

# Ouverture à la concurrence des TER : Recommandations de Régions de France

**Paris, mardi 9 janvier 2018**



## Pour une ouverture progressive à la concurrence

Le règlement européen relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route (dit ROSP), modifié lors du vote du 4<sup>e</sup> paquet ferroviaire, prévoit **l'attribution par appel d'offres des contrats de service public ferroviaire au plus tard le 3 décembre 2019**<sup>1</sup>. La France doit transposer d'ici le 25 décembre 2018 ce 4<sup>e</sup> paquet ferroviaire, applicable à ses services TER.

Pour se préparer à l'ouverture à la concurrence des services TER, les Régions ont organisé entre mars et juillet 2017 des auditions des diverses parties prenantes : exploitants ferroviaires français et européens, autorités de régulation, gestionnaires d'infrastructures, organisations syndicales et associations d'usagers. L'un des objectifs de ces auditions était de comprendre quelles sont les conditions à réunir pour que le processus d'ouverture soit réussi et maîtrisé, notamment à partir d'un retour d'expérience de l'ouverture dans d'autres pays européens (Allemagne, Grande-Bretagne, Pays-Bas, Suède, Italie...)<sup>2</sup>. Les Régions ont parallèlement mis en place depuis octobre 2016 un groupe de travail technique dédié à cette question.

Fortes des enseignements tirés des auditions et du travail préparatoire important réalisé, les Régions ont établi des recommandations pour les évolutions législatives à venir. **Le présent document se concentre sur l'ouverture à la concurrence des services TER**. Il n'aborde pas d'autres questions liées, comme la maintenance du réseau capillaire de passagers ou les dessertes TGV dans les territoires, qui seront abordées par la suite.

*Les Régions sont convaincues que le processus d'ouverture doit être progressif. Chaque Région doit pouvoir avancer à son propre rythme, selon les caractéristiques de son réseau, la qualité de sa relation contractuelle avec SNCF Mobilités et les enjeux de son territoire. Elle doit pouvoir si elle le souhaite assurer directement le service, via une régie ou une Société Publique Locale (SPL).*

*La loi doit également introduire un cadre souple pour les relations contractuelles entre Région et opérateur. Elle doit permettre à chaque Région de disposer d'un maximum d'options pour pouvoir adapter les conditions d'exploitation du service ferroviaire à ses spécificités locales, en permettant notamment le transfert du matériel roulant et des ateliers de maintenance.*

*La loi doit fixer le cadre du transfert des personnels pour permettre à toutes les parties prenantes d'avoir une visibilité suffisante. Elle doit permettre aux Régions d'exercer pleinement leur rôle d'Autorités organisatrices de transport (AOT) : transmission obligatoire des données d'exploitation et des données financières par l'opérateur en charge du service, organisation de la distribution, de l'information voyageurs et de la tarification des TER à l'échelon régional.*

---

<sup>1</sup> Toutefois le ROSP tolère l'attribution directe des contrats de service public de chemins de fer jusqu'au 25 décembre 2023.

<sup>2</sup> Une synthèse de ces auditions a été publiée le 30 octobre 2017 et est disponible sur le site internet de Régions de France.

## Un calendrier législatif compatible avec toutes les options régionales

**L'ouverture à la concurrence sera nécessairement progressive.** Une fois le cadre légal et réglementaire clarifié, les Régions qui souhaiteront engager un appel d'offres devront dans un premier temps notifier leur intention au journal officiel de l'Union européenne. Elles devront respecter un délai d'un an avant le lancement de la procédure, délai qui leur permettra en parallèle de préparer l'appel d'offres. Par la suite, un nouveau délai d'un an est nécessaire pour sélectionner l'entreprise attributaire. Enfin, un délai minimum d'un an supplémentaire est généralement nécessaire avant le démarrage effectif de l'exploitation par le lauréat de l'appel d'offres, afin qu'il remplisse les obligations de sécurité, assure le transfert du personnel, du matériel, etc. Ce délai peut encore s'allonger si des investissements sont nécessaires (achat de matériel roulant, construction d'installations de maintenance).

Pour ne pas retarder le lancement de ce processus, le dépôt du projet de loi doit donc intervenir sans tarder : **l'objectif d'un vote avant l'été 2018 doit être maintenu.** La loi et les décrets d'application doivent permettre de signer dès le 3 décembre 2019, conformément au règlement européen relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route (ROSP), un contrat d'exploitation ou de l'exploiter via un opérateur interne (SPL ou régie).

Le cadre national doit parallèlement permettre aux Régions qui le souhaitent d'attribuer jusqu'à fin 2023 un contrat d'exploitation directement à l'opérateur historique. Par ailleurs, **le droit français ne doit pas aller plus loin que le texte communautaire. Il ne doit donc pas interdire le recours aux exceptions prévues par le ROSP,** permettant l'attribution directe sous certaines conditions après 2023. La possibilité de prolonger un contrat en cas de « circonstances exceptionnelles », notamment lorsque de nombreuses procédures d'appels d'offres sont en cours, peut permettre une meilleure fluidité du marché. Cela vaut en particulier pour des Régions dont les conventions actuelles ne permettraient pas d'échelonnement *via* un « ticket détachable »<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Un « ticket détachable » est une disposition de la convention entre une Région et la SNCF qui permet d'attribuer par mise en concurrence une partie des dessertes ferroviaires couvertes par cette convention avant l'expiration de celle-ci.

## Un cadre législatif souple pour adapter les conventions à la réalité de leurs territoires

Les Régions sont les plus à même de connaître la réalité de leur territoire et d'adapter les dispositions contractuelles aux spécificités de celui-ci. **De nombreuses dispositions doivent donc relever du domaine du contrat et non de la loi.**

Les Régions doivent rester libres sur la manière dont elles entendent contractualiser avec l'opérateur :

- ✓ Pas de **taille** minimum ou maximum des lots.
- ✓ Pas d'obligation de **durée** minimum ou maximum des contrats, le ROSP fixant un cadre suffisant.
- ✓ Le contrat doit pouvoir prendre la forme d'une délégation de service public ou d'un marché public, avec ou sans dialogue compétitif.
- ✓ Pour le **matériel roulant**, les Régions doivent être libres de mettre à disposition le matériel qu'elles possèdent, d'aider l'entreprise ferroviaire dans l'acquisition de celui-ci, de créer une structure de mise à disposition du matériel roulant<sup>4</sup> seule ou avec d'autres Autorités organisatrices de transport...
- ✓ Concernant la **maintenance du matériel roulant**, les Régions doivent pouvoir adapter leur stratégie de maintenance à la réalité du terrain : mise à disposition d'un atelier, demande de construction d'un atelier par l'entreprise ferroviaire, sous-traitance régulée par l'exploitant (ou l'entreprise en charge de la maintenance) à SNCF Mobilités ou à un autre opérateur<sup>5</sup>...

La loi doit clarifier la question du transfert du matériel roulant prévu par la loi portant réforme ferroviaire :

- ✓ Elle doit clarifier la façon dont **le coût de démantèlement des matériels roulants anciens**, en particulier les matériels amiantés, sera pris en charge. Les Régions n'ont pas à porter financièrement les conséquences de décisions antérieures à la régionalisation du transport ferroviaire. Par la suite, si une entreprise ferroviaire venait à acheter du matériel roulant, son statut (bien de retour ou de reprise) doit être librement déterminé dans les conventions.
- ✓ Elle doit résoudre la question de la refacturation de la TVA ayant été déduite par SNCF Mobilités lors l'achat du matériel.

La loi doit prévoir **le transfert des ateliers dès lors qu'ils sont totalement ou majoritairement utilisés pour la poursuite des missions prévues par un contrat TER**. Ceci après versement d'une indemnité égale à la valeur nette comptable, nette de toutes

---

4 Parfois appelée ROSCO (pour rolling stock company).

5 Cette régulation peut prendre la forme d'une procédure de type « référé » devant l'ARAFER, permettant à un opérateur, qui n'aurait pas réussi à trouver un accord avec SNCF qu'il considère raisonnable pour l'entretien de son matériel roulant, de demander au régulateur de vérifier que la proposition (ou le refus) de l'opérateur se fonde bien sur des critères objectifs et non sur une stratégie anti-concurrentielle.

subventions, en tenant compte également des subventions qui ont été versées par les Régions pour des ateliers qui ne seront pas transférés. Les Régions devront **obtenir une vision pluriannuelle de la politique de gestion de ces actifs**, comprenant *a minima* les données financières et techniques sur leur durée d'amortissement.

## Pérenniser la possibilité de contractualiser avec les opérateurs pour les services librement organisés

Pour compléter l'offre TER sur leur territoire, les Régions peuvent choisir de passer un accord avec un opérateur proposant des services librement organisés (SNCF Mobilités, en particulier pour son offre TGV, Thello). Ces accords peuvent permettre aux abonnés régionaux d'emprunter les TGV sur certaines dessertes ou permettre l'arrêt de TGV dans certaines gares. De nombreux accords de ce type sont aujourd'hui conclus entre les Régions et SNCF Mobilités : la loi doit les sécuriser en prévoyant un cadre adapté avec le 4<sup>e</sup> paquet ferroviaire.

## Évolutions du cadre social et modalités de transfert des personnels

Un cadre social viable doit être **mis en place en préalable à toute procédure d'attribution de service par appel d'offres**. Les Régions en appellent à la responsabilité des partenaires sociaux lors des négociations qui vont s'engager. Elles souhaitent participer aux débats en exprimant les positions qui suivent, essentielles à la réussite de l'ouverture à la concurrence, à l'efficacité du service public et au bien-être des personnels ferroviaires.

Elles souhaitent tout d'abord que les futurs cadres sociaux applicables aux salariés reconnaissent le niveau de technicité élevé qu'exigent les métiers liés à l'exploitation ferroviaire, ainsi que les contraintes particulières associées à certaines missions. Elles souhaitent également que la **structuration de la formation professionnelle** et de l'emploi de la branche ferroviaire garantisse la disponibilité des compétences.

S'agissant de la **détermination des périmètres des personnels à transférer**, les Régions demandent que le transfert concerne les salariés **directement et principalement affectés** aux services régionaux, c'est-à-dire hors fonctions supports, directions centrales et cadres de direction régionaux. Ces principes sont généralement appliqués dans le cadre des délégations de service public, à l'image du transport routier et du transport urbain, et ont démontré leur efficacité.

Les Régions rappellent que les principaux leviers d'efficacité résident dans les capacités qu'auront les opérateurs à **adapter l'organisation du travail et à développer la polyvalence**. Le cadre légal et réglementaire doit permettre cette polyvalence.

Sur **les conditions individuelles** qui seront applicables au personnel transféré :

- ✓ Un principe mesuré d'obligation individuelle de transfert doit être défini par la loi. Une situation où l'ensemble des personnels TER pourrait refuser leur transfert ne garantirait pas la continuité du service public.
- ✓ Il est indispensable de garantir le maintien pour chaque agent transféré de sa rémunération et des avantages liés à son contrat et à son statut, sous réserve des évolutions générales ultérieures de ce statut.

## Des dispositions claires dans la loi permettant un accès irréfragable aux données financières et d'exploitation

Il faut au préalable différencier deux types de données :

- ✓ Les **données nécessaires aux Régions dans leur rôle d'Autorités Organisatrices de Transport (AOT)**, pour contrôler la réalité de la dépense publique associée aux budgets qu'elles consacrent aux TER et assurer l'information des voyageurs.
- ✓ Les **données indispensables au bon déroulement des processus d'appels d'offres**, pour permettre aux Régions de bien définir les conditions de ces appels d'offres et garantir l'équité entre les participants.

Cette distinction permet de comprendre que la question de l'accès aux données est clef, car il est indispensable à l'exercice du rôle d'AOT, même indépendamment de l'ouverture à la concurrence du secteur. De ce fait, les Régions demandent que **le cadre juridique en matière d'accès aux données soit précisé dès le vote de la loi, sans attendre 2019 ou 2023.**

SNCF Mobilités, et les autres opérateurs par la suite, ne peuvent en aucun cas objecter du secret industriel et commercial attaché à certaines données pour refuser leur transmission à une Région. En effet, ce secret repose sur l'AOT, et ne la prive pas de l'accès aux informations qui lui permettent de vérifier la réalité de la dépense publique et d'assurer l'information des voyageurs.

Il existe un cadre juridique bien défini en matière de transmission de données pour le suivi des contrats. L'article L.2141-11 du Code des Transports pose le principe d'une communication des données financières. La loi pour une République numérique oblige le transfert des données relatives aux services conventionnés à l'autorité concédante. Pour autant, les Régions estiment qu'à ce jour les données transmises par SNCF Mobilités ne sont pas assez précises et que leur exploitabilité reste insuffisante.

En complément des obligations de séparation comptable qui s'imposent à chaque activité TER de SNCF Mobilités, les Régions doivent pouvoir demander à l'opérateur en charge du service de mettre en place une **société dédiée**. Son activité se limiterait à l'exécution du contrat d'exploitation, garantissant une meilleure transparence financière, sur le modèle des délégations de service public.

Par la suite, **une fois le secteur ouvert à la concurrence** la transmission des données à l'AOT sera nécessaire dans le cadre des attributions par appels d'offres de services ferroviaires, pour garantir l'équité entre tous les participants. Et ce d'autant plus que la non-communication des

données descriptives du service aux candidats à un appel d'offres mettrait en danger la validité même de la procédure, comme l'a rappelé à plusieurs reprises le Conseil d'État. Le ROSP définit en ce sens les obligations de transparence qui s'imposent à tous les opérateurs dans le cadre des futurs appels d'offres et le nécessaire équilibre à trouver entre protection légitime des informations commerciales confidentielles et accès indispensable des concurrents à certaines données pour garantir l'équité de l'appel d'offres.

Les Régions sont donc en faveur **d'une disposition extrêmement claire dans la future loi** :

- ✓ Publication d'une **liste de données minimales** que SNCF Mobilités, et après elle les entreprises ferroviaires qui assureront le service, **doivent fournir à l'AOT sans contestation possible**. Cette liste doit différencier les données nécessaires à l'exercice des missions d'AOT et les données indispensables au processus d'appel d'offres. Cette liste serait publiée *via* un Décret en Conseil d'État après avis de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER), voire de l'Établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF) pour les données relatives au matériel roulant. Cette liste est un « socle », elle est non limitative.
- ✓ Possibilité d'ouvrir une procédure de sanction devant l'ARAFER en cas de non-respect de ces obligations de transparence.

## Les Régions cheffes de file de l'intermodalité, pierre angulaire de la distribution et de l'information voyageurs

**Le législateur a acté le rôle des Régions comme cheffes de file de l'intermodalité routière et ferroviaire dans leur territoire**, leur permettant d'organiser une offre multimodale intégrée avec harmonisation tarifaire.

Dans cette logique, les Régions doivent être propriétaires des données voyageurs, comme le suggèrent d'ailleurs les conclusions des Assises de la mobilité. Elles doivent être à l'origine ainsi qu'en situation de maîtrise des systèmes de distribution et de l'information voyageurs sur leur territoire. Elles doivent disposer de l'information en temps réel notamment sur les circulations.

Cette organisation construite à l'échelon régional n'empêche pas de mettre en place une intégration nationale modale de la billetterie, autrement dit que les voyageurs puissent acheter *via* de multiples interfaces de distribution un billet de train pour aller d'un bout à l'autre du territoire. Les Régions participeront à tout système commun et indépendant agréant l'information et la vente de billets. Dans l'attente d'un tel système, SNCF Mobilités doit expliciter les modalités de fonctionnement et d'accès à ses systèmes d'information voyageurs et de réservation permettant la commercialisation des billets.

L'objectif de tous les acteurs doit rester le développement de la demande passagers pour le mode ferroviaire. Ce développement passe par une distribution facilitée que ce soit en ligne ou aux guichets. La loi et la réglementation doivent organiser la continuité de la vente aux guichets physiques des billets ferroviaires de tous les opérateurs, TER et longue distance, avec obligation de réciprocité. Elles doivent préciser les conditions, économiquement viables et non

discriminatoires, de la distribution en ligne et au guichet et de l'interopérabilité entre systèmes pour garantir une stricte équité entre tous les distributeurs.

## Les gares et l'infrastructure ferroviaire

Les Régions souhaitent **l'indépendance du gestionnaire des gares**, afin de garantir un accès équitable pour tous les opérateurs aux services qui y sont offerts.

Dans le même esprit que le décret en Conseil d'État instituant l'obligation pour SNCF Mobilités de fournir à l'AOT une **liste de données minimales**, les Régions sont en faveur d'une obligation **pour SNCF Réseau et Gares & Connexions**, de transmettre à l'AOT avant l'appel d'offres un « état de l'infrastructure » et un « état des gares » : vision pluriannuelle des investissements prévus et de leur impact, limites temporaires et permanentes de vitesse, conditions précises relatives aux heures d'ouverture, aux services voyageurs, sûreté, accessibilité PMR, conditions de nettoyage et de maintenance pour chaque gare...

Tout au long du contrat, les gestionnaires d'infrastructure et des gares doivent entretenir un dialogue constant avec les opérateurs ferroviaires et les AOT pour leur signaler toutes les causes infrastructures qui pourraient nuire à la qualité du service ferroviaire.