

# Synthèse des auditions du groupe de travail « Ouverture à la concurrence des transports ferroviaires régionaux »

Version du 30 octobre 2017

Au printemps et durant l'été 2017, les Régions ont poursuivi leur réflexion sur les modalités pratiques de mise en œuvre de l'ouverture à la concurrence : **un groupe de travail réunissant élus et techniciens des Régions a réalisé 22 auditions** auprès des opérateurs et de leurs associations représentatives (*Abellio, Arriva/Deutsche Bahn, Eurotunnel Keolis, SNCF Mobilités, RATP, Transdev, Trenitalia/Thello, First Group, AFRA, UTP*), des distributeurs (*Trainline, Voyages-SNCF.com*), des gestionnaires d'infrastructures (*Gares & Connexions, SNCF Réseau*), des autorités réglementaires (*Autorité de la concurrence, ARAFER, EPSF*), des usagers (*FNAUT, UFC-Que Choisir*), et des syndicats représentatifs de SNCF (*CFDT, SUD-Rail et UNSA*)<sup>1</sup>. En complément de ces auditions, 17 des parties prenantes interrogées ont répondu à un questionnaire envoyé par Régions de France sur différents aspects de l'ouverture à la concurrence.

Le présent document synthétise les échanges intervenus lors de ces auditions et le contenu des réponses aux questionnaires. Il reflète la richesse et la qualité de ceux-ci : la démarche entreprise par Régions de France a permis **de dépasser les considérations sur les gains escomptés de la concurrence pour s'interroger sur ses modalités pratiques**. Ces échanges ont permis d'aborder de la manière la plus exhaustive possible les thèmes relatifs à une préparation réussie de l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire régional, en traitant notamment, en parallèle de la question clef du devenir du personnel, de la formalisation des contrats entre Régions et entreprises ferroviaires, de l'accès aux données, des modalités de la tarification, de l'information voyageurs, de la distribution, de la lutte anti-fraude, de la mise à disposition du matériel roulant et de sa maintenance, de la sûreté pour l'ensemble des opérateurs, de l'accès à l'infrastructure et aux gares et de leur gestion.

Il objective les contributions des parties prenantes françaises et des entreprises européennes prêtes à proposer aux Régions des services de transport ferroviaire. Sa lecture permet d'entrevoir l'étendue des questions d'organisation posées par l'ouverture à la concurrence. Néanmoins, **les gains auxquels peut conduire une concurrence bien organisée, comme le démontrent les exemples étrangers, doivent inciter l'ensemble des parties prenantes à adopter une démarche pragmatique et à résoudre ces questions une à une**.

Il en résulte un document dense, destiné à **nourrir dans les prochains mois les réflexions de l'ensemble des acteurs, tout particulièrement des Régions** lorsqu'elles mettront en place la nouvelle organisation de la desserte ferroviaire de passagers de leurs territoires. Ces échanges ont également permis d'affiner la position des Régions en vue des débats à venir sur le contenu de **la loi d'orientation sur les mobilités** et le vecteur législatif qui permettra de transposer le cadre européen fixé par le quatrième paquet ferroviaire et sur ses conséquences au niveau réglementaire et conventionnel.

***Le présent document est une synthèse des auditions et des réponses aux questionnaires des parties prenantes contactées par Régions de France sur la question de l'ouverture à la concurrence. Il ne s'agit en aucun cas du positionnement de Régions de France sur cette question, qui fera l'objet de communications distinctes par la suite.***

---

<sup>1</sup> CGT Cheminots ayant décliné l'invitation.

## Table des matières

|   |    |
|---|----|
| 1) Les gains potentiels de l'ouverture .....  | 4  |
| a) Une concurrence perçue comme un outil pour dynamiser le marché.....                                    | 4  |
| b) ... mais avec des écueils à éviter.....  | 4  |
| c) ... au sein d'une transition progressive .....   | 5  |
| 2) Modes de gestion et cadre contractuel.....   | 7  |
| a) Un équilibre à trouver entre dans la définition du contrat entre AOT et entreprises ferroviaires.....  | 7  |
| b) Des contrats incitatifs à la performance industrielle et commerciale .....                             | 7  |
| c) Tailles des lots et durée du contrat.....  | 8  |
| 3) Tarification et distribution, lutte anti-fraude et information voyageurs .....                         | 9  |
| a) Tarification et recettes complémentaires .....   | 9  |
| b) Distribution.....  | 9  |
| c) Lutte anti-fraude .....  | 11 |
| d) Information voyageurs .....  | 11 |
| 4) Transfert du personnel .....   | 12 |
| a) Un cadre social clairement posé avant les premiers appels d'offres.....                                | 12 |
| b) ... qui doit définir l'étendue du transfert.....   | 12 |
| c) ... et permettre la polyvalence et formation du personnel .....  | 12 |
| 5) Matériel roulant et maintenance.....   | 14 |
| a) Accès des opérateurs ferroviaires au matériel roulant : diversité des options possibles .....          | 14 |
| b) Maintenance du matériel roulant : l'intégration exploitation-maintenance est à privilégier.....        | 14 |
| 6) Sécurité .....   | 18 |
| a) Organisation actuelle .....  | 18 |
| b) Rôle des entreprises ferroviaires et des AOT dans ces missions .....                                   | 18 |
| c) Une évolution du rattachement de la SUGE ? .....   | 18 |
| 7) Gares .....  | 19 |
| a) Les différentes missions du gestionnaire des gares.....  | 19 |
| b) Des institutions à modifier .....  | 19 |
| c) Responsabilité de la gestion des gares « monotransporteurs ».....                                      | 19 |
| 8) Infrastructures .....  | 20 |
| a) Des rôles respectifs de l'AOT et des entreprises ferroviaires dans la construction horaire à définir . | 20 |
| b) Un processus de commande de sillons équitable, mais encore perfectible .....                           | 20 |
| c) La question clef des zones de remisage et des voies de service.....                                    | 21 |
| d) Gestion opérationnelle des circulations et situations perturbées .....                                 | 21 |
| e) Système d'amélioration des performances.....   | 21 |

## 1) Les gains potentiels de l'ouverture

### a) Une concurrence perçue comme un outil pour dynamiser le marché...

Les parties prenantes interrogées, à l'exception des syndicats, soulignent **les bénéfices auxquels peut conduire l'ouverture à la concurrence**. En **stimulant le marché**, en poussant toutes les entreprises à **améliorer leur offre en prix et en qualité**, la concurrence devrait conduire *in fine* à **l'augmentation de la fréquentation**, à une **augmentation de la part modale** du transport ferroviaire et à une baisse des coûts pour les Autorités Organisatrices des Transports (ci-après AOT). Le gestionnaire d'infrastructure peut également voir la demande de capacité augmenter, ce qui permettra d'améliorer son modèle économique *via* une meilleure couverture de ses coûts par les recettes de la tarification de l'infrastructure.

Pour illustrer leurs propos, certains opérateurs citent l'exemple de la Suède (baisse du coût du train.km de 20 %) et de l'Allemagne (baisse du train.km comprise entre 20 % et 30 %). L'une des contributions rappelle que, dans ces deux pays, cette décote a principalement eu lieu lors du premier appel d'offres, les gains étant plus faibles par la suite. En opposition à cette perspective de gain dès l'ouverture, certaines parties prenantes soulignent qu'il y a un risque de « surcoût temporaire » dans les premiers temps de l'ouverture, du fait de la possible duplication de certaines fonctions. Néanmoins, ce surcoût doit rapidement disparaître, une fois le secteur réorganisé, et les gains de la concurrence se traduire par une baisse des coûts pour les AOT.

La demande a très fortement augmenté dans les pays ayant anticipé les obligations européennes d'ouverture à la concurrence (Allemagne, Grande-Bretagne et Suède). En Allemagne, l'arrivée de nouveaux opérateurs a également permis la réouverture de petites lignes.

Concrètement pour les parties prenantes interrogées, l'amélioration de l'offre passe par :

- Des **gains dans la productivité** et dans une meilleure performance de l'exploitation du fait d'une production repensée (meilleure rotation du matériel roulant, meilleure articulation exploitation-maintenance, polyvalence du personnel...).
- L'**innovation**, à la fois dans la production et dans la relation avec le client, par exemple par la diversification des canaux de vente, la simplification du processus d'achat, le développement plus rapide des outils digitaux, etc.
- Une plus grande attention portée à la **qualité du service**, en particulier la ponctualité, notamment grâce à des mécanismes contractuels plus incitatifs.

La concurrence peut également permettre une **plus grande transparence dans les relations contractuelles et financières** entre Régions et opérateurs. Au regard des retours d'expériences cités par les exploitants interrogés, les Régions auront ainsi une plus grande visibilité sur leur budget transport et la possibilité de faire prendre en charge le renouvellement du matériel roulant par l'opérateur, *via* des contrats de long terme. L'organisation d'appel d'offres peut également être un moyen pour les AOT de mieux concevoir l'offre de transport dans leur territoire avec une perspective intermodale.

En opposition à cette vision positive de la concurrence, les syndicats auditionnés s'inquiètent des conséquences de cette ouverture, à la fois pour **des raisons de coûts** (la multiplicité des acteurs étant susceptible de conduire à la désoptimisation du secteur), **de sécurité** (avec des responsabilités diluées entre les multiples acteurs et des interfaces plus complexes à organiser) et pour **des raisons sociales** (le cadre offert au personnel et les nouvelles organisations du travail étant une source potentielle des gains espérés de l'ouverture).

### b) ... mais avec des écueils à éviter...

Pour éviter certains écueils parfois rencontrés lors de l'ouverture du marché dans d'autres pays, il est principalement demandé par les exploitants que soient garanties **des conditions équitables et non discriminatoires** pour tous les candidats. En particulier, les concurrents de l'opérateur sortant doivent avoir un accès aux données nécessaires à l'estimation des coûts et des recettes au moment de l'appel d'offres afin de pouvoir soumettre une offre pertinente (cf. encadré). L'AOT doit également assurer un **accès équitable au matériel roulant**, soit par mise à disposition de celui-ci aux opérateurs, soit en imposant l'acquisition de matériel neuf à l'ensemble des opérateurs.

Les exploitants pointent également la nécessité d'agir structurellement pour assurer **l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure**, à la fois pour **assurer un accès équitable à l'infrastructure** et une **planification des travaux** sans

prioriser les activités de l'opérateur historique. De la même manière, un accès équitable aux installations de service (en particulier aux ateliers de maintenance et aux gares) doit être assuré.

Une autre difficulté pointée par les opérateurs **est la distribution des titres** : les entreprises alternatives pourraient être en difficulté si l'opérateur historique mettait en place des règles inéquitables lorsqu'il distribue les services assurés par ses concurrents, comme cela a été le cas en Allemagne.

Dans les impératifs à anticiper qui peuvent retarder l'entrée de concurrents sur le marché, les opérateurs citent également les délais très longs d'obtention des autorisations de sécurité.

Certaines contributions posent la question du **statut d'EPIC** qui pourrait faire bénéficier SNCF Mobilités de taux d'intérêt plus attractifs, en raison de la garantie illimitée apportée par l'État.

### **La question clef de l'accès aux données**

**Pour obtenir les bénéfices escomptés de la concurrence, l'ensemble des contributions insistent sur la nécessité pour les opérateurs d'accéder aux données de coût et d'exploitation. Deux des autorités auditionnées en font un préalable fondamental avant toute ouverture à la concurrence. Sans ces informations, les opérateurs alternatifs ne seront pas en capacité de proposer des offres pertinentes.**

**De fait, la quasi-totalité des répondants demande que des obligations de collecte et de transmission de données reposent sur l'opérateur en place, mais aussi le gestionnaire d'infrastructure et l'AOT<sup>2</sup>.**

**Les différents opérateurs mentionnent des champs très divers dans lesquels la transparence est nécessaire : trafic de passagers, données d'infrastructures, billettique, spécificités de sécurité, nombre d'employés à transférer et démographie de l'entreprise, informations sur le matériel roulant et la maintenance, facture du fournisseur d'énergie, régulation et législation relative à l'entrée sur le marché, etc. (cf. infra, encadrés dans chaque partie)**

### **c) ... au sein d'une transition progressive**

Tous les acteurs privilégient **une ouverture progressive du marché, dans un cadre réglementaire stabilisé**, à l'image de l'expérience suédoise et allemande, et par opposition au modèle britannique. Pour s'assurer d'une transition effective à partir de la date d'ouverture du marché, l'une des contributions évoque la possibilité de limiter le nombre de lots pouvant être reportés par un même opérateur en cas d'allotissement des dessertes d'une même Région.

Au cours des auditions, les parties prenantes ont bien précisé que cette ouverture progressive ne pouvait plus prendre la forme, comme cela avait été évoqué dans un premier temps, d'une « loi d'expérimentation » au sens constitutionnel du terme. Les délais sont désormais trop courts entre les premiers appels d'offres et la date de l'ouverture obligatoire du marché imposée par les textes européens (en 2023).

Le retour d'expérience européen mis en évidence par les auditionnés conduit à identifier 3 étapes dans le processus d'ouverture, auxquelles sont associés des délais bien identifiés.

- 1- Préparation du cahier des charges par la région** : délai minimum d'un an, en supposant un délai court pour la récupération des données par l'AOT.
- 2- Procédure d'appel d'offres** (publication de l'avis, diffusion du cahier des charges, remise des offres, négociations, attribution du contrat) : délai d'un an à deux ans.

<sup>2</sup> L'article 4§8 du ROSP précise d'ailleurs que « l'opérateur [doit fournir] à l'autorité compétente les informations essentielles pour l'attribution des contrats de service public », que « les autorités compétentes mettent à la disposition de toutes les parties intéressées des informations utiles pour préparer une offre dans le cadre d'une procédure de mise en concurrence » et que « les gestionnaires de l'infrastructure ferroviaire assistent les autorités compétentes pour la fourniture de toutes les spécifications de l'infrastructure pertinentes. »

- 3- Période de mobilisation** entre l'attribution du contrat et l'exploitation effective par le nouvel opérateur : environ un an, et jusqu'à trois ans si l'opérateur doit fournir du matériel roulant neuf ou réaliser des investissements importants avant de démarrer l'exploitation.

La période de mobilisation doit être mise à profit pour commander les sillons auprès du gestionnaire d'infrastructures et pour obtenir le certificat de sécurité. Une des parties prenantes souligne en effet qu'il n'est pas souhaitable que les AOT demandent aux entreprises candidates de disposer d'un certificat de sécurité au moment de l'appel d'offres. Ce certificat n'est en effet valable qu'un an lorsque l'entreprise ferroviaire n'assure pas de circulations. Il risquerait donc de devenir caduc étant donné que la durée entre le dépôt des dossiers de réponse à l'appel d'offres et le début des circulations excéderait très probablement une année.

Au total, selon la majorité des parties prenantes auditionnées, il faut compter **au minimum 3 années entre le moment où l'AOT commence à établir son cahier des charges et les premières circulations**. L'une d'entre elles rappelle par ailleurs que l'article 7§2 du règlement 1370/2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route (ci-après ROSP) impose aux AOT de publier au Journal officiel de l'Union européenne au plus tard un an avant le lancement de la procédure de mise en concurrence diverses informations relatives à celles-ci (services attribués, date de début de l'exploitation et durée prévue) ce qui rend incompressible la durée de la première étape du processus.

## 2) Modes de gestion et cadre contractuel

### a) Un équilibre à trouver entre dans la définition du contrat entre AOT et entreprises ferroviaires

La plupart des opérateurs insistent sur la nécessité de laisser une certaine **marge de négociation** entre l'AOT et les entreprises ferroviaires candidates durant le processus d'appel d'offres. De plus, selon les opérateurs, le cadre contractuel doit permettre une **responsabilisation de l'entreprise ferroviaire** par un intéressement aux recettes, l'incitant à l'amélioration du service rendu. Ces deux éléments conduisent l'ensemble des répondants à conclure qu'il faut privilégier le recours à la **Délégation de service public (DSP)**.

La majorité des parties prenantes sont favorables à la **définition de l'offre et des horaires par l'AOT**. Ces conditions doivent être clairement précisées dans le cahier des charges soumis à appel d'offres. Cependant, la majorité des opérateurs demandent une certaine souplesse et autonomie pour proposer d'adapter l'offre en fonction des besoins, que ce soit au moment de l'appel d'offres ou par la suite. Un syndicat souligne que les comités de ligne, qui réunissent collectivités et associations d'usagers, pourraient être impliqués dans cette d'adaptation de l'offre en cours de contrat. Selon les opérateurs, une flexibilité sur les horaires et la composition des trains est source d'optimisation. Une entreprise évoque également la possibilité pour l'AOT de préciser uniquement dans le cahier des charges l'amplitude du service (heure du premier et du dernier train) et la fréquence attendue, puis de laisser l'opérateur libre d'adapter son offre. Au contraire, de rares contributions souhaitent que l'appel d'offres fige le niveau de service pour permettre la comparaison non discriminatoire, uniquement en prix, des offres des différents opérateurs.

#### **Données nécessaires selon les opérateurs auditionnés pour élaborer une réponse pertinente<sup>3</sup> :**

- **Étude de potentiel de la ligne (données démographiques, économiques...)** ;
- **Caractéristiques de l'offre de service (horaires, points d'arrêts)** ;
- **Détail des coûts d'exploitation de la ligne sur les dernières années**
- **Prestations sous-traitées par l'exploitant sortant**

### b) Des contrats incitatifs à la performance industrielle et commerciale

Tous les opérateurs insistent sur le fait que les Régions doivent élaborer des contrats équilibrés avec les entreprises ferroviaires, fixant des critères de qualité vérifiables, assortis de **mécanismes incitatifs liés à la performance industrielle et commerciale (bonus/malus, intéressement aux recettes, etc.)**. Une contribution propose un phasage dans le partage des risques entre entreprise ferroviaire et AOT : la première génération de contrat limiterait le risque porté par l'entreprise ferroviaire (le temps que le marché se construise et que l'information soit plus transparente), les contrats ne devenant fortement incitatifs que pour les générations suivantes.

Plusieurs contributions soulignent que les conventions actuelles entre la SNCF et les Régions ne sont pas assez incitatives et que les contrats passés après l'ouverture à la concurrence doivent aller plus loin :

- Une contribution propose un système de bonus-malus de l'ordre de 10 % du chiffre d'affaires.
- Quelques contributeurs parlent d'engagement pluriannuel sur les recettes « sans bande passante », c'est-à-dire d'arrangement contractuel dans lequel l'opérateur porte l'ensemble des risques.
- Certaines contributions vont jusqu'à proposer un « malus » qui serait la fin anticipée du contrat et un « bonus » qui serait son prolongement en cas de service de très haute qualité.

Au contraire, d'autres contributions font part d'expériences étrangères où le système d'incitation était trop brusque, ce qui a pu conduire à l'annulation de la marge du contrat, mettant en danger la viabilité financière de l'entreprise ferroviaire. Les contributions des opérateurs soulignent que les risques indépendants de l'exploitation ferroviaire (risques macroéconomiques et cause infrastructure en particulier) ne doivent pas reposer sur l'opérateur.

Les contributions rappellent l'intérêt d'un double contrôle de la qualité du contrat :

- **Contrôle de la qualité produite au client AOT**, pour s'assurer du bon fonctionnement du contrat AOT — opérateur
- **Contrôle de la qualité perçue par le client final** pour rester au plus près de la réalité vécue par l'utilisateur et des évolutions sociétales.

<sup>3</sup> En plus des données relatives aux autres thématiques (cf. suite du rapport)

Concrètement, pour le suivi de la qualité, les contributions proposent les indicateurs couramment utilisés :

- Mesure objective de la qualité du service : ponctualité, taux de suppression et d'annulation des trains.
- Mesure de la qualité produite par un prestataire extérieur : propreté des gares et des trains, services en gare.
- Enquêtes de satisfaction auprès des clients (une contribution indique qu'une construction commune du questionnaire peut être intéressante) et « client mystère » : information voyageurs, sentiment de sûreté, qualité générale du service.

Une contribution insiste sur la **performance industrielle** qui pourrait être utilisée comme indicateur de suivi de la qualité : disponibilité des trains, vitesse commerciale, suivi du matériel roulant (pannes, taux de réserve, taux et des volumes de maintenance, mais aussi bon fonctionnement des toilettes et des systèmes de climatisation et de ventilation)

Certaines contributions évoquent des contrats dont les mécanismes d'incitations et la rémunération peuvent évoluer tout au long de la vie du contrat :

- Une contribution propose de cadencer le contrat en phases successives, chaque phase prévoyant un intéressement traduisant d'une amélioration progressive de la qualité et/ou de la fréquentation.
- Le contrat peut également prendre en compte le fait que la réduction des coûts n'est pas un effet linéaire. Les coûts de maintenance s'alourdissent notamment en fonction des opérations de grand levage et du vieillissement du matériel. Il peut donc être nécessaire d'adapter le profil des subventions attendues.

Concernant la **rémunération de l'opérateur**, le « bénéfice raisonnable » pour reprendre la terminologie du ROSP, seules 2 contributions ont indiqué un chiffre en se référant à la rémunération habituelle dans le secteur des transports urbains : 2,5 à 5 % pour l'une et 3 à 7 % pour l'autre. La plupart des contributions rappellent que le niveau du bénéfice est fonction du risque supporté par l'opérateur et des investissements consentis. Le niveau de cette rémunération peut également varier du fait des mécanismes incitatifs prévus au contrat. C'est aux mécanismes de marché, et non à une autorité extérieure, d'établir par le jeu de la concurrence un niveau de rémunération correspondant au risque.

Certaines contributions insistent sur la nécessité pour l'opérateur de créer une société dédiée au service, ce qui permet d'avoir un opérateur concentré dans un « esprit PME » sur la réussite du service indépendamment de ses autres activités.

**Données nécessaires selon les opérateurs auditionnés pour élaborer une réponse pertinente :**

- **Ponctualité, suppression et annulation de trains sur les dernières années**
- **Enquêtes « qualité » réalisées sur la ligne ces dernières années**

**c) Tailles des lots et durée du contrat**

Dans leur grande majorité, les opérateurs souhaitent une diversité dans la typologie des services qui feront l'objet des premiers appels d'offres : zones denses, zones péri-urbaines, zones peu denses. Quelques rares contributions privilégient néanmoins une ouverture qui concernerait en premier lieu des réseaux plus « simples », c'est-à-dire sans mixité des circulations (un seul opérateur sur le réseau) et en dehors de l'urbain dense.

La taille minimum des lots souhaitée par la grande majorité des opérateurs est de **1,5 million de trains.km**, bien que certains opérateurs indiquent avoir candidaté à l'étranger pour des lots bien plus petits, parfois réduits à une seule ligne. Un opérateur évoque l'exemple de l'Allemagne, où les premiers lots avaient une taille de 0,5 million de trains.km. Au contraire, les grands opérateurs étrangers indiquent qu'une implantation dans un nouveau pays comme la France nécessite un **volume minimum de 3 à 5 millions de trains.km**, notamment pour constituer un siège, se familiariser avec la législation et la réglementation, et prendre en main les relations avec les acteurs, les autorités de régulation ou l'EPSF.

Tous les opérateurs insistent sur la **nécessaire cohérence économique, géographique et opérationnelle** des lots, afin de ne pas désoptimiser l'offre.

La durée des contrats dépend de la nécessité ou non d'acheter du matériel roulant ou d'investir dans la construction d'ateliers. En cas d'**investissement**, les opérateurs mentionnent une durée de 12 – 15 ans comme minimum avec des réponses allant jusqu'à mentionner des contrats sur 20 ans. Les positions des parties prenantes sont plus variées concernant la **durée minimum des contrats sans investissements** : un opérateur évoque un minimum de 4 ans, alors que selon d'autres opérateurs cette durée « minimum » est de 10 ans afin que l'opérateur ayant remporté l'appel d'offres puisse modifier et optimiser l'organisation du service (réorganisation des dessertes, des sillons, formation du personnel...).



### 3) Tarification et distribution, lutte anti-fraude et information voyageurs

#### a) Tarification et recettes complémentaires

Selon les parties auditionnées, la définition de la **tarification est une compétence majeure d'une AOT**. Les opérateurs doivent cependant être associés au travail de définition de la tarification, voire jouir **d'une relative autonomie** dans la fixation des tarifs, notamment pour la tarification des usagers occasionnels ou des offres à vocation touristique.

L'implication du transporteur dans la définition de la grille tarifaire est quasi systématiquement mise en parallèle de **l'intéressement aux recettes** de celui-ci. Cet intéressement le conduira en particulier à s'assurer d'une bonne qualité du service, susceptible de dynamiser la demande des passagers. Néanmoins, dès lors qu'un risque partiel, voire total, sur les recettes est assumé par le transporteur, il doit avoir pour contrepartie un droit de regard sur la tarification, mais aussi le marketing, la communication...

Concernant la tarification, un autre enjeu souligné par une partie des répondants est la nécessité d'une intégration tarifaire entre différentes AOT.

Au sujet des recettes complémentaires que l'entreprise exploitante pourrait développer, certains opérateurs font des propositions innovantes : publicité à bord des trains et en gare, valorisation des données clientèles, partenariats en gare pour des événements, service de porte-à-porte, gestion des parkings, maintenance des trains pour d'autres entreprises ferroviaires, offre de formation pour des tiers, trains spéciaux (pour événements ou trains touristiques), etc. Toutefois, comme le souligne l'un des répondants, une part importante des pistes évoquées ne relève pas aujourd'hui de la responsabilité directe du transporteur, mais du gestionnaire des gares. Cela soulève donc la question des tâches incluses dans le cahier des charges.

#### b) Distribution

Une diversification des canaux de distribution...

**La vente en gare aux guichets classiques et aux automates** reste un impératif pour l'ensemble des opérateurs. Ils mettent également en avant les modes de **vente à distance** à travers les outils mobiles et Internet. Certains mentionnent également la possibilité d'**acheter à bord des trains** (y compris via des automates).

La plupart des opérateurs soulignent la nécessité de **définir clairement dans le contrat la part de chaque canal** et le niveau de service exigé pour la distribution et l'information voyageurs, ainsi que les présences humaines ou les permanences téléphoniques, et les prestations exigées. Néanmoins, la plupart des contributions soulignent que l'opérateur peut être force de conseil et de proposition auprès de l'AOT dans la définition de ces obligations. Certaines contributions rappellent que celles-ci doivent pouvoir être remises à plat durant le contrat, parallèlement à l'évolution des technologies et des habitudes des voyageurs.

... qui pose la question de la mutualisation ou non de l'infrastructure de distribution ...

Pour certains opérateurs, **la duplication de l'infrastructure de distribution n'est pas souhaitable**, car elle n'est pas pertinente économiquement et pas toujours réalisable physiquement. La distribution doit donc selon eux s'organiser autour d'un système commun, qu'il repose sur l'opérateur historique<sup>4</sup> ou par un système indépendant de celui-ci, y compris sous l'égide de la collectivité publique. Certaines réponses évoquent l'exemple du GIE Comutitres en Île-de-France ou du Rail Delivery Group en Grande-Bretagne qui interviennent dans la gestion des systèmes de distribution.

Au contraire, d'autres opérateurs souhaitent être responsables de leur chaîne de distribution. L'une des contributions souligne que la distribution est aujourd'hui un marché concurrentiel et qu'elle ne peut être assimilée à une « infrastructure essentielle ». Certaines parties prenantes auditionnées rappellent que la réglementation européenne assure aux entreprises ferroviaires

<sup>4</sup> L'une des parties prenantes est néanmoins fermement opposée à cette option, car elle mettrait en danger l'impartialité du système. Il faut lier ces questions à l'article 2 du décret n° 2016-327 du 17 mars 2016 relatif à l'organisation du transport ferroviaire de voyageurs et portant diverses dispositions relatives à la gestion financière et comptable de SNCF Mobilités.

un accès non discriminatoire aux « *emplacements convenables prévus pour les services de billetterie* »<sup>5</sup> ce qui rend possible le développement de système propre à chacun. Dans les cas où des outils de distribution sont développés par l'opérateur alternatif, les Régions devront jouer sur la durée des contrats pour permettre l'amortissement des investissements dans des outils de vente ou d'information voyageurs. Les Régions peuvent également prendre en charge une partie de ce coût.

### ... de la combinaison (ferroviaire et intermodale) de trajets...

La possibilité d'**effectuer des trajets combinés** est unanimement défendue :

- entre les trains régionaux et d'autres trains ;
- entre des trains régionaux d'opérateurs différents ; et
- entre les trains régionaux et d'autres modes de transport.

Pour permettre la vente des billets entre opérateurs, certaines parties prenantes auditionnées sont en faveur d'**obligations légales ou réglementaires** reposant sur l'ensemble des entreprises ferroviaires (obligation de vendre les titres des tiers et d'autoriser la vente de ses titres par des tiers, entreprises ferroviaires ou « agence de voyages »<sup>6</sup>). D'autres opérateurs sont au contraire en faveur d'**arrangements contractuels** entre les différentes entreprises ferroviaires et avec les tiers. Les associations de consommateurs et d'usagers ont souligné lors de leur audition leur attachement à la possibilité de conserver un billet ferroviaire unique permettant des correspondances sur tout le territoire national.

Comme le soulignent certaines parties prenantes auditionnées, les ventes réciproques supposent que les conditions tarifaires soient *a priori* additionnables (ce qui pose la question de l'actuelle dégressivité des tarifs en correspondance) et que les outils de billettique soient interopérables.

### ... et des mécanismes de répartition des recettes

La plupart des répondants interpellent sur le besoin d'une **transparence tarifaire et commerciale** quant aux commissions pour la vente de titre tiers et réciproquement par les tiers. Ce système doit reposer sur un commissionnement symétrique (à la fois en montant et en délais de versement) pour éviter les abus de position dominante. L'une des parties prenantes auditionnées mentionne un **taux de commissionnement de l'ordre de 2 à 3 %**.

Pour le **versement des recettes**, les opérateurs insistent sur la nécessité d'une affectation transparente avec un reporting satisfaisant. Autre possibilité évoquée par l'une des parties prenantes : le gestionnaire d'infrastructure ou des gares pourrait jouer le rôle de chambre de compensation. En Allemagne, le dispositif repose sur une plateforme de coopération fixant les règles de commissionnement et de reversement (TBNE ou Association tarifaire des trains fédéraux et non-fédéraux). Ce rôle est aussi rempli par le GIE Comutitres en Île-de-France.

La redistribution des recettes entre activités au sein de SNCF Mobilités est actuellement tributaire du module « FC12K ». Les opérateurs extérieurs au groupe SNCF, et connaissant ce module, ne sont pas favorables au maintien de ce système, considéré comme peu transparent. Si le FC12K devait être maintenu temporairement, les opérateurs demandent à ce que son fonctionnement soit plus clairement exposé et que soit mise en place une procédure de contestation et de régularisation. Au-delà des questions de transparence et de modélisation posées par le FC12K, plusieurs contributions s'interrogent sur la manière dont ce système fait reposer le coût de la dégressivité tarifaire sur les opérateurs. Selon ces contributions, les clefs de répartition des recettes entre TER et TGV, quand une dégressivité tarifaire est appliquée en cas de correspondance, doivent être négociées entre la Région et l'entreprise ferroviaire exploitante du service grande vitesse.

#### **Données nécessaires selon les opérateurs auditionnés pour élaborer une réponse pertinente**

**L'ensemble des opérateurs demandent les données de fréquentation et les recettes avec un plus ou moins grand niveau de détails (par ligne, par gare...) ainsi que le détail des ventes et des recettes sur plusieurs années :**

- par canal de distribution ;
- par type de billet et par tarif (abonnement, plein tarif, tarifs réduits et sociaux) ;

<sup>5</sup> Certaines contributions mentionnent à ce titre, le rôle de G&C avec la nécessité que ces missions soient assumées de manière neutre et non discriminatoire.

<sup>6</sup> Qu'elles soient internet ou physiques. L'une des entreprises auditionnées souligne d'ailleurs le caractère obsolète du régime de distribution actuel via des « agences de voyage », ce système ayant été conçu à une époque où celles-ci étaient des agences physiques.

- par origine-destination ;
- par période

La description des points de vente (automates, guichets, site internet) est également mentionnée par certains auditionnés :

- Localisation
- Charges de fonctionnement
- Investissements réalisés
- Systèmes informatiques, protocoles et formats

Certains opérateurs vont plus loin en exprimant le besoin de disposer de la base-clients TER ainsi que de toute enquête marketing réalisée par TER.

### c) Lutte anti-fraude

La position des opérateurs sur la lutte antifraude rejoint leur position sur la tarification : ils plaident en faveur d'une **autonomie large** en échange d'une responsabilisation avec des objectifs de résultats, plutôt que de moyens, combinés à des mécanismes d'intéressement aux recettes recouvrées.

Concernant la possibilité d'installer des équipements anti-fraude, les opérateurs soulignent que cette question est intimement liée au gestionnaire de gares, notamment l'étanchéité du réseau par les dispositifs de contrôles automatiques. Les opérateurs auditionnés reviennent également sur la billettique et la tarification comme des sujets liés : incitation des usagers à souscrire des abonnements de longue durée et facilité d'achat des titres (ce qui réduit la fraude par « paresse d'achat »), capacité à contrôler tous formats de titres, etc.

#### Données nécessaires selon les opérateurs auditionnés pour élaborer une réponse pertinente

- Enquêtes sur la fraude
- Statistiques de contrôle
- Liste des équipements de validation et de contrôle en gares

Certains exploitants estiment nécessaire de disposer également d'informations sur les moyens humains nécessaires à ces actions.

### d) Information voyageurs

Concernant l'information voyageurs, il est plusieurs fois souligné le besoin de garantir des liens opérationnels efficaces entre tous les maillons de la chaîne (trains, postes techniques, escales en gares, centres opérationnels). En effet, une grande partie de l'information opérationnelle est centralisée par le gestionnaire d'infrastructure, et ensuite diffusée par l'opérateur et par G&C par leurs propres canaux, notamment pour la gestion des perturbations. Un exploitant souligne par exemple que le rattachement de G&C au gestionnaire d'infrastructures permettrait de gagner en cohérence.

Concernant la nécessaire compatibilité technique des systèmes d'information, l'un des opérateurs demande que les standards à utiliser soient précisés dans la convention. D'autres prenantes rappellent que la réglementation européenne<sup>7</sup> impose un cadre pour le développement de services interopérables entre les différents échelons du transport voyageurs. Certains opérateurs soulignent que l'interphase et de l'interopérabilité des données d'information voyageurs entre exploitants sont indispensables pour les AOT.

#### Données nécessaires selon les opérateurs auditionnés pour élaborer une réponse pertinente

La description des systèmes d'information voyageurs :

- Localisation
- Charges de fonctionnement
- Investissements réalisés
- Systèmes informatiques, protocoles et formats

<sup>7</sup> Directive STI TAP (systèmes de transport intelligents pour la télématique appliquée aux services de voyageurs).

## 4) Transfert du personnel

### a) Un cadre social clairement posé avant les premiers appels d'offres...

Il y a une quasi-unanimité des auditionnés sur la nécessité de définir les règles de transfert du personnel dans un **dispositif législatif et réglementaire ad hoc détaillé**<sup>8</sup>. Seuls quelques contributions, provenant d'opérateurs étrangers, envisagent un cadre légal qui ne prévoirait pas le transfert des personnels. L'un des opérateurs auditionnés privilégie même cette option.

Les opérateurs français conviennent dans leur ensemble que des principaux droits individuels associés au statut (garantie de l'emploi, retraite) ainsi que les salaires doivent être maintenus. Les syndicats auditionnés, et l'un des opérateurs, insistent également sur l'importance de maintenir les facilités de circulation. Les syndicats soulignent l'importance pour les salariés de maintenir une mobilité géographique en cours de carrière sur l'ensemble du territoire. Ils évoquent aussi d'autres droits des salariés du GPF qui ne doivent pas être affectés par le transfert : couverture santé (assurance maladie spécifique du personnel sous statut, complémentaire santé des personnels contractuels), action sociale (notamment aides au logement).

Deux contributions posent la question de la prise en charge par l'Etat des coûts supplémentaires associés aux avantages des salariés du groupe public ferroviaire (ci-après GPF), à l'image de ce qui a existé en Allemagne.

### b) ... qui doit définir l'étendue du transfert

Concernant **les catégories de personnel à transférer**, certains opérateurs demandent que le transfert se limite aux seuls personnels **concourant « directement » à la production**, c'est-à-dire hors fonctions supports et hors personnels d'encadrement comme dans d'autres secteurs<sup>9</sup>. Plusieurs opérateurs mentionnent également l'importance d'inclure dans le transfert les personnels travaillant dans l'ensemble des activités transférées, c'est-à-dire selon les cas uniquement l'exploitation, l'exploitation et la maintenance, les services en gares, etc.

De nombreux opérateurs, hormis les opérateurs étrangers, ont choisi de ne pas se prononcer sur ce point et renvoient aux négociations en cours au sein de la branche.

Quelques réponses abordent le processus concret de détermination du nombre de salariés à transférer, qui peut être mis en place par :

- l'opérateur sortant, par un recensement des personnels concourant à la production du service soumis à appel d'offres ;
- l'opérateur ayant remporté l'appel d'offres, dans son organisation cible
- l'AOT, lors de l'élaboration du cahier des charges de l'appel d'offres, éventuellement après audit ou expertise ;

Un opérateur se prononce en faveur d'une détermination du nombre de salariés à transférer sur la base de l'organisation cible du gagnant de l'appel d'offres. Un autre se prononce pour l'établissement de cette liste par l'AOT.

L'autre question soulevée par certaines contributions est le **caractère obligatoire ou non du transfert** pour le personnel. On trouve dans les contributions les deux positions : la majorité des opérateurs sont en faveur d'une obligation reposant sur le salarié, un petit nombre d'opérateurs évoquant le volontariat, si nécessaire complété d'obligation si le nombre de volontaires était insuffisant. Les syndicats ayant évoqué cette question lors de leurs auditions sont opposés au caractère obligatoire du transfert pour les salariés.

### c) ... et permettre la polyvalence et formation du personnel

De nombreux exploitants soulignent que la **polyvalence du personnel** est la clef de la réduction des coûts du service et de l'augmentation de sa qualité. De ce fait, les opérateurs sont dans leur totalité en faveur d'un cadre légal et réglementaire qui permette une plus grande polyvalence des salariés. Plusieurs contributions signalent néanmoins que cette question relève en partie de la convention collective de la branche ferroviaire actuellement en cours de négociation, qui doit définir les formations et classifications utilisées dans le secteur.

<sup>8</sup> Qui n'existe pas dans le ROSP (cf. article 4§4bis, §4ter, §5, §6).

<sup>9</sup> Voir par exemple l'accord du 7 juillet 2009 relatif à la garantie de l'emploi et à la poursuite des relations de travail en cas de changement de prestataire dans le transport interrurbain de voyageurs.

Enfin certains acteurs s'interrogent sur la formation future du personnel, et sur la nécessité de mettre en place des programmes de formation en dehors du GPF pour les jeunes pour les spécialités techniques du monde ferroviaire, par exemple en coordination avec l'éducation nationale.

**Données nécessaires selon les opérateurs auditionnés pour élaborer une réponse pertinente**

**Liste anonymisée des salariés, avec les données sociales et économiques correspondantes :**

- **Âge et ancienneté**
- **Qualification**
- **Salaire annuel, (taux horaire) avec détails des primes**
- **Temps de travail**
- **Etc.**

**Détails sur le cadre légal, réglementaire et conventionnel encadrant les conditions de travail :**

- **Détails sur les accords locaux**
- **Conditions de travail de nuit**
- **Etc.**

## 5) Matériel roulant et maintenance

### a) Accès des opérateurs ferroviaires au matériel roulant : diversité des options possibles

La quasi-totalité des opérateurs souligne que **diverses solutions peuvent être envisagées** concernant le matériel roulant, sans qu'ils indiquent une préférence particulière pour l'une de ces solutions. Certains opérateurs rappellent que le ROSP laisse les AOT libres de choisir les mesures à mettre en place pour garantir cet accès, à condition que les AOT facilitent l'accès au matériel roulant pour permettre un accès effectif et non discriminatoire des nouveaux entrants.

Les différentes options évoquées par les parties prenantes auditionnées sont les suivantes (un opérateur soulignant que différentes options peuvent être panachées au sein d'un même lot) :

- **Mise à disposition du matériel par l'AOT**
  - o **Requiert le transfert du parc aux Régions**, conformément aux dispositions de la loi du 4 août 2014.
  - o **Solution habituelle dans les DSP de transport urbain**, éprouvée par les autorités locales françaises.
  - o **Cette solution paraît la plus naturelle dans le contexte français, du fait du bon état général du parc.**
  - o Nécessite un transfert important des connaissances et des informations techniques relatives à la maintenance des matériels.
  - o Attention particulière à porter sur les exigences contractuelles en matière de maintenance, pour garantir le bon état du parc en sortie de contrat et sans surprise pour l'opérateur. Une contribution évoque la possibilité d'effectuer un état des lieux contradictoire avec l'exploitant sortant.
- **Acquisition/apport par l'opérateur :**
  - o Nécessite d'avoir une **concession longue** de 12 à 15 ans, voire 20 ans avec engagement de reprise du matériel par l'exploitant suivant à une somme convenue ou bien un engagement de l'AOT sur les conditions de sortie du contrat et de partage du risque de valeur.
  - o Solution pouvant être adaptée à certaines lignes, actuellement **desservies avec du matériel vieillissant**.
  - o Nécessite un capital important, donc possiblement des garanties financières apportées par l'EF.
- **Location auprès d'une structure type ROSCO**
  - o Solution appropriée lorsque la durée de vie de l'actif est considérée comme supérieure à la durée du contrat.
  - o ROSCO privée : plus facilement envisageable lorsque le marché sera plus mature.
  - o ROSCO publique<sup>10</sup> : solution intéressante pour que les Régions gagnent en autonomie vis-à-vis de la SNCF, mais nécessite une importante acquisition de compétences techniques par les Régions.

Seul **un opérateur** précise sa préférence, au moins durant la phase de mise en œuvre progressive de l'ouverture à la concurrence, **pour la mise à disposition du matériel roulant par l'AOT**.

À l'exception notable d'un opérateur, **l'écrasante majorité des opérateurs est réservée, quant au principe de mutualisation du parc entre opérateurs**. Plusieurs d'entre eux soulignent la nécessité de bien clarifier dans ce cas les limites et responsabilités de chacun. Certains indiquent que cette solution est plus facilement envisageable si l'AOT est propriétaire du parc, directement ou à travers une ROSCO publique.

### b) Maintenance du matériel roulant : l'intégration exploitation-maintenance est à privilégier

*Note : La plupart des opérateurs utilisent les catégories de maintenance établies par la norme NF X 60-010<sup>11</sup>. Néanmoins certains opérateurs étrangers ne font pas référence à cette norme et utilisent uniquement la distinction maintenance légère vs maintenance lourde.*

<sup>10</sup> Les actionnaires seraient les Régions sur le modèle suédois de AB Transitio.

<sup>11</sup> Niveau 1 : surveillance en service, assuré par conducteur ou contrôleur ; niveau 2 : vérifications interventions rapides sur chantier spécialisé ; niveau 3 : visites périodiques avec retrait du service commercial ; niveau 4 : opérations périodiques majeures ; niveau 5 : modernisation et transformation du matériel. Les niveaux 1 à 3 peuvent être réunis sous l'appellation « maintenance d'exploitation » quand les niveaux 4 et 5 sont de la maintenance industrielle.

## Des opérateurs globalement en faveur d'une intégration maintenance exploitation

Pour l'ensemble des opérateurs, la solution optimale est l'**intégration au sein des mêmes appels d'offres de l'exploitation et de la maintenance d'exploitation**<sup>12</sup>. De nombreuses explications sont avancées pour justifier celle-ci :

- **Simplicité** : cette intégration se traduit par une plus grande simplicité des relations contractuelles pour les AOT, avec un interlocuteur unique exploitant-mainteneur.
- **Optimisation** : dès la conception de l'offre, l'organisation de la maintenance doit être pensée avec la gestion de flotte propre à l'exploitant, notamment afin d'en assurer la performance. Une maintenance optimisée ne peut se concevoir qu'en totale intégration avec la définition des roulements par l'exploitant, afin de maîtriser la performance sur toute la chaîne (disponibilité du matériel, optimisation de la flotte pour minimiser les coûts de capital, etc.).
- **Réactivité** : au cours de l'exploitation, cette intégration permet aux opérateurs d'avoir la réactivité indispensable, notamment en adaptant la maintenance en fonction des impératifs et aléas de l'exploitation.
- **Sécurité** : cette intégration va renforcer la sécurité de l'exploitation avec un opérateur unique responsable de l'exploitation et de la maintenance.
- **Différenciation** : l'organisation de la maintenance ayant un impact fort sur les coûts et la qualité attendue du service, c'est un facteur de différenciation des candidats.

Néanmoins, cette solution nécessite soit la garantie d'un accès non discriminatoire aux ateliers de maintenance et aux services y afférents, soit la construction d'ateliers de maintenance par les entreprises ferroviaires, soit la mise à disposition d'ateliers de maintenance par l'AOT, notamment dans le cas où la loi permettrait à celle-ci d'exercer un **droit de reprise sur les ateliers qu'elle a préalablement financés**.

Il faut noter que la plupart des contributions soulignent bien que l'attribution de la maintenance à l'exploitant n'empêche pas la sous-traitance de celle-ci, soit à des entreprises spécialisées, soit aux constructeurs, soit à un autre opérateur (en particulier l'opérateur historique)<sup>13</sup>. L'AOT doit expressément autoriser cette sous-traitance dans son contrat.

## Autres organisations envisageables

Certaines contributions évoquent néanmoins la possibilité d'une séparation entre les fonctions d'exploitation et de maintenance dans certains cas spécifiques :

- **Lorsqu'un atelier dédié n'est pas disponible**. Certains opérateurs estiment que dans ce cas, la maintenance pourrait être laissée à l'opérateur historique<sup>14</sup>. Dans ce cas, la tarification de l'opérateur doit être non discriminatoire (équivalentes pour tous les candidats en phase d'appel d'offres) et correspondre à ses coûts. Un contrôle *ex ante* de la tarification par le régulateur est nécessaire.
- **Dans le cas où le matériel roulant appartient à des ROSCO**. On peut alors imaginer que ces ROSCO proposent une solution de location de matériel roulant avec maintenance intégrée (contrat « *full service* »), à l'image de ce qui peut exister en Grande-Bretagne.
- Un opérateur évoque la possibilité de **confier l'ensemble de la maintenance au constructeur, lors de l'achat de matériel neuf**.

Néanmoins cette séparation de fonction peut conduire à des **conflits entre opérateurs et le mainteneur**, au regard de leurs intérêts divergents. Selon les opérateurs, il faut donc envisager :

- Une **répartition claire des responsabilités** en cas de dommages ou en cas de conflits sur les ressources.
- La **garantie de mise à disposition du matériel ou d'un matériel équivalent** en fonction des plannings, avec une série d'indicateurs objectifs techniques et qualitatifs permettant de définir avec précision la responsabilité du mainteneur et de rémunérer sa performance.
- L'édiction d'une délégation claire à l'opérateur de la gestion du contrat, l'opérateur étant le point de passage obligé pour toute relation entre l'AOT et le mainteneur.

<sup>12</sup> Maintenance de niveaux 1 et 2, voire de niveau 3.

<sup>13</sup> Dans le cas de sous-traitance par l'entreprise ferroviaire, l'exploitant est l'entreprise en charge de la maintenance (ECM), elle assure directement la supervision de la maintenance mais sous-traite les autres fonctions de l'ECM. L'ECM est en charge de 4 fonctions : (1) Supervision et contrôle des fonctions d'entretien, (2) Gestion de la documentation d'entretien (3) Gestion du retrait du véhicule pour entretien et de sa remise en exploitation (4) Exécution de la maintenance.

<sup>14</sup> La prise en charge de la maintenance par l'opérateur historique pouvant s'organiser par sous-traitance de l'exploitation à SNCF (et non par attribution de la maintenance directement à SNCF par l'AOT).

La mise en place d'un système de bonus/malus peut également responsabiliser le mainteneur.

**La totalité des opérateurs interrogés n'est pas en faveur de l'organisation de la maintenance par l'AOT dans le cadre d'une relation contractuelle directe entre elle et le mainteneur.** Enfin, dès lors que les AOT souhaitent organiser la maintenance, elles doivent développer les compétences techniques requises et porter une partie du risque opérationnel.

### Organisation de la maintenance industrielle

Les opérateurs ont des opinions moins tranchées concernant la répartition des rôles entre AOT<sup>15</sup> et opérateur pour la réalisation des grosses opérations de maintenance (telles que les rénovations à mi-vie), correspondant à la maintenance industrielle (niveau 4 et 5).

- Certains opérateurs soulignent que ces opérations ayant un impact sur la valeur patrimoniale du matériel roulant, dont la durée de vie dépasse largement la durée du contrat, c'est à l'AOT de les prendre en charge. L'opérateur peut en revanche assurer un conseil utile auprès de l'AOT en matière de gestion d'actif pour lors de l'élaboration du cahier des charges.
- Certains opérateurs soulignent au contraire qu'il peut être pertinent de laisser l'entreprise ferroviaire superviser ces opérations, notamment dans l'hypothèse où des opérations de maintenance lourdes sont nécessaires dès le début de contrat.

Dans les deux cas, l'impact de ces opérations sur l'exploitation du service doit être connu et précisé dès l'appel d'offres (durée des immobilisations, taux de disponibilité).

### Coactivité et construction de nouveaux ateliers de maintenance

Jugé théoriquement possible, voire souhaitable pour éviter la duplication d'actifs, **le partage d'ateliers de maintenance n'est pas souhaité par la quasi-totalité des opérateurs auditionnés.** Un opérateur rappelle d'ailleurs que cette organisation n'existe quasiment pas dans les pays ayant déjà ouvert leur marché à la concurrence.

Ils estiment en effet que :

- les installations doivent être placées sous la responsabilité d'un acteur unique, à la fois à des fins de sécurité et d'efficacité,
- une telle coactivité n'est réaliste et efficace que si les ressources (outillages, emplacements...) sont dédiées à chacun des opérateurs, ce qui peut poser problème en fonction de la structure des ateliers.

Pour ce qui est de la maintenance légère, les opérateurs rappellent que la tarification de l'accès doit obéir aux principes de l'article 31 de la directive 2012/34/UE (droit d'accès à coût de prestation majoré d'un bénéfice raisonnable). Pour la maintenance industrielle, certains opérateurs souhaitent obtenir un accès garanti et à des tarifs régulés aux installations correspondantes, qui n'est pas prévu aussi clairement par les textes européens<sup>16</sup>.

Pour l'ensemble des opérateurs, **il est préférable, et parfaitement envisageable, de construire des nouveaux ateliers de maintenance.** Lors des auditions, un opérateur a même assuré que l'amortissement d'un nouveau centre de maintenance serait moins coûteux pour la Région que la location d'un emplacement dans le centre de maintenance à l'opérateur historique.

Cette possibilité dépend néanmoins de nombreux paramètres : taille de la flotte à maintenir, situation géographique, disponibilité des terrains, perspectives de croissance de l'activité... Elle peut être envisagée dans le cas de contrats suffisamment longs et rémunérateurs (10 - 15 ans, voire plus), pour permettre de rentabiliser l'investissement, si nécessaire complétés avec un mécanisme permettant la reprise en fin de contrat à la valeur résiduelle. Un des opérateurs souligne que l'appel d'offres doit être prévu suffisamment en amont, minimum 3 ans avant le début du service, pour anticiper la construction de l'atelier sur un délai d'environ 18 mois.

<sup>15</sup> Cette question ne se pose évidemment que dans l'hypothèse où l'AOT est propriétaire du matériel roulant, ou si elle porte un risque sur la valeur résiduelle.

<sup>16</sup> Plus précisément la Directive 2012/34 distingue les installations de maintenance lourde nécessitant des installations spécifiques et les exclut de la régulation.



**Données nécessaires selon les opérateurs auditionnés pour élaborer une réponse pertinente**

**Les opérateurs souhaitent avoir la liste et l'état du parc mis à disposition :**

- Liste du matériel roulant mis à disposition avec caractéristiques des trains (fonctionnalités, performances de traction/freinage/consommation)
- Documentation constructeur
- État historique d'exploitation : date de mise en service, kilométrages annuels et cumulés, heures de fonctionnement
- Historique de la maintenance du parc, avec le détail des inspections réalisées, des réparations de maintenance effectuées, des informations sur la fiabilité du matériel roulant, les défauts de sécurité connus, ainsi que sur tout défaut de conception ou endémique ;
- Plan de maintenance du matériel roulant mis à disposition, *a minima* établi par le constructeur et si possible actualisé
- Transfert des données des logiciels de gestion de maintenance assistée par ordinateur (GMAO)
- Coûts et recensement des pièces de rechange disponibles ainsi que des matériaux

**Concernant les installations de maintenance :**

- Descriptions des installations de maintenance : nombre de voies, voies en fosse, etc.

## 6) Sûreté

### a) Organisation actuelle

Les réponses des parties prenantes auditionnées distinguent différents niveaux dans la sûreté ferroviaire existant aujourd'hui en France :

- **Prérogatives régaliennes, prises en charge par l'Etat** (police nationale, police régionale des transports, armée, gendarmerie), en particulier l'opération Sentinelle dans les gares et à bord des trains.
- **Prise en charge complémentaire** par SNCF (EPIC de tête) de missions de sûreté **via la SUGE**, qui dispose d'un pouvoir proche de ceux de la police et d'une expertise reconnue. Ces missions sont assurées au bénéfice de tous les opérateurs, dans des conditions équitables. Elles font partie des activités régulées dont le tarif est contrôlé par l'ARAFER<sup>17</sup>.
- En complément de ces missions régaliennes ou quasi régaliennes, **des sociétés privées assurent certaines missions ayant trait à la sûreté** en particulier missions de gardiennage ou de contrôle à l'entrée des gares.

### b) Rôle des entreprises ferroviaires et des AOT dans ces missions

Comme le soulignent les opérateurs, une prise en charge de **l'intégralité des missions relevant de la sûreté par les opérateurs ferroviaires n'est pas envisageable**, car elles relèvent du pouvoir régalien et nécessitent des pouvoirs de police dont seuls disposent l'État et la SUGE. Néanmoins, la prise en charge par les opérateurs d'une partie des missions de sûreté, celles aujourd'hui déléguées à des entreprises privées, a pour avantage une maîtrise de la définition des missions et des coûts associés, permettant une souplesse et une liberté d'organisation.

Par ailleurs, certains opérateurs soulignent que le sentiment de sûreté à bord des trains a un impact sur la fréquentation de ceux-ci. L'opérateur, s'il est intéressé aux recettes, peut avoir une incitation à augmenter les moyens consacrés à cette problématique.

Par ailleurs, les AOT peuvent souhaiter renforcer la présence de la SUGE ou de forces de sécurité privées à bord des trains ou en gares. Dans ce cas, elles devront bien spécifier dans l'appel d'offres avec l'entreprise ferroviaire le niveau de service requis, et le type de personnel souhaité (SUGE ou sociétés privées de sécurité).

### c) Une évolution du rattachement de la SUGE ?

L'organisation de la sûreté, en particulier le rattachement de la SUGE à l'EPIC de tête, est questionnée par certaines entreprises ferroviaires auditionnées. L'une d'entre elles propose un transfert de la SUGE à SNCF Réseau pour garantir son impartialité. Un autre opérateur indique que les missions de sûreté étant une prérogative régaliennne, la SUGE devrait être rattachée à la police nationale comme c'est le cas dans la plupart des pays qui ont ouvert leur marché ferroviaire à la concurrence (Allemagne, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni). Au contraire, une autre partie prenante souligne qu'il n'est pas souhaitable de faire évoluer l'organisation de la sûreté, déjà réorganisée par la réforme ferroviaire de 2014.

#### **Données nécessaires selon les opérateurs auditionnés pour élaborer une réponse pertinente**

**Concernant la SUGE, les opérateurs souhaitent avoir une visibilité de la part de l'AOT sur les besoins en matière de sûreté de la ligne (retour sur les interventions de la SUGE réalisées par le passé) afin de pouvoir estimer les coûts associés aux prestations de celle-ci, pour pouvoir les intégrer dans leurs appels d'offres.**

**De même, certains opérateurs mentionnent la nécessité d'obtenir la liste des perturbations liées à des problématiques de sûreté pour pouvoir estimer le coût de cette problématique.**

<sup>17</sup> Cf. article L2251-1-1 du code des transports.

## 7) Gares

### a) Les différentes missions du gestionnaire des gares

G&C catégorise les missions du gestionnaire des gares en trois familles :

- Les « services quotidiens » : accueil des voyageurs, prise en charge des personnes à mobilité réduite, information voyageurs, ouverture/fermeture des bâtiments voyageurs, suivi des services sous-traités (nettoyage, gardiennage).
- Autres missions d'exploitation en gare : passation des marchés de sûreté et de gardiennage, de nettoyage des locaux et de petit entretien.
- Missions de maintenance et de développement : gros entretien, maîtrise d'ouvrage des travaux de rénovation, valorisation du patrimoine et valorisation commerciale.

**Les services du quotidien sont aujourd'hui réalisés par le transporteur**, les autres missions d'exploitation et les missions de maintenance et de développement étant prises en charge par G&C.

Par ailleurs, comme le soulignent les différentes parties prenantes, le gestionnaire des gares est la clef de voûte de la mise en place d'une offre multimodale, avec notamment des services complémentaires permettant le porte-à-porte.

### b) Des institutions à modifier

Selon la quasi-totalité des entreprises auditionnées, la gestion actuelle des gares n'est pas adaptée à un contexte d'ouverture à la concurrence, en particulier pour garantir la nécessaire impartialité du gestionnaire des gares. Quelques rares parties prenantes auditionnées insistent sur les dispositions légales et réglementaires déjà existantes, qui permettent de garantir selon elles une indépendance suffisante du gestionnaire des gares. La majorité des exploitants estiment au contraire qu'un **transfert de G&C à SNCF Réseau**, ou *a minima* sa séparation du transporteur est nécessaire. L'une des parties prenantes auditionnées suggère également que G&C soit transformée en SA.

Comme le rappelle certaines contributions, la tarification des gares, comme celle de l'infrastructure et de toutes les installations de services, est de type « **facilités essentielles** » et est contrôlée à ce titre par l'ARAFER. Concernant les recettes des activités non régulées, en particulier des activités commerciales, l'une des entreprises auditionnées propose la mise en place d'un mécanisme de péréquation prélevé sur les gares d'intérêt national pour financer les investissements dans les gares d'intérêt régional.

### c) Responsabilité de la gestion des gares « montransporteurs »

Les positions des opérateurs concernant la gestion des gares montransporteurs sont partagées.

- Selon certains opérateurs la gestion des gares locales par des entreprises ferroviaires alternatives n'est pas envisageable à court terme, en particulier dans la période de transition 2019-2023, et ne peut donc faire pour le moment partie intégrante des appels d'offres. L'entreprise exploitante doit d'abord se concentrer sur la mise en place du service TER.
- Selon d'autres entreprises auditionnées au contraire, un transfert de la gestion des gares est souhaitable dès les premiers appels d'offres à l'image de la situation britannique où la gestion de la gare est confiée à l'opérateur majoritaire. Une intégration entre prestations en gare et transporteur permettrait d'optimiser la gestion des gares. Cela serait également un moyen de différenciation entre opérateurs, au moment de l'appel d'offres.

En revanche, dans leur grande majorité, les exploitants estiment qu'une gestion patrimoniale des investissements dans les gares locales (ce que G&C qualifie de « Missions de maintenance et de développement ») par les entreprises ferroviaires alternatives n'est pas pertinente : il s'agit d'un métier à part entière qui n'est pas nécessairement celui de l'exploitant. Quelques rares opérateurs mentionnent néanmoins la possibilité de confier au transporteur une partie de la valorisation et de l'aménagement des gares, en échange de contrat de long terme. La question du **transfert de la propriété des gares montransporteurs** est également posée par certaines parties prenantes auditionnées.

Le rôle de SNCF Réseau dans les gares pourrait également être remis à plat dans le cadre de l'ouverture à la concurrence. Actuellement, la gestion des quais est une compétence confiée par la loi à SNCF Réseau. Dans l'hypothèse où la gestion des gares serait incluse dans l'appel d'offres, se pose la question d'un transfert à l'AOT de la responsabilité de la gestion et de l'entretien des quais et de leurs accès.

## 8) Infrastructures

### a) Des rôles respectifs de l'AOT et des entreprises ferroviaires dans la construction horaire à définir

Un grand nombre des parties prenantes auditionnées insistent sur la **nécessité pour les Régions d'entamer une discussion avec SNCF Réseau en préalable à l'élaboration de tout appel d'offres, afin de s'assurer de la disponibilité d'une capacité suffisante sur son réseau**. L'objectif est de vérifier que la capacité disponible permette la réalisation du service imaginée par l'AOT.

Plusieurs parties prenantes évoquent la gestion de la **période de transition**, entre l'attribution du service suite à l'appel d'offres et le début du service. Il ne sera pas possible pour le nouvel opérateur de commander les capacités pour les premières années du service, sauf si la période entre l'attribution du service à l'entreprise ferroviaire et le démarrage du service est suffisamment longue (au moins 18 mois, étendus à 26 mois en cas de refonte de l'offre). De plus, comme le souligne un gestionnaire d'infrastructure, étant donnée la difficulté de la conception horaire, particulièrement en cas de mixité des circulations (TGV et fret), une adaptation du graphique de circulation (ou réticulaire horaire) quelques mois avant le début du service n'est ni souhaitable, ni forcément réalisable. L'idéal selon lui est donc que l'AOT anticipe suffisamment cette période de transition. Une AOT peut commander elle-même les sillons nécessaires à la réalisation de l'offre en tant que candidat autorisé. En revanche, comme le souligne l'une des parties prenantes auditionnées, la commande de sillons par l'opérateur en place pour les transférer par la suite au gagnant de l'appel d'offres pose problème, car le Code des transports<sup>18</sup> interdit le transfert de capacité d'infrastructure entre entreprises ferroviaires.

Une fois que le service leur a été attribué, la commande de sillons est effectuée par l'opérateur. Cette commande concerne à la fois les sillons commerciaux et techniques.

Les entreprises auditionnées souhaitent être associées très en amont aux phases de structuration de la capacité, de préconstruction et construction horaire. Lors de la construction du service et en vue du démarrage de l'activité, le gestionnaire d'infrastructure doit tenir informée l'entreprise ferroviaire sur les programmations de travaux ou tout changement essentiel ayant un impact sur le service.

#### **Données nécessaires selon les opérateurs auditionnés pour élaborer une réponse pertinente**

- **Programmation des travaux et de la maintenance courante de l'infrastructure**
- **Ralentissements existants et programmés**
- **Niveaux de disponibilité des infrastructures**
- **Graphique de circulations de la période précédente, pour estimer le niveau et le type de trafic sur l'infrastructure**

### b) Un processus de commande de sillons équitable, mais encore perfectible

Selon les opérateurs auditionnés, un processus de commande de sillons efficace repose sur :

- **Équité** de traitement de tous les opérateurs.
- **Souplesse et rapidité** (et respect des délais) du traitement des demandes par SNCF Réseau.
- **Information systématique et rapide** des opérateurs en amont des **modifications de sillons**.
- **Outils performants et faciles d'utilisation** par les entreprises ferroviaires.

**Aucun des opérateurs auditionnés ne remet en cause l'impartialité des procédures actuelles de commandes des sillons**, exposées dans le document de référence du réseau (DRR). Cependant, de nombreux exploitants soulèvent des difficultés liées à la rigidité et au manque de réactivité du système actuel. L'un des opérateurs auditionnés, aujourd'hui actif pour le fret, relève des dysfonctionnements dans les procédures du gestionnaire d'infrastructure, notamment concernant la suppression de sillons retour et la complexité des procédures de réclamations.

<sup>18</sup> Article L.2122-12.

Certains opérateurs font entendre des reproches plus globaux sur l'attribution des capacités et sa tarification : **dégradation continue de la qualité des sillons et trajectoire financière d'évolution des péages inadaptée** (trop forte augmentation, pas de vision sur l'évolution de long terme).

**Données nécessaires selon les opérateurs auditionnés pour élaborer une réponse pertinente**

- **Liste des outils nécessaires à la réservation des capacités, avec documentations technique et principe de facturation de ces outils**

**c) La question clef des zones de remisage et des voies de service**

Les exploitants **souhaitent pouvoir disposer d'informations précises pour l'accès aux faisceaux de remisage et aux voies de service**. Ces informations sont en effet nécessaires pour planifier la maintenance et l'entreposage des trains, nécessaire à la définition des roulements.

Malgré des améliorations récentes (mise en ligne de cartographie des voies de service), l'information en ce domaine est encore perfectible, notamment les informations relatives aux zones de remisage. Les opérateurs insistent sur la nécessité de disposer des informations précises : liste des zones de remisage, longueurs de voie, modalités d'accès ferroviaires et routières/pédestres, installations présentes (prises d'eau et électriques, locaux situés à proximité).

Certains opérateurs mentionnent une démarche, selon eux très positive, du gestionnaire d'infrastructure : la mise en place d'outils informatiques relatifs à la traçabilité de l'occupation des voies de service. Ces nouveaux outils doivent conduire à une meilleure visibilité et permettre aux opérateurs d'éviter d'avoir à déclarer l'occupation qu'ils ont fait de ces installations.

**Données nécessaires selon les opérateurs auditionnés pour élaborer une réponse pertinente**

- **Description des zones techniques de remisage et de service**
- **Utilisation actuelle de ces installations par l'exploitant en place ou d'autres activités (afin d'estimer leur disponibilité)**

**Ces données pourraient être publiées par SNCF Réseau, par le biais de son registre d'infrastructure en amont de toute ouverture à la concurrence.**

**d) Gestion opérationnelle des circulations et situations perturbées**

Les exploitants auditionnés attendent l'établissement de **règles de priorités transparentes et équitables** (que ce soit entre opérateurs ou entre types de trafic) quant à la gestion des trains en retard ou en détresse. Les règles actuelles sont détaillées dans le DRR. Toutefois, comme le souligne l'une des parties prenantes, elles seront probablement amenées à **évoluer après l'ouverture à la concurrence du transport de passagers**.

L'établissement de ces règles doit être assorti :

- D'un partage des systèmes d'information en temps réel entre les opérateurs et les centres opérationnels des circulations du gestionnaire d'infrastructure que ce soit en situation normale ou perturbée.
- De l'organisation d'échanges réguliers et de retours d'expérience entre les opérations et le gestionnaire d'infrastructure sur les perturbations/incidents.

Concernant la gestion des retards, l'un des opérateurs auditionnés rappelle le principe actuel : un train à l'heure ne peut être retardé pour permettre la circulation d'un train en retard. De nombreuses dérogations à cette règle existent toutefois. Ces exceptions doivent être clarifiées.

**e) Système d'amélioration des performances**

De nombreux opérateurs soulignent que dans une logique d'incitations et de performance, **des systèmes d'indemnisation doivent être inventés** afin que le responsable d'un retard pour une entreprise ferroviaire, opérateur ou gestionnaire

d'infrastructure, dédommage celle-ci pour les retards occasionnés. L'une des parties prenantes rappelle qu'il existe déjà un système d'amélioration des performances, mais elle concède que ce dispositif est susceptible d'évoluer en vue de l'ouverture à la concurrence du transport de passagers.

Ce système doit prendre en compte le fait générateur, afin qu'un exploitant dont le service est retardé ou supprimé par le fait d'un autre exploitant ne soit pas pénalisé financièrement. Une **pré-évaluation** de l'impact d'un incident en termes de recettes perdues est également suggérée par certaines des parties prenantes auditionnées. Certaines des parties prenantes auditionnées soulignent qu'il faut veiller à ne pas trop complexifier le système.

Les paiements entre entreprises ferroviaires doivent passer, selon les répondants, soit par SNCF Réseau, soit par des versements entre AOT dans le cadre de conventions réciproques mises en place sous l'égide de l'AOT. L'intégration du gestionnaire d'infrastructure dans un tel système pourrait passer, selon certains opérateurs ferroviaires, par une contractualisation entre les AOT et celui-ci.

Lors des auditions, l'un des opérateurs a mentionné la possibilité d'une contractualisation entre l'AOT et l'opérateur, qui viserait à intéresser ce dernier à la performance du gestionnaire d'infrastructure. L'idée serait de pénaliser à la marge l'opérateur ferroviaire pour les dysfonctionnements émanant du gestionnaire d'infrastructure, selon le principe « *It's not your responsibility but it's your business* ». Cette contractualisation est jugée plus optimale qu'un système de compensation classique, car une telle pénalisation conduirait l'exploitant à renforcer ses échanges avec le gestionnaire d'infrastructure afin qu'ils co-construisent de pistes d'amélioration dans une vision système. Elle resterait néanmoins faible pour ne pas mettre en danger l'équilibre financier de l'exploitant pour des faits qui ne sont pas de sa responsabilité.

## Liste des sigles utilisés

AOT : Autorité organisatrice des transports  
ARAFER : Autorité de Régulation des Activités Ferroviaires et Routières  
DSP : Délégation de Service Public  
DRR : Document de Référence du Réseau  
GPF : Groupe Public Ferroviaire  
G&C : Gares & connexions  
ECM : Entreprise en Charge de la Maintenance  
ROSP : Règlement Obligation de Service Public  
SUGE : Surveillance générale