de mise sur le marché de leurs matériels roulants auprès de l'EPSF.** En effet :

- il n'existe pas de STM pour la TVM ;

---

<sup>120</sup> Seule une petite partie des gares est directement desservie par des LGV en France : les TAGV doivent donc être en mesure de circuler normalement sur le réseau des lignes classiques.

- le STM KVB développé par Alstom n'est pas encore apte à la grande vitesse (supérieure à 220 km/h) et les équipements historiques KVB (KVB « Legacy ») ne sont plus commercialisés depuis 2013 (un STM KVB apte à la grande vitesse devrait toutefois être disponible d'ici la fin de l'année 2023) ;
- la documentation concernant les systèmes de signalisation et de sécurité de classe B français (TVM et KVB) n'est que partiellement disponible publiquement ;
- l'accès à l'expertise des équipes d'ingénierie du matériel roulant de l'opérateur ferroviaire historique apparaît, de manière temporaire, assez centrale pour faciliter l'entrée, sur le marché des services à grande vitesse, des opérateurs ferroviaires tiers, au moins dans les débuts de l'ouverture à la concurrence, du fait de la longue expérience d'exploitant de services ferroviaires à grande vitesse de SNCF Voyageurs, pour lequel les systèmes de signalisation et de sécurité de classe B ont été spécifiquement développés. Le recours à cette expertise semble particulièrement central dans le cadre de certaines étapes de paramétrage et pour élaborer le dossier de sécurité en vue de l'obtention de l'autorisation de mise sur le marché auprès de l'EPSF.

### *Les nouveaux entrants doivent être accompagnés dans la vérification de la compatibilité de leurs matériels roulants avec l'infrastructure*

**Le droit européen et le droit national prévoient que les entreprises ferroviaires sont désormais responsables de la vérification de la compatibilité de leurs matériels roulants avec l'itinéraire qu'elles envisagent d'emprunter sur le réseau ferroviaire.** Les informations nécessaires à cette vérification doivent figurer dans le registre d'infrastructure (RINF), les spécifications techniques d'interopérabilité (STI) applicables ou bien pouvoir être obtenues auprès du gestionnaire d'infrastructure gratuitement et dans un délai raisonnable. Jusqu'à la mi-juin 2021, SNCF Réseau réalisait gratuitement les études de compatibilité pour les entreprises ferroviaires.

**Néanmoins, les entreprises ferroviaires, singulièrement les plus petites, rencontrent des difficultés pour acquérir les compétences qui leur permettraient de conduire leurs propres vérifications de compatibilité.** Toutefois, sans y avoir été contraint par la réglementation, SNCF Réseau a publié un guide et a mis en place des formations pour accompagner les entreprises ferroviaires. Ces mesures, qui vont dans le bon sens, ne sont néanmoins pas suffisantes pour pallier les moyens parfois limités de certaines entreprises ferroviaires, singulièrement des nouveaux entrants. A la suite de différents avis rendus par l'Autorité, SNCF Réseau a mis en place une prestation de vérification de compatibilité. Néanmoins, les modalités et les conditions tarifaires précises ne sont pas publiées.

*La fourniture d'un accès régulé aux installations de service nécessaires à l'exploitation de services librement organisés à grande vitesse (centres d'entretien du matériel roulant et voies de garage) constitue un enjeu important pour favoriser le développement de ces services*

**Une fois le matériel roulant en possession de l'opérateur ferroviaire, ce dernier devra en assurer la maintenance.** Quatre solutions s'offrent à lui :

- faire réaliser la maintenance par le constructeur ;
- s'il s'agit d'opérateurs historiques réalisant des trafics transfrontaliers, faire réaliser la maintenance dans le pays d'origine de l'opérateur ;
- faire réaliser la maintenance par SNCF Voyageurs sous condition que ce matériel soit connu de ce dernier ;
- construire son propre atelier de maintenance pour y assurer la maintenance par ses propres moyens.

**En première approche, la plupart des entreprises ferroviaires indiquent souhaiter assurer la maintenance de leurs matériels roulants ferroviaires par leurs propres moyens dans des installations d'entretien qu'elles détiennent.** Cette préférence s'explique par le fait que l'organisation de la maintenance est fortement imbriquée avec la gestion des plans et opérations de transport.

**Toutefois, l'implantation d'un centre d'entretien permettant d'assurer l'ensemble des opérations de maintenance courante d'exploitation de trains, en particulier de TAGV, nécessite un investissement initial très important<sup>121</sup> qui, en l'absence d'économies d'échelle, peut s'avérer non viable économiquement** dans le cadre d'une phase de développement de nouveaux services ferroviaires. De plus, l'implantation d'une installation de maintenance nécessite la disponibilité de surfaces foncières raccordables à l'infrastructure ferroviaire et positionnées géographiquement de manière appropriée par rapport à la localisation de l'exploitation des services de transport ferroviaire.

Des opérateurs tels que Trenitalia ou la Renfe qui envisagent, au moins dans un premier temps, d'exploiter des services de transport ferroviaire à grande vitesse depuis et à destination, respectivement de l'Italie et de l'Espagne, peuvent ainsi exploiter une partie des services en France en utilisant les installations de maintenance dont ils disposent, respectivement en Italie et en Espagne. Toutefois, si ces opérateurs historiques envisagent, par la suite, de développer des services de transport ferroviaire à grande vitesse principalement ou exclusivement domestiques sur le réseau français, ils devront, soit mettre en place leurs propres installations de maintenance, soit recourir massivement à l'accès régulé aux installations d'entretien des TAGV de SNCF Voyageurs.

À l'inverse, un nouvel entrant non lié à un opérateur ferroviaire historique souhaitant opérer des services de transport ferroviaire à grande vitesse domestiques en France ne disposera généralement pas d'une taille critique suffisante pour être en mesure d'investir, dès le lancement de son service, dans des installations de maintenance. Pour ce type de nouvel entrant, la fourniture d'un accès régulé aux installations d'entretien des matériels roulants aptes à la grande vitesse de SNCF Voyageurs apparaît, au moins dans un premier temps, incontournable.

---

<sup>121</sup> Le coût d'investissement lié à l'implantation d'un centre d'entretien de matériels roulants à grande vitesse peut être compris en 30 et 100 millions d'euros suivant sa taille et le nombre de trains qui peuvent y être entretenus simultanément (source : entretien avec des entreprises ferroviaires et constructeurs de matériels roulants européens).

Dans les deux cas, **la fourniture d'un accès régulé aux installations d'entretien des matériels roulants aptes à la grande vitesse de SNCF Voyageurs apparaît ainsi, au moins dans un premier temps, incontournable.**

**Par ailleurs, l'accès à des voies de garage pour les TAGV constitue un enjeu crucial pour l'exploitation de services de transport ferroviaire à grande vitesse.** La spécificité des TAGV est qu'ils peuvent nécessiter des longueurs de voies relativement importantes pour leur stationnement. Au-delà de l'offre de voies de garage de SNCF Réseau, il apparaît ainsi incontournable que SNCF Voyageurs développe également une véritable offre régulée, complète, d'accès à ses voies de garage, qu'elles soient situées ou non au sein des emprises des centres d'entretien des matériels roulants ferroviaires.

*Le processus de répartition de capacité doit évoluer pour offrir davantage de visibilité aux opérateurs*

**Un opérateur ferroviaire désireux d'entrer sur le marché aux fins de fournir des services librement organisés, notamment sur le réseau des LGV en France, souhaitera disposer de certaines garanties en termes de capacités d'infrastructure et de visibilité** afin d'assurer la pérennité économique de ses investissements en ressources de production du service (matériel roulant et personnel en propre).

**Or, le processus de répartition des capacités sur l'infrastructure de SNCF Réseau, comme celui des autres gestionnaires d'infrastructure européens régis par la directive 2012/34/UE, n'attribuent les capacités qu'à quelques mois seulement du début de l'horaire de service et pour une durée maximum d'un an.** Ces processus ont donc en commun de ne conférer aucune garantie d'attribution de capacités avant l'attribution des sillons, mi-septembre pour le cas français.

**Les accords-cadres, prévus par l'article 42 de la directive 2012/34/UE, afférents aux capacités de l'infrastructure ferroviaire permettent aux gestionnaires d'infrastructure de contractualiser certaines garanties de moyen et long termes relatives à la préservation de capacités d'infrastructure** (toutefois limitées en cas de saturation constatée au moment des attributions). Actuellement, aucun accord-cadre de capacités d'infrastructure n'est en vigueur, en France, pour des services de transport de voyageurs.

**L'Autorité considère avec le plus grand intérêt la mise en place, par le gestionnaire d'infrastructure espagnol du réseau à grande vitesse (ADIF Alta Velocidad), d'accords-cadres relatifs à des capacités d'infrastructure** autour de trois lots (A, B et C) de fréquences de dessertes décroissantes sur les principaux tronçons du réseau de LGV espagnol, permettant de garantir des capacités d'infrastructure à de nouveaux entrants. Le lot A correspond au dimensionnement des services de la Renfe, qui l'a remporté. Le lot B est un lot de services réguliers, remporté par l'alliance ILSA (Trenitalia alliée avec Air Nostrum), qui devrait opérer en 2022. Le lot C est un lot de services plus limités en fréquence, remporté par le groupe SNCF pour son service OuiGo España lancé le 10 mai 2021 à raison de cinq allers-retours quotidiens entre Madrid et Barcelone. Ce cas de figure est d'autant plus intéressant que le réseau à grande vitesse espagnol est comparable, en taille, au réseau à grande vitesse français et qu'il est également centralisé autour de la capitale, contrairement au réseau à grande vitesse allemand, qui est un réseau maillé polycentrique.

**Ainsi, il serait souhaitable que cette possibilité offerte par le cadre juridique européen soit mise en œuvre par SNCF Réseau pour donner de la visibilité pluriannuelle aux entreprises ferroviaires sur leurs conditions d'exploitation.**

## 5. Pistes d'action et recommandations

Plusieurs recommandations peuvent être formulées dans l'objectif d'accompagner le développement de services à grande vitesse dans le cadre de l'ouverture à la concurrence des marchés domestiques de transport ferroviaire de voyageurs :

- **afin de favoriser une interopérabilité complète et une optimisation de l'usage de l'infrastructure ferroviaire à grande vitesse :**
  - **promouvoir un accès transparent et complet, via un guichet unique, aux informations** relatives aux modalités d'exploitation sur LGV et aux systèmes/sous-systèmes de contrôle-commande et de signalisation sur LGV (caractéristiques techniques complètes, liste des acteurs pertinents, etc.) ;
  - **favoriser la mise à disposition publique et accessible de la documentation** nécessaire afin d'acquérir et de paramétrer les systèmes de sécurité de classe B des trains, sur la base de processus de concertation sectorielle ;
  - **publier dans le DRR un suivi régulier et des projections du stock de KVB Legacy de SNCF Voyageurs afin d'informer le secteur des disponibilités éventuelles d'équipements et des solutions de location le cas échéant** (dans la mesure où il s'agit d'une ressource essentielle), tant qu'il n'y a pas de STM KVB compatible avec la circulation sur LGV ;
  - **accélérer le déploiement de l'ERTMS sur le réseau LGV français** sur la base d'une analyse mettant en exergue les gains socio-économiques nets attendus de ce déploiement ;
- **favoriser, lors de la réforme des matériels roulants TGV de l'opérateur historique, la publication d'annonces publiques** incluant toutes les données techniques susceptibles de faciliter leur rachat par un opérateur tiers (s'agissant de l'amiante en particulier) ;
- **proposer et mettre en œuvre, en lien avec le ministère chargé des transports, des modalités, adaptées aux spécificités françaises, de garanties de capacités d'infrastructure à moyen/long termes, via un processus plus normatif<sup>122</sup> de structuration des capacités sur le réseau à grande vitesse, éventuellement complété par la mise en place d'accords-cadres** pour les opérateurs de services à grande vitesse ;
- **promouvoir une offre tarifaire transparente et équitable, par SNCF Réseau, relative à la vérification de compatibilité des matériels roulants** selon la complexité des équipements et en prenant en compte des matériels roulants représentatifs et inclure les formations à la vérification de compatibilité des matériels roulants au catalogue de services de SNCF Réseau ;
- **poursuivre les travaux relatifs à l'amélioration des conditions de l'accès** (transparence, simplicité, exhaustivité) **aux installations de service**, en particulier les installations d'entretien des matériels roulants aptes à la grande vitesse de SNCF Voyageurs et les voies de garage exploitées par SNCF Réseau et SNCF Voyageurs.

---

<sup>122</sup> Par approche plus normative, il faut entendre une approche qui consiste à structurer la capacité en amont, de manière plus théorique, aux fins d'optimiser le nombre sillons offerts.

#### 4.4. Fiche thématique n°19 : L'entrée sur le marché des services de transport de voyageurs sur ligne classique : plusieurs conditions à réunir pour en assurer le succès

### Synthèse

La réussite du développement des services librement organisés (SLO) de transport ferroviaire de voyageurs sur ligne classique, dans le cadre de l'ouverture à la concurrence des services domestiques de transport ferroviaire de voyageurs, requiert notamment :

- **une amélioration sensible des conditions opérationnelles et contractuelles de l'accès à l'infrastructure ferroviaire**, s'agissant en particulier (i) de la vérification de la compatibilité des matériels roulants avec l'infrastructure sur les itinéraires envisagés, (ii) des processus de répartition de capacité et (iii) de la programmation des travaux ;
- **la poursuite des démarches/travaux assurant des conditions d'accès transparentes, non discriminatoires et performantes, du point de vue industriel et économique, aux installations de service appropriées** (en particulier les voies de garage et les installations de maintenance) ;
- **le développement de marchés secondaires ou de location de matériels roulants** appropriés pour circuler sur le réseau des lignes classiques ;
- **assurer une veille sur le fait que de nouveaux services conventionnés ne remettent pas en cause des services librement organisés existants ou ayant dûment notifié leur intention d'exploiter un nouveau service et favoriser une approche complémentaire entre les SLO et les services conventionnés** de transport ferroviaire voyageurs, à l'instar de réflexions qui peuvent exister dans certains pays européens tels que la Suède.

## 1. Enjeux et objectifs

**En France, le développement de services librement organisés (SLO) de transport ferroviaire de voyageurs, en dehors des services de transport ferroviaire à grande vitesse, n'apparaissait initialement pas comme une évidence.** L'opérateur ferroviaire historique a, en effet, peu à peu réduit, ces dernières années, les différents services librement organisés qu'il exploitait sur ligne classique (trains-auto, trains de nuit, services Intercités non conventionnés).

**Toutefois, les retours d'expérience des pays européens qui ont ouvert à la concurrence les services domestiques de transport ferroviaire de voyageurs montrent que celle-ci s'accompagne généralement d'un développement des SLO, souvent associé à une amélioration de la qualité de service.** Ce phénomène a notamment pu être observé en Suède, en Allemagne ou en Autriche, avec notamment un renouveau des services de trains de nuit, dont l'exploitation avait souvent été arrêtée par l'opérateur ferroviaire historique.

**La vingtaine de notifications de nouveaux SLO de transport ferroviaire de voyageurs sur ligne classique dont l'Autorité a été destinataire, depuis un peu plus deux ans, témoigne de l'intérêt des opérateurs pour l'exploitation de tels services, y compris l'entreprise ferroviaire historique, SNCF Voyageurs, qui semble de nouveau envisager l'exploitation de trains de nuit et souhaite lancer un SLO de type Intercités (service Oslo).**

**Dans ce contexte, l'enjeu consiste à permettre aux entreprises ferroviaires nouvelles entrantes, souhaitant exploiter des SLO de transport ferroviaire de voyageurs, de bénéficier de toutes les conditions nécessaires pour réussir cette entrée et d'organiser sereinement leur montée en puissance.**

## 2. Le cadre juridique applicable

**Il n'y a pas de cadre juridique spécifique aux SLO sur ligne classique.** Toutefois, le cadre juridique applicable à la notification des nouveaux SLO de transport ferroviaire de voyageurs et au test d'équilibre économique ainsi qu'à la vérification de la compatibilité du matériel roulant avec l'infrastructure peut être mentionné :

- **La directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen modifiée**, notamment ses articles 11, 11 bis et 38 s'agissant des droits d'accès aux nouveaux services librement organisés et des modalités de limitation de ses droits en cas d'atteinte à l'équilibre économique des contrats de service public et l'article 42 s'agissant des modalités d'établissement des accords-cadres entre un gestionnaire d'infrastructure et un candidat ;
- **La directive (UE) 2016/797 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire au sein de l'Union européenne** a pour objet d'établir les conditions qui doivent être satisfaites pour réaliser l'interopérabilité du système ferroviaire de l'Union. Elle prévoit notamment à son article 23 que les entreprises ferroviaires doivent vérifier que leurs matériels roulants sont compatibles avec l'infrastructure avant leur utilisation effective sur le réseau.
- **Le règlement d'exécution (UE) 2018/1795 de la Commission du 20 novembre 2018 établissant la procédure et les critères pour l'application du test de l'équilibre économique**, conformément à l'article 11 de la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil définit les modalités de la procédure et les critères à respecter pour déterminer si l'équilibre économique d'un contrat de service public dans le domaine du transport ferroviaire serait compromis par un nouveau service de transport ferroviaire de voyageurs ;
- Les articles L. 2121-12 et L. 2133-1 du code des transports transposent en droit national (i) les obligations de notification aux gestionnaires d'infrastructure et à l'Autorité de tout

nouveau service de transport de voyageurs librement organisé et (ii) le contrôle exercé par l'Autorité saisie d'une demande de test d'équilibre économique ;

- **Décret n° 2018-1275 du 26 décembre 2018 relatif à l'obligation de notification des offres de services de transport ferroviaire de voyageurs et à la procédure du test de l'équilibre économique** précise notamment la compétence de l'Autorité en matière de contrôle du test de l'équilibre économique ainsi que son rôle concernant la définition des nouveaux services dans le cadre d'une méthodologie qu'elle établit et publie.
- **L'article 190 du décret n° 2019-525 du 27 mai 2019 relatif à la sécurité et à l'interopérabilité du système ferroviaire et modifiant ou abrogeant certaines dispositions réglementaires** prévoit que le gestionnaire d'infrastructure peut fixer, dans son document de référence du réseau, les modalités d'assistance qu'il peut fournir à l'entreprise ferroviaire dans le cadre de l'obligation incombant à cette dernière de vérifier la compatibilité de ses matériels roulants avec l'infrastructure.

### 3. Rappel des observations, diagnostics et recommandations formulés par l'Autorité depuis 2016

**Les principaux sujets observés par l'Autorité en relation avec cette fiche thématique concernent les processus de programmation des travaux sur l'infrastructure et de répartition des capacités.**

S'agissant de l'allocation des plages travaux par SNCF Réseau, quatre règlements de différends introduits en 2013 par quatre entreprises ferroviaires de fret, à l'encontre de Réseau Ferré de France, portant sur les conditions d'allocation et de suivi des sillons, de facturation et de remboursement de redevance de réservation et ayant débouché sur quatre décisions<sup>123</sup> ont finalement conduit à la publication, par l'Autorité, d'une réglementation supplétive instaurant un dispositif d'incitations réciproques pour favoriser la stabilité du graphique horaire<sup>124</sup>.

En outre, deux procédures en manquement ont été ouvertes. La première, à l'initiative de l'Autorité, a fait l'objet d'une décision de mise en demeure<sup>125</sup> et concerne la mise en œuvre de l'une de ses décisions réglementaires supplétives de 2014 portant sur l'anticipation de la confirmation des travaux et de la libération du graphique horaire en cas d'annulation. La seconde, ouverte à l'initiative d'opérateurs de fret, et ayant fait l'objet d'une décision de mise en demeure<sup>126</sup>, concerne des manquements à l'injonction faite dans le cadre des règlements de différend de 2013 à Réseau Ferré de France de mettre en place des alertes en cas de modification ou de suppression de sillons de son initiative (pour nécessités de travaux).

Début 2021, une nouvelle saisine en demande de règlement de différend a été déposée devant l'Autorité, ce qui traduit une insatisfaction persistante des opérateurs concernant la garantie du maintien des capacités demandées à moyen et court terme.

S'agissant des procédures de coordination des demandes de sillons et d'attribution en cas de saturation, celles-ci ont fait l'objet de recommandations dans les avis motivés de l'Autorité sur le document de référence du réseau, publié chaque année par SNCF Réseau dont certaines ont fait l'objet d'une procédure en manquement ouverte par l'Autorité en 2019.

<sup>123</sup> Décisions n° 2013-016, 2013-017, 2013-018 et 2013-019 du 1<sup>er</sup> octobre 2013.

<sup>124</sup> Décision n° 2016-167 du 19 juillet 2016, homologuée par le ministre chargé des transports par décision du 21 septembre 2016 pour l'horaire de service 2017 ; décision n° 2017-062 du 5 juillet 2017, homologuée par le ministre chargé des transports par décision du 29 août 2017 pour les horaires de service 2018 et suivants ; décision n° 2018-094 du 20 juillet 2018, homologuée par le ministre chargé des transports pour les horaires de service 2020, 2021 et 2022.

<sup>125</sup> Décision n° 2019-059 du 3 octobre 2019 portant mise en demeure de SNCF Réseau pour méconnaissance de la décision n°2014-023 du 18 novembre 2014 relative à la réservation et à l'utilisation par SNCF Réseau de capacités pour les travaux.

<sup>126</sup> Décision n° 2020-035 du 28 mai 2020.

## 4. Constats, État des lieux

*Les entreprises ferroviaires manifestent un intérêt certain pour le développement de services librement organisés sur lignes classiques*

**Le développement de nouveaux SLO de transport ferroviaire de voyageurs était principalement attendu sur des lignes à grande vitesse**, notamment sur l'axe Paris-Lyon, qui dessert les deux plus grandes unités urbaines de France.

**Toutefois, les services sur lignes classiques ont suscité un intérêt marqué de la part des candidats déclarés pour l'exploitation de services de transport de voyageurs non conventionnés** dans le cadre de l'accès au réseau ferroviaire national permis par le quatrième paquet ferroviaire européen. La grande majorité des SLO notifiés à l'Autorité envisage ainsi des circulations sur lignes classiques. Par ailleurs, la société Midnight Trains, notamment financée par Xavier Niel à travers son fonds Kima Ventures, a communiqué dans la presse son intention de développer des trains de nuit en Europe depuis Paris à partir de 2024<sup>127</sup>.

**Cet attrait pour les services sur lignes classiques constitue un retournement.** En effet, ces dernières années, les services librement organisés par l'opérateur historique sur ce type de services, que ce soit pour les liaisons effectuées de jour ou celles réalisées de nuit, apparaissaient en recul. Par ailleurs, ce regain d'intérêt concerne à la fois les nouveaux entrants et l'opérateur historique SNCF Voyageurs, qui a notifié des nouveaux services dans le cadre du projet « Oslo » (pour « offre de services librement organisés »).

Le tableau ci-après résume les services actuels et les intentions notifiées par les différents acteurs dans les cas où ils portent sur des services opérés totalement ou partiellement sur lignes classiques<sup>128</sup>. Ces notifications d'intention appellent trois observations.

Entreprise	Services	Matériel roulant	Avancement
	Marseille-Nice-Milan de jour Paris-Venise via Dijon de nuit	Rames de voitures tractées par des BB36000 louées à Akiem	Lancement en 2011 et 2014 Perturbations liées à la crise sanitaire
	Liaisons en étoile autour de Paris (Bruxelles, Lyon, Bordeaux, Nice, Toulouse) avec des arrêts intermédiaires	Rames de voitures tractées par des BB36000 ou équivalent	Projet suspendu
	Diverses liaisons transversales dans une logique de maillage du territoire	Régiolis envisagé X72500 pour commencer	Lancements prévus pour les horaires de service 2022 et 2023
<b>Le Train</b>	Liaisons organisées autour de l'axe SEA (LGV et ligne classiques)	Rames grande vitesse	Lancements prévus pour l'horaire de service 2023

**En premier lieu, ces notifications d'intention d'exploiter de nouveaux services témoignent d'un intérêt certain pour le marché français de transport ferroviaire de voyageurs, au-delà des axes à grande vitesse et de la desserte des grandes métropoles**, en dépit du fait que certains services notifiés à l'Autorité ont pu être retardés ou suspendus, notamment en raison de la crise sanitaire. En effet, en complément de la desserte de villes telles que Bordeaux et Lyon, de nombreux services notifiés à l'Autorité comprennent des dessertes rurales telles que, par exemple, Ruffec (Le Train) ou Guéret (Railcoop).

<sup>127</sup> Voir, par exemple : [https://www.challenges.fr/entreprise/midnight-trains-la-start-up-qui-veut-faire-rouler-des-trains-de-nuit-tout-confort-en-france\\_771819](https://www.challenges.fr/entreprise/midnight-trains-la-start-up-qui-veut-faire-rouler-des-trains-de-nuit-tout-confort-en-france_771819)

<sup>128</sup> Davantage de détails peuvent être trouvés à l'adresse suivante : <https://www.autorite-transport.fr/le-ferroviaire/services-ferroviaires-librement-organises/>

**Il apparaît, en deuxième lieu, que les services librement organisés aujourd'hui notifiés sont souvent complémentaires des services fournis par l'opérateur historique et sont susceptibles de contribuer à un meilleur maillage ferroviaire du territoire.** En effet, un certain nombre d'exploitants potentiels de futurs SLO envisagent de se positionner sur des liaisons qui ne sont plus assurées par SNCF Voyageurs. Il est intéressant de constater en particulier que les services envisagés ne desservent pas Paris et relient des origines et destinations situées en province. À titre d'exemple, Railcoop envisage de relancer, dès 2022, un service entre Bordeaux et Lyon auquel SNCF Voyageurs avait renoncé en 2014. Le service notifié à l'Autorité inclut la desserte d'une dizaine d'arrêts intermédiaires ruraux tels que Roanne, Issoire, Neussargues, Aurillac, Bretenoux-Biars, Brive ou encore Libourne. De manière analogue, les services envisagés par la société Le Train, qui ont vocation à circuler en partie sur des lignes à grande vitesse, évitent Paris et prévoient également d'emprunter des lignes classiques pour desservir des villes de petite taille telles que Pessac et Ruffec. Enfin, Midnight Trains desservira Paris mais recherche également la complémentarité avec les services existant en proposant « *un voyage jusque là où les trains à grande vitesse ne vont pas*<sup>129</sup> ». Il est envisagé que les trains parcourent des distances de 800 à 1 500 kilomètres, afin de desservir de grandes villes européennes comme Madrid, Lisbonne, Porto, Milan, Venise, Florence, Rome, Vienne, Prague, Budapest, Berlin, Hambourg, Copenhague ou encore Édimbourg.

**En troisième lieu, il convient de relever que les nouveaux SLO notifiés à l'Autorité présentent également une forme de complémentarité vis-à-vis des services fournis dans le cadre de contrats de service public.** En effet, dans seulement trois cas sur les 26 notifications de services à l'Autorité, une ou plusieurs autorités organisatrices de transport (AOT) ont sollicité l'Autorité d'une demande de test d'équilibre économique. Cette circonstance paraît indiquer que, dans la très grande majorité des cas, les AOT n'ont pas considéré que les nouveaux SLO constituaient une menace pour la pérennité des contrats de service public en cours.

*Nonobstant, des difficultés persistent et devront être levées pour permettre aux candidats à l'exploitation de services ferroviaires sur lignes classiques de concrétiser leurs intentions*

[Le processus de répartition de capacité doit évoluer pour fournir aux opérateurs une information fiable le plus tôt possible](#)

**Le cadre juridique européen, et notamment la directive 2012/34/UE modifiée, prévoit que les nouveaux opérateurs ferroviaires ont accès au réseau ferroviaire ainsi qu'à la commande de sillons.**

**Ces nouveaux entrants sur le marché ferroviaire ont un besoin de visibilité** sur les caractéristiques de l'infrastructure qu'ils souhaitent utiliser ainsi que sur les capacités dont ils pourront disposer pour l'exercice de leur activité, car cela déterminera les conditions techniques et économiques dans lesquelles ils pourront mettre en œuvre leurs nouveaux services.

**Or, le processus capacitaire de SNCF Réseau, comme celui des autres gestionnaires d'infrastructure européens, ne permet l'attribution de capacités définitives sur le réseau que quelques mois seulement avant le début de l'horaire de service.** Ainsi, les nouveaux opérateurs potentiels ne disposent pas de garantie d'attribution de capacités avant mi-septembre de l'année précédant le début de l'horaire de service. Ceci peut se traduire *in fine* par l'obtention de sillons relativement différents de ceux qui étaient envisagés au moment de l'élaboration de leur modèle économique ou de la notification de leurs services projetés auprès de l'Autorité.

L'opérateur Railcoop, par exemple, envisageait, au moment de la notification de ses services auprès de l'Autorité, soit 18 mois avant l'horaire de service 2022, trois allers-retours quotidiens entre Lyon et Bordeaux via Guéret, mais n'a pu en obtenir que deux, avec des temps de parcours compris entre 7h30 et 7h55 au lieu des 7 heures initialement envisagées. Par ailleurs, Railcoop

<sup>129</sup> Cité par L'Echo Touristique, mercredi 16 juin 2021

souhaitait opérer une liaison de nuit sur cet itinéraire, mais ce projet n'a pas été possible car les lignes et les postes d'aiguillage y sont fermés la nuit. Si les contraintes d'exploitation légitimes du gestionnaire d'infrastructure peuvent expliquer cet état de fait, l'attribution de sillons plus contraignants et plus rares que ceux initialement envisagés entraîne, pour les opérateurs, des impacts concernant l'optimisation des circulations du matériel roulant et, par ailleurs, est susceptible de conduire à la fourniture d'un service de transport moins intéressant pour les voyageurs que celui initialement prévu.

**Ainsi, les nouveaux opérateurs disposent d'une information limitée au moment où ils doivent prendre des décisions d'investissement irréversibles** et ne reçoivent une information complète qu'au moment où le retour en arrière n'est plus possible.

**Aussi apparaît-il souhaitable, pour faciliter le développement des SLO, notamment sur lignes classiques, que le processus de commande de sillons soit le plus simple possible et que les opérateurs potentiels puissent bénéficier le plus tôt possible d'une information fiable** sur les caractéristiques techniques des voies qu'ils souhaitent utiliser, sur les capacités disponibles et sur le nombre et les caractéristiques des sillons dont ils pourront disposer.

[Le recours aux accords-cadres de capacités d'infrastructure pourrait permettre de donner de la visibilité sur plusieurs années aux entreprises ferroviaires sur leurs conditions d'exploitation](#)

**Au-delà des prévisions de service pour la première année d'exploitation, les accords-cadres de capacités d'infrastructure, prévus par l'article 42 de la directive 2012/34/UE, proposent une solution théorique à la problématique du manque de visibilité pour les nouveaux entrants** en permettant au gestionnaire d'infrastructure de contractualiser sur plusieurs années la préservation de capacités d'infrastructure et donc d'en assurer la pérennité (toutefois limitée en cas de saturation constatée au moment des attributions).

**Toutefois, aucun accord-cadre n'est actuellement en vigueur**, en France, pour des services de transport de voyageurs.

**Aussi serait-il souhaitable que cette possibilité offerte par le cadre juridique européen soit étudiée** par SNCF Réseau aux fins, le cas échéant, d'apporter une visibilité accrue et pluriannuelle aux entreprises ferroviaires sur leurs conditions d'exploitation, tant que cela s'inscrit parfaitement dans les conditions prévues par la directive.

[Une évolution du processus de répartition et d'allocation de capacités de SNCF Réseau apparaît nécessaire pour traiter au mieux les demandes concurrentes de sillons ferroviaires dans un contexte d'ouverture à la concurrence](#)

**Il est possible que, dans un cadre concurrentiel, les demandes de sillons provenant de différentes entreprises ferroviaires soient incompatibles entre elles et entraînent une situation dite de « saturation ».** Ainsi, les demandes de sillons de nouveaux opérateurs peuvent occasionner une friction, notamment avec les services historiquement fournis par SNCF Voyageurs, qui ont tendance à se répéter chaque année.

**Dans cette hypothèse, le document de référence du réseau prévoit actuellement une phase de concertation** basée sur la recherche d'un consensus en phase de construction du graphique de circulation puis, en cas de saturation constatée, des critères d'attribution reposant sur une neutralité entre les entreprises ferroviaires.

**Si seule une section de ligne a effectivement été déclarée en situation de « saturation constatée »<sup>130</sup> lors de l'horaire de service (HDS) 2020, il apparaît toutefois incontournable que SNCF Réseau poursuive la revue de son processus de répartition et d'allocation de capacité, selon une approche plus normative, dans un contexte d'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs en France. Par approche plus**

<sup>130</sup> Ligne 903000 entre St André le Gaz et Chambéry saturée entre 9h00 et 10h00 durant l'HDS 2020.

normative, il faut entendre une approche qui consiste à structurer la capacité en amont, de manière plus théorique, aux fins d'optimiser le nombre sillons offerts.

[Les nouveaux entrants doivent être accompagnés dans la vérification de la compatibilité de leurs matériels roulants avec l'infrastructure](#)

**Le droit européen et le droit national prévoient que les entreprises ferroviaires sont désormais responsables de la vérification de la compatibilité de leurs matériels roulants avec l'itinéraire qu'elles envisagent d'emprunter sur le réseau ferroviaire.** Les informations nécessaires à cette vérification doivent figurer dans le registre d'infrastructure (RINF), les spécifications techniques d'interopérabilité (STI) applicables ou bien pouvoir être obtenues auprès du gestionnaire d'infrastructure gratuitement et dans un délai raisonnable. Jusqu'à la mi-juin 2021, SNCF Réseau réalisait gratuitement les études de compatibilité pour les entreprises ferroviaires.

**Néanmoins, les entreprises ferroviaires, singulièrement les plus petites, rencontrent des difficultés pour acquérir les compétences qui leur permettraient de conduire leurs propres vérifications de compatibilité.** Toutefois, sans y avoir été contrainte par la réglementation, SNCF Réseau a publié un guide et a mis en place des formations pour accompagner les entreprises ferroviaires. Ces mesures, qui vont dans le bon sens, ne sont néanmoins pas suffisantes pour compenser le manque de moyens de certaines entreprises ferroviaires, singulièrement des nouveaux entrants. A la suite de différents avis rendus par l'Autorité, SNCF Réseau a mis en place une prestation de vérification de compatibilité. Néanmoins, les modalités et les conditions tarifaires précises de cette prestation ne sont pas encore publiées.

[Le développement du marché de la location et/ou d'un marché structuré de la vente d'occasion apparaît nécessaire pour faciliter l'accès des opérateurs alternatifs au matériel roulant ferroviaire dont ils ont besoin pour exploiter de nouveaux services librement organisés](#)

**Les nouveaux opérateurs ont besoin de matériel roulant pour exercer leur activité.** Les matériels roulants les plus adaptés au transport de voyageurs sur lignes classiques sont, pour les services de nuit, les rames dites « tractées » (locomotive + voitures) et, pour les services de jour, les rames automotrices voire tractées mais réversibles, qui permettent d'éviter des manœuvres longues et coûteuses lors de retournements. Ce type de trains permet une meilleure insertion dans les grandes gares en heures de pointe, lorsque la capacité est fortement réduite et parfois à la limite de la saturation.

**Trois solutions s'offrent théoriquement aux entreprises ferroviaires pour disposer de matériel roulant.**

- **La première consiste à acheter du matériel roulant neuf (locomotives + voitures). Cette solution peut s'avérer complexe pour un nouvel opérateur** au regard, notamment, du montant de l'investissement et des risques liés à l'incertitude du contexte, mais aussi des délais de livraison, qui s'étalent sur plusieurs années. Ainsi, l'achat de matériel neuf semble davantage indiqué pour un opérateur existant dont l'activité est pérenne et qui souhaite effectuer un renouvellement programmé de sa flotte.
- **La deuxième consiste à louer du matériel roulant. En pratique, les perspectives semblent cependant limitées** car, à l'heure actuelle, seul un loueur (AKIEM) propose des locomotives BB36000 qui ne sont *a priori* aptes que pour assurer la traction de voitures voyageurs très spécifiques<sup>131</sup> et il n'existe pas d'offre pour du matériel remorqué incluant les locomotives et les voitures.
- **La troisième consiste à acheter du matériel roulant d'occasion puis à le rénover** et à demander son autorisation de mise sur le marché (AMM), afin d'en permettre l'exploitation

---

<sup>131</sup> Il s'agit :

- des voitures Corail SNCF, en configuration de base ;

sur le marché français. Toutefois, le recours à cette solution suppose qu'il existe un marché de l'occasion. En l'absence d'un tel marché, l'achat de matériel roulant d'occasion à l'étranger est susceptible d'offrir une alternative, mais celle-ci semble limitée par le fait que ce matériel ne serait pas nécessairement apte à circuler sur le réseau français.

C'est la troisième solution qu'a retenue l'opérateur alternatif Railcoop, qui prévoit d'acheter une dizaine de rames X 72500 (composées de trois caisses) d'occasion à SNCF Voyageurs, qui en est le détenteur, et aux régions Auvergne-Rhône-Alpes et Normandie qui en ont été les financeurs.

Si, dans ce cas précis, un accord a pu être trouvé entre Railcoop et SNCF Voyageurs avec le soutien de la région Auvergne-Rhône Alpes<sup>132</sup>, il n'est pas certain que d'autres opérateurs puissent accéder à un matériel adapté à leurs besoins à l'avenir.

Il est par ailleurs important, dans le cadre de l'achat de matériel roulant d'occasion, que des engagements préalables à la contractualisation permettent aux acheteurs potentiels (i) de réaliser des visites techniques pour pouvoir apprécier l'état mécanique des rames et (ii) de recevoir tous les documents sur l'entretien qui a été réalisé, notamment l'historique de la maintenance. Une insuffisance d'informations ferait, dans le cas contraire, courir un risque important aux opérateurs, concernant notamment la disponibilité du matériel et les coûts et les délais nécessaires à sa rénovation et, partant, s'opposerait à un fonctionnement satisfaisant du marché, en raison du phénomène d'antisélection, bien documenté dans la littérature économique<sup>133</sup>.

**Aussi apparaît-il souhaitable que puisse se développer en France un marché de la location et/ou un marché structuré de la vente d'occasion de matériels roulants ferroviaires autour de règles précises, notamment concernant l'information pour les futurs acheteurs.**

---

- des voitures Trenitalia opérées par Thello (configuration spécifique avec des prises interphonie modifiées sur la locomotive).

<sup>132</sup> Le 10 avril, le président de la région Auvergne-Rhône-Alpes a confirmé son soutien à Railcoop en intervenant auprès de SNCF Voyageurs pour la vente de neuf X 72500 tricaisses à un prix compétitif. Il a émis le souhait de voir les ACC (Ateliers de construction du Centre) réaliser la rénovation souhaitée par Railcoop (Rail Passion. N° 284, mai 2021).

<sup>133</sup> Voir, notamment, George Akerlof, « *The Market for "Lemons" : Quality Uncertainty and the Market Mechanism* », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 84, no 3, 1970, p. 488-500. En présence d'asymétrie d'information sur les caractéristiques d'un bien échangé sur un marché, le marché est susceptible de ne permettre que l'échange de biens de qualité inférieure (*i.e.* les biens de qualité supérieure ne parviennent plus à être échangés sur ce marché).

La fourniture d'un accès régulé aux installations de service nécessaires à l'exploitation de SLO (centres d'entretien du matériel roulant et voies de garage) constitue un enjeu important pour favoriser le développement de ces services

**Une fois le matériel roulant en possession de l'opérateur ferroviaire, ce dernier devra en assurer la maintenance.** Quatre solutions s'offrent à lui :

- faire réaliser la maintenance par le constructeur ;
- s'il s'agit d'opérateurs historiques réalisant des trafics transfrontaliers, faire réaliser la maintenance dans le pays d'origine de l'opérateur ;
- faire réaliser la maintenance par SNCF Voyageurs sous condition que ce matériel soit connu de ce dernier ;
- construire son propre atelier de maintenance pour y assurer la maintenance par ses propres moyens.

**En première approche, la plupart des entreprises ferroviaires indiquent souhaiter assurer la maintenance de leurs matériels roulants ferroviaires par leurs propres moyens,** dans des installations d'entretien qu'elles détiennent. Cette préférence s'explique par le fait que l'organisation de la maintenance est fortement imbriquée avec la gestion des plans et opérations de transport.

**Toutefois, l'implantation d'un centre d'entretien permettant d'assurer l'ensemble des opérations de maintenance courante d'exploitation des matériels roulants nécessite un investissement initial qui peut être important<sup>134</sup> et, en l'absence d'économies d'échelle suffisantes, s'avérer non viable économiquement** dans le cadre d'une phase de développement de nouveaux services ferroviaire. De plus, l'implantation d'une installation de maintenance nécessite la disponibilité de surfaces foncières raccordables à l'infrastructure ferroviaire et positionnées géographiquement de manière appropriée par rapport à la localisation de l'exploitation des services de transport ferroviaire. Un nouvel entrant qui souhaite opérer des SLO de transport ferroviaire de voyageurs en France ne disposera généralement pas d'une taille critique suffisante pour être en mesure d'investir, dès le lancement de son service, dans des installations de maintenance.

**Aussi la fourniture d'un accès régulé aux installations d'entretien des matériels roulants de SNCF Voyageurs apparaît-elle, au moins dans un premier temps, incontournable.**

**Par ailleurs, l'accès à des voies de garage pour le matériel roulant constitue un enjeu crucial pour l'exploitation de services de transport ferroviaire.** Au-delà de l'offre de voies de garage de SNCF Réseau, il apparaît incontournable que SNCF Voyageurs développe également une véritable offre régulée, complète, d'accès à ses voies de garage, qu'elles soient situées ou non au sein des emprises des centres d'entretien des matériels roulants ferroviaires.

Les nouveaux entrants doivent pouvoir commercialiser leurs titres de transport sur les plateformes existantes

**Il n'existe pas de garantie, à l'heure actuelle, que les nouveaux entrants puissent distribuer des titres de transport autrement que par leurs propres moyens.**

**Cette circonstance est susceptible, d'une part, de limiter les possibilités d'entrée, du fait de la réduction des capacités de développement commercial de ces opérateurs et, d'autre part, de conduire à une fragmentation de l'offre du point de vue des utilisateurs, ces derniers pouvant être**

---

<sup>134</sup> Le coût d'investissement lié à l'implantation d'un centre d'entretien de matériels roulants s'élève au moins à 2 millions d'euros et peut atteindre environ 50 millions d'euros pour des matériels roulants circulant sur ligne classique, suivant la taille du centre et le nombre de trains qui peuvent y être entretenus simultanément (source : entretien avec des entreprises ferroviaires et constructeurs de matériels roulants européens).

obligés d'acheter leurs titres de transport séparément en cas de correspondance entre les services de deux opérateurs ferroviaires différents.

**Aussi apparaît-il assez incontournable que les plateformes de commercialisation de titres de transport s'engagent à commercialiser les offres des nouveaux opérateurs.**

[Le développement de l'offre conventionnée ne doit pas remettre en cause le développement de services librement organisés](#)

**Le cadre juridique européen et national prévoit que l'accès au réseau peut être interdit pour les SLO si ces derniers venaient à causer un incidence financière considérable sur un ou plusieurs contrats de service public en cours (voir fiche 4.1).**

**Toutefois, il n'existe pas de disposition prévoyant, à l'inverse, que le développement de contrats de service public ne cause pas un préjudice économique à un opérateur librement organisé déjà installé ou ayant dûment notifié un service auprès du régulateur.** Ce constat fait notamment l'objet de réflexions dans certains pays européens tels que la Suède. L'Autorité a relevé, à ce sujet, que l'étude que le Gouvernement a remise au Parlement le 21 mai 2021 portant sur le développement de nouvelles lignes de trains d'équilibre du territoire envisage la création d'un Metz-Grenoble qui serait proche du service Thionville-Grenoble notifié par l'opérateur Railcoop pour l'horaire de service 2023. Dans l'hypothèse où le Gouvernement lancerait une délégation de service public sur cette ligne, l'Autorité recommande que celle-ci ne porte pas atteinte au service proposé par Railcoop si celui-ci se concrétisait et que le projet soit plutôt envisagé, le cas échéant, sous l'angle de la complémentarité, ou à titre supplétif dans l'hypothèse où Railcoop renoncerait à son service.

## **5. Pistes d'action et recommandations**

**La réussite du développement des SLO sur lignes classiques, dans le cadre de l'ouverture à la concurrence des services domestiques de transport ferroviaire de voyageurs, requiert notamment :**

- **une amélioration sensible des conditions opérationnelles et contractuelles de l'accès à l'infrastructure ferroviaire**, s'agissant en particulier (i) de la vérification de la compatibilité des matériels roulants avec l'infrastructure sur les itinéraires envisagés, (ii) des processus de répartition de capacité et (iii) de programmation des travaux (l'arrêt des services de trains de nuit par Thello en 2020 était notamment lié à la difficulté d'obtenir des capacités de circulations stables de nuit, du fait de difficultés d'interface entre les plages travaux et les capacités commercialisables sur le réseau ferroviaire) ;
- **la poursuite des démarches/travaux assurant des conditions d'accès transparentes, non discriminatoires et performantes, du point de vue industriel et économique, aux installations de service appropriées** (en particulier les voies de garage et les installations de maintenance), y compris celles de SNCF Voyageurs ;
- **le développement de marchés secondaires pour l'achat de matériels d'occasion ou de marchés de la location de matériels roulants** appropriés pour circuler sur le réseau des lignes classiques ;
- **que de nouveaux services conventionnés ne remettent pas en cause des SLO existants ou ayant dûment notifié leur intention d'exploiter un nouveau service, et que soit privilégiée une approche complémentaire ou supplétive entre les SLO et les services conventionnés de transport ferroviaire voyageurs.**

**Directeur de la publication :** Bernard Roman

**Pilotage et coordination :** Jordan Cartier, Olivier Salesse

**Auteurs et contributeurs :** Solène Boustany, Elisabeth Cotte, Julien Coulier, Fabien Couly, Cyprien d'Harcourt, Isabelle Dechavanne, Bérangère Delom de Mézerac, Sandy Fréret, Taous Goeury, Claudia Judith, Anh Lai, Laetitia Lux, Anthony Martin, Florence Mazzoleni, Benjamin Mortet, Gaëlle Nguyen, François Pleven, Matthieu Poujol, Jean-Baptiste Tailleux, Toni Vialette

**Conception et réalisation :** LATITUDE Nantes - [www.agence-latitude.fr](http://www.agence-latitude.fr) - 0506/21

**Crédits photos :** Adobe Stock®

**Dépôt légal :** Janvier 2022

**ISSN :** En cours

L'édition 2022 de l'Étude thématique sur l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs est consultable en version numérique sur le site [autorite-transport.fr](http://autorite-transport.fr) et sur [concurrence-ferroviaire.autorite-transport.fr](http://concurrence-ferroviaire.autorite-transport.fr)



11, place des Cinq Martyrs du Lycée Buffon  
CS 30054  
75675 Paris Cedex 14

Tél. +33 (0)1 58 01 01 10

[concurrence-ferroviaire.autorite-transport.fr](http://concurrence-ferroviaire.autorite-transport.fr)

[autorite-transport.fr](http://autorite-transport.fr)