

Le bilan incertain de la concurrence ferroviaire sur les finances publiques

Si elle a des avantages indéniables, notamment en termes d'efficacité des concours publics consacrés par les autorités organisatrices aux services conventionnés, l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de passagers implique également une série de bouleversements, porteurs de risques pour le système qui ont été insuffisamment anticipés.

La concurrence fait baisser les coûts d'exploitation des TER permettant aux régions de proposer plus d'offre pour des concours publics identiques voire de réaliser des économies. Toutefois, au-delà de ce succès, le système ferroviaire se trouve confronté à une série de forces centrifuges qui menacent sa cohérence et qui pourraient, à terme, fragiliser l'attractivité du train. Trop de problèmes identifiés dans le présent rapport, présenté par les rapporteurs spéciaux Mme Marie-Claire Carrère-Gée et M. Hervé Maurey devant la commission des finances le 19 mai 2026, ont été sous-estimés, comme si, les pouvoirs publics avaient fait le choix de s'en remettre aux seules vertus de la concurrence.

Les effets de bord de l'ouverture du marché des services librement organisés (SLO), c'est-à-dire le TGV, sur le financement du réseau et l'aménagement du territoire ont été ignorés en dépit d'alertes précoces et de propositions de la part du Sénat. Sur ces enjeux majeurs, la France se retrouve désormais dos au mur.





Les recommandations

1. Dans le nouveau cadre concurrentiel, en s'appuyant notamment sur SNCF Réseau, l'État doit se mettre en capacité, y compris en renforçant ses moyens à cette fin, d'assurer pleinement le rôle d'intégrateur et de garant du système ferroviaire qui était auparavant assumé par SNCF Voyageurs.
2. Afin que la pérennité des dessertes TGV d'aménagement du territoire ne repose pas sur le contribuable, créer les conditions permettant de préserver le financement de ces dessertes par les exploitants sans réduire les moyens financiers alloués aux investissements dans le réseau existant.
3. Pour que la mise en concurrence puisse réellement s'effectuer dans toutes les régions et que celles-ci puissent bénéficier des gains d'efficience budgétaire en résultant, appliquer à certains appels d'offres, la dérogation temporaire à l'obligation de mise en concurrence permise par le droit de l'Union européenne.
4. Afin d'optimiser les lourds investissements consentis par les autorités publiques pour l'acquisition de rames ferroviaires, l'État, en concertation avec les régions, doit établir une stratégie nationale visant à définir les besoins futurs en termes de matériel roulant des services ferroviaires conventionnés et créer les conditions permettant aux autorités organisatrices qui le souhaitent de passer des commandes groupées aux fabricants.
5. Dès 2028 et jusqu'à l'échéance des principales concessions autoroutières, assurer, par une combinaison de ressources, le financement de la régénération et de la modernisation du réseau ferroviaire.

I. TER, Transiliens, Intercités : plus d'efficacité mais de réelles menaces sur la cohérence du système ferroviaire

A. Des concours publics plus efficaces en dépit de désorganisations et de nouvelles charges pour les autorités organisatrices

1. Les régions « en ont pour leur argent... »

Comme pouvait le laisser présager les expériences de certains de nos voisins européens, **les premiers lots de services TER attribués après mise en concurrence se caractérisent par des gains d'efficacité** substantiels. La **baisse des coûts** de production s'établit fréquemment **entre 20 % et 30 %**. La plupart des régions ont fait le choix de proposer une offre renforcée, pour un effort financier constant¹, plutôt qu'une réduction du montant de leurs subventions. **L'utilisation de l'argent public est ainsi rendue plus efficace.**

À l'instar de la liaison Nancy-Contrexéville dans la région Grand-Est, **les gains d'efficacité** permis par la concurrence **peuvent aussi permettre de rouvrir des petites lignes.**

Deux régions² ont fait le choix de repousser au maximum l'échéance en reconduisant pour dix ans, juste avant la date d'obligation de mise en concurrence, leurs conventions avec SNCF Voyageurs. Malgré cela, les paramètres économiques de ces conventions montrent qu'elles ont également bénéficié de la vague de gains d'efficacité dans un contexte d'ouverture à la concurrence.

Entre 20 et 30 %

Les gains d'efficacité moyens sur les coûts de production des services conventionnés constatés lors de leur mise en concurrence

“

Les premières mises en concurrence ont permis au système de « respirer » en dehors d'un cadre monopolistique qui, s'il peut avoir des avantages, crée également un carcan limitant en partie la prise de risque et donc l'innovation

Source : réponses d'IDFM au questionnaire des rapporteurs

¹ Les premiers lots attribués par la région Sud ont ainsi prévu des augmentations de 75 % à 100 % de l'offre proposée à coût constant pour l'autorité organisatrice.

² Occitanie et Bretagne.

2. ...et prennent en main leur destin « d'autorité organisatrice » ...

La fin d'un système monopolistique dans lequel la SNCF jouait le rôle d'intégrateur représente **une exigence autant qu'une opportunité pour les autorités organisatrices**. Celles-ci sont désormais **amenées à exercer pleinement l'ensemble de leurs prérogatives** quand auparavant, en pratique, SNCF Voyageurs assurait nombre d'entre-elles. L'ouverture à la concurrence donne ainsi aux autorités organisatrices la possibilité de concevoir et de maîtriser véritablement l'organisation stratégique de leurs services ferroviaires. Pour Île-de-France mobilités (IDFM), on assiste à « **la reprise de contrôle d'ensemble du système des mains du monopole sortant** »¹.



L'ouverture à la concurrence permet à la région de renforcer son pouvoir d'autorité organisatrice (...). C'est un changement de paradigme

Source : réponses de la région Hauts-de-France au questionnaire des rapporteurs

3. ...quand bien même la concurrence induit également des désorganisations et de nouvelles dépenses pour les autorités organisatrices

Le passage d'un monopole à un système concurrentiel induit **des désoptimisations liées à une réduction des économies d'échelle** ainsi que **des coûts supplémentaires**, notamment des « coûts de transaction » résultant de **nouvelles interfaces**. Le secteur ferroviaire ne fait pas exception. Pourtant, ces coûts sont souvent sous-estimés voire ignorés.

En situation de monopole, SNCF Voyageurs assurait des missions, parfois mutualisées au niveau national, qui relèvent en réalité davantage du rôle d'une autorité organisatrice. Désormais, **les autorités organisatrices doivent les prendre en charge à leur échelle**, ce qui induit pour elles des dépenses nouvelles dont le cumul, au niveau national, peut s'avérer supérieur au montant que leur consacrait auparavant l'opérateur historique.

Dans ce contexte, **les autorités organisatrices recrutent et ont recours à des prestations externes d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO)** pour des compétences juridiques, financières et techniques aussi pointues que rares et précieuses sur le marché du travail. Ainsi, les régions sont-elles souvent amenées à recruter une dizaine de nouveaux collaborateurs spécialisés, parfois plus, pour renforcer de 25 % à 30 % leurs services consacrés aux TER.

En outre, parce que l'ouverture à la concurrence suppose que chaque lot de TER soit associé à un site de **maintenance**, elle peut se traduire, pour certaines régions, par des **dépenses d'investissement** supplémentaires, certes ponctuelles, mais significatives, le coût d'un atelier neuf se situant généralement entre 50 et 70 millions d'euros. À titre d'exemple, les régions Sud et Nouvelle-Aquitaine anticipent respectivement des investissements de 200 et 193 millions d'euros dans leurs installations de maintenance.

Par ailleurs, afin de stimuler l'intensité concurrentielle et les gains d'efficacité qui doivent en résulter, les autorités organisatrices prévoient le plus souvent des dispositifs d'**indemnisation des candidats malheureux** des appels d'offres. Ces sommes, qui peuvent atteindre jusqu'à 600 000 euros par candidat, doivent couvrir une partie des frais engagés par les opérateurs (entre 2 et 3 millions d'euros) pour répondre aux cahiers des charges.

¹ Réponses d'IDFM au questionnaire des rapporteurs.

4. Face à l'embolie du calendrier de mise en concurrence des TER et pour ne pas compromettre les bienfaits attendus de celle-ci, un assouplissement s'impose

Depuis décembre 2023, **toute convention TER arrivant à échéance doit être mise en concurrence**. En principe, tous les services TER devront avoir été attribués par appel d'offres **d'ici 2033**. Alors qu'environ **cinquante lots** doivent encore être mis en concurrence, **un phénomène de « congestion » s'annonce**. Cette situation réduirait la densité concurrentielle des appels d'offres et, par la même occasion, les gains d'efficacité attendus. En l'état actuel des prévisions, **huit lots pourraient être attribués en 2028, et neuf en 2029**. Or, le marché des exploitants ferroviaires susceptibles de se porter candidat aux appels d'offres TER est restreint et un même opérateur ne peut pas répondre à plus de trois ou quatre appels d'offres simultanément. Ainsi, **pour certains lots, la SNCF serait le seul candidat**.

Pour remédier à cette situation, dans le cadre d'une stratégie concertée et coordonnée entre les régions et l'État, il est nécessaire d'**appliquer, pour certains appels d'offres, la dérogation temporaire à l'obligation de mise en concurrence** permise par le droit de l'Union européenne (recommandation n° 3).

B. Des risques de « balkanisation » coûteux pour le système ferroviaire qui n'ont pas été suffisamment pris au sérieux

1. La lisibilité du système ferroviaire est remise en question

Plusieurs facteurs de désorganisation du système ferroviaire n'ont toujours pas été réglés. **L'éclatement de la distribution des billets** est déjà perceptible. Les plateformes régionales se développent de façon indépendante sans garantie d'interopérabilité. La fragmentation du système résultant de la concurrence risque d'affecter **la fluidité des voyages**. Pourtant, **aucun cadre clair n'a été établi** à ce jour. **Les règles d'indemnisation des passagers sont inadaptées** à la concurrence. Ainsi, pour un même retard cumulé sur un trajet avec correspondance, les compensations diffèrent selon que le voyage a été opéré par un même exploitant ou par deux entreprises différentes. L'ouverture à la concurrence fait aussi peser **un risque sur la continuité de lignes TER interrégionales**.

2. Pour que les coûts pour les régions et les délais de livraison de matériel roulant n'explorent pas, il est urgent de définir une stratégie coordonnée

Conséquence logique de l'ouverture à la concurrence, à l'instar des installations de maintenance, **les régions décident souvent de se faire transférer la propriété du parc de matériel roulant** des TER pour maîtriser concrètement ces actifs qu'elles finançaient déjà auparavant. Cette évolution est **source de désoptimisation** puisqu'auparavant, SNCF Voyageurs mutualisait la gestion de ses rames à une échelle plus étendue. En outre, la prise en charge de la gestion du matériel roulant est **une mission lourde et technique qui n'est pas sans conséquences financières pour les régions**.

Alors que le marché du matériel roulant en France est déjà soumis à de fortes tensions, un **risque « d’archipélisation » des modèles de rames** pèse sur l’avenir des services conventionnés. En effet, si chaque autorité organisatrice souhaite avoir son propre train, le système, déjà caractérisé par des retards de livraison et des surcoûts fréquents, pourrait devenir ingérable. **Le marché du matériel roulant s’en trouverait durablement fragilisé**, se traduisant par des coûts majorés pour les autorités publiques, des délais de livraison allongés et, *in fine*, un risque pesant sur la continuité du service.

Pour éviter cet écueil, l’État doit, en concertation avec les régions, **concevoir une stratégie nationale visant à définir les grandes séries de rames du futur**. En s’appuyant sur des réflexions déjà en cours, **certaines régions pourraient aussi créer les conditions de commandes groupées** (recommandation n° 4).

II. TGV : une ouverture à la concurrence insuffisamment maîtrisée qui pourrait fragiliser le financement du réseau et de l’aménagement du territoire

A. Un risque de « mort à petit feu » des dessertes d’aménagement du territoire et de transfert de leur financement vers les contribuables

Une problématique majeure a été éludée malgré les alertes et les solutions proposées dès 2028 par le Sénat : comment préserver les enjeux d’aménagement du territoire dans un marché ouvert à la concurrence ? **Les dessertes TGV d’aménagement du territoire sont aujourd’hui financées par une péréquation interne à l’opérateur historique** abondée par les marges réalisées sur les lignes les plus rentables. **L’ouverture à la concurrence heurte de plein fouet ce système**. Pourtant, à ce jour, rien n’a été prévu pour résoudre ce problème. Sans une politique volontariste de l’État, **le contribuable pourrait se retrouver contraint de financer ces dessertes** pour éviter leur déclin.

Les péages ferroviaires, déjà abaissés sur ces dessertes devraient être encore moins élevés pour sécuriser le modèle économique de ces lignes. Toutefois, cette solution n’est pas satisfaisante puisqu’elle **fragilise le financement du réseau**. Il pourrait être envisagé de **compenser ces baisses par des augmentations ciblées** sur les tronçons les plus rentables, **dans la limite de leur soutenabilité** économique pour les opérateurs et même si les péages français sont déjà les plus élevés d’Europe.

En complément de cette péréquation tarifaire, **il est indispensable de tenir compte des enjeux d’aménagement du territoire dans les règles d’allocation des sillons** ferroviaires.

Ainsi, pour assurer la pérennité de ces lignes, il faut, d’une part **moduler les redevances au bénéfice de ces dessertes TGV**, dans la limite de la soutenabilité économique des péages appliqués sur les lignes les plus rentables et, d’autre part, instaurer **une discrimination positive** en leur faveur **dans les procédures d’allocation des capacités ferroviaires**. À l’initiative personnelle des deux rapporteurs, des dispositions visant ces deux objectifs ont été adoptés par le Sénat dans le cadre de l’examen du projet de loi-cadre relatif au développement des transports. Il s’agit désormais de les concrétiser. **Ce n’est qu’à la faveur de telles mesures que le financement des dessertes TGV d’aménagement du territoire ne constituera pas une charge nouvelle pour les contribuables** (recommandation n° 2).

B. Des conséquences incertaines sur le financement des infrastructures

Les rapporteurs s'étonnent que les décisions d'ouverture à la concurrence aient pu être prises sans envisager, ni même mesurer, leurs conséquences sur le financement du réseau. Certes les nouveaux entrants verseront des péages supplémentaires à SNCF Réseau. Cependant, les projets de certains d'entre-eux semblent compromis et l'augmentation des recettes sera moins élevée qu'attendu, contraignant SNCF Réseau à réviser sa trajectoire financière. Par ailleurs, alors qu'aujourd'hui une part substantielle des investissements dans le réseau est financée par les résultats de la SNCF, d'une part ce système semble discutable dans un environnement concurrentiel et, d'autre part, il pourrait être fragilisé si les bénéficiaires de SNCF Voyageurs se réduisent.

Alors que **les investissements dans la régénération et la modernisation des infrastructures** ferroviaires doivent être augmentés de 1,5 milliard d'euros par an pour enrayer leur dégradation préoccupante, **1 milliard d'euros annuels** doivent être identifiés à compter de 2028 afin de compléter les engagements de la SNCF (recommandation n° 5). Une combinaison de différentes ressources devra être mobilisée (certificats d'économie d'énergie, mobilisation d'investissements privés, fonds européens, etc). Par la suite, **après l'échéance des grandes concessions d'autoroutes**, au cours de la décennie 2030, **une part des péages autoroutiers devrait permettre de financer ce besoin.**

C. La concurrence ne résoudra pas à elle seule la pénurie de rames qui entrave le potentiel de croissance du TGV

La concurrence sur le marché TGV reste à ce jour limitée tant le coût d'entrée et les risques financiers sont importants pour un nouvel entrant. Alors que *Trenitalia* n'a toujours pas atteint le seuil de rentabilité en exploitation et que la société *Renfe* vient de suspendre ses projets de développement, **la viabilité du modèle des nouveaux entrants reste incertaine** sur un marché français de la grande vitesse caractérisé par un niveau de péages très élevé.

Pourtant il existe **un potentiel de croissance** important du TGV en France. **15 % de la demande** serait **insatisfaite** sur fonds d'une **pénurie de rames** dont le parc s'est réduit de 100 unités depuis 2012. En raison des difficultés des fabricants, sans l'introduction de nouvelles rames produites par des fournisseurs alternatifs, la situation s'aggraverait dans les années à venir. Sur ce plan, **la concurrence peut avoir deux effets positifs** : d'une part, certains opérateurs introduisent sur le marché national de **nouveaux matériels roulants** produits par d'autres fabricants (c'est le cas de *Trenitalia* et de ses rames Hitachi) ; d'autre part, **les nouveaux entrants commandent des rames « sur étagère »** sans « surspécifier » leurs cahiers des charges, une pratique qui occasionne des délais et des surcoûts.

Par ailleurs, **l'offre déployée par SNCF voyageurs ne répond pas à l'ensemble des demandes** de mobilité et **des nouveaux entrants proposent des modèles complémentaires** à l'offre actuelle, notamment pour des liaisons entre métropoles régionales ou des rotations à haute fréquence avec de nombreux arrêts intermédiaires.

Pour autant, l'arrivée de nouveaux entrants ne résoudra pas à elle seule les contraintes pesant sur le développement de l'offre, lesquelles dépendent surtout d'une optimisation de l'écosystème industriel national en matière de matériel roulant ou encore des investissements dans les infrastructures ferroviaires.

Conclusion : l'État doit reprendre la main

L'impréparation du saut dans le modèle concurrentiel est flagrante. En raison d'une **confiance excessive dans le « pouvoir magique » de la concurrence**, des problématiques majeures, pourtant identifiées de longue date, ont été mises de côté.

Les avantages financiers dont bénéficieront les entreprises ferroviaires et certains passagers **seront-ils équitablement répartis** ? Rien ne permet aujourd'hui de s'en assurer. Qui en sera bénéficiaire et qui au contraire pourrait être perdant ? **Les habitants des grandes métropoles** desservies par le TGV **et les opérateurs privés seront-ils les grands gagnants** de l'ouverture du marché **au détriment des habitants des zones moins denses et de l'opérateur historique** dont l'unique actionnaire est l'État ? **Le contribuable national et le budget des collectivités devront-ils être mis à contribution** pour corriger les effets de bords d'une réforme mal anticipée et non maîtrisée ?

La principale faille de l'ouverture à la concurrence est malheureusement l'absence de définition d'un **intégrateur** du système. Sans un intégrateur identifié, garant et superviseur, porteur d'une vision et d'une capacité d'action à l'échelle nationale, le système ferroviaire perdra en cohérence. Jusqu'à l'ouverture à la concurrence, **l'État**, auquel ce rôle devrait incomber, l'avait en pratique délégué à la SNCF. **Il doit reprendre la main** et assumer ses responsabilités. Aussi est-il urgent de faire émerger **un véritable coordonnateur, un planificateur doté d'une vision globale de long terme**, afin de maîtriser les évolutions du système de façon à ce qu'elles répondent à l'intérêt général. Quand bien même SNCF Réseau, qui dispose d'une vision d'ensemble, verra nécessairement ses compétences s'étendre, pour les rapporteurs, cette responsabilité relève de l'État (recommandation n° 1).

POUR EN SAVOIR PLUS

[Rapport spécial](#) de Marie-Claire Carrère-Gée et Hervé Maurey au nom de la commission des finances du Sénat sur les crédits transports de la mission « Écologie développement et mobilité durables », projet de loi de finances pour 2026, novembre 2025.



Claude RAYNAL
Président
Haute-Garonne
Socialiste, Écologiste et
Républicain



Marie-Claire CARRÈRE-GÉE
Rapporteuse spéciale
Paris
Les Républicains



Hervé MAUREY
Rapporteur spécial
Eure
Union Centriste

✉ secretariat.finances@senat.fr

☎ 01.42.34.23.28

🌐 www.senat.fr