

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

Édition 2022

---

Flashez ce code pour consulter  
le site internet de l'étude



# SOMMAIRE

Édito du Président .....	P.4
Synthèse exécutive .....	P.6
Liste des recommandations .....	P.12
Méthode .....	P.16
Table des matières .....	P.19
Introduction .....	P.22
<b>1.</b> Le marché des services de transport ferroviaire de voyageurs en France suscite l'intérêt de nombreuses entreprises ferroviaires alternatives .....	<b>P.25</b>
<b>2.</b> Les efforts pour lever les obstacles à une ouverture à la concurrence réussie en matière d'accès aux infrastructures essentielles du système ferroviaire doivent être amplifiés .....	<b>P.37</b>
<b>3.</b> La montée en puissance des autorités organisatrices de transports (AOT) dans le processus d'ouverture à la concurrence des services conventionnés doit être poursuivie et accompagnée .....	<b>P.63</b>
<b>4.</b> Si l'ouverture à la concurrence des services librement organisés suscite un intérêt important de la part de nouveaux opérateurs ferroviaires, de nombreux freins restent à lever .....	<b>P.75</b>

# Édito du Président

Près de quatre ans après la publication de sa première étude thématique sur l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs et au moment où cette ouverture devient une réalité concrète, l'Autorité publie une nouvelle étude thématique sur le sujet.

Cette seconde édition ne constitue pas une simple actualisation des précédents travaux publiés en mars 2018. Établie à partir de diagnostics issus de près de quatre années d'observation minutieuse des marchés du transport ferroviaire et des conditions d'accès aux infrastructures du système ferroviaire et d'écoute permanente et attentive de l'ensemble des parties prenantes, elle porte l'ambition, au moment où de nouveaux opérateurs investissent des moyens financiers, humains et techniques importants pour offrir de nouveaux services de transport ferroviaire en France, de rappeler les conditions pour que le processus d'ouverture à la concurrence accomplisse toutes ses promesses en matière de développement des services de transport ferroviaire.

Car l'ouverture du marché n'est en aucun cas une fin en soi : en conduisant à une baisse des prix, à une amélioration de la qualité de service et au développement d'innovations, elle constitue, au contraire, un levier potentiellement très puissant d'amélioration et de développement du système ferroviaire, au bénéfice de ses usagers, comme le montrent sans ambiguïté les retours d'expérience des pays européens plus avancés dans ce processus.

Les exemples étrangers montrent également que cette dynamisation du transport ferroviaire de voyageurs bénéficie à toutes les parties prenantes, y compris l'opérateur historique. En Allemagne, par exemple, alors que les opérateurs ferroviaires alternatifs exploitent près de 40 % des services conventionnés de transport ferroviaire de voyageurs, la Deutsche Bahn a vu ses trafics et revenus croître depuis l'ouverture du marché, au début des années 1990, dans un contexte de croissance globale du marché des services de transport ferroviaire de voyageurs. Des constats similaires peuvent être effectués en Italie pour les services de transport ferroviaire à grande vitesse, ou encore en Suède, pour l'ensemble des services. Ainsi, l'ouverture à la concurrence ne se traduit pas par une simple substitution de services opérés jusqu'alors par l'opérateur ferroviaire historique par des services similaires offerts par de nouveaux entrants : au contraire, elle est le vecteur d'un nouveau souffle pour le système ferroviaire dans son ensemble.

Ce nouveau souffle peut être particulièrement bienvenu en France, où le système ferroviaire possède des réserves de capacité et présente un potentiel d'attractivité important. Ces réserves de capacité, sur un réseau – en dehors du cas spécifique de l'Île-de-France – moins intensément circulé que dans la moyenne des pays européens, existent y compris sur les lignes à grande vitesse, comme l'arrivée de Trenitalia sur l'axe le plus intensément circulé, entre Paris et Lyon, en a récemment fait la démonstration, avec un maintien de l'offre de SNCF Voyageurs et l'insertion de



## **BERNARD ROMAN**

*Président de l'Autorité  
de régulation des transports*

nouvelles circulations de Trenitalia. Quant au potentiel d'attractivité, il ressort clairement, d'une part, du nombre élevé (38) de nouveaux services librement organisés, pour l'essentiel opérés sur lignes classiques, déclarés auprès de l'Autorité par cinq opérateurs différents, dont l'opérateur historique, d'autre part, du nombre significatif de nouveaux opérateurs ayant fait part de leur intérêt pour répondre aux appels d'offres organisés par les autorités organisatrices.

Pour assurer le terrain de jeu concurrentiel le plus propice à une ouverture à la concurrence réussie, tant sur le segment des services librement organisés que sur celui des services conventionnés, une amélioration des conditions d'accès aux infrastructures essentielles et aux données pertinentes pour l'attribution de services conventionnés est indispensable. L'objectif est de permettre un usage effectif et optimal de ces infrastructures, grâce à des conditions tarifaires d'accès plus performantes, de lever les barrières à l'entrée techniques induites, notamment, par une insuffisante modernisation du réseau et de permettre à des autorités organisatrices aux compétences renforcées pour assurer le pilotage des appels d'offres et l'exécution de contrats multiples d'obtenir de l'opérateur historique la communication des données essentielles à l'attribution concurrentielle de lots de services conventionnés.

Afin de créer les conditions d'une ouverture à la concurrence réussie des services de transport ferroviaire de voyageurs, l'Autorité formule ainsi 39 recommandations. Certaines, regroupées autour de 12 « recommandations générales », lui paraissent incontournables, à court ou moyen termes.

À l'heure où les pouvoirs publics, au niveau européen comme au niveau national, affichent de grandes ambitions pour le développement du transport ferroviaire, je forme le vœu que les différentes parties prenantes puissent s'appropriier l'état des lieux que dresse cette étude et s'emparer, sans tarder, des recommandations qui y sont formulées. C'est à cette condition que la dynamique positive observée ces derniers mois avec l'entrée de Trenitalia sur le marché de la grande vitesse et l'attribution à Transdev, pour dix ans, d'un lot de services conventionnés dans la région Sud PACA, pourra s'approfondir, au bénéfice tant des usagers que de l'atteinte de son plein potentiel modal par le transport ferroviaire de voyageurs.

# Synthèse exécutive

En France, l'ouverture à la concurrence des services domestiques de transport ferroviaire de voyageurs mise en place par la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire marque l'achèvement du processus de libéralisation de ces services, une trentaine d'années après certains pays européens tels que l'Allemagne, le Royaume-Uni ou la Suède.

- **Les retours d'expérience des pays européens s'étant inscrits, de longue date, dans un processus de libéralisation montre que l'ouverture à la concurrence constitue un levier majeur de développement et de dynamisation du transport ferroviaire de voyageurs.**

**Ainsi, dans les pays où elle a été mise en œuvre, l'ouverture à la concurrence conduit généralement à une croissance de l'offre de transport ferroviaire relativement plus importante** que dans les pays qui n'ont pas libéralisé leurs marchés<sup>1</sup>. Celle-ci s'accompagne généralement d'un accroissement de la ponctualité et de la fréquence des dessertes ainsi que d'une amélioration des services à bord des trains, de l'accueil et des services en gare.

**Ce développement de l'offre est systématiquement accompagné d'une hausse significative et durable de la demande de transport ferroviaire par les voyageurs<sup>2</sup> qui profite à tous les opérateurs**, y compris l'opérateur historique. En effet, l'arrivée de nouveaux opérateurs, notamment dans le cas des services librement organisés (SLO), conduit, en pratique, davantage à un accroissement du marché dans son ensemble qu'au seul « écrémage » des services les plus rentables.

**Enfin, la concurrence a un effet positif sur les prix payés par les usagers ou les concours publics versés par les autorités organisatrices** : d'une part, elle tend, dans le cas des SLO, à exercer une pression à la baisse sur les prix payés par les usagers ; d'autre part, elle incite les opérateurs, dans le cas des services conventionnés, à réduire leurs coûts d'exploitation et conduit ainsi à une diminution des montants des financements publics afférents, à niveau constant d'offre.

- **Le système ferroviaire français présente un potentiel d'attractivité important, favorable à une ouverture à la concurrence porteuse d'une redynamisation de l'offre ferroviaire.**

**Le système ferroviaire français présente plusieurs facteurs d'attractivité dans le cadre de l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs.** Il s'appuie tout d'abord sur le deuxième réseau ferroviaire le plus important d'Europe, avec 28 100 kilomètres de lignes, derrière l'Allemagne. De plus, avec 2 600 kilomètres de lignes, le réseau à grande vitesse français est le deuxième européen, derrière celui de l'Espagne. Enfin, sa position relativement centrale en Europe et son maillage géographique constituent, pour le réseau ferroviaire français, des atouts pour l'exploitation de services de transport de voyageurs.

**Le nombre d'intentions déclarées d'entrée de nouveaux opérateurs témoigne à lui seul de l'important potentiel d'attractivité et de développement du transport ferroviaire de voyageurs en France**, identifié tant par les nouveaux entrants que par l'opérateur historique. Entre le 4 juin 2019 et le 23 juin 2021, 5 opérateurs ferroviaires différents<sup>3</sup> ont notifié auprès de l'Autorité leur intention d'opérer 38 nouveaux SLO. Seuls 3 de ces 38 nouveaux services correspondent à des services opérés sur lignes à grande vitesse (LGV)<sup>4</sup>, les 35 autres services notifiés correspondant à des services opérés sur lignes classiques, de jour ou de nuit.

**De même, un nombre significatif de nouveaux opérateurs<sup>5</sup> ont montré leur intérêt pour répondre aux appels d'offres organisés par les autorités organisatrices de transports (AOT)**, en ce qui concerne le processus d'attribution concurrentielle de lots de services conventionnés.

<sup>1</sup> Sur la période 2010-2019, le nombre de trains-km a progressé de 7 % en Allemagne, de 18 % en Italie, de 8 % au Royaume-Uni et de 16 % en Suède alors qu'il est resté stable en Belgique et qu'il a diminué de 4 % en France (source : données RMMS).

<sup>2</sup> Sur la période 2010-2019, le nombre de passagers-km a progressé d'un peu plus de 20 % en Allemagne et d'environ 30 % au Royaume-Uni et en Suède, alors qu'il a progressé d'un peu moins de 10 % en France (source : données RMMS).

<sup>3</sup> FlixBus, Le Train, Railcoop, RENFE Viajeros, SNCF Voyageurs et Trenitalia France (ex-Thello).

<sup>4</sup> Services notifiés par Trenitalia France (ex-Thello), RENFE Viajeros et Le Train.

<sup>5</sup> Arriva, Régionéo, RENFE Viajeros, Transdev et Trenitalia France (ex-Thello).

- **Alors que l'accès aux infrastructures essentielles constitue le socle principal et incontournable de toute fourniture de services de transport ferroviaire, les efforts doivent être poursuivis et amplifiés pour assurer le terrain de jeu concurrentiel le plus équitable et le plus propice à une ouverture à la concurrence réussie.**

Ces efforts concernent les conditions tarifaires et opérationnelles d'accès aux infrastructures essentielles<sup>6</sup> du système ferroviaire, ainsi que la gouvernance de leur gestion.

**S'agissant, en premier lieu, des conditions tarifaires d'accès, le niveau relativement élevé et la structure perfectible des redevances d'accès à l'infrastructure ferroviaire constituent des freins à l'attractivité du système ferroviaire français et au développement des services de transport ferroviaire de voyageurs à hauteur du potentiel de marché pour ce mode.**

Le niveau des redevances d'accès à l'infrastructure ferroviaire dépend principalement de choix politiques relatifs à la répartition des sources de financement du réseau entre subventionnements publics et redevances payées par les opérateurs. À cet égard, la France a fait le choix de faire reposer le coût complet de gestion de l'infrastructure à titre principal sur les redevances d'accès, alors que d'autres pays européens, comme la Suède, ont fait le choix d'un financement public des coûts fixes associés au réseau, plus favorable au développement de l'offre.

Dans ces conditions, la poursuite de l'évolution de la structure tarifaire apparaît prioritaire pour faire reposer le niveau élevé des majorations visant à couvrir les coûts fixes du réseau sur les segments de marché présentant la plus grande capacité contributive et, partant, limiter le plus possible les conséquences défavorables de ce choix de financement du réseau.

**Par ailleurs, si de nombreuses évolutions ont été mises en œuvre par les exploitants d'installations de service (EIS) depuis 2016, sous l'impulsion de l'Autorité, les signaux économiques émis par la tarification de l'accès aux installations de service et des prestations qui y sont fournies doivent encore être améliorés**

**afin d'en permettre un usage effectif et optimal, adapté aux besoins du marché des services de transport ferroviaire qui s'ouvre à la concurrence.**

En particulier, le modèle économique de la tarification de l'accès aux gares de voyageurs doit fournir des signaux plus incitatifs pour un usage optimisé des gares, au bénéfice des opérateurs comme du gestionnaire des gares<sup>7</sup>. De même, la tarification de l'accès aux installations d'entretien des matériels roulants exploitées par SNCF Voyageurs doit encore progresser afin d'offrir des menus tarifaires lisibles et adaptés aux différents besoins des opérateurs, du libre choix d'opérations élémentaires à la fourniture d'une offre forfaitaire tout compris.

**En deuxième lieu, les bénéfices attendus de l'ouverture à la concurrence ne pourront se matérialiser que si des conditions opérationnelles transparentes, équitables, non discriminatoires et efficaces d'accès et d'utilisation du réseau et des installations de service sont garanties aux nouveaux entrants, ce qui suppose la levée d'un certain nombre de barrières techniques à l'entrée.** Il apparaît notamment indispensable que SNCF Réseau mette en œuvre ou amplifie un certain nombre d'améliorations s'agissant de l'accès et de l'utilisation du réseau. En particulier :

**-le processus de structuration et d'attribution de la capacité doit évoluer vers une approche plus normative des besoins de circulations** des opérateurs pour favoriser une utilisation optimale de la capacité et, concrètement, offrir plus de sillons aux opérateurs;

**-le processus de gestion opérationnelle des circulations (GOC) nécessite d'être modernisé** tant du point de vue de son organisation industrielle (notamment la finalisation nécessaire du déploiement des 16 commandes centralisées du réseau en remplacement des 2 200 postes d'aiguillage, dont certains datent de la fin des années 1930) que du point de vue des processus (notamment la modernisation et la simplification souhaitable des systèmes d'information), afin d'accroître l'efficacité du système ferroviaire;

<sup>6</sup> Les infrastructures essentielles du système ferroviaire correspondent au réseau ferroviaire et aux installations de service (gares de voyageurs, installations d'entretien du matériel roulant, voies de garage, etc.).

<sup>7</sup> L'évolution de ce modèle ne doit toutefois pas conduire à renoncer aux mécanismes existants d'auto-régulation, notamment la rétrocession de la moitié du résultat courant positif des activités non régulées au bénéfice des activités régulées, qui permet de garantir une approche équilibrée s'agissant des répartitions de coûts entre activités régulées et non régulées.

**- le déploiement du système de signalisation européen, l'ERTMS, doit être poursuivi**, en particulier sur les LGV, afin d'accroître l'interopérabilité et l'intensité potentielle de l'utilisation du réseau ferroviaire au bénéfice des opérateurs, des usagers et du gestionnaire d'infrastructure, qui sera ainsi en mesure de développer ses recettes.

La capacité de SNCF Réseau à mettre en œuvre ces améliorations à moyen terme n'apparaît toutefois pas garantie, au regard des trajectoires financières prévues par le projet de contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau pour la période 2021-2030.

**En troisième lieu, la gouvernance relative à la gestion de l'infrastructure et des gares de voyageurs demeure perfectible, tant en ce qui concerne le niveau d'indépendance des gestionnaires que la définition du cadre stratégique dans lequel s'insère leur action.**

Si la loi pour un nouveau pacte ferroviaire et ses ordonnances d'application (i) ont bien transposé les dispositions des textes européens relatives aux mesures de sauvegarde de l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure dans l'exercice des fonctions essentielles et (ii) institué SNCF Gares & Connexions comme gestionnaire unique des gares, rattaché à SNCF Réseau, il apparaît que, dans les faits, la situation reste perfectible.

Ainsi, les analyses conduites par l'Autorité montrent que SNCF Réseau ne dispose pas des moyens financiers et de gouvernance propres à garantir la bonne réalisation, en toute indépendance, de ses missions. De même, si des transferts de personnels de SNCF Voyageurs vers SNCF Gares & Connexions sont en cours de mise en œuvre dans les grandes gares susceptibles d'accueillir différents types de services et opérateurs, il importe au moins tout autant que le gestionnaire unique des gares dispose d'une indépendance suffisante pour assurer son rôle dans les gares fonctionnant selon le modèle du « transporteur-intégrateur » (soit plus de 95 % des gares). Dans ces gares, où la question des transferts

d'effectifs n'est pas économiquement pertinente, SNCF Gares & Connexions doit avoir la capacité d'assurer que les différents services transversaux sont fournis de manière transparente, équitable et non discriminatoire par l'opérateur dominant, le cas échéant, aux autres entreprises, au bénéfice de la cohérence du système ferroviaire et de ses usagers.

Enfin, un soin particulier doit être apporté par l'État à la définition du cadre stratégique dans lequel s'inscrit l'action des deux gestionnaires d'infrastructures essentielles du système ferroviaire. Or, les contrats de performance successifs entre l'État et SNCF Réseau ne sont pas suffisamment précis et ambitieux en termes d'objectifs pour la consistance du réseau ferroviaire, de plan d'action industriel et organisationnel, de financements et d'incitations à la performance pour permettre au gestionnaire d'infrastructure de gérer de manière pérenne et efficiente le réseau ferré national en toute indépendance et autonomie. De même, le contrat pluriannuel prévu entre le gestionnaire unique des gares et l'État doit, d'une part, lui permettre de renforcer les moyens dont il dispose pour réaliser effectivement et efficacement sa mission et assurer l'entretien de son patrimoine, d'autre part, constituer un vecteur d'amélioration de sa performance.

- **Dans un calendrier d'ouverture à la concurrence des services conventionnés qui se resserre, les AOT doivent poursuivre leur montée en puissance et leur préparation pour procéder à l'attribution concurrentielle des lots et assurer le pilotage de conventions susceptibles d'être exploitées par des opérateurs différents.**

**À compter du 25 décembre 2023, toute nouvelle attribution à un opérateur de l'exploitation d'un service conventionné de transport ferroviaire de voyageurs devra impérativement faire l'objet d'un processus de mise en concurrence pour le marché**, à quelques exceptions près, dont la mise en œuvre est très encadrée et ne pourra être que marginale. À ce stade, le rythme et l'engagement dans le processus de mise en concurrence diffèrent d'une région à l'autre<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Une région, la région Sud, a achevé un premier exercice de mise en concurrence qui a conduit à l'attribution de deux lots – l'un à Transdev, l'autre à SNCF Voyageurs. Au moins cinq autres régions ont engagé – à des degrés divers – la préparation d'un processus de mise en concurrence.

Alors que la réussite de l'ouverture à la concurrence pour le marché repose, en premier lieu, sur un accès aux données pertinentes pour les régions, celles-ci rencontrent encore des difficultés à obtenir la communication des données relatives à l'exploitation des services conventionnés que doit fournir l'opérateur historique, comme l'Autorité a notamment pu le constater dans le cadre de l'instruction des deux demandes de règlement de différend dont elle a d'ores et déjà été saisie.

Au-delà, l'attribution concurrentielle de lots de services conventionnés par les AOT nécessite le développement d'une expertise accrue au sein des équipes chargées du pilotage des appels d'offre et de l'exécution des contrats correspondant aux différents lots attribués. De ce point de vue, les expériences européennes de libéralisation des services conventionnés peuvent offrir des enseignements utiles, notamment en ce qui concerne (i) la nécessité de mettre en place des structures dédiées et des équipes de spécialistes du système ferroviaire<sup>9</sup> plus importantes qu'elles ne le sont aujourd'hui dans les services des régions et (ii) l'intérêt de mutualiser certains moyens et compétences entre AOT afin, par exemple, de mettre en place des entités en charge de l'acquisition et de la gestion transverse des flottes de matériels roulants.

- Si l'ouverture à la concurrence des services librement organisés (SLO) suscite un intérêt important, un certain nombre de freins doivent encore être levés afin de permettre aux opérateurs de répondre au mieux au potentiel du marché qu'ils identifient.

L'entrée sur le marché des SLO se heurte à des barrières à l'entrée techniques et financières, qui s'avèrent encore plus fortes dans le cas des services à grande vitesse, notamment :

- les montants à acquitter, avant même le démarrage des services, pour financer l'achat des rames, en l'absence d'un marché d'occasion et/ou d'un marché de la location/gestion de flotte des matériels roulants ;

- le coût initial associé aux difficultés techniques que peut présenter l'implantation d'installations de maintenance du matériel roulant, qui souligne toute l'importance d'une offre régulée de maintenance de matériels roulants proposée par SNCF Voyageurs suffisamment adaptée aux besoins des opérateurs ferroviaires ;

- le manque de visibilité offerte aux opérateurs par le processus de répartition de capacités de SNCF Réseau, qui appelle à une nécessaire modernisation de l'outil industriel et des processus du gestionnaire d'infrastructure.

Le déploiement incomplet du système de signalisation européen, l'ERTMS, sur les LGV françaises<sup>10</sup> constitue une barrière technique complémentaire à l'entrée sur les services à grande vitesse, alors que les deux principaux nouveaux entrants à ce stade sont les opérateurs historiques italien (Trenitalia) - qui vient de lancer ses services à grande vitesse le 18 décembre 2020 - et espagnol (Renfe), qui prépare son entrée. Les entreprises souhaitant opérer des services internationaux à grande vitesse doivent en effet veiller à ce que leurs rames soient équipées de systèmes de contrôle-commande compatibles avec les différents systèmes nationaux de signalisation déployés sur les lignes sur lesquelles elles envisagent de circuler. Or la circulation de rames aptes à la grande vitesse, sur les LGV françaises non équipées de l'ERTMS, pour opérer de tels services, soulève d'importantes difficultés techniques, en l'absence de développement, au niveau national, des dispositifs recommandés par les règles européennes en la matière et de transparence sur les informations nécessaires au paramétrage de ces équipements.

<sup>9</sup> À titre d'illustration, en Allemagne ou au Royaume-Uni, les équipes des autorités organisatrices peuvent, le cas échéant, reprendre temporairement en régie le pilotage des lots de services conventionnés avec le personnel de l'exploitant défaillant.

<sup>10</sup> L'ERTMS est déployé sur 40 % sur réseau LGV français.

- Afin de créer les conditions d'une ouverture à la concurrence réussie des services ferroviaires de voyageurs, l'Autorité formule 39 recommandations, dont certaines, regroupées autour de 12 « recommandations générales », lui paraissent incontournables à court terme (CT) ou à moyen terme (MT).

Thématique	Recommandation générale	N°	Horizon	Acteurs en charge <sup>11</sup>
Améliorer les conditions tarifaires d'accès aux infrastructures essentielles	Améliorer la structure des redevances d'utilisation du réseau ferroviaire afin de favoriser un usage effectif et optimal de l'infrastructure.	1	CT	SNCF Réseau
	Améliorer la stabilité, la prévisibilité et les signaux économiques émis par la tarification de l'accès aux installations de service afin d'en permettre un usage effectif et optimal, adapté aux besoins du marché.	3, 4	CT/MT	SNCF Réseau SNCF G&C SNCF Voyageurs
	Fonder le niveau des redevances d'accès aux infrastructures essentielles sur des coûts de gestion de l'infrastructure optimisés pour inciter les gestionnaires à la performance.	2, 5	MT	État SNCF Réseau SNCF G&C SNCF Voyageurs
Améliorer les conditions opérationnelles d'accès aux infrastructures essentielles	Faire évoluer la structuration et la répartition des capacités (sillons) sur le réseau ferroviaire vers un processus plus transparent, plus normatif et plus stable.	7, 8	CT/MT	SNCF Réseau
	Moderniser la gestion opérationnelle des circulations sur le réseau ferroviaire.	9, 10	CT/MT	SNCF Réseau
	Améliorer la transparence et la lisibilité de l'accès aux installations et voies de service.	11, 12, 13, 14	CT	SNCF Voyageurs SNCF G&C SNCF Réseau
Améliorer la gouvernance et le cadre stratégique dans lequel s'inscrit l'action des gestionnaires d'infrastructures essentielles	Renforcer l'indépendance de SNCF Réseau.	15, 16 17, 18	CT/MT	CE/PE État/Parlement SNCF ART
	Renforcer l'indépendance de SNCF Gares & Connexions dans ses missions de gestionnaire unique des gares.	19	CT	SNCF SNCF G&C SNCF Voyageurs
	Développer au sein des contrats qui lient les deux gestionnaires d'infrastructures essentielles 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.	20	MT	État SNCF Réseau SNCF G&C
Accompagner l'ouverture à la concurrence des services conventionnés	Faciliter l'accès des AOT aux données pertinentes pour l'attribution concurrentielle de lots de services conventionnés.	25, 26, 27, 28	CT/MT	État/Parlement AOT
	Renforcer la capacité des AOT à structurer et piloter les services conventionnés dans un contexte d'ouverture à la concurrence.	29, 30, 31	CT/MT	AOT
Accompagner l'ouverture à la concurrence des services librement organisés	Favoriser le développement de sociétés 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.	33, 34	CT/MT	État
	Améliorer l'interopérabilité du réseau de lignes à grande vitesse, en accélérant le déploiement du système de signalisation européen, l'ERTMS, et en mettant en place des dispositions transitoires adaptées.	36, 37, 38, 39	CT/MT	État ERA SNCF SNCF Réseau SNCF Voyageurs Industriels

<sup>11</sup> AOT : Autorité organisatrice de transports. ART : Autorité de régulation des transports.  
CE : Commission européenne. ERA : *European Union Agency for Railways*.  
PE : Parlement européen. SNCF G&C : SNCF Gares & Connexions.

# Liste des recommandations

1	Améliorer la structure des redevances d'utilisation du réseau ferroviaire afin de favoriser un usage effectif et optimal de l'infrastructure	9	Opérer une modernisation industrielle de la gestion opérationnelle des circulations sur le réseau ferroviaire (déploiement des postes de commande centralisée du réseau, notamment)	17	Réduire au maximum le périmètre des fonctions mutualisées au niveau de la holding SNCF
2	Fonder le niveau des redevances d'utilisation du réseau ferroviaire sur des coûts de gestion de l'infrastructure optimisés	10	Moderniser et simplifier les systèmes d'information de la gestion opérationnelle des circulations	18	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
3	Améliorer la stabilité et la prévisibilité des tarifs des installations de service	11	Améliorer la transparence et la lisibilité des prestations offertes dans les gares de voyageurs	19	Renforcer l'effectivité de l'indépendance organisationnelle et décisionnelle de SNCF Gares & Connexions vis-à-vis des prestations réalisées par les autres entités du groupe SNCF, en particulier SNCF Voyageurs
4	Améliorer la cohérence entre la structure des tarifs et la structure des coûts des installations de service	12	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	20	Développer, au sein des contrats qui lient les deux gestionnaires d'infrastructures essentielles (SNCF Réseau et SNCF Gares & 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
5	Fonder le niveau des redevances des installations de service sur des coûts optimisés	13	Homogénéiser et digitaliser les modalités d'accès aux voies de garage/remisage des trains	21	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
6	Mettre en cohérence le décret applicable à la tarification des gares avec les dispositions applicables aux autres installations de service	14	Structurer une offre d'accès transparente, équitable et non discriminatoire aux voies de garage/remisage exploitées par SNCF Voyageurs	22	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
7	Faire évoluer la structuration et la répartition des capacités (sillons) sur le réseau ferroviaire vers un processus plus transparent et plus normatif	15	À défaut d'une séparation du groupe SNCF, revoir le fonctionnement du conseil d'administration de SNCF Réseau pour réduire toute influence de la part d'une autre entité du groupe SNCF	23	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
8	Poursuivre le renforcement du dispositif incitatif à la stabilité des capacités allouées (incitations réciproques)	16	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	24	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

**39 recommandations sont formulées dans le cadre du présent rapport et listées ci-après :**

<b>25</b>	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	<b>33</b>	Favoriser le développement de sociétés 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>26</b>	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 différend	<b>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>27</b>	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	<b>35</b>	Étudier la possibilité de mettre en œuvre des accords-cadres pour les services librement organisés de transport ferroviaire de voyageurs
<b>28</b>	Assurer un suivi régulier des informations transmises par les exploitants de services publics de transport ferroviaire de voyageurs	<b>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>29</b>	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	<b>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 contrôle-commande au sol et à bord des trains
<b>30</b>	Mettre en place des entités de location et de gestion de flottes de matériels roulants (ROSCO) publiques ou semi-publiques pour les services conventionnés	<b>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>31</b>	Mettre en place des contrats de service public plus incitatifs et dotés d'un système complet de reporting de la part des exploitants ferroviaires	<b>39</b>	Accélérer le déploiement de l'ERTMS sur le réseau français des LGV, y compris en envisageant des modalités de financement inédites (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])
<b>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		

 **Recommandations relatives aux conditions tarifaires d'accès aux infrastructures essentielles**

 **Recommandations relatives aux conditions opérationnelles d'accès aux infrastructures essentielles**

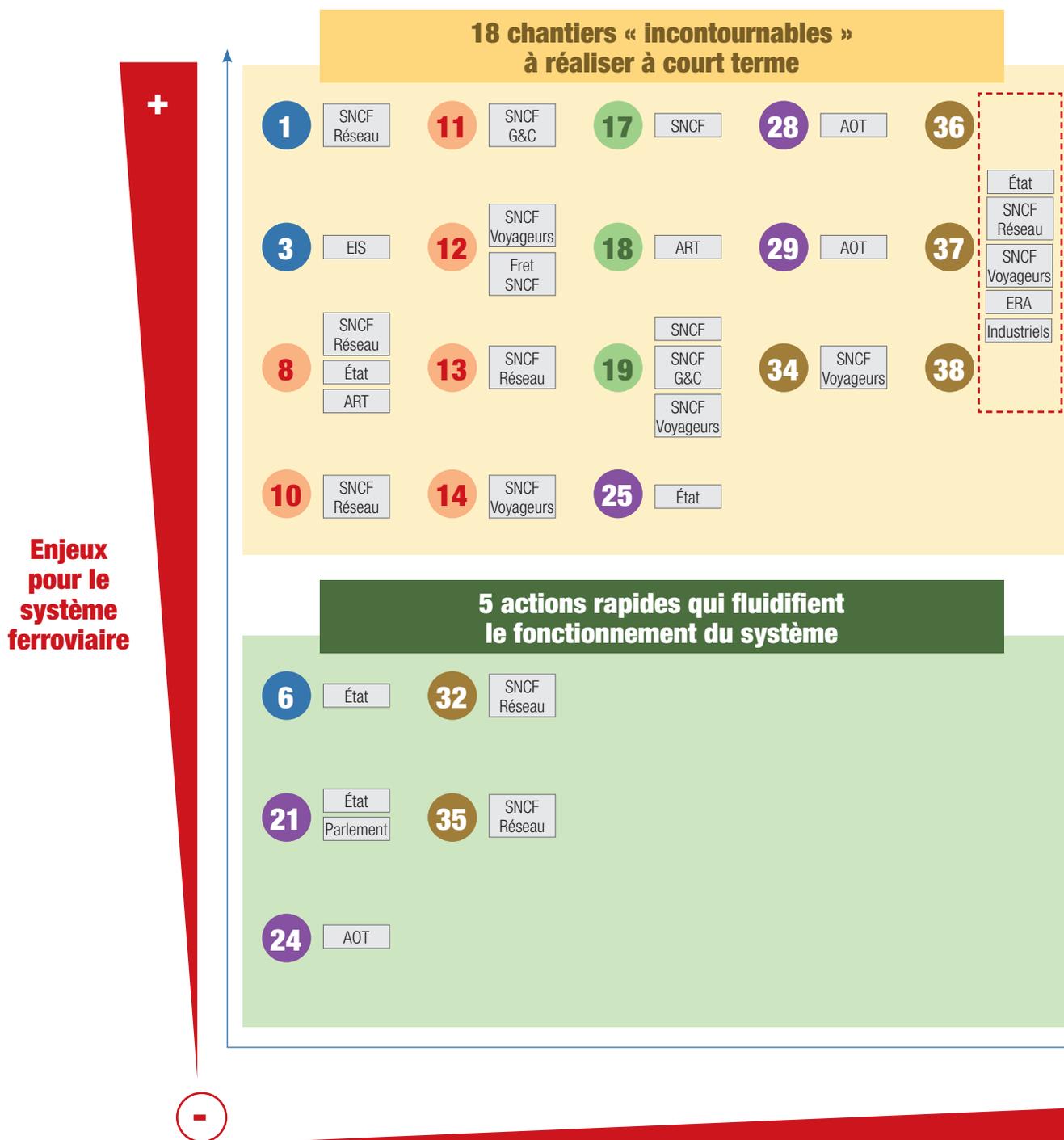
 **Recommandations relatives à la gouvernance des infrastructures essentielles**

 **Recommandations relatives à l'ouverture à la concurrence pour le marché des services conventionnés**

 **Recommandations relatives à l'ouverture à la concurrence sur le marché des services librement organisés**

# Liste des recommandations

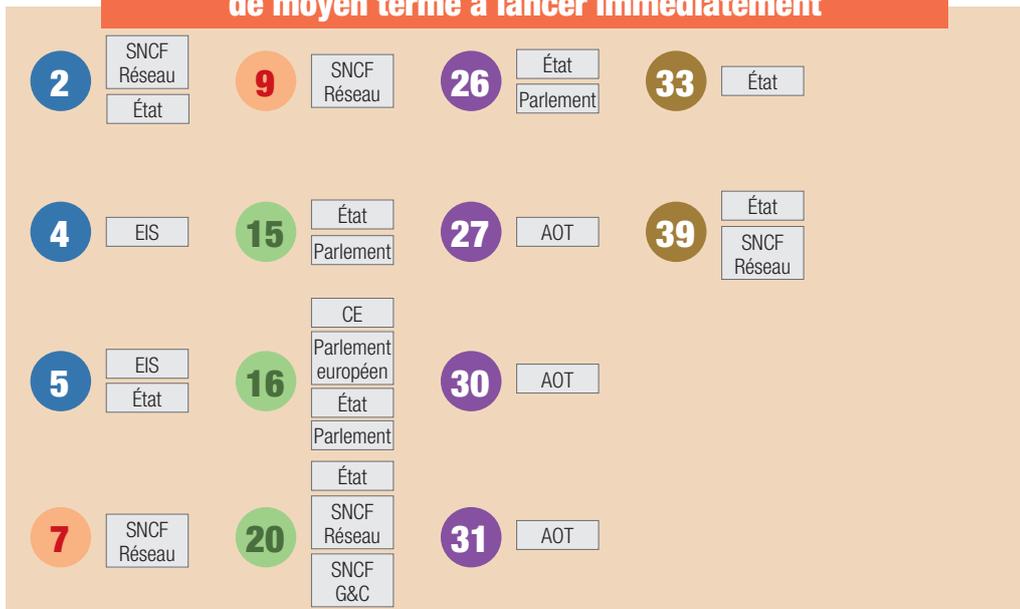
Ces 39 recommandations peuvent être regroupées selon le niveau relatif des enjeux qui leur sont associés et le niveau relatif de complexité de leur mise en œuvre. Sont également précisées les entités identifiées pour porter ces recommandations et/ou en assurer la mise en œuvre :



AOT : Autorité organisatrice de transports  
ART : Autorité de régulation des transports

EIS : Exploitants d'installations de service (SNCF Réseau, SNCF Gares & Connexions, SNCF Voyageurs)

## 14 chantiers « incontournables » de moyen terme à lancer immédiatement



## 2 chantiers de moyen terme à lancer à court terme



### Complexité de mise en œuvre

ERA : European Union Agency for Railways  
CE : Commission européenne

# Méthode

Les travaux d'élaboration de l'édition 2022 de l'étude thématique sur l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs ont été conduits de fin avril 2021 à début décembre 2021. La présente étude n'intègre donc pas les éléments de contexte du secteur du transport ferroviaire postérieurs au 2 décembre 2021, date de validation de son contenu par le collège de l'Autorité.

La réalisation de cette étude a mobilisé une équipe projet pluridisciplinaire, permettant de disposer des différentes expertises présentes au sein des services de l'Autorité, requises pour mener à bien les travaux sous différents angles (expertises économique et financière, juridique, technique et opérationnelle, analyse de marché).

Pour la réalisation de cette étude, les travaux ont été structurés selon les étapes suivantes :

- Une première étape a consisté à élaborer 19 fiches thématiques, traitant de l'ensemble des sujets abordés dans le cadre de la présente étude. Ces fiches thématiques constituent le rapport annexe de l'étude. La préparation de ces 19 fiches thématiques a été fondée sur :

- une revue de l'ensemble des avis, décisions, consultations publiques et études publiés par l'Autorité depuis 2016 ;

- l'exploitation des données collectées dont l'Autorité dispose dans le cadre de son observation du secteur du transport ferroviaire en France et dans le cadre de sa participation aux travaux du groupement des régulateurs sectoriels indépendants du secteur ferroviaire (IRG-Rail) ;

- une revue de la littérature et des publications les plus récentes disponibles sur la libéralisation des services de transport ferroviaire de voyageurs dans les différents pays européens ;

- la réalisation de 31 entretiens avec différents acteurs du secteur du transport ferroviaire en France et en Europe : 11 entreprises ferroviaires<sup>12</sup>, 2 gestionnaires d'infrastructure<sup>13</sup>, SNCF Gares & Connexions, 2 associations professionnelles représentant les entreprises ferroviaires et candidats autorisés<sup>14</sup>, Régions de France, 6 autorités organisatrices de transports (AOT) régionales<sup>15</sup>, la Fédération Nationale des Associations d'Usagers des Transports (FNAUT), la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM), l'établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF), la société Alpha Trains, les autorités de régulation économique sectorielle du transport ferroviaire allemande<sup>16</sup> et britannique<sup>17</sup>, la direction générale mobilités et transports (DG MOVE) de la Commission européenne et le groupe de travail fédéral des autorités régionales des transports allemand (BAG SPNV).

<sup>12</sup> Arriva, Eurostar, FlixTrain, Fret SNCF, Le Train, Railcoop, RENFE, SNCF Voyageurs, Thalys, Transdev, Trenitalia France (ex-Thello).

<sup>13</sup> LISEA et SNCF Réseau.

<sup>14</sup> AFRA et UTP.

<sup>15</sup> Centre-Val-de-Loire, Grand-Est, Hauts-de-France, Île-de-France Mobilités, Pays-de-la-Loire et Sud Provence-Alpes-Côte d'Azur.

<sup>16</sup> Bundesnetzagentur (BNETZA).

<sup>17</sup> Office of Rail and Roads (ORR).

- Une deuxième étape a consisté à élaborer, à la suite et sur la base des travaux de préparation des 19 fiches thématiques, un projet de rapport de synthèse, en vue d'une phase de revue contradictoire avec 8 acteurs (l'AFRA, la DGTIM, la FNAUT, Régions de France, SNCF, SNCF Réseau, SNCF Voyageurs et SNCF Gares & Connexions). Cette revue contradictoire a été réalisée dans le cadre d'auditions par le collège de l'Autorité et à partir des contributions écrites reçues en complément par certains de ces acteurs.
- La troisième et dernière étape a consisté à finaliser le rapport de synthèse et le rapport annexe (fiches thématiques) sur la base (i) des retours issus de la phase de revue contradictoire (auditions et contributions écrites) et (ii) de la prise en compte des derniers éléments d'actualité intervenus entre fin avril et début décembre 2021 (avis émis par l'Autorité, saisines de l'Autorité, notifications de nouveaux services librement organisés de transport ferroviaire de voyageurs, etc.). Les contributions écrites reçues par l'Autorité ne sont pas publiées à la demande des parties prenantes auprès desquelles la phase de revue contradictoire a été organisée.



# TABLE DES MATIÈRES

<b>1. Le marché des services de transport ferroviaire de voyageurs en France suscite l'intérêt de nombreuses entreprises ferroviaires alternatives</b> .....	<b>P.25</b>
<b>1.1. La libéralisation tardive du marché du transport ferroviaire domestique de voyageurs en France marque l'ouverture de l'un des réseaux européens les plus importants et les plus centralisés</b> .....	<b>P.26</b>
1.1.1. Le quatrième paquet ferroviaire prévoit une libéralisation en deux temps du marché du transport ferroviaire domestique de voyageurs .....	<b>P.26</b>
1.1.2. Le système ferroviaire français s'appuie sur le deuxième réseau le plus important d'Europe, caractérisé par une concentration des services en Île-de-France et sur les lignes à grande vitesse et par un emport moyen par train le plus élevé d'Europe .....	<b>P.26</b>
<b>1.2. Le système ferroviaire français suscite un fort intérêt en raison de nombreux gisements de trafic à exploiter</b> .....	<b>P.29</b>
1.2.1. Depuis 2019, six opérateurs ferroviaires, dont cinq nouveaux, ont notifié à l'Autorité leur intention d'exploiter trente-huit nouveaux services ferroviaires librement organisés et au moins trois opérateurs ferroviaires alternatifs additionnels envisagent de se positionner sur les services conventionnés .....	<b>P.29</b>
1.2.2. Un potentiel inexploité du système de transport ferroviaire français pourrait expliquer son attractivité pour le développement de services par de nouveaux entrants .....	<b>P.29</b>
<b>1.3. Dans un contexte favorable à sa mise en œuvre, la libéralisation peut constituer un levier conduisant à renforcer l'attractivité et la performance du mode ferroviaire au bénéfice de la mobilité des voyageurs</b> .....	<b>P.30</b>
1.3.1. Les enseignements sur longue période des expériences européennes de libéralisation des services de transport ferroviaire de voyageurs témoignent de l'importance des bénéfices qui peuvent en être retirés mais aussi du temps long dans lequel s'inscrit ce processus .....	<b>P.30</b>
1.3.2. Premier enseignement : la libéralisation s'accompagne généralement d'une hausse significative et durable de la demande de transport ferroviaire qui profite à tous les opérateurs .....	<b>P.31</b>
1.3.3. Deuxième enseignement : l'offre et la qualité des services de transport de voyageurs profitent de la libéralisation .....	<b>P.32</b>
1.3.4. Troisième enseignement : la libéralisation tend à diminuer les coûts des services de transport ferroviaire mais l'effet sur les tarifs diffère selon les services considérés .....	<b>P.33</b>

## TABLE DES MATIÈRES (suite)

<b>2. Les efforts pour lever les obstacles à une ouverture à la concurrence réussie en matière d'accès aux infrastructures essentielles du système ferroviaire doivent être amplifiés</b> .....	<b>P.37</b>
<b>2.1.</b> Si des avancées ont été obtenues ces dernières années sur le versant tarifaire de l'accès à l'infrastructure et aux installations de service ferroviaires, il est nécessaire de renforcer encore l'efficacité des signaux économiques .....	<b>P.39</b>
2.1.1. La tarification de l'accès à l'infrastructure ferroviaire doit favoriser son utilisation optimale par les services ferroviaires et contribuer à son financement global sans toutefois écarter les segments de services ferroviaires susceptibles d'acquitter au moins le coût directement imputable à leurs circulations .....	<b>P.39</b>
2.1.2. La structure et le niveau des tarifs d'accès aux installations de service et aux prestations qui y sont fournies doivent être cohérents avec les besoins des opérateurs ferroviaires .....	<b>P.45</b>
<b>2.2.</b> Le versant opérationnel de l'accès à l'infrastructure et aux installations de service ferroviaires reste caractérisé par un parcours compliqué pour les entreprises ferroviaires, dont la transparence et l'efficacité doivent impérativement être améliorées .....	<b>P.48</b>
2.2.1. La gestion de l'infrastructure ferroviaire doit être modernisée et rendue plus flexible pour améliorer la performance et la qualité des services de transport ferroviaire .....	<b>P.48</b>
2.2.2. Les conditions d'accès aux installations de service ferroviaires se sont améliorées ces dernières années mais des avancées sont encore nécessaires pour lever tous les freins à l'entrée de nouveaux opérateurs ferroviaires .....	<b>P.51</b>
<b>2.3.</b> La gouvernance des infrastructures essentielles apparaît perfectible s'agissant des conditions de l'indépendance des gestionnaires de l'infrastructure ferroviaire et des gares et en l'absence de cadre stratégique clair pour la performance du système ferroviaire .....	<b>P.55</b>
2.3.1. Afin d'assurer une utilisation optimale du réseau dans un contexte d'ouverture à la concurrence, le gestionnaire d'infrastructure doit être doté des moyens financiers et de gouvernance, propres à garantir la bonne réalisation, en toute indépendance, de ses missions et être incité, par un contrat de performance ambitieux et crédible ou tout autre dispositif approprié, à atteindre des objectifs de performance .....	<b>P.55</b>
2.3.2. Le gestionnaire des gares doit être doté de tous les moyens humains, techniques, financiers et de pilotage pour réaliser effectivement et efficacement ses missions et se voir assigner des objectifs stratégiques à court et moyen termes fixés notamment dans le cadre du contrat pluriannuel conclu avec l'État .....	<b>P.57</b>
<b>2.4.</b> Recommandations à court terme (CT) et à moyen terme (MT) .....	<b>P.59</b>

<b>3. La montée en puissance des autorités organisatrices de transports (AOT) dans le processus d'ouverture à la concurrence des services conventionnés doit être poursuivie et accompagnée</b> .....	<b>P.63</b>
<b>3.1.</b> Le rythme et l'engagement dans le processus de mise en concurrence pour le marché des services de transport conventionnés de voyageurs différent d'une AOT à l'autre .....	<b>P.64</b>
<b>3.2.</b> Si 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 offrent des opportunités pour les AOT, elles font également peser des risques pour la performance globale du système .....	<b>P.66</b>
<b>3.3.</b> L'accès aux données pertinentes 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 .....	<b>P.69</b>
<b>3.4.</b> Le processus d'ouverture à la concurrence pour le marché constitue, pour les AOT, une opportunité historique de développer une compétence opérationnelle accrue leur permettant de piloter efficacement des conventions opérées par différents exploitants et de jouer pleinement un rôle d'architecte des services conventionnés .....	<b>P.71</b>
<b>3.5.</b> Recommandations à court terme (CT) et à moyen terme (MT) .....	<b>P.72</b>
<b>4. Si l'ouverture à la concurrence des services librement organisés suscite un intérêt important de la part de nouveaux opérateurs ferroviaires, de nombreux freins restent à lever</b> .....	<b>P.75</b>
<b>4.1.</b> 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, qu'il convient d'encourager au bénéfice des usagers et de la collectivité dans son ensemble .....	<b>P.76</b>
<b>4.2.</b> L'entrée sur le marché des services de transport de voyageurs à grande vitesse constitue un parcours semé de difficultés techniques au cœur du système ferroviaire français, qu'un ensemble d'actions permettrait cependant d'atténuer .....	<b>P.79</b>
<b>4.3.</b> L'entrée sur le marché des services de transport de voyageurs sur ligne classique bénéficie de conditions favorables qui doivent être renforcées .....	<b>P.82</b>
<b>4.4.</b> Recommandations à court terme (CT) et à moyen terme (MT) .....	<b>P.84</b>

# Introduction

**La France est l'un des derniers pays européens à libéraliser son marché domestique du transport ferroviaire de voyageurs.** En Europe, certains pays tels que l'Allemagne, l'Autriche, le Royaume Uni ou la Suède ont même ouvert ce marché à la concurrence depuis plus de vingt-cinq ans. Hormis la Belgique et la Suisse, les voisins européens ont tous ouvert la fourniture des services domestiques de transport ferroviaire de voyageurs à la concurrence.

**Cette libéralisation fait suite à l'adoption du quatrième paquet ferroviaire au niveau européen en 2016<sup>18</sup> et à sa transposition en droit national, dans le cadre de la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire et de ses textes d'application.** Ainsi, les services domestiques français de transport ferroviaire de voyageurs sont désormais ouverts à la concurrence, depuis le 13 décembre 2020 (horaire de service 2021) pour les services librement organisés<sup>19</sup>, dans le cadre d'une concurrence sur le marché (concurrence en « open access »), et depuis le 3 décembre 2019 pour les services conventionnés<sup>20</sup>, dans le cadre d'une concurrence pour le marché.

**En mars 2018, dans le contexte de la préparation de la transposition du quatrième paquet ferroviaire, l'Autorité publiait quatre livrets sur l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs en France<sup>21</sup>.** Ces livrets avaient pour ambition, sur la base d'un parangonnage européen et d'un état des lieux du système ferroviaire français, de poser les enjeux, d'identifier les facteurs clés de succès et les points d'attention spécifiques dans le contexte de la libéralisation à venir et de formuler un certain nombre d'éclairages et de recommandations à destination des acteurs du système ferroviaire et des pouvoirs publics.

**Près de quatre ans après la publication de ces quatre livrets, la quasi-totalité des textes réglementaires destinés à l'application de la loi pour un nouveau pacte ferroviaire a été publiée<sup>22</sup>,** posant les bases d'un nouveau cadre pour le système ferroviaire en vue de son ouverture à la concurrence et renforçant le rôle des autorités organisatrices de transports (AOT) régionales.

**L'arrivée de nouveaux opérateurs exploitant des services domestiques de transport ferroviaire de voyageurs, encore assez lointaine et abstraite, voire hypothétique, en 2018, devient à présent une réalité.** Un premier opérateur alternatif, Transdev, a remporté, dans le cadre d'un processus d'attribution concurrentielle, l'exploitation, à partir de 2025 et pour dix ans, d'un lot de services conventionnés dans la région Sud Provence-Alpes-Côte d'Azur. L'opérateur ferroviaire historique italien, Trenitalia, a lancé, le 18 décembre 2021, l'exploitation commerciale de services librement organisés à grande vitesse entre Paris et Lyon avec des prolongements jusqu'à Milan. En outre, au-delà de ces deux situations emblématiques, de nombreux opérateurs ferroviaires s'engagent aujourd'hui concrètement en se préparant à participer aux processus d'appels d'offres des AOT régionales, d'une part, et en préparant activement l'exploitation de services librement organisés sur ligne à grande vitesse ou sur ligne classique, d'autre part. Par ailleurs, une petite moitié des AOT régionales s'est engagée ou est sur le point de s'engager dans le processus d'attribution concurrentielle de l'exploitation de services conventionnés de transport ferroviaire de voyageurs.

**Si le nombre d'acteurs qui s'engagent activement dans ce processus d'ouverture laisse planer peu de doutes quant au potentiel d'attractivité du système**

<sup>18</sup> En particulier la directive (UE) 2016/2370 du 14 décembre 2016.

<sup>19</sup> Selon les dispositions de la directive (UE) 2016/2370 du 14 décembre 2016, les entreprises ferroviaires autres que SNCF Voyageurs, envisageant d'opérer des services de transport ferroviaire de voyageurs librement organisés ont eu la possibilité de réserver des capacités sur le réseau ferroviaire français à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2019. L'application des modalités du processus de réservation de capacités prévu par le document de référence de SNCF Réseau conduit à une exploitation de ces services à partir du 12 décembre 2020, début de l'horaire de service 2021.

<sup>20</sup> Date à partir de laquelle les autorités organisatrices de transports (AOT) avaient la possibilité de recourir à un processus d'attribution concurrentielle pour le choix d'une entreprise ferroviaire chargée de l'exploitation de services conventionnés.

<sup>21</sup> Ces livrets sont accessibles à l'adresse : <https://www.autorite-transport.fr/etudes-thematiques/>

<sup>22</sup> La loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités et ses décrets d'application ont également apporté quelques compléments au nouveau cadre pour le système ferroviaire en vue de son ouverture à la concurrence et renforcé le rôle des AOT régionales (transferts de missions de gestion de l'infrastructure et de gestion de certaines gares aux AOT).

**ferroviaire français, le cheminement des nouveaux opérateurs dans ce processus d'ouverture se heurte à des difficultés de plusieurs ordres et comporte de nombreuses incertitudes.**

**L'enjeu pour le système ferroviaire français consiste ainsi, à présent, à transformer des intentions et des préparations en entrées effectives et réussies** de nouveaux opérateurs ferroviaires sur les différents segments des marchés du transport ferroviaire de voyageurs, leviers d'un accroissement de la performance du système ferroviaire au bénéfice des utilisateurs de ce système et, plus largement, de la mobilité des personnes.

**Dans ce contexte, près de quatre ans après la publication de ses premiers livrets relatifs à l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs, l'Autorité propose de revisiter et d'actualiser les différents thèmes, diagnostics et recommandations qu'elle avait formulés en mars 2018.** Les quatre livrets thématiques élaborés par l'Autorité proposaient alors d'apporter une réponse à la problématique des conditions de réussite de l'ouverture à la concurrence des services domestiques de transport ferroviaire de voyageurs. Ces livrets portaient sur (i) les enseignements européens, (ii) les obstacles à lever pour une ouverture à la concurrence réussie, (iii) les conditions d'une ouverture à la concurrence efficace des services conventionnés et (iv) les questions posées par l'ouverture à la concurrence des services commerciaux.

**En 2022, l'enjeu pour l'Autorité, dans ce rapport, consiste à questionner le processus d'ouverture à la concurrence en cours,** à mesurer les écarts entre la situation constatée à date et les bonnes pratiques vers lesquelles il conviendrait de tendre, dans un contexte législatif et réglementaire désormais posé, afin de formuler toutes les recommandations utiles.

**Les résultats des travaux conduits dans le cadre de la présente étude sont structurés autour de quatre thèmes complémentaires :**

**- un premier thème relatif à la présentation du panorama pré-concurrentiel des marchés des services de transport ferroviaire de voyageurs en France en 2021.** Ce panorama montre qu'en

dépit de la crise sanitaire qui affaiblit les services établis, de nouveaux opérateurs se préparent activement à investir dans un large spectre de services ferroviaires ;

**- un deuxième thème majeur afférent à l'accès aux infrastructures essentielles du système ferroviaire.** Ces travaux témoignent de la nécessité de poursuivre les efforts pour lever les obstacles à une ouverture à la concurrence réussie : si le cadre législatif et réglementaire fixe désormais des règles du jeu de l'ouverture à la concurrence en France, de nombreuses problématiques organisationnelles, de gouvernance, techniques, économiques et financières demeurent et peuvent potentiellement fragiliser - sinon obérer - le processus d'ouverture en cours ;

**- un troisième thème dédié à la montée en puissance des AOT dans le processus d'ouverture à la concurrence des services conventionnés.** Si de plus en plus d'AOT s'engagent dans le processus d'ouverture à la concurrence de leurs services conventionnés, les enjeux techniques et économiques liés à l'exécution des futurs services apparaissent déterminants pour la réussite du processus d'ouverture ;

**- un quatrième thème dédié à l'ouverture à la concurrence des services librement organisés.** L'ouverture à la concurrence des services librement organisés en France attire un nombre important d'acteurs en comparaison de ce qui a pu être observé dans les pays européens ayant libéralisé ces services auparavant (deux à trois opérateurs pour les services à grande vitesse, au moins trois acteurs pour les services sur ligne classique), mais un certain nombre de barrières techniques et économiques persistantes peuvent décourager les vocations d'entrée, voire obérer la possibilité de développer des services.

**Le présent document propose une synthèse des principaux éléments d'éclairage et de diagnostic ainsi que des recommandations attachées à ces différents thèmes.** Une présentation plus détaillée de ces éléments est proposée, en annexe, sous la forme de dix-neuf fiches thématiques.

**ÉTUDE**

# sur l'ouverture à la concurrence

des services de transport  
ferroviaire de voyageurs





# 1.

## Le marché des services de transport ferroviaire de voyageurs en France suscite l'intérêt de nombreuses entreprises ferroviaires alternatives

### 1.1.

La libéralisation tardive du marché du transport ferroviaire domestique de voyageurs en France marque l'ouverture de l'un des réseaux européens les plus importants et les plus centralisés ..... P.26

### 1.2.

Le système ferroviaire français suscite un fort intérêt en raison de nombreux gisements de trafic à exploiter ..... P.29

### 1.3.

Dans un contexte favorable à sa mise en œuvre, la libéralisation peut constituer un levier conduisant à renforcer l'attractivité et la performance du mode ferroviaire au bénéfice de la mobilité des voyageurs .. P.30

# 1.

## 1.1. La libéralisation tardive du marché du transport ferroviaire domestique de voyageurs en France marque l'ouverture de l'un des réseaux européens les plus importants et les plus centralisés

### 1.1.1. Le quatrième paquet ferroviaire prévoit une libéralisation en deux temps du marché du transport ferroviaire domestique de voyageurs

**Le calendrier de l'ouverture à la concurrence des services domestiques du transport ferroviaire de voyageurs prévoit une libéralisation des services librement organisés et des services conventionnés en deux temps.** Conformément aux dispositions de la 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 :

- s'agissant de 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 à partir du 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 ;

- s'agissant de l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs conventionnés organisés dans le cadre d'une concurrence pour le marché :

- depuis le 3 décembre 2019 et jusqu'au 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 dans le règlement (UE) 2016/2338 du 14 décembre 2016 modifiant le règlement (CE) 1370/2007 du 23 octobre 2007 en ce qui concerne l'ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer et sous réserve que celles-ci soient autorisées dans le droit national.

### 1.1.2. Le système ferroviaire français s'appuie sur le deuxième réseau le plus important d'Europe, caractérisé par une concentration des services en Île-de-France et sur les lignes à grande vitesse et par un emport moyen par train le plus élevé d'Europe

**Le réseau ferroviaire français compte 28 100 kilomètres de lignes<sup>23</sup>, se situant, sur ce critère, à la deuxième place des pays européens, derrière l'Allemagne, dont le réseau compte près de 41 000 kilomètres de lignes.** En outre, avec 2 600 kilomètres de lignes, le réseau à grande vitesse français est également le deuxième plus important d'Europe, derrière l'Espagne, dont le réseau à grande vitesse s'étend sur 2 800 kilomètres de lignes, et devant l'Allemagne et l'Italie, dont les réseaux à grande vitesse s'étendent respectivement sur 1 100 kilomètres et 960 kilomètres de lignes.

**Si, du point de vue de son maillage, le réseau ferroviaire français se situe dans la moyenne européenne, il affiche une utilisation moindre par les services de transport de voyageurs ainsi que d'importantes disparités d'utilisation par ces services.** Avec près de 37 circulations quotidiennes de trains de voyageurs par kilomètre de ligne et par jour, l'intensité des circulations est plus faible que la moyenne observée en Europe, qui s'établit à 44 circulations quotidiennes de trains de voyageurs par kilomètre de ligne et par jour.

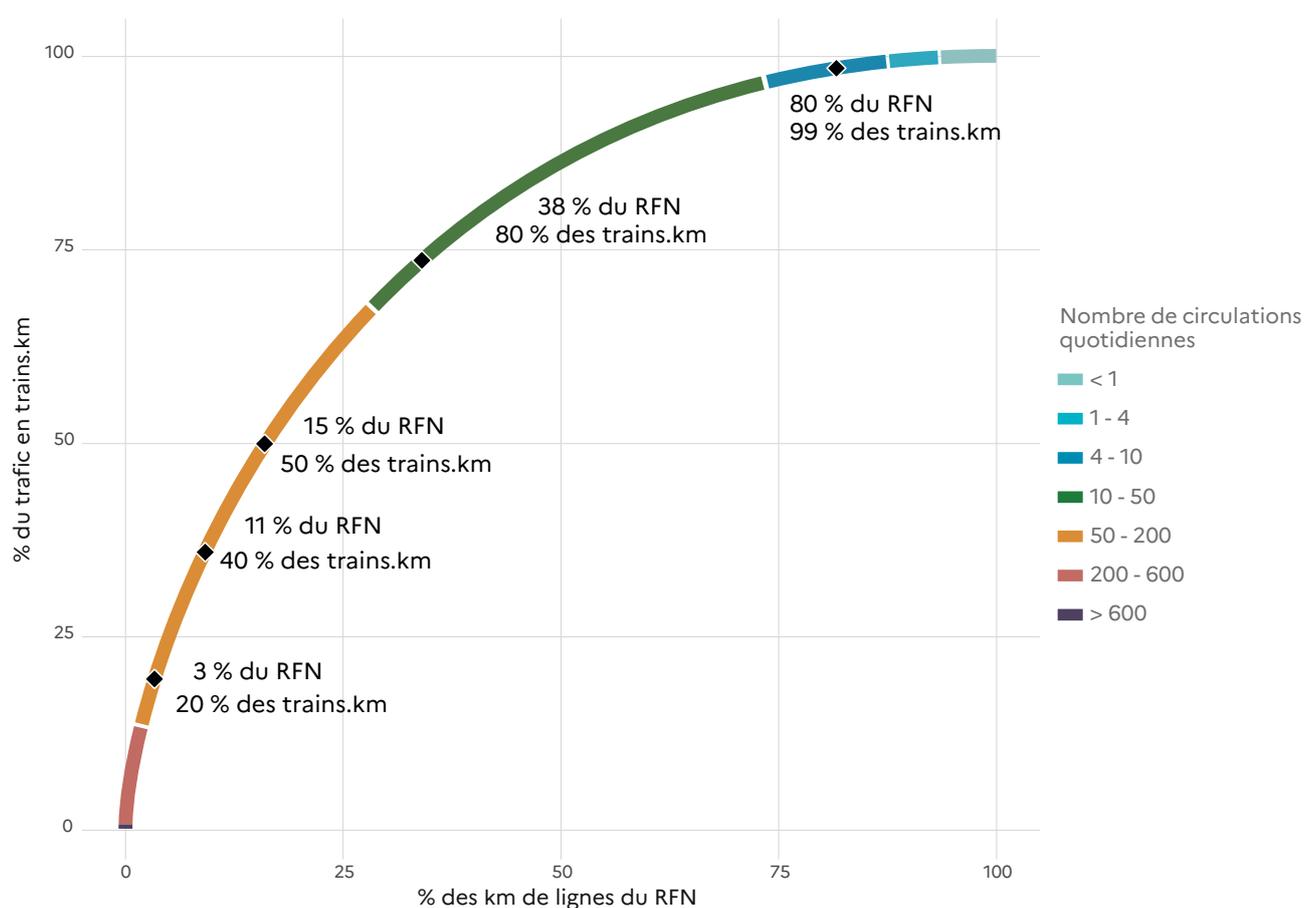
<sup>23</sup> Source : SNCF Réseau, données 2019.

## Le marché des services de transport ferroviaire de voyageurs en France suscite l'intérêt de nombreuses entreprises ferroviaires alternatives

En outre, en France, l'intensité moyenne d'utilisation du réseau ferroviaire par les services de transport de voyageurs masque d'importantes variations : d'un côté, près de 30 % du réseau ferroviaire se caractérise par un niveau d'utilisation supérieur à 50 circulations quotidiennes de trains de voyageurs par kilomètre de ligne tandis que, de l'autre, 25 % du réseau ferroviaire se caractérise par un niveau d'utilisation inférieur à

10 circulations quotidiennes de trains de voyageurs par kilomètre de ligne. Cette hétérogénéité peut être, en partie, expliquée par des fréquences de voyages en train très différentes entre les habitants d'Île-de-France et ceux des autres régions françaises, mais également par la structure socio-économique du territoire français.

### L'INTENSITÉ DE L'USAGE DU RÉSEAU FERRÉ NATIONAL (RFN) EN FRANCE



**La part modale du transport ferroviaire, en France, au sein des autres modes de transport « plafonne » depuis des années à 10 %**, même si, avant la crise sanitaire de 2020, qui a touché la France comme

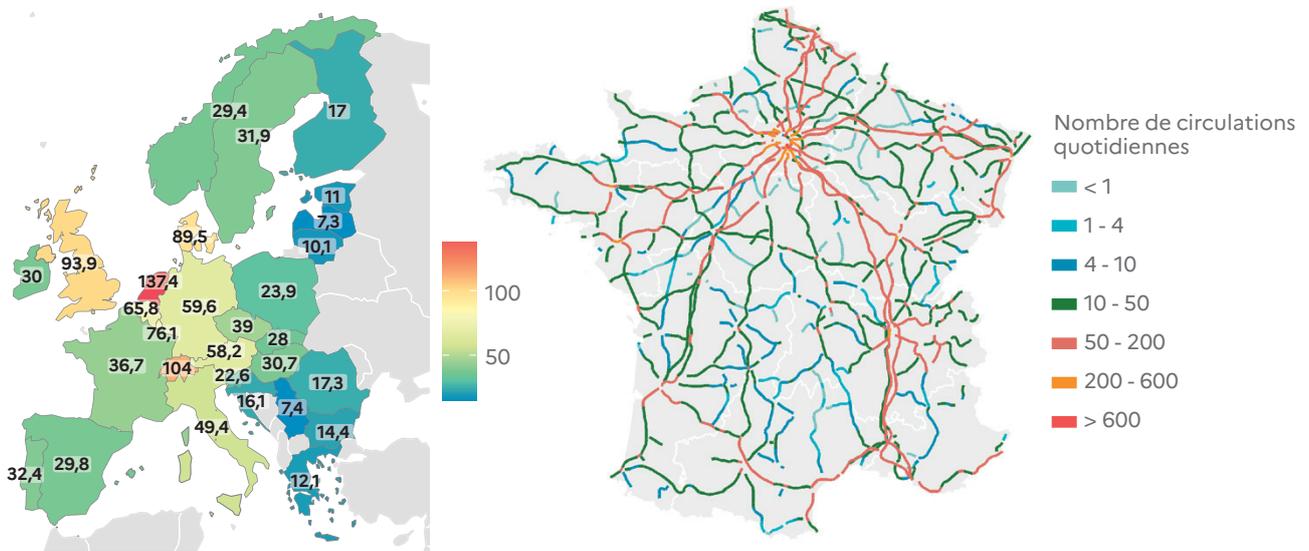
l'ensemble des autres pays européens, le mode ferroviaire y a connu une croissance relativement soutenue.

# 1.

**L'emport moyen des trains, en France, est le plus élevé d'Europe**, ce qui explique qu'en termes de nombre de voyageurs.kilomètres, le marché du transport ferroviaire de voyageurs français est comparable au marché allemand et supérieur à celui des autres pays européens voisins, en dépit d'une intensité d'utilisation

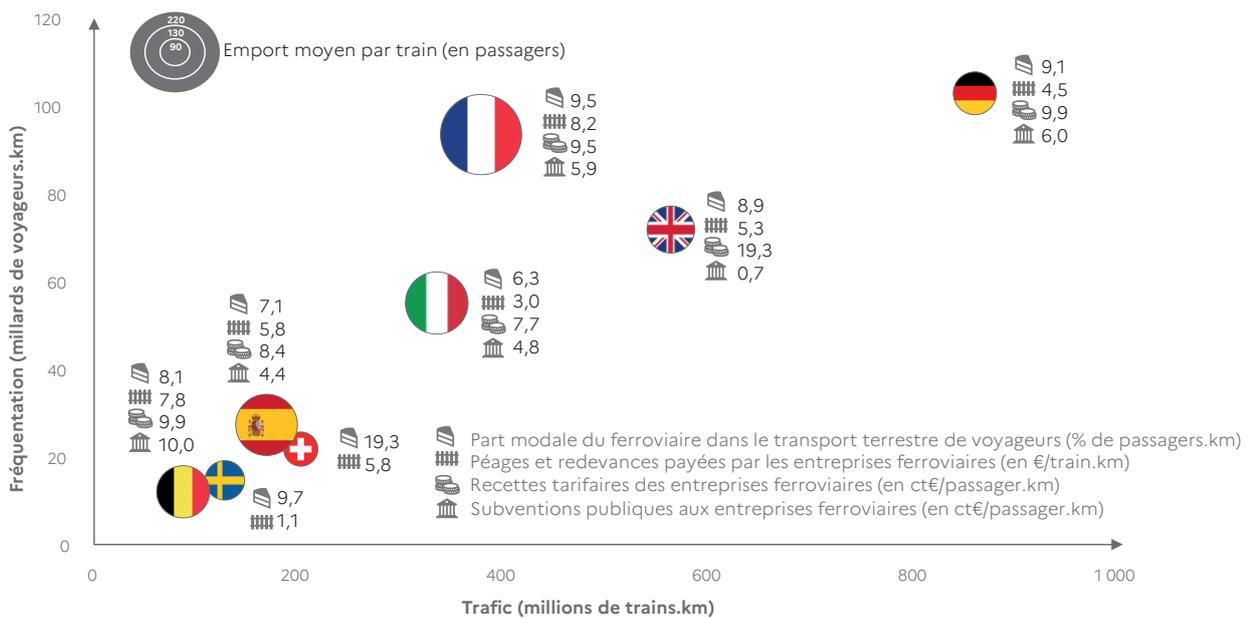
du réseau ferroviaire en moyenne plus faible. Cette situation génère, pour les entreprises ferroviaires, des revenus élevés par circulation de train, à la fois pour les services conventionnés et pour les services librement organisés. Ces éléments sont représentés dans le graphique ci-après.

## NOMBRE DE CIRCULATIONS QUOTIDIENNES PAR KM DE LIGNE POUR LE TRANSPORT DE VOYAGEURS (À GAUCHE) ET DISTRIBUTION PAR LIGNE EN FRANCE (À DROITE)



Sources : ART à partir des données de SNCF Réseau (2019), IRG-Rail (2019).

## COMPARAISON EUROPÉENNE DES SERVICES DE TRANSPORT FERROVIAIRE DE VOYAGEURS



Sources : ART, IRG-Rail (2019), Eurostat (2018).

## 1.2. Le système ferroviaire français suscite un fort intérêt en raison de nombreux gisements de trafic à exploiter

### 1.2.1. Depuis 2019, six opérateurs ferroviaires, dont cinq nouveaux, ont notifié à l'Autorité leur intention d'exploiter trente-huit nouveaux services ferroviaires librement organisés et au moins trois opérateurs ferroviaires alternatifs additionnels envisagent de se positionner sur les services conventionnés

L'Autorité a reçu des notifications d'intentions d'exploitations<sup>24</sup> de la part de cinq opérateurs ferroviaires alternatifs 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) : FlixTrain (qui a toutefois reporté son intention d'entrée à une date ultérieure), la société Le Train, Railcoop, Trenitalia France (ex-Thello), RENFE Viajeros. Au nombre de trente-huit fin novembre 2021, ces notifications, de la part de nouveaux opérateurs, témoignent de leur intérêt pour le marché français.

SNCF Voyageurs a également notifié à l'ART son intention d'exploiter deux nouveaux services librement organisés sur ligne classique (Paris-Lyon et Paris-Nantes via Saint-Pierre-des-Corps ou Le Mans), dans ce contexte de multiplication des déclarations d'intentions, en dépit de la crise sanitaire.

En outre, courant 2021, un nouvel opérateur ferroviaire potentiel, la start-up Midnight Trains, a indiqué vouloir développer, d'ici 2024, des services de trains de nuit dans le cadre d'un modèle adapté par rapport aux attentes actuelles des voyageurs susceptibles d'utiliser de tels services.

### 1.2.2. Un potentiel inexploité du système de transport ferroviaire français pourrait expliquer son attractivité pour le développement de services par de nouveaux entrants

En premier lieu, et de manière évidente, le réseau ferroviaire français est propice à l'exploitation de services de transport ferroviaire à grande vitesse. Les métropoles et villes desservies par le réseau français des lignes à grande vitesse sont susceptibles d'assurer une viabilité économique satisfaisante à l'exploitation de services à grande vitesse. Les modalités d'exploitation de ces lignes par SNCF Voyageurs, qui privilégie le remplissage de ses trains à grande vitesse à leur fréquence, laisse à de nouveaux

L'arrêt total officiel, depuis le 1er juillet 2021, des services internationaux librement organisés, sur ligne classique, de trains de jour (Paris-Nice-Milan) et de nuit (Paris-Venise), exploités par la société Thello depuis 2010, vient tempérer ce tableau d'ensemble. Toutefois, il convient de préciser que la maison mère de Thello, l'opérateur historique italien Trenitalia, concentre aujourd'hui ses forces en France sur le développement de son offre de services à grande vitesse entre Paris et Milan, via Lyon, proposée depuis la fin de l'année 2021.

L'intégration des acteurs qui ont déclaré leur intérêt pour l'exploitation de services de transport ferroviaire de voyageurs conventionnés fait croître d'au moins trois le nombre de nouveaux entrants potentiels (Arriva, Régionéo [co-entreprise formée par RATP Dev/Getlink] et Transdev), portant à au moins neuf le nombre d'acteurs ayant annoncé leur intérêt pour le marché français.

opérateurs des capacités disponibles pour exploiter de nouveaux services à grande vitesse. Toutefois, le coût d'entrée sur de tels services est très élevé. Ce sont essentiellement d'autres opérateurs historiques de pays voisins, exploitant déjà des services de transport ferroviaire à grande vitesse dans ces pays (Trenitalia en Italie et Renfe en Espagne), qui ont ainsi le plus de facilités pour lancer et opérer le développement de nouveaux services à grande vitesse en France.

<sup>24</sup> Devant être transmises 18 mois avant l'horaire de service concerné.

# 1.

**En deuxième lieu, l'attractivité du système ferroviaire français pour l'exploitation de services librement organisés de transport domestique de voyageurs sur ligne classique, qui a suscité jusqu'à ce jour l'intérêt de quatre acteurs (FlixTrain, Railcoop, Le Train et Midnight Trains), peut être expliquée par la désaffection progressive de l'exploitation de tels services par l'opérateur historique, ces dernières années, en dépit du maintien d'une demande potentielle (arrêt total, fin 2020, du service librement organisé « Intercités 100 % Eco », arrêt progressif des services de trains de nuit, arrêt des services auto/train). Les plans d'affaires des nouveaux opérateurs ferroviaires désireux d'exploiter des services librement organisés sur le réseau des lignes classiques illustrent, au moins potentiellement, l'existence d'un marché « adressable » pour de tels services. Le développement, en France, de services librement organisés de covoiturage ou de transport longue distance par autocar vient, en outre, plutôt confirmer la possibilité de développer des services librement organisés de transport ferroviaire de voyageurs sur longue distance.**

**En troisième et dernier lieu, il semble également que des gisements de développement existent s'agissant des services conventionnés de transport de voyageurs.**

Cette analyse est, en particulier, partagée par les cinq régions qui se sont lancées ou se préparent à se lancer dans l'attribution concurrentielle de lots de services conventionnés de transport ferroviaire (Sud Provence-Alpes-Côte d'Azur, Hauts-de-France, Grand Est, Pays de la Loire et Île-de-France). Ces régions envisagent notamment le processus d'ouverture à la concurrence pour le marché des services conventionnés de transport ferroviaire de voyageurs comme un facteur de développement de l'offre. Par exemple, la région Pays de la Loire prévoit une hausse du trafic ferroviaire de 90 % d'ici 2030, sur l'ensemble des lots qu'elle souhaite soumettre à attribution concurrentielle par appels d'offres (services de Tram-train et Sud Loire). Les retours d'expérience issus des pays européens qui ont libéralisé depuis longtemps leurs services conventionnés de transport ferroviaire de voyageurs (Allemagne, Suède et Royaume-Uni, par exemple) illustrent bien le fait que le processus d'ouverture à la concurrence peut constituer un facteur clé de développement de l'offre.

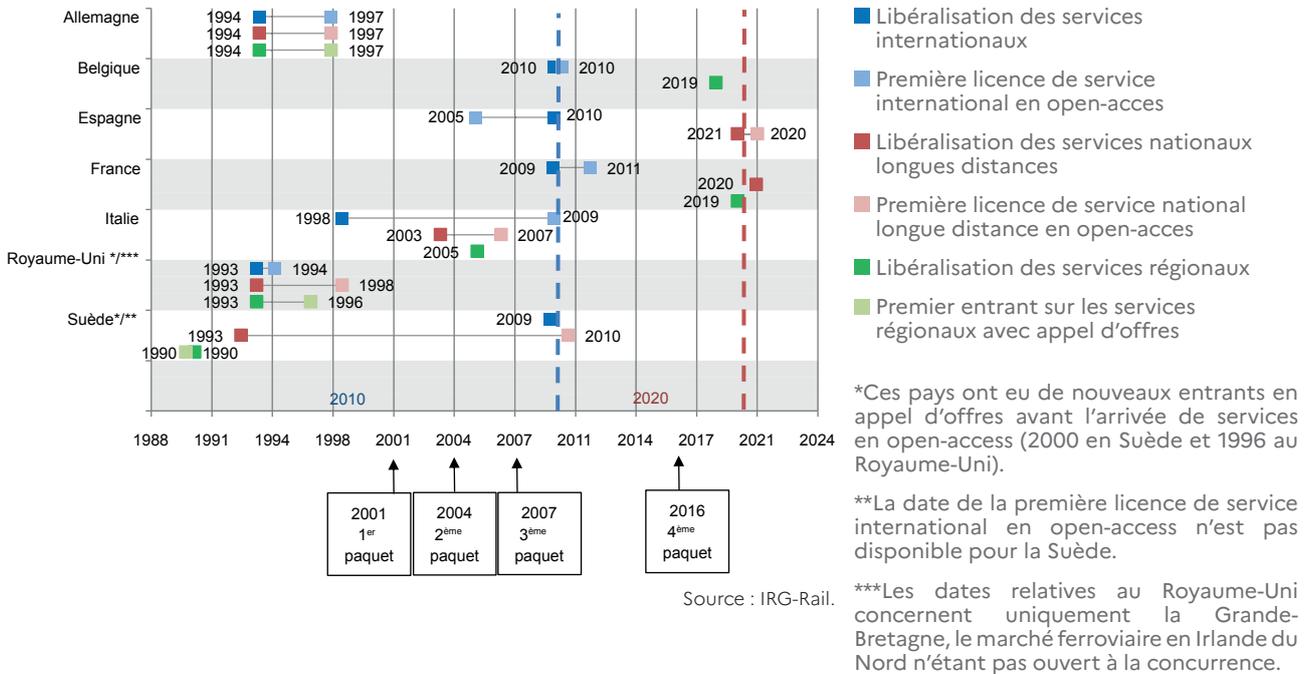
## **1.3. Dans un contexte favorable à sa mise en œuvre, la libéralisation peut constituer un levier conduisant à renforcer l'attractivité et la performance du mode ferroviaire au bénéfice de la mobilité des voyageurs**

### **1.3.1. Les enseignements sur longue période des expériences européennes de libéralisation des services de transport ferroviaire de voyageurs témoignent de l'importance des bénéfices qui peuvent en être retirés mais aussi du temps long dans lequel s'inscrit ce processus**

**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.

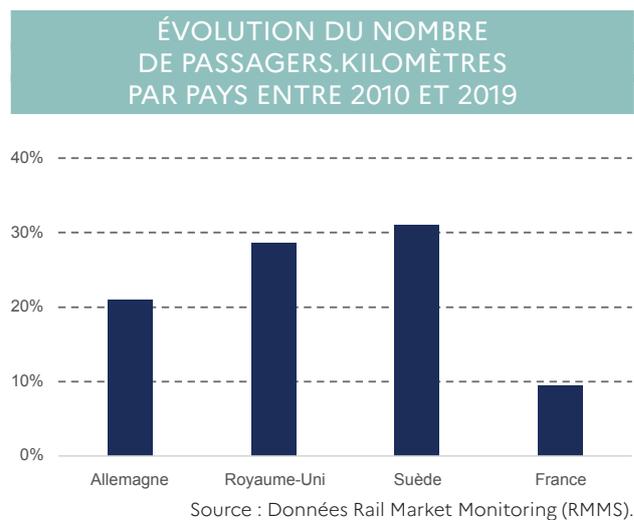
**L'ouverture à la concurrence du marché de transport de voyageurs en France apparaît tardive par rapport à ses voisins européens.** L'Allemagne, la Suède et le Royaume-Uni se sont engagés dans cette dynamique dès le début des années 1990. L'Italie, quant à elle, a ouvert son marché au début des années 2000. Or, force est de constater 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



1.3.2. Premier enseignement : la libéralisation s'accompagne généralement d'une hausse significative et durable de la demande de transport 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>25</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>26</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. À titre de comparaison, la France a vu le nombre de ses passagers.kilomètres progresser de seulement 9 % sur la même période :



<sup>25</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  
<sup>26</sup> Données Rail Market Monitoring (RMMS). (1), 1-33.

# 1.

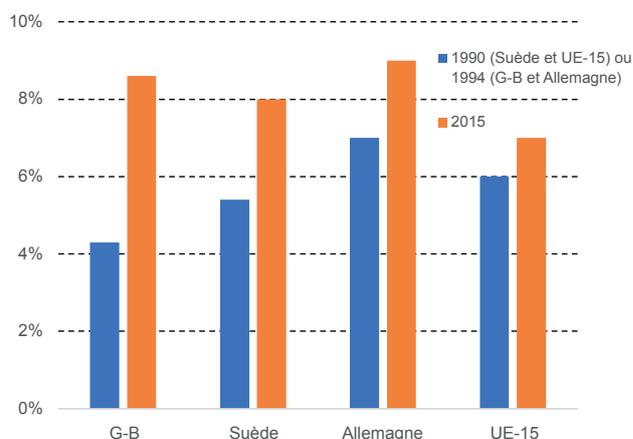
**En Italie, qui dispose d'une infrastructure ferroviaire à grande vitesse plus modeste qu'en France ou en Espagne, la demande pour les services à grande vitesse a également connu une augmentation très importante avec l'arrivée d'un nouvel opérateur – NTV – en 2012.**

Le nombre de passagers.kilomètres a ainsi progressé de 90 % entre fin 2011 et 2016<sup>27</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 également 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-après 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 trois pays, la part modale du ferroviaire a davantage augmenté que la moyenne de l'Union européenne<sup>28</sup>. 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>29</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.

**ÉVOLUTION DE LA PART MODALE DU FERROVIAIRE DANS LE TRANSPORT DE VOYAGEURS**



Source : O. Malay, L.Vankeirsbilck, « 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.

### 1.3.3. Deuxième enseignement : l'offre et la qualité des services de transport de voyageurs profitent de la libéralisation

**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
<b>Croissance du nombre de trains.km entre 2010 et 2019</b>	+ 7 %	+ 18 %	+ 8 %	+ 16 %	0 %	- 4 %

Source : Données Rail Market Monitoring (RMMS).

<sup>27</sup> Desmaris, C, Croccolo, F., (2018), "The HSR competition in Italy : How are the regulatory design and practices concerned?". Research in Transportation Economics, 69, pp.290-299.

<sup>28</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.

<sup>29</sup> ART (Autorità di Regolazione dei Trasporti), 2015. Rapporto Annuale al Parlamento.

**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.

**1.3.4. Troisième enseignement : la libéralisation tend à diminuer les coûts des services de transport ferroviaire mais l'effet sur les tarifs diffère selon les services considérés**

**a. La concurrence permet aux autorités organisatrices de transports de retrouver des marges de manœuvre pour le financement des transports publics**

**S'agissant des 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>33</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>34</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 politiques

qui peut varier dans le temps, indépendamment du développement de la concurrence.

**En revanche, l'ouverture à la concurrence des transports conventionnés incite 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>35</sup>. La baisse est même encore plus importante sur les services conventionnés régionaux longue distance. De même, entre le début 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.

<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, Croccolo, 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> CERRE, 2016, Liberalisation of passenger rail services.

<sup>34</sup> Smith, A., (2016). Liberalisation of passenger rail services - Case Study Britain. Rapp. tech.

<sup>35</sup> Mofair (2009). Wettbewerber-Report Eisenbahn 2013/2014, Berlin.

# 1.

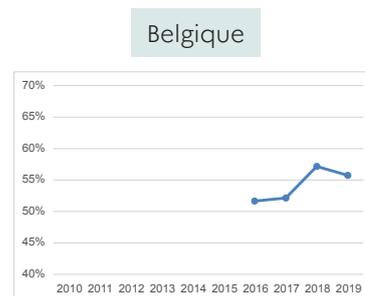
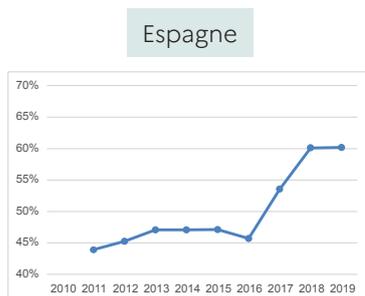
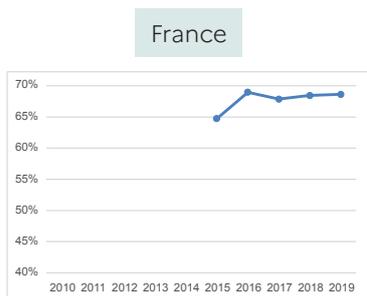
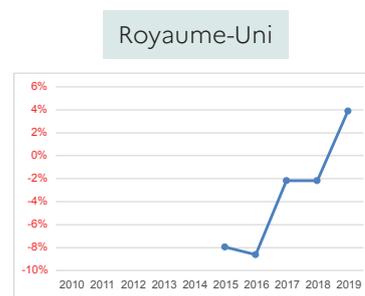
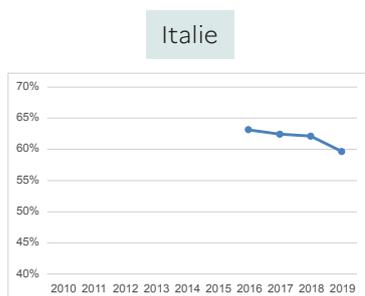
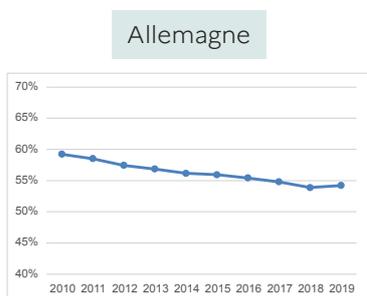
**Liée en partie à cette baisse des coûts, la part des concours publics dans les recettes globales des services conventionnés (incluant les services en attribution sans appel d'offres) a diminué en Allemagne et en Italie de manière continue.** En revanche, cette part a progressé au Royaume-Uni, où le 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. À titre de comparaison, en France, en Espagne et en Belgique, où les marchés n'avaient pas été libéralisés 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.

**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.

## ÉVOLUTION DES SUBVENTIONS POUR LE TRANSPORT FERROVIAIRE DE VOYAGEURS CONVENTIONNÉ (EN % DES RECETTES TOTALES)

Part des concours publics dans les recettes des services conventionnés totales



Source : ART, à partir des données IRG-Rail (2019).

**b. 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, 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 et de 15 % en moyenne pour le service Milan-Ancône<sup>36</sup>. 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>37</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>38</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>39</sup>. Cette tendance s'observe également pour les lignes Vienne-Salzburg (Autriche) et Žilina-Košice (Slovaquie) nouvellement ouvertes à la concurrence<sup>40</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.

<sup>36</sup> 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.

<sup>37</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>38</sup> 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.

<sup>39</sup> Tomeš, Z., Kvizda, M., Jandová, M., & Rederer, V. (2016). Open access passenger rail competition in the czech republic. *Transport Policy*, 47, 203–211.

<sup>40</sup> Tomeš, Z., Jandova, M., (2018), "Open access passenger rail services in Central Europe". *Res. Transp. Econ.* 72, 74–81.

**ÉTUDE**

# sur l'ouverture à la concurrence

des services de transport  
ferroviaire de voyageurs



# 2.

## Les efforts pour lever les obstacles à une ouverture à la concurrence réussie en matière d'accès aux infrastructures essentielles du système ferroviaire doivent être amplifiés

### 2.1.

Si des avancées ont été obtenues ces dernières années sur le versant tarifaire de l'accès à l'infrastructure et aux installations de service ferroviaire, il est nécessaire de renforcer encore l'efficacité des signaux économiques ..... P.39

### 2.2.

Le versant opérationnel de l'accès à l'infrastructure et aux installations de service ferroviaires reste caractérisé par un parcours compliqué pour les entreprises ferroviaires, dont la transparence et l'efficacité doivent impérativement être améliorées ..... P.48

### 2.3.

La gouvernance des infrastructures essentielles apparaît perfectible s'agissant des conditions de l'indépendance des gestionnaires de l'infrastructure ferroviaire et des gares et en l'absence de cadre stratégique clair pour la performance du système ferroviaire ..... P.55

### 2.4.

Recommandations à court terme (CT)  
et à moyen terme (MT) ..... P.59

# 2.

**Dans toutes les industries de réseaux (communications électroniques, énergie, etc.), les conditions d'accès aux infrastructures essentielles ou difficilement duplicables constituent le facteur clé de la réussite de l'ouverture à la concurrence des services qui utilisent ces infrastructures.** C'est la combinaison optimisée (i) de conditions tarifaires d'accès aux infrastructures, économiquement adaptées aux caractéristiques et aux besoins des opérateurs agissant sur les marchés des services, et (ii) de conditions techniques, opérationnelles et contractuelles, transparentes, non discriminatoires et efficaces, qui détermine les performances d'une industrie de réseau et la réussite de tout processus de libéralisation des marchés de services qui utilisent les infrastructures.

**Ainsi, un accès adapté et performant aux infrastructures essentielles du système ferroviaire constitue une condition incontournable et le socle d'une libéralisation réussie des services de transport ferroviaire de voyageurs et, plus généralement, d'une bonne performance du système ferroviaire dans son ensemble** et de sa capacité à conserver et développer sa place au sein de l'ensemble des modes de transport. Ces infrastructures essentielles sont le réseau ferroviaire, d'une part, et les installations de service, d'autre part : gares de voyageurs, installations d'entretien des matériels roulants, voies de garage des matériels roulants, stations d'approvisionnement en combustible pour les matériels roulants thermiques.

**Depuis sa création, en 2010, l'Autorité n'a eu de cesse de favoriser une évolution des conditions tarifaires et non tarifaires d'accès au réseau ferroviaire et aux installations de service,** dans le sens (i) d'une plus grande équité, (ii) d'une plus grande transparence et simplicité, et (iii) de l'amélioration des signaux économiques générés par les tarifs d'accès afin de favoriser une utilisation optimale de ces infrastructures essentielles. Depuis fin 2016, l'Autorité s'est notamment attachée, dans ses avis, décisions, études ou consultations publiques relatives au secteur

ferroviaire, à poser des diagnostics impartiaux, formuler des recommandations et agir directement – lorsque les prérogatives dont elle dispose le lui permettent – en faveur de la mise en place d'un contexte favorable à la réussite de l'ouverture à la concurrence et à l'émergence des bénéfices qui en sont attendus, au service des usagers du système ferroviaire.

**Aujourd'hui, nonobstant les évolutions positives obtenues dans les conditions tarifaires et non tarifaires d'accès au réseau ferroviaire et aux installations de service, de nombreuses avancées s'avèrent encore indispensables** à la levée des difficultés et obstacles qui demeurent et entravent la pleine réussite de l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire domestique de voyageurs, comme le détaillent les sections ci-après.

## 2.1. Si des avancées ont été obtenues ces dernières années sur le versant tarifaire de l'accès à l'infrastructure et aux installations de service ferroviaires, il est nécessaire de renforcer encore l'efficacité des signaux économiques

### 2.1.1. La tarification de l'accès à l'infrastructure ferroviaire doit favoriser son utilisation optimale par les services ferroviaires et contribuer à son financement global sans toutefois écarter les segments de services ferroviaires susceptibles d'acquitter au moins le coût directement imputable à leurs circulations

**Le système de tarification des redevances perçues pour l'accès à l'infrastructure ferroviaire et à l'ensemble des prestations minimales<sup>41</sup> doit répondre à deux objectifs principaux.**

**- En premier lieu, il doit favoriser une « utilisation effective et optimale » de l'infrastructure ferroviaire.**

Il s'agit principalement de ne pas exclure aucun segment de marché qui peut au moins s'acquitter des redevances couvrant les coûts directement imputables aux circulations de ce segment.

**- En second lieu, il contribue 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.

En tout état de cause, notamment dans le contexte d'ouverture à la concurrence des services domestiques de transport ferroviaire de voyageurs, le système de tarification des redevances devrait être établi :

- d'une part, (i) en cohérence avec les objectifs de maintien et de développement de l'infrastructure ferroviaire, au bénéfice de ses utilisateurs (services de transport ferroviaire), (ii) en complément des autres sources de financement de l'infrastructure ferroviaire (subventions publiques d'exploitation et/ou d'investissement) et enfin (iii) en cohérence avec des mesures d'incitation à la réduction des coûts de fourniture de l'infrastructure et du niveau des redevances d'accès ;

- d'autre part, de sorte à (i) 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) éviter par ailleurs de constituer, par sa structure, une barrière à l'entrée pour de nouveaux entrants.

**S'agissant des principes de mise en œuvre de la tarification de l'accès à l'infrastructure, le cadre juridique européen prévoit un régime général et un régime d'exception auquel les États membres peuvent recourir.**

**Le régime général correspond à l'application de 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). En France la « redevance de circulation » et la « redevance de circulation électrique » correspondent à l'application de ce régime général. Ce dernier est en ligne avec les prescriptions de la théorie économique, selon laquelle le surplus collectif est maximisé lorsque la tarification se fait au coût marginal.

**L'application de ce régime général ne permettant cependant pas au gestionnaire d'infrastructure d'atteindre l'équilibre budgétaire, les coûts communs et les coûts fixes de gestion de l'infrastructure n'étant pas couverts, deux solutions, qui peuvent le cas échéant se compléter, sont alors offertes aux États membre et au gestionnaire de l'infrastructure :**

<sup>41</sup> L'annexe I de la directive 2012/34/UE dispose que l'ensemble des prestations minimales comprend :

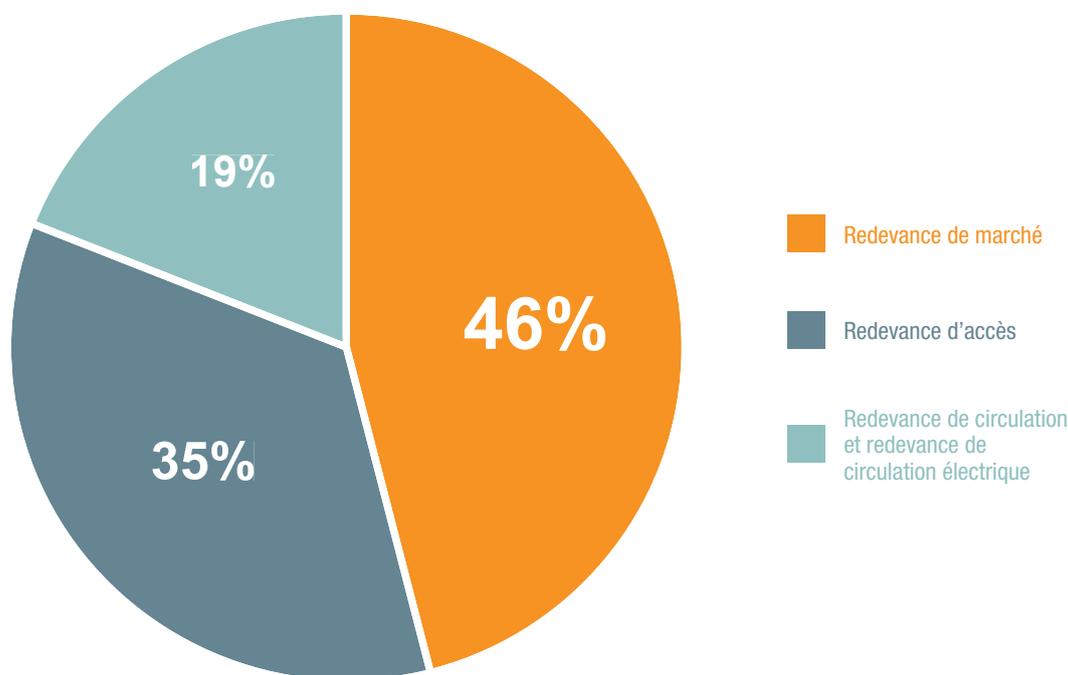
a) le traitement des demandes de capacités de l'infrastructure ferroviaire ;  
b) le droit d'utiliser les capacités accordées ;  
c) l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire, y compris les branchements et aiguilles du réseau ;  
d) le contrôle de la circulation des trains, y compris la signalisation, 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.

# 2.

- d'une part, le financement du gestionnaire d'infrastructure par des subventions publiques ;
- d'autre part, le recours au régime d'exception pour la tarification qui prévoit que les États membres ont la possibilité de permettre au gestionnaire d'infrastructure d'appliquer des majorations, au-delà du coût directement imputable 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). En France, la « redevance de marché » et la « redevance d'accès » proprement dite correspondent à l'application de ce régime d'exception.

En France, les redevances d'accès au réseau ferroviaire, dont le montant total représente aujourd'hui un peu plus de 6 milliards d'euros de recettes pour le gestionnaire d'infrastructure, SNCF Réseau, constituent un enjeu stratégique majeur pour l'accès au système ferroviaire pour les opérateurs de services de transport, tant par le poids de ces redevances dans le modèle économique de ces opérateurs (les redevances d'accès à l'infrastructure peuvent représenter entre 25 % et 40 % des coûts encourus par les opérateurs ferroviaires exploitant des services de transport de voyageurs) que par leur contribution importante au financement de l'infrastructure ferroviaire (près des deux tiers du montant des redevances d'accès à l'infrastructure sont acquittées par les entreprises ferroviaires<sup>42</sup>, le tiers restant correspond à la « redevance d'accès » proprement dite versée par l'État à SNCF Réseau pour contribuer à la couverture totale des coûts encourus pour la gestion de l'infrastructure).

## RÉPARTITION DES REDEVANCES D'ACCÈS À L'INFRASTRUCTURE FERROVIAIRE



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

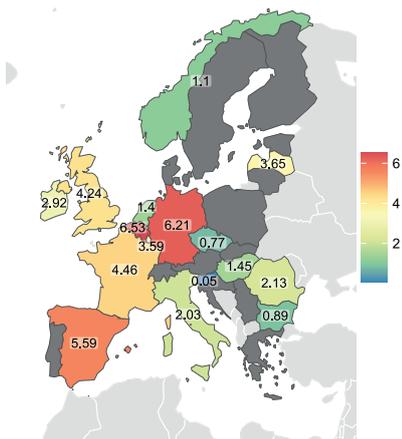
<sup>42</sup> Dont près de 60 % au titre de la circulation des SLO de transport ferroviaire de voyageurs et de fret et près de 40 % par les AOT régionales et nationales.



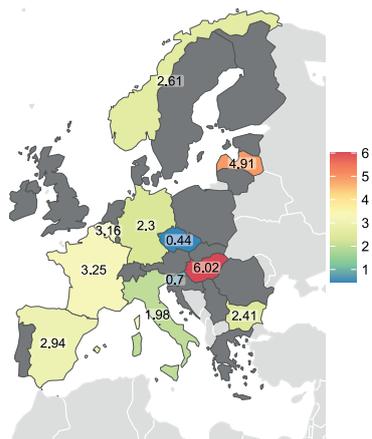
# 2.

## 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'ÉTAT ET ÎLE-DE-FRANCE MOBILITÉS POUR LA FRANCE)

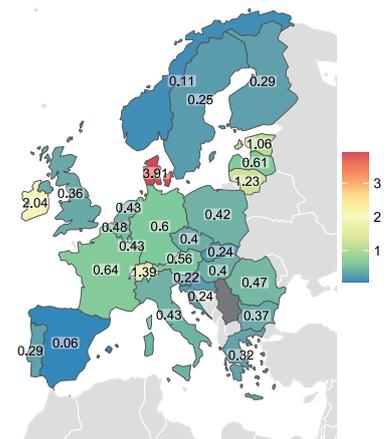
Services voyageurs conventionnés



Services voyageurs non-conventionnés



Services fret



Source : IRG-Rail (2020).

Au-delà des montants en jeu et de la comparaison européenne, les principaux éléments de diagnostic relatifs aux redevances d'accès à l'infrastructure ferroviaire peuvent être représentés dans le tableau suivant :

Type de redevances		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 de la directive 2012/34/UE)	« Redevance de circulation » et « redevance de circulation électrique »	<p>Nécessité de poursuivre les améliorations, engagées depuis 2017, au niveau du travail d'estimation du coût directement imputable<sup>43</sup>, en particulier sur la réalisation d'estimations économétriques à l'aide de données de panel.</p> <p>En outre, des travaux sont en cours de réalisation par SNCF Réseau sur certains points spécifiques supplémentaires<sup>44</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>- élargissement 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 de la directive 2012/34/UE)	« 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>
« Redevance d'accès » <sup>46</sup>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- L'unité de tarification (aujourd'hui le train.kilomètre) ne constitue pas un indicateur pertinent de soutenabilité des majorations pour les segments de marché<sup>45</sup>.</li> <li>- 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>	
			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>43</sup> Recommandation formulée par l'Autorité dans son avis n° 2018-045 du 11 juin 2018.

<sup>44</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>45</sup> De façon générale, cette unité de tarification présente d'autres inconvénients : d'une part, elle ne reflète pas correctement le coût réel des différents types de circulations, et donc le coût du service rendu, en fonction du niveau de service et des contraintes techniques attachées aux matériels circulant ; d'autre part, elle ne reflète pas non plus les contraintes de capacités qui peuvent exister et sont susceptibles de s'amplifier avec la concurrence sur les segments de réseau les plus attractifs (saturations).

<sup>46</sup> La redevance d'accès, qui n'est appliquée qu'aux services conventionnés, est versée par l'État 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.

# 2.

**Les éléments de diagnostics posés ci-avant montrent que les principales recommandations qui peuvent être formulées concernent essentiellement 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 pourrait conduire 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. En tout état de cause, une lecture de la directive à l'aune de l'application stricte de la théorie économique conduit à considérer que 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 spécifierait un forfait ou prix d'abonnement (part fixe), que l'entreprise ferroviaire devrait acquitter pour pouvoir utiliser l'infrastructure. Elle pourrait 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 pourrait 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 veillant à ne pas écarter les segments de marché correspondant à des circulations pouvant acquitter au moins le coût directement imputable.

**En effet, une structure tarifaire optimisée est requise pour 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, c'est-à-dire la prise en charge implicite, par les opérateurs ferroviaires, des éventuelles inefficacités du gestionnaire de l'infrastructure.

## 2.1.2. La structure et le niveau des tarifs d'accès aux installations de service et aux prestations qui y sont fournies doivent être cohérents avec les besoins des opérateurs ferroviaires

Les installations de services correspondent à des infrastructures pas ou peu duplicables. Elles regroupent notamment : les gares de voyageurs, les installations d'entretien des matériels roulants ferroviaires, les voies de manœuvre et de stationnement des matériels roulants ferroviaires, et les stations d'approvisionnement en combustible pour les trains à moteur thermique.

**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 :**

- **en premier lieu, il doit 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 conditions tarifaires identiques pour des prestations similaires, y compris dans le cas où l'une des entreprises ferroviaires qui accèdent à l'installation de service en est également l'exploitant ;
- **en second lieu, il doit 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 complets afférents aux prestations fournies, en ce 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).

Les dispositions du droit de l'Union européenne (article 31 de la directive 2012/34/UE), transposées dans le droit français, prévoient que la redevance imposée pour l'accès aux voies des installations de service et la fourniture de services dans ces installations ne dépasse pas le coût de la prestation, majoré d'un bénéfice raisonnable. Ce dernier 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>47</sup> au cours des dernières années.

À ce jour, la plupart des installations de service sont exploitées par des monopoles naturels<sup>48</sup> ou par l'entreprise ferroviaire historique, aujourd'hui en situation de quasi-monopole (installations d'entretien des matériels roulants, voies de garages ou gares de manœuvre des matériels roulants, stations d'approvisionnement en combustible).

**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.**

Comme cela a été mentionné ci-avant, 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 (installations d'entretien des matériels roulants).

<sup>47</sup> La notion de secteur concerné renvoie ici au secteur spécifique dans lequel intervient le gestionnaire d'installation de service et au niveau de risque afférent.

<sup>48</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.

# 2.

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

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>49</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 type de services ferroviaires, 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> <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>
	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 n'apparaît pas pleinement en capacité de maîtriser et piloter les charges qui lui sont facturées 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> </ul>

<sup>49</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)

Installation de service	Sujet	État des lieux
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 effectifs 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 n'est pas aujourd'hui opérée, comme elle devrait l'être, c'est-à-dire 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>- À cette fin, 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 n'apparaît pas encore, à ce stade, 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, jusqu'à l'horaire de service 2021, d'une offre tarifaire régulée pour les installations de service exploitées par SNCF Voyageurs. Il convient de mentionner qu'à la suite de travaux conduits par l'Autorité sur l'utilisation des voies de stationnement et des gares de triage, SNCF Voyageurs a proposé, pour la première fois, d'introduire une offre régulée pour le stationnement des matériels roulants dans sa saisine du 17 septembre 2021, relative à l'offre régulée de maintenance pour les horaires de service 2022 et 2023.</li> </ul>

Ainsi, 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 :

- d'introduire une tarification pluriannuelle pour offrir davantage de prévisibilité aux entreprises ferroviaires et candidats autorisés, au-delà d'une vision annuelle ;

- d'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 ;

- d'assurer la maîtrise des trajectoires de coûts d'exploitation des gares de voyageurs par leur gestionnaire, SNCF Gares & Connexions.

# 2.

**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 enfin 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 dans**

**l'objectif, d'une part, d'offrir un accès performant aux installations (en termes de transparence, de simplicité et d'efficacité du processus d'accès proposé par les gestionnaires d'installations de service) et, d'autre part, d'inciter à un usage optimal et efficace de ces installations de service par les opérateurs ferroviaires.**

En ce sens, 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.

## 2.2. Le versant opérationnel de l'accès à l'infrastructure et aux installations de service ferroviaires reste caractérisé par un parcours compliqué pour les entreprises ferroviaires, dont la transparence et l'efficacité doivent impérativement être améliorées

### 2.2.1. La gestion de l'infrastructure ferroviaire doit être modernisée et rendue plus flexible pour améliorer la performance et la qualité des services de transport ferroviaire

**L'infrastructure ferroviaire constituant 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 celle de la gestion de l'infrastructure ferroviaire.** Cette dernière peut être décrite comme l'ensemble (i) des prestations fournies et (ii) 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 :**

- 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 doit conduire le gestionnaire de l'infrastructure à commercialiser les capacités disponibles de l'infrastructure ferroviaire et à en faire une utilisation efficace et optimale.**

# 2.

Les principaux éléments de diagnostic afférents à l'accès opérationnel à l'infrastructure peuvent être représentés comme suit :

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 de structuration des capacités, fondé sur les expressions de besoin des opérateurs ferroviaires, est adapté à une entreprise ferroviaire de transport de voyageurs en monopole mais peut s'avérer moins adapté à la présence de plusieurs entreprises ferroviaires de transport de voyageurs, dans la mesure où la structuration de la capacité risque d'être trop orientée par les expressions de besoin de l'opérateur historique.</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>- L'absence de déploiement élargi du système sol de contrôle-commande et signalisation ERTMS obère l'accroissement de la capacité disponible sur l'infrastructure.</li> <li>- La gestion de l'allocation et de l'occupation des voies dans les gares de voyageurs n'est pas suffisamment intégrée 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. L'Autorité relève toutefois que SNCF Réseau, dans le cadre du document de référence du réseau pour l'horaire de service 2023, s'est engagé dans une démarche visant à améliorer cette situation, en proposant, pour certaines gares, une meilleure intégration entre les sillons et l'occupation des voies en gare.</li> </ul> <p><b>Une potentielle source de barrières 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'a montré l'expérience de l'ouverture à la concurrence antérieure des services de transport ferroviaire de fret). Cette complexité et cette absence de transparence peuvent potentiellement engendrer des risques d'affectations de capacités non équitables.</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 capacités 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 efficacement 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 sont perfectibles et peuvent 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>- La traçabilité des actions de régulation des circulations effectuées en cas de situations perturbées apparaît perfectible, en particulier la possibilité de « rejeter » des situations perturbées à des fins de retour d'expérience complet et structuré, de formation et de suivi de la performance de la gestion opérationnelle des circulations.</li> <li>- Les outils informatiques dédiés à la gestion opérationnelle des circulations nécessitent d'être modernisés pour favoriser une gestion plus efficace et optimisée des situations de circulations dégradées et des conflits entre circulations.</li> <li>- La finalisation du déploiement des 16 postes de commande centralisée du réseau (CCR), en remplacement des 2 200 postes d'aiguillages, apparaît incontournable aux fins d'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 contribue pas à ce que les coûts de maintenance et de régénération de l'infrastructure fassent l'objet d'un pilotage visant à leur optimisation (cf. section 2.1).</li> </ul>

En France, la gestion de l'infrastructure ferroviaire reste donc largement perfectible.

En premier lieu, il apparaît en particulier nécessaire de procéder à une (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 évoluer 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 en totale cohérence avec une évolution du processus vers une logique client en lieu et place de la seule logique technique de SNCF Réseau ;
- la planification des travaux doit gagner en transparence et en souplesse ;
- 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 renforcé en vue d'accroître la responsabilisation des parties prenantes dans le processus d'allocation et d'utilisation des capacités.

En second lieu, la gestion opérationnelle des circulations doit être modernisée :

- 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 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, comme 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.

### 2.2.2. Les conditions d'accès aux installations de service ferroviaires se sont améliorées ces dernières années mais des avancées sont encore nécessaires pour lever tous les freins à l'entrée de nouveaux opérateurs ferroviaires

*Un accès aux gares de voyageurs et aux services qui y sont fournis à préciser*

**S'agissant des gares de voyageurs, 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 un enjeu majeur**, dans le contexte d'ouverture à la concurrence des services domestiques de transport ferroviaire de voyageurs. Il est en particulier nécessaire que les objectifs suivants soient remplis :

- assurer un accès transparent, équitable et non discriminatoire aux gares pour l'ensemble des entreprises ferroviaires ;
- maintenir et développer une offre de services en gare adaptée aux différents types et configurations de gares et aux attentes des différentes autorités organisatrices de transports (AOT), avec une qualité de prestation minimale sur l'ensemble du territoire ;
- fournir une prestation de qualité pour les utilisateurs finaux.

# 2.

**Le nouveau statut de SNCF Gares & Connexions, société anonyme filiale de SNCF Réseau depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020, 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.

**Pour maîtriser ces risques, il convient en particulier de veiller à ce que le gestionnaire des gares soit doté des moyens humains, techniques et financiers suffisants** afin, d'une part, d'effectuer directement ses missions transversales<sup>50</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.

**En outre, les échanges avec les AOT et les opérateurs ferroviaires tendent à indiquer que le gestionnaire unique des gares doit améliorer la transparence, la lisibilité et l'adaptabilité de l'offre de prestations en gare aux demandes locales, à partir d'un cadrage de l'État pour définir un socle minimal de prestations.**

Ce cadrage a vocation à s'inscrire dans le contrat de performance entre l'État et le gestionnaire des gares de voyageurs prévu à l'article L. 2111-10-1-A du code des transports, qui devrait permettre, sur la base des objectifs de la politique de mobilité de l'État, de définir une consistance minimale des prestations offertes et des objectifs de performance pour les conditions d'accès et les 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 différentes formules de délégations et de transfert de gestion des gares<sup>51</sup> pour adapter les services fournis en gares aux demandes locales.

À cet égard, 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 – et leurs délégataires. 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.

**Enfin, 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 ;
- en deuxième lieu, l'Autorité estime que les incitations financières peuvent être renforcées ;
- en troisième lieu, l'Autorité estime souhaitable que le périmètre des gares évaluées soit étendu ;
- en quatrième lieu, l'Autorité recommande que SNCF Gares & Connexions mette en place un dispositif d'indicateurs de la qualité de service offerte aux voyageurs combinant indicateurs globaux de satisfaction (dans le cadre de mesures du type « net promoter score » (NPS), plus révélatrices que les indicateurs moyens de satisfaction) et indicateurs de satisfaction sur des catégories spécifiques de services.

<sup>50</sup> Les missions transversales du gestionnaire des gares 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 gare, 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>51</sup> Cf. partie 3.2 du présent rapport.

Pour atteindre ces objectifs, l'Autorité estime qu'une évolution du cadre réglementaire devrait être mise en œuvre<sup>52</sup>, conformément au cadre législatif posé par l'article L. 2111-9-2 du code des transports, issu de la loi pour un nouveau pacte ferroviaire, en introduisant une nouvelle catégorisation ou une catégorisation plus flexible des gares de voyageurs et en autorisant l'élaboration de tarifs pluriannuels.

*Un accès aux voies de garage et aux gares de manœuvre des trains à rendre plus transparent et performant*

**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.

**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 effet en grande partie sur la possibilité d'accéder à ce type d'installations de service et sur la qualité de cet accès.

**Deux grands objectifs doivent ainsi être atteints.**

- **Le premier objectif consiste à améliorer la transparence et la performance de l'accès aux voies de garage et des conditions de maintenance et d'exploitation des sites exploités par SNCF Réseau.** L'atteinte de cet objectif suppose de recréer une véritable dynamique industrielle et commerciale incitant SNCF Réseau à maintenir et moderniser les voies de service, leur gestion et leur pilotage opérationnel, au bénéfice du système ferroviaire. Pour ce faire, à court terme, le recensement des voies de service 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). A moyen terme, SNCF Réseau devrait être incité à réinvestir le sujet des voies de service en créant une dynamique vertueuse entre performance industrielle et modèle de tarification régulée.

- **Le second objectif consiste à ce que soit élaborée et publiée au plus vite une offre d'accès régulée, transparente et non discriminatoire, adaptée aux besoins de l'ensemble des opérateurs ferroviaires, 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. Outre le fait que l'absence d'une telle offre d'accès contrevient en effet aux dispositions législatives et réglementaires européennes et nationales, elle est susceptible de nuire gravement au bon fonctionnement d'un système ferroviaire ouvert à la concurrence et ne peut, en tout état de cause, pas perdurer. Sur ce sujet, l'Autorité relève que SNCF Voyageurs a introduit une prestation de stationnement des matériels roulants dans l'offre régulées de maintenance pour les horaires de service 2022 et 2023 dont elle a saisi l'Autorité, le 17 septembre 2021. L'Autorité ne peut qu'encourager SNCF Voyageurs à poursuivre le développement de cette offre.

*L'accès aux installations d'entretien des matériels roulants : entre avancées significatives et nécessaires progrès à accomplir*

**Contrairement à l'infrastructure ferroviaire ou à d'autres installations de service, les installations d'entretien des matériels roulants ne correspondent pas nécessairement à des facilités essentielles *stricto sensu*<sup>53</sup>.** Généralement, les entreprises ferroviaires 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.

<sup>52</sup> Ce cadre réglementaire est constitué du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 modifié, qui contient des dispositions spécifiques à l'établissement des redevances pour l'accès aux gares de voyageurs et aux services qui y sont fournis, et du décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 modifié, qui contient des dispositions générales sur les installations de service.

<sup>53</sup> De telles infrastructures étant théoriquement détenues par des monopoles naturels car non duplicables dans des conditions techniques et économiques raisonnables.

# 2.

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.

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 ferroviaires et 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.

Or, si l'Autorité a contribué à la création d'une offre régulée de maintenance mise à disposition des entreprises ferroviaires et des candidats autorisés tiers dans la totalité des centres d'entretien exploités par SNCF Mobilités, puis SNCF Voyageurs (ainsi que Fret SNCF), en mobilisant différents leviers à sa disposition, plusieurs difficultés demeurent :

- **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>54</sup>, l'accès aux centres d'entretien relève toujours d'une procédure qui, dans la pratique, s'avère aujourd'hui encore longue et rigide, et qui n'est pas suffisamment orientée vers les besoins des entreprises ferroviaires ;
- **une posture commerciale qui doit être développée :** contrairement à ce qui a pu être mis en place dans d'autres pays européens, l'opérateur historique peine à construire 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 exemple) pourrait être développée et proposée à tous les utilisateurs des installations<sup>55</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. En ce sens, l'établissement de devis pour répondre aux besoins de maintenance spécifiques des entreprises ferroviaires, proposé par SNCF Voyageurs dans son offre de référence pour les horaires de service 2022 et 2023, constitue un premier pas dans cette direction ;

<sup>54</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 la décision n° 2020-012 du 30 janvier 2020 fixe des 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.

<sup>55</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.

- **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.

**Dans ces conditions, l'Autorité estime nécessaire 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 concrets 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, dans la poursuite de ce qui a été initié par SNCF Voyageurs dans son offre de référence pour les horaires de service 2022 et 2023, en proposant d'établir des devis pour répondre aux besoins de maintenance spécifiques des entreprises ferroviaires.

## 2.3. La gouvernance des infrastructures essentielles apparaît perfectible s'agissant des conditions de l'indépendance des gestionnaires de l'infrastructure ferroviaire et des gares et en l'absence de cadre stratégique clair pour la performance du système ferroviaire

**2.3.1. Afin d'assurer une utilisation optimale du réseau dans un contexte d'ouverture à la concurrence, le gestionnaire d'infrastructure doit être doté des moyens financiers et de gouvernance, propres à garantir la bonne réalisation, en toute indépendance, de ses missions et être incité, par un contrat de performance ambitieux et crédible ou tout autre dispositif approprié, à atteindre des objectifs de performance**

*L'indépendance de SNCF Réseau*

**Si l'indépendance du gestionnaire de l'infrastructure n'est pas une fin en soi, elle est le moyen privilégié de garantir un accès transparent, équitable et non discriminatoire pour tous les opérateurs de service utilisant cette infrastructure**, qui constitue un enjeu central dans le cadre de l'ouverture à la concurrence des services de toute industrie de réseau utilisant une infrastructure en monopole naturel.

**Or les analyses conduites par l'Autorité montrent que SNCF Réseau ne dispose pas des moyens financiers et de gouvernance propres à garantir la bonne réalisation, en toute indépendance, de ses missions** (cf. fiche thématique 2.3.1) :

- le fonctionnement et les règles de gouvernance actuelles de SNCF Réseau ne garantissent qu'imparfaitement l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure et ne permettent pas d'atteindre complètement les objectifs définis par la directive 2012/34/UE modifiée ;

- les garanties matérielles et les mesures d'organisation internes de SNCF Réseau destinées à éviter qu'une entité du groupe SNCF exerce une influence sur les décisions prises en ce qui concerne les fonctions essentielles apparaissent insuffisantes ;

- l'indépendance organisationnelle et décisionnelle de SNCF Réseau dans l'exercice de ses fonctions de gestionnaire d'infrastructure n'est qu'imparfaite, notamment au regard de l'exercice de fonctions mutualisées par la holding SNCF (expertise juridique, systèmes d'information, coordination de la gestion des actifs, etc.) et du manque d'autonomie financière du gestionnaire d'infrastructure.

# 2.

**Afin d'améliorer l'indépendance de SNCF Réseau et à défaut d'ériger SNCF Réseau en entité séparée du groupe SNCF, l'Autorité formule plusieurs recommandations, visant à 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 à prévenir toute forme d'interférence directe ou indirecte d'une entité sur une autre :**

- **renforcer l'indépendance organisationnelle et décisionnelle du gestionnaire d'infrastructure** en étendant le périmètre des « *fonctions essentielles* »<sup>56</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 ;
- **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 sera ainsi parfaitement dans son rôle en publiant un tel rapport, après avoir procédé aux investigations nécessaires.

*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 comporte des objectifs, s'agissant de la performance et de la consistance attendues du réseau, à la fois suffisamment ambitieux, précis et clairs<sup>57</sup>, et cohérents avec les moyens et ressources mobilisables sur la durée du contrat<sup>58</sup>, afin de garantir, dans le contexte particulier d'ouverture à la concurrence, un pilotage efficace de la performance économique et industrielle du gestionnaire d'infrastructure. Le cas contraire, 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.**

**Dès lors que cet objectif participe pleinement de la politique de mobilité et de l'ouverture du réseau ferroviaire, l'Autorité estime indispensable que le contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau soit construit avec un contenu :**

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

<sup>56</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 ».

<sup>57</sup> C'est-à-dire quantifiés, assortis de délais et d'une priorisation.

<sup>58</sup> Dans le cadre d'une analyse coûts/bénéfices transparente.

- revoyant 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) ;
- renforçant les incitations à la performance et à la réduction des coûts ainsi que 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 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.

### 2.3.2. Le gestionnaire des gares doit être doté de tous les moyens humains, techniques, financiers et de pilotage pour réaliser effectivement et efficacement ses missions et se voir assigner des objectifs stratégiques à court et moyen termes fixés notamment dans le cadre du contrat pluriannuel conclu avec l'État

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 la libéralisation des services de transport ferroviaire de voyageurs.

**Or, le rattachement de SNCF Gares & Connexions à SNCF Réseau et le principe d'indépendance organisationnelle et décisionnelle de tout exploitant d'installation de service, a fortiori du gestionnaire des gares de voyageurs, vis-à-vis des entreprises ferroviaires, fixé en droit européen et national, trouvent leurs limites dans la structure verticalement intégrée du groupe public unifié et dans la dépendance opérationnelle du gestionnaire des gares vis-à-vis de SNCF Voyageurs.**

**En premier lieu, 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 très dépendante de l'entreprise ferroviaire historique, SNCF Voyageurs, en particulier dans les gares où cette dernière agit en tant que transporteur-intégrateur (plus de 95 % des gares).

Sans remettre en cause le modèle du transporteur-intégrateur, qui permet de réaliser des synergies et des économies d'envergure entre les services ferroviaires et les services en gare, dans le cas des gares de petite et de moyenne tailles, les conditions dans lesquelles SNCF Gares & Connexions assure son rôle de gestionnaire unique des gares dans celles où le modèle de transporteur-intégrateur est en place posent question.

Ces interrogations portent tout particulièrement sur :

- d'une part, les conditions contractuelles qui régissent les relations entre SNCF Gare & Connexions et SNCF Voyageurs, aujourd'hui fondées sur des contrats de coopération public-public (conçus pour des relations de coopération horizontale et non des relations de prescripteur à fournisseur verticales) ;
- d'autre part, le niveau de contrôle qu'exerce réellement SNCF Gares & Connexions, quant à la consistance et aux conditions de refacturation des prestations réalisées par SNCF Voyageurs dans ces gares, qui sont ensuite facturées aux opérateurs ferroviaires à travers les redevances d'utilisation des gares de voyageurs publiées dans le document de référence des gares et qui représentent environ un tiers du montant total de ces redevances.

# 2.

Sur ce sujet, l'Autorité, dans son avis n° 2021-048 du 23 septembre 2021 relatif aux redevances des prestations régulées fournies dans les gares de voyageur pour l'horaire de service 2021, rappelait « *qu'en raison des enjeux concurrentiels y afférents, le législateur a confié à la société SNCF Gares & Connexions une mission de gestion unifiée – et séparée – des gares de voyageurs. Il en résulte que toute mission en gare doit être effectuée directement par cette dernière ou par un tiers, mais pour son compte ainsi que sous son contrôle et sa responsabilité. L'Autorité demande donc à SNCF Gares & Connexions d'étendre et améliorer sa démarche d'audit, et, plus largement, de mettre en place un environnement de contrôle effectif des situations dans lesquelles des prestations sont fournies en gare par SNCF Voyageurs* ».

**En tout état de cause, la délégation des missions du gestionnaire des gares à un transporteur génère des risques concurrentiels qui doivent être gérés**, dans le cadre de l'ouverture à la concurrence des services domestiques de transport ferroviaire de voyageurs. 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 s'intéressant aujourd'hui au marché français mais qui s'interrogent sur leur capacité à tirer parti des opportunités qu'il est susceptible d'offrir.

**Aussi, ces risques doivent être mesurés et des dispositions doivent être prises pour en assurer la maîtrise** afin que cette délégation de missions ne vienne pas 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 équitable aux gares et services qui y sont rendus, conformément aux dispositions de la directive 2012/34/UE modifiée.

**L'Autorité considère que le contrat pluriannuel prévu entre SNCF Gares & Connexions et l'État<sup>59</sup> pourrait constituer l'un des moyens de garantir l'indépendance du gestionnaire des gares.** Ce contrat 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, la vision stratégique à court et moyen terme s'agissant de l'évolution des gares et de la politique d'investissement associée ;
- en deuxième lieu, elle 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 ;
- en troisième lieu, elle considère que doit être assurée la 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 ;
- 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 AOT, compte tenu du rôle désormais essentiel qu'elles assurent dans le financement des gares et la déclinaison des services au niveau local.

**En conclusion, l'Autorité estime important que le gestionnaire des gares, notamment dans le cadre de son contrat pluriannuel avec l'État :**

- **soit doté de tous les moyens humains, techniques, financiers et de pilotage pour réaliser directement ou piloter la réalisation de ses missions de manière effective et efficace et dans le respect du principe d'indépendance organisationnelle et décisionnelle vis-à-vis des entreprises ferroviaires fixé en droit européen et national ;**
- **dispose d'une vision et d'objectifs stratégiques à court et moyen termes.**

<sup>59</sup> 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.

## 2.4. Recommandations à court terme (CT) et à moyen terme (MT)

### Recommandations relatives à la tarification de l'utilisation de l'infrastructure

	Recommandation	Acteur en charge	Mise en œuvre	Horizon
1	Améliorer la structure des redevances d'utilisation du réseau ferroviaire afin de favoriser un usage effectif et optimal du réseau	SNCF Réseau	Application d'un programme d'amélioration continue, partagé avec l'ART	CT
2	Fonder le niveau des redevances d'utilisation du réseau ferroviaire sur des coûts de gestion de l'infrastructure optimisés	SNCF Réseau État	Application d'un programme d'amélioration continue, partagé avec l'ART	MT

### Recommandations relatives à la tarification de l'accès et de l'utilisation des installations de service

	Recommandation	Acteur en charge	Mise en œuvre	Horizon
3	Améliorer la stabilité et la prévisibilité des tarifs des installations de service	Exploitants d'installations de service	Application d'un programme d'amélioration continue, partagé avec l'ART	CT
4	Améliorer la cohérence entre la structure des tarifs et la structure des coûts des installations de service	Exploitants d'installations de service		MT
5	Fonder le niveau des redevances des installations de service sur des coûts optimisés	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	MT
6	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)	État	Actualisation du décret n° 2003-194	CT

# 2.

## Recommandations relatives à l'accès opérationnel et à l'utilisation du réseau ferroviaire

	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	MT
8	Poursuivre le renforcement du dispositif incitatif à la stabilité des capacités allouées (incitations réciproques)	SNCF Réseau ART État	Actualisation régulière du dispositif d'incitations réciproques	CT
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)	MT
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			CT

## Recommandations relatives à l'accès opérationnel aux installations de service

	Recommandation	Acteur en charge	Mise en œuvre	Horizon
11	Améliorer la transparence et la lisibilité des prestations offertes dans les gares de voyageurs	SNCF G&C	Application d'un programme d'amélioration continue, partagé avec l'ART	CT
12	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	SNCF Voyageurs		CT
13	Homogénéiser et digitaliser les modalités d'accès aux voies de garage/remisage des trains	SNCF Réseau		CT
14	Structurer une offre d'accès transparente, équitable et non discriminatoire aux voies de garage/remisage exploitées par SNCF Voyageurs	SNCF Voyageurs		CT

Recommandations relatives à la gouvernance et au cadre stratégique dans lequel s'inscrit l'action des gestionnaires du réseau ferroviaire et des gares

	Recommandation	Acteur en charge	Mise en œuvre	Horizon
15	À défaut d'une séparation du groupe SNCF, revoir le fonctionnement du conseil d'administration de SNCF Réseau pour réduire toute influence de la part d'une autre entité du groupe SNCF	État Parlement	Évolutions législative et réglementaire	MT
16	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	Commission européenne Parlement européen État Parlement	Évolutions législative et réglementaire	MT
17	Réduire au maximum le périmètre des fonctions mutualisées au niveau de la <i>holding</i> SNCF	SNCF	Évolution interne	CT
18	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	ART	Publication d'un rapport annuel	CT
19	Renforcer l'effectivité de l'indépendance organisationnelle et décisionnelle de SNCF Gares & Connexions vis-à-vis des prestations réalisées par les autres entités du groupe SNCF, en particulier SNCF Voyageurs	SNCF G&C	Renforcement du pilotage opérationnel et économique des prestations réalisées par les autres entités du groupe SNCF	CT
20	Développer au sein des contrats qui lient les deux gestionnaires d'infrastructures essentielles (SNCF Réseau et SNCF Gares & 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	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)	MT

**ÉTUDE**

# sur l'ouverture à la concurrence

des services de transport  
ferroviaire de voyageurs





# 3.

## La montée en puissance des autorités organisatrices de transports (AOT) dans le processus d'ouverture à la concurrence des services conventionnés doit être poursuivie et accompagnée

### 3.1.

Le rythme et l'engagement dans le processus de mise en concurrence pour le marché des services de transport conventionnés de voyageurs diffèrent d'une AOT à l'autre ..... P.64

### 3.2.

Si 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 offrent des opportunités pour les AOT, elles font également peser des risques pour la performance globale du système ..... P.66

### 3.3.

L'accès aux données pertinentes 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 ..... P.69

### 3.4.

Le processus d'ouverture à la concurrence pour le marché constitue, pour les AOT, une opportunité historique de développer une compétence opérationnelle accrue leur permettant de piloter efficacement des conventions opérées par différents exploitants et de jouer pleinement un rôle d'architecte des services conventionnés ..... P.71

### 3.5.

Recommandations à court terme (CT) et à moyen terme (MT) ..... P.72

# 3.

## 3.1. Le rythme et l'engagement dans le processus de mise en concurrence pour le marché des services de transport conventionnés de voyageurs diffèrent d'une AOT à l'autre

Alors que 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, un peu moins de la moitié des régions s'étaient lancées dans l'ouverture à la concurrence au cours de la période transitoire 2019-2023 à la fin du premier semestre 2021 :

- la région Sud PACA a lancé, en 2020, deux procédures de consultation des entreprises (DCE) pour deux lots<sup>60</sup> ;

- quatre autres régions se préparent activement à lancer des processus d'appels d'offres :

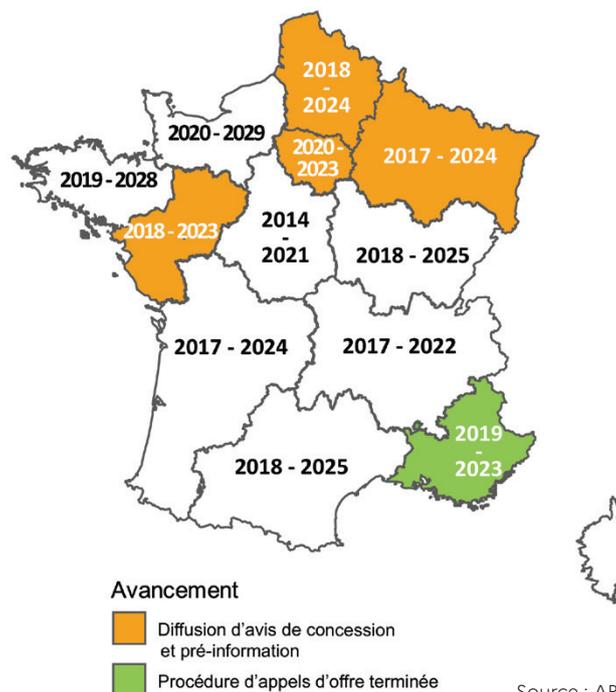
- Hauts-de-France, avec trois avis de concessions diffusés en 2020 et un avis de pré-information publié<sup>61</sup> en 2021 ;

- 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 ;

- Île-de-France, avec des avis de pré-information prévus à partir de 2021.

### CONVENTIONS ACTUELLES ET ÉTAT D'AVANCEMENT DE L'OUVERTURE À LA CONCURRENCE PAR RÉGION



<sup>60</sup> Comme indiqué en introduction, Transdev a remporté l'exploitation, à partir de 2025 et pour dix ans, d'un des deux lots (ligne Marseille-Nice). Le second lot (Azur) a été attribué à SNCF Voyageurs.

<sup>61</sup> Dans le cadre des marchés publics, un avis de pré-information est un avis par lequel un acheteur public entité adjudicatrice (dans ce contexte une AOT) fait connaître son intention de passer un marché public. Cet avis est établi conformément aux modèles fixés par le règlement de la Commission européenne établissant les formulaires standard pour la publication d'avis dans le cadre de la passation de marchés (Règlement d'exécution (UE) 2015/1986 de la Commission du 11 novembre 2015 établissant les formulaires standard pour la publication d'avis dans le cadre de la passation de marchés publics et abrogeant le règlement d'exécution (UE) n° 842/2011).

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 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 d'offre (trains.km) et de fréquentation (passagers.km) mis en concurrence et de contenu des contrats. Leur analyse permet de distinguer trois catégories de lots soumis à une concurrence pour le marché :

- des lots de « 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 de « 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 reliant de grosses agglomérations, et incluant souvent la construction d'un atelier de maintenance ;

- des lots « interrégionaux / transfrontaliers », requérant une coordination entre AOT 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.

**S'agissant des trains d'équilibre du territoire (TET) conventionnés par l'État<sup>62</sup>, une procédure d'ouverture à la concurrence de deux premières lignes TET a été lancée au début de l'année 2020** (Nantes-Bordeaux et Nantes-Lyon), mais l'appel d'offres a été déclaré sans suite en décembre 2020. Les procédures d'ouverture à la concurrence des huit autres lignes TET seront conduites en lien avec le renouvellement du matériel roulant sur ces lignes, prévu entre fin 2023 et 2025 (le renouvellement a déjà été effectué en 2017 pour les deux premières lignes, Nantes-Bordeaux et Nantes-Lyon)<sup>63</sup>.

<sup>62</sup> L'État est l'AOT de dix lignes TET, dans le cadre d'une convention établie avec SNCF Voyageurs de 2016 à 2020. Six régions ont connu un élargissement de leur offre ferroviaire à partir de 2017 en devenant autorités organisatrices de 17 lignes de 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.

<sup>63</sup> À l'exception de la ligne Bordeaux-Marseille.

# 3.

## 3.2. Si 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 offrent des opportunités pour les AOT, elles font également peser des risques pour la performance globale du système

*S'agissant des possibilités de transfert de tout ou partie de la gestion de certains segments de l'infrastructure ferroviaire*

**Deux dispositifs de transfert des lignes d'intérêt local ou régional à faible trafic au bénéfice des AOT qui en font la demande sont prévus par la loi d'orientation des mobilités et ses textes d'application<sup>64</sup>, à savoir un dispositif de transfert complet de gestion et un dispositif de transfert de certaines missions seulement de gestion de l'infrastructure. Articulées avec le droit européen<sup>65</sup>, ces dispositions permettent de déroger avec plus ou moins d'intensité à certaines règles et obligations relatives à la transparence, à la gouvernance ou à la régulation sectorielle.**

**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.

Il apparaît toutefois que :

- **la définition du périmètre exact des petites lignes concernées par le transfert de gestion ou de missions de gestion manque de précision.** Pour les désigner, il est communément fait renvoi aux catégories de voies UIC 7 à 9 (selon la classification établie par SNCF Réseau) qui représentent près de 30 % des voies du réseau ferroviaire ;
- **les obligations des AOT ou des entités auxquelles elles confieraient la responsabilité de gestion de l'infrastructure et des installations de service sont 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.

**Dans l'ensemble, les AOT se montrent favorables aux dispositifs de transfert de petites lignes** et certaines souhaitent concrètement s'engager dès à présent dans la mise en œuvre de ce transfert. Ce souhait se fonde sur une volonté de maîtriser la stratégie de maintien et de développement de lignes d'intérêt local et régional, pour lesquelles les AOT 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 ainsi pouvoir 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.

**Toutefois, 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 attendre de tels dispositifs, à prendre en considération par les AOT dans le cadre de leur analyse socio-économique préalable à l'établissement d'une demande de transfert de certaines lignes.

<sup>64</sup> Le cadre législatif est formé des 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). 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 installations de service éligibles aux transferts ainsi que les modalités de détermination des compensations financières.

<sup>65</sup> Article 2 de la directive 2012/34/UE.

**Outre ces limites, il convient de souligner les risques que pourraient induire de tels transferts :**

**- en premier lieu, 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 ;

**- en second lieu, ces risques concernent plus largement le bon fonctionnement du système de transport ferroviaire**, si ce dernier devait, à terme, évoluer vers une juxtaposition de petits réseaux ferroviaires, mal interconnectés au réseau ferroviaire principal et générant une duplication des coûts fixes obérant l'équilibre économique d'ensemble.

**Pour ces raisons, l'Autorité estime que 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 incitatif entre l'État et SNCF Réseau**, conforme aux dispositions de l'article 30 de la directive 2012/34/UE et associant étroitement les AOT régionales.

**Elle formule trois 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 ;

**- encourager les AOT à intégrer, dans leur analyse socio-économique de la pertinence d'une reprise en gestion de 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 sous-jacent 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.

*S'agissant des possibilités de transfert des gares de voyageurs*

**La loi pour un nouveau pacte ferroviaire et ses textes d'application<sup>66</sup> permettent 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 champ d'application du dispositif concerne les gares pour lesquelles les services publics de transport ferroviaire de voyageurs relevant d'une même AOT représentent au moins 95 % des arrêts – ce calcul devant être effectué, hormis pour les nouvelles gares, au regard des deux derniers horaires de service – mais exclut les gares d'intérêt national. Ce dispositif concerne ainsi théoriquement près de 2 500 gares de voyageurs d'intérêt régional et d'intérêt local, parmi lesquelles 25 accueillent aujourd'hui des services librement organisés.

**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 spécificités et aux besoins locaux, favoriser une forte intégration dans le service rendu aux usagers de la gare au train et répondre à un objectif d'optimisation des coûts.**

<sup>66</sup> 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, et 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.

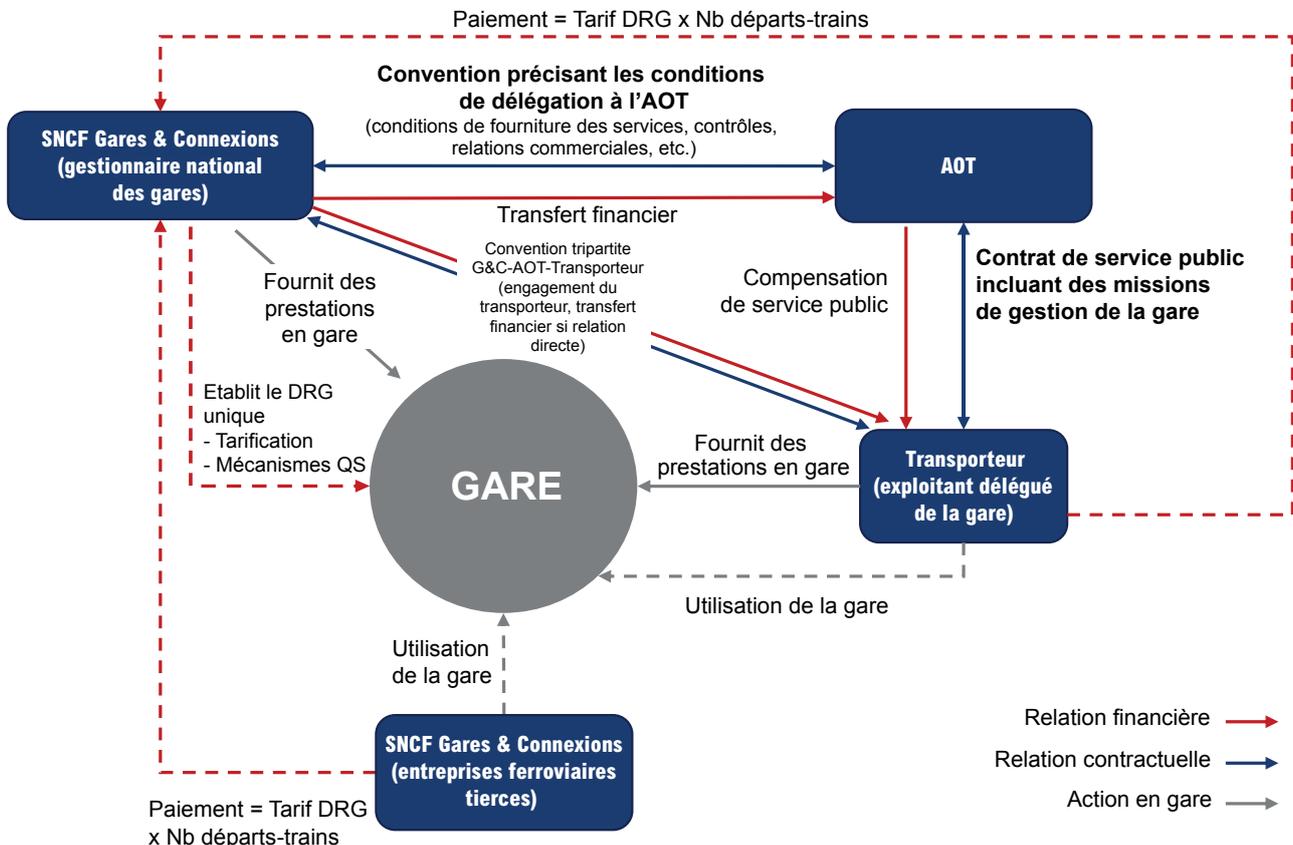
# 3.

**Faute d'être limité aux gares durablement mono-transporteur, le dispositif de transfert soulève toutefois des problèmes d'accès transparent et non discriminatoire aux dites gares.** Le dispositif de transfert conduit en effet, 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. 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 des 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 du transport ferroviaire de voyageurs en France.

**En outre, le dispositif de transfert apparaît particulièrement complexe dans ses modalités contractuelles et en matière de tarification,** 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. Compte tenu de la multiplication des acteurs et 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 perte d'efficacité, de renchérissement des coûts des prestations en gare pour les opérateurs finaux, et de dilution des responsabilités, sans exclure les risques de contentieux entre les parties.

## SCHÉMATISATION DE LA GESTION DES GARES DE VOYAGEURS DANS LE CADRE DE LA MISE EN ŒUVRE DU DISPOSITIF DE TRANSFERT



Source : ART.

Il convient, enfin, de mentionner que certaines AOT régionales expriment d'ores et déjà des réserves 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. Elles anticipent notamment des difficultés à conclure une convention avec le gestionnaire de gares répondant à leur demande étendue de délégation des prestations de gestion ou d'exploitation des gares.

Dans ces conditions, afin de faire du transfert de certaines gares de voyageurs un levier d'amélioration de la qualité du service rendu aux usagers sans entraver l'accès équitable, transparent et non discriminatoire à ces gares, l'Autorité recommande de :

- limiter le transfert de certaines gares de voyageurs 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 ;

- définir clairement les responsabilités de chacune des parties (SNCF Gares & Connexions, AOT, transporteur-intégrateur) au sein du dispositif conventionnel et 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 AOT.

### **3.3. L'accès aux données pertinentes 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 des données pertinentes détenues par l'exploitant des services de transport ferroviaire de voyageurs conventionnés constitue un enjeu majeur, 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.

La loi pour un nouveau pacte ferroviaire et ses textes d'application<sup>67</sup> ont ainsi instauré un cadre juridique visant à permettre aux AOT et aux candidats de disposer de l'ensemble des informations utiles à la mise en concurrence des services conventionnés et de saisir l'Autorité de régulation des transports de demandes de règlement de différend relatives à la transmission d'informations.

Or, les AOT éprouvent encore 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 essentielles pour la préparation des appels d'offres (notamment les données relatives au matériel roulant et à sa maintenance, aux ressources humaines, ainsi que les données financières historiques et prévisionnelles), comme l'Autorité a notamment pu le constater dans le cadre des demandes 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 dont elle a été saisie. Ces difficultés sont de plusieurs ordres (cf. fiche thématique 3.3) :

<sup>67</sup> Il de l'article L. 1263-2 du code des transports, articles L. 2121-16 et L. 2121-19 du code des transports, II de l'article 21 de la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire, 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.

# 3.

- la procédure de communication des données, telle que définie par la réglementation, mériterait d'être clarifiée sur plusieurs points<sup>68</sup> ;
- les fournisseurs d'informations ne garantissent pas toujours un accès rapide des autorités organisatrices aux informations demandées, notamment en raison d'outils de suivi inadaptés ;
- 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. En effet, l'Autorité ne peut obtenir la sanction de la non-exécution de sa décision de règlement de 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.

**Afin de 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, l'Autorité formule ainsi plusieurs recommandations :**

- **faire évoluer le cadre législatif et réglementaire** pour (i) renforcer les pouvoirs de l'Autorité en lui permettant de sanctionner, sans mise en demeure préalable, la non-exécution, dans les délais requis, de ses décisions de règlement de différend et (ii) clarifier la procédure d'accès aux données<sup>69</sup> ;
- **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>68</sup> Ces points sont détaillés en fiche 3.3. :

- 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 » ;
- 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, ce qui pose des difficultés pour la communication des données relatives à la maintenance des matériels roulants ;
- 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 ; aucune règle explicite n'est prévue dans le décret n° 2019-851 du 20 août 2019 pour garantir à l'AOT d'obtenir la communication des données prévisionnelles.

<sup>69</sup> Il s'agirait ainsi de 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, (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) – quand bien même 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.

### 3.4. Le processus d'ouverture à la concurrence pour le marché constitue, pour les AOT, une opportunité historique de développer une compétence opérationnelle accrue leur permettant de piloter efficacement des conventions opérées par différents exploitants et de jouer pleinement un rôle d'architecte des services conventionnés

Jusqu'à présent, les AOT ont délégué à l'opérateur historique l'ensemble du pilotage opérationnel relatif à l'exploitation des services conventionnés de transport ferroviaire de voyageurs, 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). L'enjeu, au lancement du processus d'ouverture, consiste ainsi à évoluer 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 superviser et contrôler les services fournis par différentes entreprises ferroviaires attributaires de ces contrats.

Comme cela a été le cas ailleurs en Europe, le processus de libéralisation en cours ouvre un vaste champ d'opportunités aux AOT pour poursuivre le développement de leurs compétences en matière d'attribution et de pilotage des conventions de service public de transport ferroviaire de passagers. Ce développement des compétences concerne aussi bien (i) l'élaboration des appels d'offre, (ii) que 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 ou (v) la gestion du modèle de billettique. Il passera par le recrutement durable de spécialistes et d'experts techniques et juridiques en matière d'appels d'offres, également capables, le cas échéant, d'assurer le pilotage de prestataires spécialisés pour accompagner la montée en compétences des AOT sur les champs précités. L'acquisition de cette expertise opérationnelle permettra aux AOT de devenir de véritables architectes des services conventionnés de transport ferroviaire de voyageurs.

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. Elles permettent de dégager quelques enseignements utiles, en particulier l'intérêt pour les AOT de :

- mutualiser les ressources et les compétences afin de développer une société publique, établie et pilotée conjointement par plusieurs AOT, destinée à assurer la gestion<sup>70</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>71</sup> ;
- développer des instruments de garantie financière dans l'optique de faciliter, le cas échéant, l'acquisition de nouveaux matériels roulants par les opérateurs ferroviaires ;
- mettre en place des entités assurant tout ou partie des fonctions d'AOT, distinctes des services des conseils régionaux (sociétés publiques locales par exemple), à l'instar de ce qui existe en Allemagne ou de ce qui est prévu en 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 ;

<sup>70</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>71</sup> Ce type de société correspond au modèle d'une « rolling stock operating company », encore appelée ROSCO.

# 3.

- atténuer les risques engendrés par la fragmentation de systèmes de billettique 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. De ce point de vue, 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) leur permettant de mutualiser leurs efforts pour développer des systèmes de billettique performants et répondant aux besoins 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 conventions de service public 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, permettant de répondre à cet objectif.

## 3.5. Recommandations à court terme (CT) et à moyen terme (MT)

Recommandations relatives aux transferts de certains segments du réseau ferroviaire et de certaines gares de voyageurs

	Recommandation	Acteur en charge	Mise en œuvre	Horizon
21	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	État Parlement	Évolution législative et réglementaire	CT
22	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	AOT	Réalisation d'analyses socio-économiques préalables	MT
23	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	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	MT
24	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	AOT	Réalisation d'études prospectives  Simplification du document de référence des gares (DRG)	CT

### Recommandations relatives à l'accès aux données pertinentes pour les AOT

	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	CT
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	MT
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	MT
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	CT

### Recommandations sur l'accroissement des compétences et des moyens des AOT

	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 spécialistes du système ferroviaire et des appels d'offres	AOT	Évolutions d'organisation	CT
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	MT
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'offres ou des renégociations de contrats	MT

**ÉTUDE**

# sur l'ouverture à la concurrence

des services de transport  
ferroviaire de voyageurs





# 4.

Si l'ouverture à la concurrence des services librement organisés suscite un intérêt important de la part de nouveaux opérateurs ferroviaires, de nombreux freins restent à lever

## 4.1.

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, qu'il convient d'encourager au bénéfice des usagers et de la collectivité dans son ensemble ..... P.76

## 4.2.

L'entrée sur le marché des services de transport de voyageurs à grande vitesse constitue un parcours semé de difficultés techniques au cœur du système ferroviaire français, qu'un ensemble d'actions permettrait cependant d'atténuer ..... P.79

## 4.3.

L'entrée sur le marché des services de transport de voyageurs sur ligne classique bénéficie de conditions favorables qui doivent être renforcées ..... P.82

## 4.4.

Recommandations à court terme (CT) et à moyen terme (MT) ..... P.84

# 4.

## 4.1. 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, qu'il convient d'encourager au bénéfice des usagers et de la collectivité dans son ensemble

Comme cela a été mentionné précédemment (cf. section 1.2), l'Autorité a reçu trente-huit notifications d'intentions d'exploitation<sup>72</sup> de SLO de transport ferroviaire de voyageurs de la part de cinq acteurs (dont SNCF Voyageurs et quatre opérateurs ferroviaires alternatifs). Ces notifications témoignent

de l'intérêt porté par de nouvelles entreprises ferroviaires au marché français. Le tableau ci-après, complémentaire de la carte présentée en section 1.2.1, donne une vision d'ensemble 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 et finalement lancé le 18 décembre 2021
2	Paris Nord-Saint Quentin-Bruxelles	Non	FlixTrain	17/06/2019	7 AR	Service annuel 2020 (projet suspendu pour le moment)
3	Paris Bercy-Lyon Perrache				5 AR	
4	Paris Gare d'Austrerlitz-Bordeaux				2 AR	
5	Paris Bercy-Nice				1 AR	
6	Paris Bercy-Toulouse				2 AR	
7	Marseille-Milan	Non	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 2022
9	Lyon-Thionville					
10	Toulouse-Rennes					
11	Lyon-Bordeaux (via Guéret)					
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					

<sup>72</sup> Devant être transmises 18 mois avant l'horaire de service concerné. Chiffre à la date du 25 novembre 2021.

Si l'ouverture à la concurrence des services librement organisés suscite un intérêt important de la part de nouveaux opérateurs ferroviaires, de nombreux freins restent à lever

	Service	Service TAGV	Opérateur	Date de notification	Nombre d'AR envisagé	Début du service envisagé
20	Arcachon-Ruffec	En partie	Le Train	28/04/2021		Service annuel 2023
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				3 AR	
29	Toulouse-Caen	Non	Railcoop	18/06/2021	2 AR	Service annuel 2023
30	Lille-Nantes			23/06/2021		
31	Toulouse-Saint-Brieuc					
32	Brest-Bordeaux					
33	Annecy-Marseille					
34	Strasbourg-Clermont-Ferrand					
35	Saint-Etienne-Thionville					
36	Grenoble-Thionville					
37	Massy-Brest					
38	Le Croisic-Mulhouse-Bâle					

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 à l'infrastructure ferroviaire jugé trop élevé<sup>73</sup>, a pu conduire au report de plusieurs services<sup>74</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.

<sup>73</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 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 FlixBus fait déjà circuler des trains (dépêche AFP du 14 avril 2020).

<sup>74</sup> Offre de FlixBus et de Thello en particulier.

# 4.

**Toutefois, le nombre de services librement organisés notifiés et la diversité des opérateurs 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.

**Par ailleurs, il convient de mentionner que 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.

**Les services conventionnés de transport ferroviaire de voyageurs sont très peu susceptibles d'être considérablement affectés par le développement de nouveaux services librement organisés,** compte tenu de leur périmètre géographique actuel, à l'échelle d'une région. 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 excessivement 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 (à l'instar du Royaume Uni) – pourrait 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 associés à l'arrivée de nouveaux services librement organisés. 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 existants et, de l'autre, les bénéfices des complémentarités et synergies entre nouveaux services librement organisés et services conventionnés existants.

## 4.2. L'entrée sur le marché des services de transport de voyageurs à grande vitesse constitue un parcours semé de difficultés techniques au cœur du système ferroviaire français, qu'un ensemble d'actions permettrait cependant d'atténuer

**L'infrastructure de lignes à grande vitesse françaises 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 lignes en Europe (2 600 km), après le réseau espagnol (2 800 km), et, d'autre part, sa situation 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 ferroviaires, 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 freins à l'entrée qui existent aujourd'hui.

**Un premier frein concerne l'accès à des matériels roulants ferroviaires aptes à la grande vitesse.** 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 cas peuvent alors se présenter :

- le cas d'opérateurs historiques européens opérant déjà des services à grande vitesse dans leurs pays d'origine, qui équipent les rames à grande vitesse dont ils disposent des systèmes de signalisation et de sécurité embarqués conçus pour circuler sur le réseau LGV français (cas de Trenitalia par exemple) ;

- le cas de nouveaux entrants qui ne seraient pas liés à un opérateur historique européen et qui doivent par conséquent acquérir et adapter des TAGV circulant dans d'autres pays européens ou acquérir des TAGV neufs, très coûteux<sup>75</sup> (en particulier dans le cadre de commandes de petites séries) et nécessitant des délais importants de construction et d'homologation.

**Un deuxième frein majeur concerne l'équipement des TAGV en systèmes de signalisation et de sécurité embarqués requis pour circuler sur le réseau français des LGV.**

**Les rames aptes à la grande vitesse doivent en effet être équipées de systèmes de signalisation et de sécurité embarqués propres aux pays et aux infrastructures empruntées** permettant leur circulation en parfaite sécurité. 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 de 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>75</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.

# 4.

**Ainsi, pour circuler sur le réseau français des LGV et sur les autres parties du réseau ferré national<sup>76</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 voies du réseau de LGV équipées 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 cas échéant, le système, spécifique au réseau de LGV français, de contrôle du bon positionnement des trains par GPS, le 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 réaliser certaines fonctions annexes et contrôler le fonctionnement effectif de la TVM.

**Du fait d'un déploiement partiel du système européen interopérable de signalisation et de sécurité sol-bord, ERTMS<sup>77</sup>, sur les LGV françaises (seulement 40 % du réseau français de LGV est équipé de l'ERTMS), les opérateurs ferroviaires nouveaux entrants sont dans l'obligation :**

- **d'acquérir et de paramétrer les systèmes de signalisation et de sécurité français** (TVM, KARM et KVB), développés spécifiquement pour la SNCF il y a plus de quarante ans pour les plus anciens ;
- **de trouver et mettre en œuvre des solutions techniques spécifiques 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.

**Si l'acquisition des équipements domestiques de signalisation et de sécurité embarqués pour circuler sur les LGV françaises ne semble pas poser de difficultés insurmontables, leur implémentation et, le cas échéant, leur interfaçage avec d'autres systèmes déjà installés peuvent, en revanche, s'avérer très complexes, peu efficaces et coûteux<sup>78</sup>, du fait (i) de la duplication d'équipements qui accomplissent des fonctions équivalentes et (ii) des frais d'étude et de conception ad hoc engendrés. Ces opérations requièrent ainsi un haut niveau d'expertise et une expérience pointue d'exploitant ferroviaire sur les LGV françaises, dont ne disposent pas, par définition, les nouveaux entrants. Dans ces conditions, l'homologation de nouveaux matériels roulants ou de matériels roulants qui ont été modifiés pour circuler sur les LGV françaises, en vue de les autoriser à circuler sur le réseau à grande vitesse français, peut s'avérer particulièrement difficile à obtenir.**

**Un troisième frein concerne la maintenance des matériels roulants aptes à la grande vitesse.**

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. De plus, l'implantation d'installations 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. Dans ces conditions, l'accès régulé aux centres d'entretien exploités par SNCF Voyageurs peut s'avérer incontournable, au moins durant la phase de développement des services (cf. section 2.2.2).

<sup>76</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.

<sup>77</sup> ERTMS : *European Rail Traffic Management System* (système européen de gestion du trafic ferroviaire).

<sup>78</sup> Le coût, par élément moteur (remorques ou voitures automotrices selon les trains) est assez variable mais peut s'échelonner entre 0,5 million d'euros par élément à 3 millions d'euros par élément, soit, selon les configurations, d'un peu moins de 3 % à potentiellement le double du coût d'une rame de 10 éléments si les 8 éléments centraux sont automoteurs.

**Un quatrième frein concerne le processus de répartition des capacités, qui 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 éventuels 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'attribue les capacités qu'à quelques mois seulement du début de l'horaire de service et pour une durée maximum d'un an. Ce processus présente donc la particularité de ne conférer aucune garantie d'attribution de capacités avant l'attribution ferme 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.

**Enfin, un cinquième frein potentiel a pu être évoqué par les nouveaux entrants et concerne la vérification de la compatibilité des matériels roulants ferroviaires avec l'infrastructure.** Le droit européen et le droit national prévoient en effet 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 : en effet, si SNCF Réseau a presque totalement achevé la complétude du registre de l'infrastructure qu'il est chargé de tenir en tant que gestionnaire de l'infrastructure (RINF), la vérification de la compatibilité, sur la base du RINF, qui incombe aux entreprises ferroviaires, requiert des compétences qui peuvent être difficiles à acquérir pour un opérateur nouvel entrant.

Dans ce contexte, 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 services ferroviaires domestiques de voyageurs :

- **favoriser le développement de sociétés de type « ROSCO » assurant la gestion d'une flotte de matériels roulants ainsi que le développement et la structuration d'un marché d'occasion des matériels roulants ;** dans ce cadre, favoriser, lors de la réforme des matériels roulants aptes à la grande vitesse de l'opérateur historique, la publication d'annonces incluant toutes les données techniques susceptibles de faciliter son rachat par un opérateur tiers (s'agissant de l'amiante en particulier) ;
- **afin de favoriser une interopérabilité complète et une optimisation de l'usage de l'infrastructure ferroviaire à grande vitesse :**
  - **rendre plus transparentes, lisibles et accessibles les informations utiles pour le paramétrage et l'homologation des matériels roulants ferroviaires.** SNCF Réseau pourrait, a minima, jouer un rôle de point d'entrée officiel sur ce sujet et l'accès aux compétences de SNCF Voyageurs pourrait davantage être institutionnalisé et balisé ;
  - **accélérer la poursuite du 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, y compris en envisageant des modalités de financement inédites pour le favoriser (utilisation des possibilités offertes par le §3 de l'article 32 de la directive 2012/34/UE)<sup>79</sup> ;
- **mettre en place une offre de service assortie d'une offre tarifaire transparente et équitable, par SNCF Réseau, relative à la vérification de compatibilité des matériels roulants** selon la complexité des équipements, établie en prenant en compte un matériel roulant type, et inclure les formations à la vérification de compatibilité des matériels roulants au catalogue de services de SNCF Réseau ;

<sup>79</sup> Possibilité, pour le gestionnaire de l'infrastructure, de fixer ou maintenir des redevances plus élevées que celles résultant de l'application des principes tarifaires présentés dans la sous-section 2.1.1., fondées sur le coût à long terme de projets futurs d'investissement spécifiques, 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.

# 4.

- **poursuivre l'amélioration des conditions d'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 ;
- **explorer 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 de disponibilité et de visibilité en termes de capacité de l'infrastructure, notamment dans le cas des opérateurs ferroviaires désireux d'exploiter, de manière pérenne, des SLO de transport ferroviaire à grande vitesse en France.

## 4.3. L'entrée sur le marché des services de transport de voyageurs sur ligne classique bénéficie de conditions favorables qui doivent être renforcées

**En France, le développement potentiel de 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 lignes classiques (trains-auto, trains de nuit, services Intercités non conventionnés).

**Toutefois, les retours d'expérience des pays européens qui ont libéralisé leurs services domestiques de transport ferroviaire de voyageurs montrent que l'ouverture à la concurrence s'accompagne généralement d'un développement des SLO, souvent associé à une amélioration de la qualité de service.** Ce phénomène a singulièrement 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.

**De fait, 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.

Le tableau ci-après résume les services actuels et les intentions notifiés par les différents acteurs dans les cas où ils portent sur des services opérés totalement ou partiellement sur lignes classiques<sup>80</sup>.

**Ces notifications d'intention appellent trois observations :**

- elles 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 ;
- les SLO 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 ;
- enfin, 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.

<sup>80</sup> Davantage de détails peuvent être trouvés à l'adresse suivante : <https://www.autorite-transport.fr/le-ferroviaire/services-ferroviaires-librement-organises/>

**S'agissant des freins à l'entrée de nouveaux opérateurs pour les services sur lignes classiques, les mêmes constats et éléments de diagnostic que ceux relevés précédemment pour l'entrée des services de transport ferroviaire de voyageurs à grande vitesse peuvent être formulés** 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 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 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, là encore, nécessaire** pour faciliter l'accès des opérateurs alternatifs à un choix approprié et suffisant de matériels roulants. S'agissant des matériels roulants destinés à ne circuler que sur lignes classiques, les coûts d'acquisition de matériels roulants neufs sont moins élevés que ceux de matériels roulants aptes à la grande vitesse, il existe aujourd'hui une solution de location sur le marché français et il semble exister un potentiel d'accès à du matériel roulant de seconde main, comme en atteste la reprise par Railcoop de matériels roulants exploités dans le cadre de services conventionnés avec les régions Auvergne-Rhône-Alpes et Normandie.

**Une évolution du processus de répartition et d'allocation des capacités piloté par SNCF Réseau doit également 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 approfondir 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 (sur ce sujet, voir la recommandation n° 7).

**Ainsi, la réussite du développement des services librement organisés (SLO) de transport ferroviaire de voyageurs 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 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.

# 4.

## 4.4. Recommandations à court terme (CT) et à moyen terme (MT)

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	Renforcer la transparence, la lisibilité et favoriser un accès facilité au registre de l'infrastructure ferroviaire (RINF), en particulier pour les opérateurs nouveaux entrants	SNCF Réseau	Accompagnement adapté des entreprises ferroviaires	CT
33	Favoriser le développement de sociétés 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	État	Mise en place des mesures incitatives/ accompagnement du développement de ces secteurs d'activité	MT
34	Assurer un accès transparent, équitable et non discriminatoire aux installations d'entretien du matériel roulant au bénéfice de tous les opérateurs ferroviaires	SNCF Voyageurs	Poursuivre l'amélioration continue de l'offre régulée de maintenance	CT
35	Étudier la possibilité de mettre en œuvre des accords-cadres pour les services librement organisés de transport ferroviaire de voyageurs	SNCF Réseau	Analyser l'opportunité et la faisabilité d'un tel dispositif	CT

Si l'ouverture à la concurrence des services librement organisés suscite un intérêt important de la part de nouveaux opérateurs ferroviaires, de nombreux freins restent à lever

### Recommandations pour les services librement organisés circulant sur LGV

	Recommandation	Acteur en charge	Mise en œuvre	Horizon
36	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	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	CT
37	Désigner une autorité système chargée <i>a minima</i> 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	État SNCF Réseau SNCF Voyageurs ERA		CT
38	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	Autorité système en charge des systèmes de signalisation et de contrôle-commande de classe B Industriels (équipementiers)		CT
39	Accélérer le déploiement de l'ERTMS sur le réseau français des LGV, y compris en envisageant des modalités de financement inédites (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	Conforter l'opportunité économique d'un déploiement plus rapide de l'ERTMS au regard des gains attendus en termes de développement des trafics  Développer des dispositifs de financement adaptés aux gains attendus en termes de développement des trafics et à leur temporalité	MT



**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®

**Impression :** Imprimerie de la Direction de l'information légale et administrative en 520 exemplaires.

**Dépôt légal :** Février 2022

**ISSN :** En cours

L'édition 2022 de l'Étude 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)