

N° 633

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 mai 2026

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur l'impact de la concurrence
dans le ferroviaire sur les finances publiques,*

Par Mme Marie-Claire CARRÈRE-GÉE et M. Hervé MAUREY,

Sénatrice et Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, *président* ; M. Jean-François Husson, *rapporteur général* ; MM. Bruno Belin, Christian Bilhac, Michel Canévet, Emmanuel Capus, Thierry Cozic, Thomas Dossus, Albéric de Montgolfier, Mme Sophie Primas, MM. Didier Rambaud, Stéphane Sautarel, Pascal Savoldelli, *vice-présidents* ; Mmes Marie-Carole Ciuntu, Frédérique Espagnac, MM. Marc Laménie, Hervé Maurey, *secrétaires* ; MM. Pierre Barros, Arnaud Bazin, Grégory Blanc, Mmes Florence Blatrix Contat, Isabelle Briquet, M. Vincent Capo-Canellas, Mme Marie-Claire Carrère-Gée, MM. Raphaël Daubet, Vincent Delahaye, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Rémi Féraud, Stéphane Fouassin, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Raymond Hugonet, Éric Jeansannetas, Christian Klinger, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Victorin Lurel, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Olivier Paccaud, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Georges Patient, Jean-François Rapin, Mme Ghislaine Senée, MM. Laurent Somon, Christopher Szczurek, Mme Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	8
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	17

INTRODUCTION
IMPULSÉE PAR L'UNION EUROPÉENNE, L'OUVERTURE
À LA CONCURRENCE DU SECTEUR FERROVIAIRE
DEVIENT UNE RÉALITÉ EN FRANCE

I. L'OUVERTURE À LA CONCURRENCE DES DIFFÉRENTS SEGMENTS DU SECTEUR FERROVIAIRE RÉSULTE D'UNE IMPULSION EUROPÉENNE.....	19
II. L'EXIGENCE D'OUVERTURE À LA CONCURRENCE DES MARCHÉS FERROVIAIRES A ÉTÉ PROGRESSIVEMENT TRANSPOSÉE DANS LE DROIT NATIONAL	22

PREMIÈRE PARTIE
LA CONCURRENCE DANS LE TRANSPORT FERROVIAIRE
CONVENTIONNÉ : PLUS D'EFFICIENCE MAIS DES CONSÉQUENCES
DESTABILISATRICES TROP LONGTEMPS IGNORÉES

I. LES CONCOURS PUBLICS CONSACRÉS AUX SERVICES DE TRANSPORT FERROVIAIRE CONVENTIONNÉ ET LES ENSEIGNEMENTS DE LEUR MISE EN CONCURRENCE CHEZ NOS VOISINS	25
A. LES CONCOURS PUBLICS CONSACRÉS EN FRANCE AUX SERVICES DE TRANSPORT FERROVIAIRE CONVENTIONNÉ	25
B. LES ENSEIGNEMENTS DE L'OUVERTURE À LA CONCURRENCE DES SERVICES DE TRANSPORT FERROVIAIRE CONVENTIONNÉ CHEZ CERTAINS DE NOS PARTENAIRES EUROPÉENS.....	28
II. LA MISE EN CONCURRENCE DES SERVICES DE TRANSPORT FERROVIAIRE CONVENTIONNÉ DEVIENT UNE RÉALITÉ EN FRANCE	30
A. LES AUTORITÉS ORGANISATRICES DE SERVICES FERROVIAIRES CONVENTIONNÉS ENTRENT DANS UNE NOUVELLE ÈRE	30
B. LES AUTORITÉS ORGANISATRICES SE SONT MISES « EN ORDRE DE MARCHÉ »	34
<i>1. Les AOM régionales se sont presque toutes engagées dans l'ouverture à la concurrence des services de transports express régionaux (TER)</i>	<i>34</i>
<i>2. Après un faux départ en 2020, l'État a lancé le programme d'ouverture à la concurrence des services de trains d'équilibre du territoire (TET)</i>	<i>35</i>

III. LA CONCURRENCE DANS LE TRANSPORT FERROVIAIRE CONVENTIONNÉ DEVRAIT EN AMÉLIORER L'EFFICIENCE.....	37
A. LES PREMIERS ENSEIGNEMENTS DE L'OUVERTURE À LA CONCURRENCE DES SERVICES CONVENTIONNÉS EN FRANCE AUGURENT DE GAINS D'EFFICIENCE.....	37
1. <i>Les conventions relatives aux premiers lots attribués dans le cadre d'une procédure concurrentiel semblent confirmer l'amélioration attendue en termes de performance d'exploitation</i>	<i>37</i>
2. <i>Les différentes stratégies des autorités organisatrices pour tirer le meilleur parti possible de la concurrence.....</i>	<i>43</i>
B. S'ILS NE SONT PAS NÉGLIGEABLES, LES COÛTS SUPPLÉMENTAIRES QUI RÉSULTENT DE L'OUVERTURE À LA CONCURRENCE SEMBLENT SENSIBLEMENT INFÉRIEURS AUX GAINS DE PERFORMANCE QU'ELLE GÉNÈRE	46
1. <i>L'ouverture du marché suppose de nouvelles charges, souvent ignorées</i>	<i>46</i>
2. <i>Pour assumer leur nouveau rôle, les autorités organisatrices recrutent et ont recours à des prestations externes d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO)</i>	<i>48</i>
3. <i>L'ouverture à la concurrence et les installations de maintenance du matériel roulant : entre désoptimisations économiques et besoin de construire de nouveaux ateliers</i>	<i>55</i>
4. <i>Constituer des lots de façon à minimiser la désoptimisation économique inhérente à la fragmentation du service</i>	<i>65</i>
5. <i>Pour stimuler l'intensité concurrentielle, les autorités organisatrices sont amenées à indemniser les candidats malheureux des appels d'offres</i>	<i>68</i>
C. LE CALENDRIER D'OUVERTURE À LA CONCURRENCE DES SERVICES CONVENTIONNÉS N'EST PLUS TENABLE	70
1. <i>Le calendrier prévisionnel actuel de mise en concurrence des services conventionnés conduirait à réduire sensiblement l'intensité concurrentielle des appels d'offres et pourrait remettre en cause les gains d'efficience attendus de l'ouverture du marché.....</i>	<i>70</i>
2. <i>Si elle ne règlera pas à elle-seule la question, une meilleure coordination entre régions pourrait permettre de lisser davantage le calendrier</i>	<i>73</i>
3. <i>Pour desserrer le calendrier des appels d'offres, il est devenu impératif, pour certains lots de TER, d'appliquer une dérogation temporaire à l'obligation d'ouverture à la concurrence prévue par le droit de l'Union européenne</i>	<i>76</i>
IV. À CE JOUR, LES PRINCIPAUX RISQUES DE « BALKANISATION » DU SYSTÈME N'ONT PAS ÉTÉ RÉGLÉS.....	78
A. UN RISQUE D'ÉCLATEMENT DES ACTIVITÉS DE DISTRIBUTION ET DE BILLETTE QUI AFFECTERAIT LA LISIBILITÉ DE L'OFFRE	78
B. UNE MENACE SUR LA FLUIDITÉ DES VOYAGES QUI NUIRAIT À L'ATTRACTIVITÉ DU TRAIN.....	81

C. L'OUVERTURE À LA CONCURRENCE IMPOSE UNE VISION STRATÉGIQUE ET COORDONNÉE DES ENJEUX RELATIFS AU MATÉRIEL ROULANT DES SERVICES CONVENTIONNÉS	85
1. Devenir propriétaire de leur parc de matériel roulant ferroviaire et en assurer la gestion n'est pas une mission anodine pour les autorités organisatrices.....	85
2. Tant pour les industriels que pour les exploitants et les autorités organisatrices, il est impératif de prévenir l'écueil de « l'archipélisation » des modèles de matériels roulants.....	90
3. La gestion du stock et de la disponibilité des pièces détachées est également un enjeu majeur de l'ouverture à la concurrence des transports ferroviaires conventionnés.....	91
4. Rames TER amiantées : faute d'anticipation de l'État, qui n'a pas activé à temps une dérogation nécessaire, la réglementation européenne place les régions dans une impasse....	92
5. Certaines régions ont fait le choix d'exercer la gestion de leur matériel roulant ferroviaire via des sociétés publiques locales (SPL).....	94
6. Matériel roulant : pour assurer la continuité des services conventionnés, une stratégie nationale coordonnée et des mutualisations entre autorités organisatrices sont incontournables.....	96

DEUXIÈME PARTIE
L'IMPENSÉ DES CONSÉQUENCES DE L'OUVERTURE
À LA CONCURRENCE DU TGV SUR LE FINANCEMENT
DU RÉSEAU ET L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

I. L'ACTIVITÉ TGV EST ESSENTIELLE AU FINANCEMENT DU RÉSEAU FERROVIAIRE	100
A. LES PÉAGES FERROVIAIRES, ET EN PARTICULIER LA MAJORATION QUI LEUR EST APPLIQUÉE POUR COUVRIR LES COÛTS COMPLETS DU RÉSEAU, CONSTITUENT LA PRINCIPALE SOURCE DE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES EXISTANTES.....	101
B. UN FONDS DE CONCOURS ABONDÉ PAR UNE PART DES BÉNÉFICES DE LA SNCF CONTRIBUE ÉGALEMENT À FINANCER LE RÉSEAU EXISTANT	107
II. L'AUGMENTATION DE L'OFFRE TGV : UN POTENTIEL CONTRARIÉ	110
A. LES PREMIERS PAS « TIMIDES » DE L'OUVERTURE À LA CONCURRENCE DES SERVICES LIBREMENT ORGANISÉS (SLO) EN FRANCE.....	110
1. À ce jour seuls deux opérateurs historiques étrangers bien établis ont commencé à s'implanter sur le marché français de la grande vitesse.....	110
2. Un ticket d'entrée d'au moins un milliard d'euros et le défi risqué de l'équilibre économique.....	112
3. Les premiers enseignements de l'ouverture à la concurrence de la grande vitesse sur les prix, l'offre et la fréquentation	113
B. 15 % DE DEMANDE NON SATISFAITE : LE POTENTIEL D'AUGMENTATION DE L'OFFRE TGV EN FRANCE.....	114
C. SI RIEN N'EST FAIT, LA SATURATION DES CAPACITÉS DE MAINTENANCE ENTRAVERA LE DÉVELOPPEMENT DE L'OFFRE TGV EN FRANCE	115
D. L'OFFRE TGV EN FRANCE EST BRIDÉE PAR LA PÉNURIE DE RAMES ET LES DIFFICULTÉS D'HOMOLOGATION DU MATÉRIEL ROULANT.....	118
1. Une pénurie de rames TGV.....	118
2. Les délais d'homologation des matériels roulants en France sont plus longs qu'ailleurs en Europe.....	121

E. LE MANQUE D'INVESTISSEMENT DANS LE RÉSEAU CONTRAINT ÉGALEMENT LE DÉVELOPPEMENT DE L'OFFRE FERROVIAIRE EN FRANCE...	123
1. <i>Le retard considérable de la France en matière de modernisation de ses infrastructures ferroviaires n'est pas sans incidence sur le développement de l'offre</i>	123
2. <i>Les signes de saturation des infrastructures deviennent plus prégnants</i>	125
III. UN BILAN INCERTAIN SUR LE FINANCEMENT DU RÉSEAU	126
A. L'AUGMENTATION DE L'OFFRE PERMISE PAR LA CONCURRENCE DEVRAIT ACCROÎTRE LE PRODUIT DES PÉAGES ALLOUÉS AU FINANCEMENT DU RÉSEAU.....	126
1. <i>Il est raisonnable d'espérer une augmentation des recettes de péages d'environ 300 millions d'euros d'ici à 2030</i>	126
2. <i>Durant leurs trois premières années d'exploitation, les nouveaux entrants bénéficient d'un allègement temporaire de leurs péages</i>	127
B. LA CONCURRENCE POURRAIT EN REVANCHE RÉDUIRE LES ABONDEMENTS DE LA SNCF AU FONDS DE CONCOURS.....	129
1. <i>Il existe un risque élevé que l'ouverture à la concurrence se traduise par un tarissement du fonds de concours</i>	129
2. <i>De façon plus générale, le système du fonds de concours lui-même se trouve remis en cause par la concurrence</i>	130
3. <i>À terme, une taxation uniforme des opérateurs sur leurs bénéfices ne devrait-elle pas se substituer au système du fonds de concours ?</i>	131
C. IL EST IMPÉRATIF DE GARANTIR DÈS À PRÉSENT LES FINANCEMENTS DE LA RÉGÉNÉRATION ET DE LA MODERNISATION DU RÉSEAU	131
1. <i>À l'horizon 2036, les besoins d'investissement dans la régénération et la modernisation du réseau ferroviaire pourraient être couverts par une part des recettes issues des péages autoroutiers</i>	131
2. <i>Parce que l'augmentation des investissements dans les infrastructures ferroviaires ne peut attendre 2036, il est impératif d'identifier dès 2028 des moyens financiers nouveaux pour au moins un milliard d'euros</i>	135
IV. LE FINANCEMENT DES DESSERTES TGV D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE NE DOIT PAS ÊTRE TRANSFÉRÉ AU CONTRIBUABLE.....	138
A. UN RISQUE DE « MORT À PETIT FEU » DES DESSERTES D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE.....	138
1. <i>Le financement des dessertes TGV d'aménagement du territoire coûterait chaque année entre 150 et 200 millions d'euros à SNCF Voyageurs</i>	138
2. <i>La concurrence fragilise dès à présent et remet fondamentalement en cause à plus long terme le système de financement actuel des dessertes TGV d'aménagement du territoire</i> ..	140
3. <i>Déclenché avant l'ouverture du marché, le phénomène d'érosion progressive des dessertes d'aménagement du territoire est également alimenté par des facteurs indépendants de la concurrence</i>	142

B. UN RISQUE DE TRANSFERT DU FINANCEMENT DE CES DESSERTES VERS LES CONTRIBUTUABLES.....	143
1. <i>Dans une certaine mesure, la concurrence pourrait être favorable à l'aménagement du territoire.....</i>	<i>144</i>
2. <i>Une péréquation tarifaire en faveur des dessertes d'aménagement du territoire qui se heurte à deux écueils : l'impératif d'augmenter les moyens alloués au réseau et le niveau déjà élevé des péages sur la grande vitesse.....</i>	<i>148</i>
3. <i>Les procédures d'allocation des capacités ferroviaires doivent impérativement intégrer les enjeux d'aménagement du territoire.....</i>	<i>153</i>
4. <i>Si une meilleure combinaison des offres librement organisées et conventionnées semble possible, les contribuables ne doivent pas se retrouver contraints à financer des dessertes opérées sans subventions dans le système actuel.....</i>	<i>156</i>

CONCLUSION

QUI JOUERA DÉSORMAIS LE RÔLE D'INTÉGRATEUR DU SYSTÈME ?

EXAMEN EN COMMISSION.....	163
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET CONTRIBUTIONS ÉCRITES.....	175
TABLEAU DE MISE EN ŒUVRE ET DE SUIVI (TEMIS).....	179

L'ESSENTIEL

Si elle a des avantages indéniables, notamment en termes d'efficience 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.

I. TER, TRANSILIENS, INTERCITÉS : PLUS D'EFFICIENCE MAIS DE RÉELLES MENACES SUR LA COHÉRENCE DU SYSTÈME FERROVIAIRE

A. DES CONCOURS PUBLICS PLUS EFFICIENTS 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'efficience 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 efficiente.**

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.

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 régions¹ 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.

« 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

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 »**².

« 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

¹ Occitanie et Bretagne.

² Réponses d'IDFM 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'efficience 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.

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'efficience 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 bénéfices 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 ENTRAÎNE 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 délais et 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).

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 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.

Recommandation n° 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.

Recommandation n° 3 : pour que la mise en concurrence puisse réellement s'effectuer dans toutes les régions et que celles-ci puissent bénéficier des gains d'efficacité 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.

Recommandation n° 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.

Recommandation n° 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.

INTRODUCTION

IMPULSÉE PAR L'UNION EUROPÉENNE, L'OUVERTURE À LA CONCURRENCE DU SECTEUR FERROVIAIRE DEVIENT UNE RÉALITÉ EN FRANCE

I. L'OUVERTURE À LA CONCURRENCE DES DIFFÉRENTS SEGMENTS DU SECTEUR FERROVIAIRE RÉSULTE D'UNE IMPULSION EUROPÉENNE

La directive « fondatrice » de 1991 relative au développement des chemins de fer communautaires¹ ainsi que les quatre « paquets ferroviaires » de 2001, 2004, 2007 et 2016 ont abouti à l'ouverture à la concurrence des différents segments de transport ferroviaire.

Ce mouvement de libéralisation s'est inscrit dans la perspective de construire un espace ferroviaire européen, c'est-à-dire un marché intérieur unique dans lequel les entreprises ferroviaires de tous les pays de l'Union européenne seraient libres de fournir des services de transport ferroviaire sur l'ensemble du réseau du territoire européen.

Le premier paquet ferroviaire est un ensemble de trois directives préparées en 1998 et adoptées en 2001 modifiant la directive centrale de 1991. La principale, la directive 2001/12/CE, a prévu **la libéralisation de l'accès aux services de fret internationaux sur le réseau transeuropéen de fret ferroviaire (RTEFF)** au plus tard le 15 mars 2003². Cette ouverture à la concurrence des services de fret avait été complétée par un renforcement des obligations en matière de licences des entreprises ferroviaires. Une autre directive visait la tarification des « sillons », c'est-à-dire les routes ferroviaires entre deux points à un horaire donné³.

Le deuxième paquet ferroviaire repose sur cinq directives. La principale, la directive 2004/51, a acté **l'ouverture à la concurrence au fret ferroviaire**⁴. En effet, depuis le 1^{er} janvier 2006, l'accès à tout le réseau est ouvert aux services de fret international. L'ouverture de l'ensemble du fret, y compris pour les circulations domestiques, devait être assurée au plus tard le 1^{er} janvier 2007. Cette ouverture généralisée du marché de fret a été complétée par une législation spécifique relative à la sécurité ferroviaire⁵.

¹ Directive 91/440/CEE du Conseil du 29 juillet 1991 relative au développement de chemins de fer communautaires.

² Directive 2001/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2001 relative au développement de chemins de fer communautaires.

³ Directive 2001/13/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2001 concernant les licences des entreprises ferroviaires.

⁴ Directive 2004/51/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au développement de chemins de fer communautaires.

⁵ Règlement (CE) n°881/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 instituant une Agence ferroviaire européenne.

Après l'achèvement de l'ouverture à la concurrence des services de fret ferroviaire, le troisième paquet ferroviaire avait pour objectif la libéralisation du transport ferroviaire de voyageurs. À cet égard, la directive 2007/58¹ a acté, par son article 30, **l'ouverture à la concurrence des services ferroviaires de transport international de personnes** au 1^{er} janvier 2010.

Le transport international, au sens de la directive, couvrait alors l'ensemble des liaisons ferroviaires desservant (que ce soit à titre de point de départ, de terminus ou de simple escale) des destinations situées sur le territoire d'au moins deux États membres de l'Union. En ce sens, la composante nationale d'une liaison internationale entrait dans le champ de la concurrence tel que défini par la directive.

Toutefois, il convient de souligner que les services publics de transport de voyageurs n'entraient pas dans le champ d'application des règles d'ouverture à la concurrence introduites par le troisième paquet ferroviaire. Ces derniers faisaient l'objet de dispositions spécifiques, celles du règlement sur les obligations de service public communément appelé règlement « OSP »².

Ce règlement s'inscrivait dans le cadre de la réflexion relative aux services d'intérêt économique général (SIEG), visant à concilier le respect des règles de concurrence avec le maintien de services d'intérêt général, appelés à fonctionner selon des critères et des objectifs distincts de ceux propres aux mécanismes du marché.

Une telle situation justifiait, aux yeux du législateur communautaire, que soit ménagée pour ces services une exception au principe d'ouverture du marché prévu par le « troisième paquet » ferroviaire. Ainsi, le règlement OSP permettait à l'autorité publique organisatrice du transport d'attribuer directement l'exécution de ce service à un opérateur, sans avoir au préalable procédé à une mise en concurrence.

Le quatrième paquet ferroviaire, comportant un ensemble de textes portant notamment sur **la gouvernance et l'organisation des systèmes ferroviaires, et généralisant l'ouverture à la concurrence des services nationaux de transport ferroviaire de voyageurs**, est largement revenu sur cette exception.

S'agissant d'une part des services conventionnés, le règlement 2016/2338³ pose désormais **le principe d'une attribution des contrats de service public par voie de mise en concurrence à partir du 3 décembre 2019**, tout en prévoyant un certain nombre de dérogations permettant aux autorités

¹ Directive 2007/58/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007.

² Règlement (CE) n°1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route.

³ Règlement (UE) 2016/2338 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 modifiant le règlement (CE) n°1370/2007 en ce qui concerne l'ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer.

compétentes, soit d'avoir recours à la régie, soit d'attribuer directement ces contrats, à condition que les États membres n'interdisent pas ces dérogations. **À compter du 25 décembre 2023**, le règlement prévoyait que **la mise en concurrence de ces services devenait une obligation. Jusqu'à cette date, les autorités organisatrices étaient autorisées de signer des contrats de gré à gré pour une période maximale de dix ans.** De ce fait, **les normes européennes prévoient désormais que l'ensemble des services ferroviaires conventionnés de voyageurs soient mis en concurrence d'ici au 25 décembre 2033.**

S'agissant d'autre part des service non conventionnés dits « librement organisés » (SLO), la directive 2016/2370¹ **généralise le droit d'accès au réseau**, jusqu'alors réservé aux services internationaux de transport voyageurs et aux dessertes intérieures effectuées dans le cadre de ces services, à l'ensemble des services de transport de voyageurs, à partir du 1^{er} janvier 2019, pour une application effective à partir du 14 décembre 2020.

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

II. L'EXIGENCE D'OUVERTURE À LA CONCURRENCE DES MARCHÉS FERROVIAIRES A ÉTÉ PROGRESSIVEMENT TRANSPOSÉE DANS LE DROIT NATIONAL

Une fois le processus d'ouverture à la concurrence du marché du fret ferroviaire achevé¹, la loi dite « ORTF » du 8 décembre 2009² a organisé l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire international de voyageurs conformément aux dispositions de l'article 30 de la directive 2007/58 précitée.

À cet égard, l'article 1^{er} de la loi autorise, à compter du 13 décembre 2009, les entreprises ferroviaires exploitant des services de transport international de voyageurs à assurer des dessertes intérieures, à condition que l'objet principal du service exploité par l'entreprise ferroviaire soit le transport de voyageurs entre des gares situées dans des États membres de l'Union européenne différents.

Dans la perspective de l'ouverture à la concurrence du transport intérieur de passagers, **la loi du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire**³ a introduit un nouveau cadre juridique visant à transformer le système ferroviaire dans son ensemble.

L'article 1^{er} de ladite loi a acté **la transformation de SNCF, SNCF Mobilités et SNCF Réseau, jusqu'alors organisés sous forme d'EPIC, en sociétés anonymes à capitaux publics** réunies au sein d'un « groupe public unifié ». Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 2020, la SNCF est-elle composée de trois sociétés anonymes dont la société nationale SNCF « mère », à laquelle sont rattachées ses deux filiales SNCF Réseau (gestionnaire d'infrastructure) et SNCF Voyageurs (exploitant ferroviaire). En parallèle, la gestion des gares de voyageurs a été unifiée et confiée à une filiale dédiée de SNCF Réseau, SNCF Gares & Connexions, de façon à garantir un accès équitable et transparent aux gares pour les différents opérateurs ferroviaires potentiels.

Par ailleurs, **l'article 8 de la loi a prévu l'ouverture à la concurrence, à compter du 12 décembre 2020, des services librement organisés de transport ferroviaire de voyageurs (TGV).**

Enfin, **l'article 12 a posé le principe selon lequel, pour les services publics conventionnés (TER, Transiliens, Intercités), les autorités organisatrices puissent procéder à une attribution concurrentielle de leurs contrats de service public de façon volontaire à compter du 3 décembre 2019, et de façon obligatoire à compter du 25 décembre 2023 à l'expiration de la convention en cours avec l'opérateur historique.** Cet article a cependant

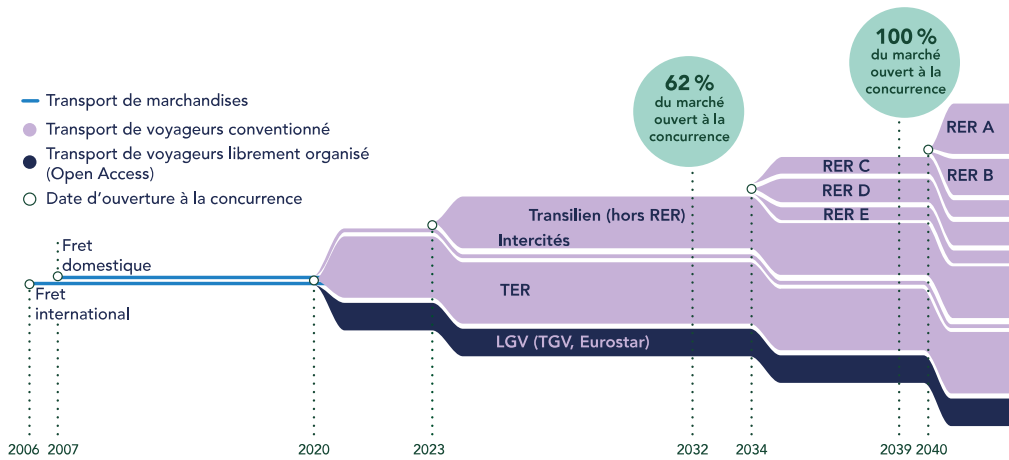
¹ Les entreprises titulaires d'une licence jouissent d'un droit d'accès à l'ensemble du réseau, depuis le 1^{er} janvier 2006 s'agissant du fret international et depuis le 1^{er} janvier 2007 pour tout type de fret, international comme national.

² Loi n°2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports.

³ Loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire.

aménagé un calendrier particulier pour Île-de-France Mobilités (IDFM). Il ressort dudit article que toute convention conclue entre une autorité organisatrice et SNCF Voyageurs avant le 25 décembre 2023 sans mise en concurrence puisse se poursuivre jusqu'au terme qu'elle a fixé, sa durée ne pouvant néanmoins excéder dix ans.

Les principales échéances du calendrier de l'ouverture à la concurrence des différents segments du marché ferroviaire



Source : site internet du groupe SNCF

PREMIÈRE PARTIE

LA CONCURRENCE DANS LE TRANSPORT FERROVIAIRE CONVENTIONNÉ : PLUS D'EFFICIENCE MAIS DES CONSÉQUENCES DESTABILISATRICES TROP LONGTEMPS IGNORÉES

I. LES CONCOURS PUBLICS CONSACRÉS AUX SERVICES DE TRANSPORT FERROVIAIRE CONVENTIONNÉ ET LES ENSEIGNEMENTS DE LEUR MISE EN CONCURRENCE CHEZ NOS VOISINS

A. LES CONCOURS PUBLICS CONSACRÉS EN FRANCE AUX SERVICES DE TRANSPORT FERROVIAIRE CONVENTIONNÉ

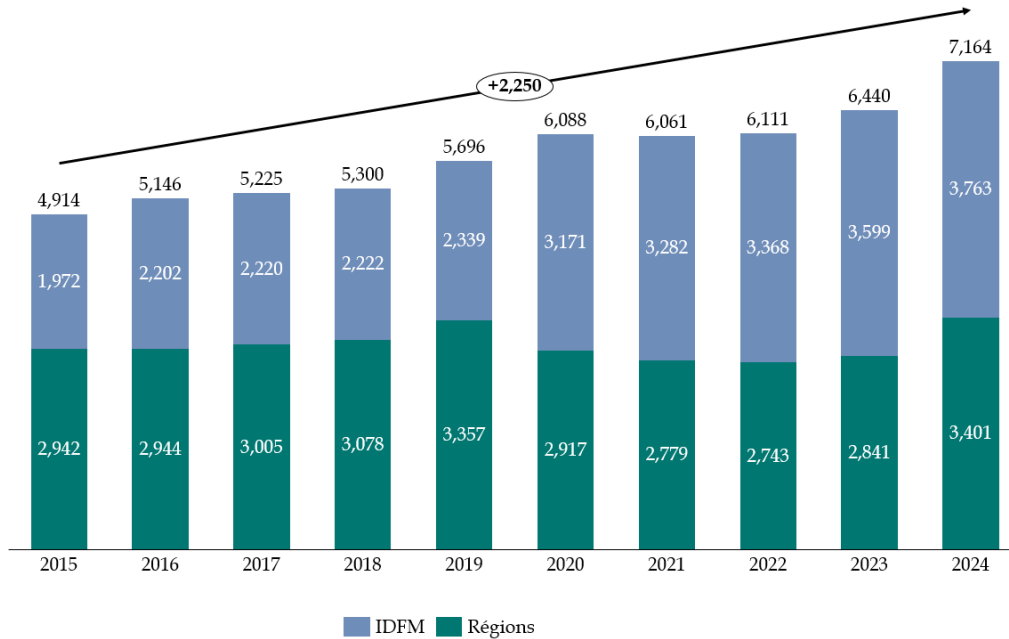
Les contributions des autorités organisatrices des mobilités (AOM) régionales aux transports conventionnés sont composées à plus de **70 % par les subventions à l'exploitation**. Ces contributions d'exploitation se sont accrues de plus de 30 % sur les dix dernières années, passant de **5,4 milliards d'euros en 2015 à environ 7,2 milliards d'euros en 2024**.

Les contributions d'exploitation versées par Île-de-France mobilités (IDFM) se sont élevées à plus de **3,8 milliards d'euros** en 2024 (53 % du total), en hausse de près de 20 % par rapport à 2020 et de plus de 90 % depuis 2015.

Concernant l'activité « **Transport express régional** » (TER), les contributions d'exploitation versées par les autorités régionales représentent **3,4 milliards d'euros** en 2024 (47 % du total), un niveau en hausse de 15 % par rapport à celui de 2015.

Total des subventions d'exploitation versées chaque année par les autorités organisatrices régionales pour leurs services ferroviaires conventionnés

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

Par ailleurs, les AOM régionales financent les dépenses d'investissement pour le renouvellement des flottes de matériel roulant ainsi que des installations nécessaires à leur maintenance. Ces concours publics, s'élevaient à 1,6 milliard d'euros en 2023, correspondant à 857 millions d'euros pour IDFM (54 % du total) et à 742 millions d'euros pour les autres autorités organisatrices régionales.

En outre, l'État et les AOM régionales s'acquittent auprès de SNCF Réseau d'une redevance d'accès pour l'utilisation du réseau ferré par les services de transport conventionnés. IDFM a versé 182 millions d'euros de redevances d'infrastructure à SNCF Réseau en 2024 pour les circulations ferroviaires en Île-de-France. L'État et les régions ont respectivement versé 1,8 milliard et 1 milliard d'euros de redevances d'infrastructure à SNCF Réseau en 2024 pour la circulation des TER.

Enfin, il est à noter que les régions investissent aussi dans les lignes de desserte fine du territoire (LDFT). À ce titre, elles versent à SNCF Réseau des subventions d'investissement afin d'assurer la gestion et le financement de ces lignes, à hauteur de 724 millions d'euros en 2023.

Le financement des lignes de desserte fine du territoire

Les lignes de desserte fine du territoire (LDFT), communément appelées « petites lignes », correspondent à celles qui sont classées dans les catégories 7 à 9 au sens de l'Union internationale des chemins de fer (UIC). Elles représentent environ 42 % du linéaire de lignes, soit 12 047 kilomètres. Parmi elles, 7 100 kilomètres de lignes sont ouvertes à la circulation et elles représentent 10 % du trafic ferroviaire de voyageurs.

Les LDFT sont structurées en trois catégories :

- les lignes d'intérêt national qui accueillent des dessertes nationales TGV ou des TET. Depuis le 1^{er} janvier 2024 elles sont financées par SNCF Réseau ;
- la majorité des autres LDFT sont dites de « catégorie 2 » et accueillent les liaisons entre les principales agglomérations régionales. Elles sont financées dans le cadre des contrats de plan État / Région. La participation de SNCF Réseau au financement de ces lignes est plafonnée à 8,5 % des coûts ;
- les lignes d'intérêt local ou de « catégorie 3 » qui sont à faible trafic sont prises en charge intégralement par les régions.

Source : rapport d'information de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale sur le rôle du transport ferroviaire dans le désenclavement des territoires

L'État assure le rôle d'autorité organisatrice des trains d'équilibre du territoire (TET) depuis le 1^{er} janvier 2011. À cet égard, il verse chaque année à SNCF Voyageurs des compensations pour financer une partie du déficit d'exploitation de ces lignes ainsi que le programme pluriannuel de maintenance et de régénération de leur matériel roulant.

L'ensemble de ces transferts publics a représenté **577,8 millions d'euros** en 2024. Sur ce total, les compensations d'exploitation versées par l'État à SNCF Voyageurs représentaient **266,4 millions d'euros**, un niveau **en hausse de 18 % sur la période de 2020 à 2024**. Les dépenses liées au renouvellement du matériel roulant correspondent quant-à-elles à **311,4 millions d'euros**.

Par ailleurs, suite à la réforme des TET engagée en 2015, certaines lignes d'intérêt local ont été transférées à six régions¹. En contrepartie, et selon des modalités propres à chacune d'elles, **l'État s'est engagé à renouveler une partie du matériel roulant et à prendre à sa charge une portion de leur déficit d'exploitation**. Le montant annuel de cette prise en charge par l'État s'élève à **52,5 millions d'euros**.

En outre, il convient de rappeler qu'au-delà des subventions d'exploitation et dépenses de renouvellement du matériel roulant, l'État s'acquitte d'une **redevance d'accès facturée par SNCF Réseau** pour l'utilisation du réseau ferré national par les TET. Le montant de celle-ci devrait représenter **584,1 millions d'euros** en 2026.

¹ Normandie, Centre-Val de Loire, Nouvelle Aquitaine, Hauts-de-France, Grand-Est et Occitanie.

B. LES ENSEIGNEMENTS DE L'OUVERTURE À LA CONCURRENCE DES SERVICES DE TRANSPORT FERROVIAIRE CONVENTIONNÉ CHEZ CERTAINS DE NOS PARTENAIRES EUROPÉENS

L'ouverture à la concurrence des services conventionnés de transport ferroviaire dans certains pays européens nous enseigne que celle-ci se traduit généralement par **un développement de l'offre** de transport (fréquence, cadencement, ponctualité et qualité de service), **des gains de productivité et une baisse des besoins de contributions publiques**.

Les exemples allemands et suédois, dont l'ouverture à la concurrence sur les lignes régionales a débuté il y a plusieurs décennies, illustrent notamment ce cercle vertueux. Plusieurs études universitaires ont notamment démontré que la mise en place d'appels d'offre concurrentiels dans ces pays s'est accompagnée d'**une baisse des coûts de production de l'ordre de 20 à 30 %**.

En Allemagne, entre 2000 et 2019, l'offre de services ferroviaires conventionnés a ainsi connu une progression de 19 %. Dans le même temps, entre 2002 et 2018, **les contributions publiques au service ferroviaire régional de passagers ont diminué de 34 %, alors qu'elles augmentaient fortement en France, de l'ordre de 92 %, sur la même période**. En d'autres termes, à travers les gains de productivité qu'elle génère, l'ouverture à la concurrence tend à rendre le modèle ferroviaire conventionné économiquement plus viable et moins dépendant des subventions publiques.

Par ailleurs, **les coûts de roulage des services conventionnés apparaissent nettement plus faibles en Allemagne**. Pour l'activité TER, le différentiel est estimé à près de 60 %, avec un coût d'environ 16 centimes d'euro par unité en Allemagne contre environ 25 centimes en France. De manière générale, **les coûts de production des services TER en France restent à ce jour significativement plus élevés que dans les pays européens où la concurrence a été introduite depuis 15 à 20 ans**.

Sur ce plan, le bilan semble être largement partagé, SNCF Voyageurs reconnaissant elle-même ces effets : *« les éléments dont nous disposons suggèrent que, chez nos voisins, l'ouverture à la concurrence s'est accompagnée d'une augmentation de l'offre et d'une réduction des coûts »*¹.

Avant l'ouverture à la concurrence, plusieurs éléments pouvaient expliquer le niveau élevé des coûts de production des services ferroviaires conventionnés en France. **Les négociations de gré à gré entre les régions et la SNCF restaient souvent insatisfaisantes dans la mesure où elles n'offraient que peu d'incitation à la performance**. Les autorités régionales étaient généralement contraintes d'accepter des conditions contractuelles qu'elles ne

¹ Réponses de SNCF Voyageurs au questionnaire des rapporteurs.

pouvaient réellement « challenger ». Cette situation freinait donc l'innovation et limitait les gains de performance.

Dès lors, **les conséquences attendues de l'ouverture à la concurrence sur les coûts de production de SNCF Voyageurs devraient être semblables à celles constatées chez les autres opérateurs historiques européens.** Elles devraient conduire à **une rationalisation des effectifs et une optimisation des processus et de l'organisation interne** dans une logique de recherche de gains de productivité.

En somme, la concurrence des services conventionnés agit comme une sorte d'**aiguillon permettant d'améliorer la performance de l'opérateur en situation de monopole** au bénéfice des autorités organisatrices et des usagers. En outre, **les expériences européennes montrent que les positions de l'opérateur historique ne sont pas significativement ébranlées** par l'ouverture à la concurrence, y compris à long terme.

L'exemple allemand est particulièrement illustratif. S'agissant de l'activité TER, après 25 ans d'ouverture à la concurrence et des gains de productivité considérables, la Deutsche Bahn (DB) conserve 67 % des parts de marché en termes de contrats régionaux et 83 % si l'on résonne en passagers-km. En Allemagne, la concurrence a développé le marché et généré des gains de productivité sans porter atteinte à la croissance et à l'équilibre financier de l'opérateur historique.

En Suède, le marché des TER est ouvert à la concurrence depuis 1988 et l'opérateur historique conserve 54 % des parts de marché en trains-km.

En Italie, Trenitalia domine toujours le marché ferroviaire avec environ 60 % de parts de marché.

L'augmentation de l'offre ferroviaire doit également s'accompagner d'une **hausse de la fréquentation** des services régionaux. Dans un rapport de mars 2018¹, l'ART a mis en exergue que la libéralisation des services de transport ferroviaire de voyageurs s'est accompagnée en Allemagne, au Royaume-Uni et en Suède d'une hausse sensible de leur attractivité, depuis l'ouverture. La fréquentation a ainsi connu une progression de 29 % en Allemagne, un doublement en Grande-Bretagne entre 1994 et 2015, et une augmentation de 80 % en Suède entre 1988 et 2013.

¹ Autorité de régulation des transports (2018). *L'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs en France : les enseignements européens.*

II. LA MISE EN CONCURRENCE DES SERVICES DE TRANSPORT FERROVIAIRE CONVENTIONNÉ DEVIENT UNE RÉALITÉ EN FRANCE

A. LES AUTORITÉS ORGANISATRICES DE SERVICES FERROVIAIRES CONVENTIONNÉS ENTRENT DANS UNE NOUVELLE ÈRE

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.

À travers l'ouverture à la concurrence, **les autorités organisatrices sont amenées à exercer pleinement l'ensemble des prérogatives relevant de leur statut** tandis qu'auparavant, en pratique, SNCF Voyageurs, du fait de sa position d'opérateur public historique et monopolistique prenait en charge nombre d'entre-elles. Les principales tâches concernées relèvent de la stratégie de mobilité et de sa planification (conception de l'offre, planification horaire, études marketing et de mobilité, *etc*), de la gestion d'actifs ferroviaires tels que le matériel roulant ou les installations de maintenance (voir *infra*) ou encore des relations avec les usagers et de la distribution des titres de transport.

Pour IDFM, l'affirmation des autorités organisatrices des services ferroviaires conventionnés dans le cadre de l'ouverture à la concurrence s'apparente à « *la reprise de contrôle d'ensemble du système des mains du monopole sortant* »¹.

Dans le nouveau cadre concurrentiel, les autorités organisatrices sont également amenées à piloter de manière plus attentive l'application des contrats conclus avec les exploitants, à la manière des pratiques relatives aux transports collectifs urbains.

Dans sa réponse au questionnaire des rapporteurs, l'ART a souligné **l'ampleur de la tâche** pour les autorités organisatrices : « *l'ouverture à la concurrence transforme en profondeur le rôle des autorités organisatrices. Dans un système historiquement fondé sur une relation directe avec l'opérateur historique, les autorités organisatrices de la mobilité (AOM) doivent désormais concevoir, attribuer et suivre des contrats complexes, pouvant impliquer plusieurs acteurs (exploitants, mainteneurs, distributeurs). Cette évolution suppose la mobilisation de compétences nouvelles en matière de passation de marchés, de suivi contractuel, d'analyse de la performance et de gestion des transitions opérationnelles* ».

¹ Réponses d'IDFM au questionnaire des rapporteurs.

Une révolution de la gouvernance des services conventionnés déjà soulignée par l'ART en 2022

Jusqu'à présent les autorités organisatrices ont délégué à l'opérateur historique l'ensemble du pilotage opérationnel relatif à l'exploitation des services conventionnés de transport ferroviaire de voyageurs, en n'intervenant que sur la définition d'un certain nombre d'objectifs relatifs au service rendu. Le cadre conventionnel était ainsi beaucoup plus simple que le cadre contractuel mis en place pour d'autres transports publics locaux (délégations de service public).

L'enjeu, au lancement du processus d'ouverture à la concurrence, consiste ainsi à évoluer d'un contexte où l'entreprise ferroviaire historique détient seule les compétences et l'expertise associées à l'exploitation des services, à un contexte où les autorités organisatrices doivent en acquérir et développer une partie, aux fins d'élaborer les appels d'offres pour l'attribution de contrats de service public et de superviser et contrôler les services fournis par différentes entreprises ferroviaires attributaires de ces contrats.

Comme cela a été le cas ailleurs en Europe, le processus de libéralisation en cours ouvre un vaste champ d'opportunités aux autorités organisatrices pour poursuivre le développement de leurs compétences en matière d'attribution et de pilotage des conventions de service public de transport ferroviaire de passagers. Ce développement des compétences concerne aussi bien l'élaboration des appels d'offre que le transfert des personnels, l'acquisition et la gestion de flottes de matériels roulants, la gestion des installations de maintenance du matériel roulant ferroviaire ou la gestion du modèle de billettique.

Source : étude sur l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs, ART, février 2022

Lourdes et exigeantes en termes de responsabilités, de missions nouvelles à exercer ainsi que de compétences à intégrer, les implications de l'ouverture à la concurrence **pour les autorités organisatrices** représentent également pour elles **une opportunité de concevoir et de maîtriser véritablement l'organisation stratégique des liaisons ferroviaires** dont elles déterminent les conditions d'exploitation et qu'elles financent.

C'est notamment ce que rappelait le rapport de l'Assemblée nationale relatif à la mise en application de la réforme du nouveau pacte ferroviaire¹ : *« les régions renforcent ainsi leur pouvoir de pilotage et acquièrent une autonomie décisionnelle précieuse dans les relations avec les opérateurs, y compris à l'égard de l'opérateur historique par rapport auquel l'asymétrie d'information et de compétences dominait. Jusqu'à présent, les autorités organisatrices de la mobilité (AOM) déléguaient en effet à l'opérateur historique l'ensemble du pilotage opérationnel et n'intervenaient que sur la définition d'un certain nombre d'objectifs relatifs au service rendu. De ce point de vue, l'ouverture à la concurrence apparaît comme une opportunité*

¹ Rapport d'information n° 1195 (2022-2023) déposé par la mission d'information sur l'évaluation de l'impact de la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire, présenté par les députés MM. Emmanuel MAQUET et David VALENCE, corapporteurs, mai 2023.

historique pour que les AOM montent en compétences et endossent un véritable rôle de pilotage de leur offre transport ferroviaire de voyageurs ».

Comme elle a pu le signaler aux rapporteurs, **la région Sud estime qu'il était devenu urgent de réformer un cadre dans lequel les autorités organisatrices, trop dépendantes de l'opérateur historique, ne disposaient pas des moyens nécessaires à la mise en œuvre effective de leur mission.** Elle estime ainsi que les difficultés qu'elle a rencontrées dans l'application de contrats conclus de gré à gré avec SNCF Voyageurs ont « *mis en évidence les limites d'un modèle de relation déséquilibré et unilatéral, où la région manquait d'outils pour piloter efficacement la qualité de service* »¹. Elle a précisé aux rapporteurs que « *les difficultés rencontrées (irrégularité, suppressions massives de trains, faible lisibilité des coûts) ont accéléré la volonté régionale de sortir d'un système de dépendance contractuelle exclusive au profit d'un modèle fondé sur une mise en concurrence progressive, un pilotage renforcé de la performance et une responsabilisation accrue de l'opérateur* ». Ainsi, selon elle, à présent, « **la région adopte une posture beaucoup plus proche d'un donneur d'ordre, dotée d'un rôle renforcé de régulation, de contrôle et d'arbitrage** » tandis « *qu'avant la concurrence, (...) la région disposait d'une marge réduite pour définir précisément l'offre, exiger une qualité de service robuste et obtenir des leviers correctifs* ».

La région Hauts-de-France a également insisté auprès des rapporteurs sur le rééquilibrage des relations entre les autorités organisatrices régionales et l'exploitant. Elle a ainsi signalé aux rapporteurs que « *l'ouverture à la concurrence permet à la région de renforcer son pouvoir d'autorité organisatrice, par l'action combinée de la collecte d'informations pour la préparation des procédures et par la formalisation de ses spécifications pour le service. Ces deux évolutions permettent un meilleur contrôle du service et un rôle d'organisation plus fort qu'avec un seul opérateur en situation de monopole. C'est un changement de paradigme dans l'organisation des relations contractuelles* ».

¹ Réponses de la région Sud au questionnaire des rapporteurs.

Pour la région Hauts-de-France, l'ouverture à la concurrence permet aux autorités organisatrices régionales d'exercer la plénitude de leurs prérogatives plutôt que de les déléguer à l'opérateur historique

Le retour d'expérience des premiers lots mis en concurrence est positif, car il a pu être observé tout au long de la procédure, et particulièrement lors des négociations, la grande différence de posture et donc **le rééquilibrage des rôles entre autorité concédante et candidats potentiels délégataires**. La région a ainsi pu « imposer » des niveaux d'exigence et des mécanismes de pénalité qu'elle n'avait jamais pu inscrire dans la convention TER. Les effets d'acquis de cette première procédure permettent de faciliter la mise en œuvre des procédures suivantes, et rendent moins nécessaire le recours aux assistances à maîtrise d'ouvrage (AMO) externes.

Après l'attribution, en termes de suivi à la fois contractuel et financier (transparence des coûts), le contrat de délégation de service public (DSP) constitue également une très grande avancée par rapport à la convention TER. Nul doute que les procédures de renouvellements de contrats seront bien moins complexes à gérer que le fait de « sortir » de la convention TER.

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

Les différentes régions entendues par les rapporteurs ont également insisté sur **l'amélioration de la transparence** relative aux données d'exploitation qui résulterait de l'ouverture à la concurrence. Cette transparence accrue **doit notamment permettre aux autorités organisatrices de véritablement maîtriser l'organisation de leurs services ferroviaires et de disposer d'une connaissance beaucoup plus fine de leurs coûts d'exploitation**. La région Grand-Est a ainsi signalé aux rapporteurs que « *ce nouveau cadre permet à la région de reprendre la main sur des leviers stratégiques, en particulier sur la conception de l'offre ferroviaire, désormais directement pilotée par l'autorité organisatrice et non plus par l'exploitant. Mais également de mieux maîtriser les dépenses par une décomposition fine des coûts* »¹.

Les étapes de la procédure d'ouverture à la concurrence des services Intercités

Les différentes étapes d'une procédure d'ouverture à la concurrence des lignes TET, qui dure approximativement cinq ans, sont les suivantes :

- publication de l'avis de pré-information (API) au Journal officiel de l'Union européenne (JOUE) et au bulletin officiel des annonces de marchés publics (BOAMP) ;
- à compter de l'API, détournement des effectifs du cédant affectés majoritairement à l'exploitation du lot et susceptibles d'être transférés vers les nouveaux exploitants ;

¹ Réponses de la région Grand-Est au questionnaire des rapporteurs.

- transfert des données nécessaires, par le cédant, SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions au titre du décret n° 2019-851 relatif aux informations portant sur les services publics de transport ferroviaire de voyageurs et aux éléments nécessaires à l'exploitation des matériels roulants transférés, et à la protection des informations couvertes par le secret des affaires, afin d'élaborer les documents de la consultation et de constituer une *dataroom* qui sera mise à disposition des candidats à la procédure d'appel d'offres ;
- publication de l'avis d'appel public à concurrence (AAPC) ;
- choix des candidats admis à déposer une offre ;
- publication des documents de la consultation à destination des candidats retenus, *via* PLACE ;
- dépôt des offres par les soumissionnaires. Chaque dépôt d'offre (sauf pour l'offre finale) est suivi par des séances de négociations avec chacun des soumissionnaires ;
- choix de l'offre finale, après analyse et notation ;
- désignation du titulaire pressenti ;
- mise au point du contrat de service public ;
- signature du contrat ;
- période de pré-exploitation, d'au minimum seize mois, pendant laquelle se déroule le transfert des agents volontaires de la société cédante vers le nouvel exploitant.

Les services suivants de l'État interviennent aux différentes étapes de la procédure :

- la direction des affaires juridiques (DAJ), peut intervenir sur saisine sur toute question juridique ;
- le contrôleur budgétaire ministériel, pour les autorisations d'engagement financier des lots sur la durée du contrat ;
- les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) peuvent être mobilisées.

Source : réponses de la DGITM au questionnaire des rapporteurs

B. LES AUTORITÉS ORGANISATRICES SE SONT MISES « EN ORDRE DE MARCHE »

1. Les AOM régionales se sont presque toutes engagées dans l'ouverture à la concurrence des services de transports express régionaux (TER)

La plupart des autorités organisatrices régionales s'est désormais engagée dans le processus d'ouverture à la concurrence des services ferroviaires conventionnés. Six d'entre-elles¹ avaient même anticipé les choses en engageant des procédures pendant la période de transition entre 2019 et

¹ Les régions Sud, Grand Est, Hauts-de-France, Pays de la Loire, Bourgogne-Franche-Comté et Normandie.

l'échéance du 25 décembre 2023¹. **Seules les régions Occitanie et Bretagne ont décidé de résilier de façon anticipée leur convention TER afin de pouvoir se réengager**, juste avant la date à partir de laquelle tout nouveau lot TER devait être mis en concurrence (décembre 2023), **pour dix ans dans une convention de gré à gré avec SNCF Voyageurs, repoussant de facto l'ouverture à la concurrence à 2033.**

À date, onze lots ont été attribués par les autorités organisatrices régionales **dont quatre ont été confiés à des exploitants alternatifs** à l'opérateur historique :

- les liaisons Marseille-Toulon-Nice et Nancy-Contrexéville ont été attribuées par les région Sud et Grand-Est à la société Transdev ;

- les lignes de tram-train T12 et T13 en Île-de-France ainsi que « l'Étoile de Caen » doivent être confiées par IDFM et la région Normandie à la RATP.

Les autres appels d'offres ont été remportés par SNCF Voyageurs.

Le dernier lot attribué en date a été celui des lignes de l'ancienne région Poitou-Charentes confié le 20 avril 2026 à SNCF Voyageurs par la région Nouvelle-Aquitaine.

2. Après un faux départ en 2020, l'État a lancé le programme d'ouverture à la concurrence des services de trains d'équilibre du territoire (TET)

À l'instar des régions, **l'État est également tenu d'ouvrir à la concurrence l'exploitation des lignes de trains d'équilibre du territoire (TET)**, les trains « Intercités », dont il est l'autorité organisatrice. Afin notamment d'étaler la charge que représente ce travail pour le bureau en charge de piloter les procédures de mise en concurrence, la mission autorité organisatrice des TET (MAOT), **l'État a prévu un calendrier de mise en œuvre progressive** de l'ouverture à la concurrence des différentes lignes (voir tableau *infra*). Cet échéancier a également été conçu pour tenir compte du calendrier de renouvellement du matériel roulant des liaisons considérées.

Dès janvier 2020, la DGITM avait lancé un premier appel d'offres pour l'exploitation des **liaisons Intercités Nantes-Bordeaux et Nantes-Lyon**. Dans une période délicate marquée notamment par la **crise sanitaire** liée à la « covid 19 », les concurrents de l'opérateur historique qui avaient initialement manifesté leur intérêt ont fini par retirer leurs offres et, en décembre 2020, alors que seule SNCF Voyageurs restait en course, **l'État a finalement décidé de classer sans suite l'appel d'offres**. En mars 2022, la DGITM a relancé une nouvelle procédure. **L'appel d'offres a été attribué à SNCF Voyageurs**

¹ La région Hauts-de-France avait ainsi lancé dès le mois de mai 2019 un avis de pré-information pour le premier lot qu'elle comptait mettre en concurrence.

en 2025¹ pour une mise en service effective du nouveau contrat prévue en 2027².

Les lignes de nuit ont également fait l'objet d'un appel d'offres pour une mise en exploitation à compter de 2031. Le contrat portera sur l'ensemble des lignes nationales de nuit³ pour une durée de huit ans. Enfin, en février 2025, un avis de pré-information relatif à la mise en concurrence de nouvelles lignes, Paris Clermont-Ferrand et Paris-Limoges-Toulouse, a été publié par le ministère des transports pour une mise en service prévue en 2030.

Si la DGITM a indiqué aux rapporteurs le calendrier prévisionnel de mise en concurrence des lignes Bordeaux-Marseille et Clermont-Saint-Martin-Sail-les-Bains (voir tableau ci-après), le calendrier des procédures relatives aux liaisons Clermont-Béziers et Toulouse-Hendaye doit encore être précisé.

Calendrier d'ouverture à la concurrence des lignes de TET

Lignes	Lot	Lancement de l'appel d'offres	Date d'attribution	Échéance
Nantes - Lyon et Lyon - Bordeaux	A	2022	2025	2027
Paris-Limoges - Toulouse et Paris - Clermont	B	2026	2028	2030
Lignes de nuit	C	2027	2029	2031
Bordeaux - Marseille	D	2028	2030	2032
Clermont-Béziers Toulouse-Hendaye	E	-	-	-
Clermont-Saint - Martin-Sail-les-Bains	F	2028	2030	2032

Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses de la DGITM au questionnaire des rapporteurs

¹ Les opérateurs Le Train et Renfe avaient également candidatés.

² Le contrat porte sur une durée de dix ans. Il couvre l'exploitation, la maintenance, la relation client et une partie des missions de commercialisation

³ Il concerne, au départ de Paris, les lignes vers Aurillac, Briançon, Cerbère, Latour-de-Carol, Nice, Rodez et Albi, Tarbes, Toulouse.

III. LA CONCURRENCE DANS LE TRANSPORT FERROVIAIRE CONVENTIONNÉ DEVRAIT EN AMÉLIORER L'EFFICIENCE

A. LES PREMIERS ENSEIGNEMENTS DE L'OUVERTURE À LA CONCURRENCE DES SERVICES CONVENTIONNÉS EN FRANCE AUGURENT DE GAINS D'EFFICIENCE

1. Les conventions relatives aux premiers lots attribués dans le cadre d'une procédure concurrentiel semblent confirmer l'amélioration attendue en termes de performance d'exploitation

Comme pouvaient le laisser présager les enseignements tirés des expériences européennes antérieures, **les premiers lots de services ferroviaires conventionnés attribués en France après mise en concurrence ont tous pour point commun des gains d'efficacité substantiels** de leurs conditions d'exploitations en comparaison des conventions antérieures conclues de gré à gré avec SNCF Voyageurs. **Les coûts de production** résultant des plans d'affaires des opérateurs retenus, **qu'il s'agisse de SNCF Voyageurs ou bien d'un nouvel entrant, affichent systématiquement des baisses significatives** par rapport à la situation antérieure, **ce qui permet aux autorités organisatrices soit de réduire les subventions** d'exploitation qu'elles versent pour ces services, **soit, le plus souvent** (voir *infra* les stratégies mises en œuvre par les autorités organisatrices dans le cadre de la mise en concurrence des services conventionnés) **de prévoir des augmentations d'offres**, parfois très conséquentes, **pour un niveau de subventions inchangé**. Quelle que soit la stratégie retenue par les autorités organisatrices, **les concours publics consacrés aux services ferroviaires conventionnés en deviennent plus efficaces**. Pour un euro de subventions publiques, le volume d'offre ferroviaire proposé aux administrés est sensiblement augmenté.

En outre, les différents contrats signés depuis l'ouverture à la concurrence se caractérisent également par **des engagements de qualité de service accrus** de la part des exploitants, à travers notamment des pénalités plus systématiques et plus dissuasives.

Même si elles soulignent souvent les difficultés des procédures, **les premières autorités organisatrices à avoir attribué des lots ne cachent pas leur satisfaction** quant aux résultats obtenus. Ainsi, **la région Hauts-de-France** a-t-elle indiqué aux rapporteurs que, d'après son expérience, *« l'ouverture à la concurrence permet d'offrir aux administrés et aux usagers la garantie d'un meilleur rapport coût/qualité/efficacité, puisque la procédure concurrentielle permet de faire émerger, après négociations et dès lors que l'intensité concurrentielle est suffisante, le meilleur coût au regard d'une prescription de service imposée par la région »*¹.

¹ Réponses de la région Hauts-de-France au questionnaire des rapporteurs.

Les rapporteurs observent que **les bénéfices économiques de l'ouverture à la concurrence** pour les autorités organisatrices et l'efficacité de l'exploitation des services conventionnés **semblent très largement reconnus**.

Dans un rapport de 2024 consacré aux TER, **la Cour des comptes**¹ avait ainsi constaté que « *les déclarations publiques faites par les régions ayant déjà attribué des lots confirment qu'à l'issue de cette procédure, que l'attributaire retenu soit ou non SNCF Voyageurs ou une de ses filiales, des gains importants sont attendus tant en matière de coûts que de volume de l'offre et de qualité de service* ».

Dans un rapport de janvier 2025 relatif au financement des autorités organisatrices de la mobilité (AOM), **l'Inspection générale des finances (IGF) et l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD)**, après avoir rappelé que, sur la base des enseignements d'expériences européennes antérieures, l'ART prévoyait que la mise en concurrence des services conventionnés se traduise par des gains de 20 à 30 % en matière de coûts de production de ces liaisons (exprimés en euros par train-km), observaient quant-à-elles que « *cette fourchette se retrouve dans l'analyse des gains obtenus par les régions pour les premiers lots attribués (baisse des coûts au kilomètre et/ou augmentation de l'offre à coût total constant)* ».

Dans ses réponses au questionnaire des rapporteurs, **la DGITM confirme ces premiers enseignements** et souligne que **les régions françaises privilégient souvent à ce stade les renforcements d'offre à subventions constantes que les économies nettes de dépenses publiques** : « *les premières attributions de contrats de service public TER à l'issue d'appel d'offres se caractérisent par des baisses sensibles des coûts prévisionnels d'exploitation, pouvant aller de 20 % à 30 %, et/ou une offre de transport améliorée voire sensiblement augmentée durant la durée du contrat, de 10 % jusqu'à 100 %. Ces premiers constats s'inscrivent dans les résultats observés dans le cadre des retours d'expérience des pays européens ayant ouvert à la concurrence le secteur des services ferroviaires conventionnés plus tôt qu'en France, mais, à la différence de certains pays européens, les autorités organisatrices françaises semblent jusqu'à présent préférer employer les marges de manœuvre financières libérées par la baisse des coûts d'exploitation dans l'augmentation de l'offre et l'amélioration de la qualité de service, plutôt que dans la diminution des subventions* ».

Les premiers lots attribués se sont ainsi caractérisés par **des augmentations d'offre très significatives pour des montants de subventions identiques** des régions. Les premiers lots attribués par **la région Sud** ont ainsi prévu **des augmentations de 75 %² à 100 %³ de l'offre proposée à coût constant** pour l'autorité organisatrice.

¹ Rapport de suivi sur les TER à l'heure de l'ouverture à la concurrence, Cour des comptes, avril 2024.

² Pour le lot dit « Azur », Les Arcs – Vintimille, attribué à SNCF Voyageurs.

³ Pour le lot Marseille – Toulon – Nice, attribué à la société Transdev.

Les lots attribués par la région Sud se caractérisent par une combinaison d'augmentation de l'offre à coût constant pour la région en raison d'une amélioration sensible de la performance d'exploitation des opérateurs

La région a développé son offre dans le cadre des trois lots ouverts à la concurrence. **L'objectif de la région a été de développer l'offre de transport ferroviaire et la qualité de service pour les usagers sans augmenter le niveau des coûts d'exploitation en euros constants**, une fois la phase de mise en place des opérateurs passée (soit environ deux années après le début d'exploitation). Une hausse des coûts apparaît toutefois sur les premières années d'exploitation des lots 1 et 2, puisque ceux-ci ont déployé une offre sensiblement augmentée dès le départ.

La première phase d'ouverture à la concurrence (lots 1 et 2) a été marquée par un choc d'offre, avec le doublement de la fréquence de la ligne Marseille-Toulon-Nice pour le lot 1 (1 train/h contre 1 train/2h auparavant) et l'augmentation de la fréquence des trains sur le lot 2, avec un train tous les quarts d'heure entre Cannes et Menton (+ 75 % d'offre).

En 2024, le coût moyen du train-km commandé en région était d'environ 34,3 euros aux conditions économiques 2024. Avec l'ouverture à la concurrence des lots 1 et 2, il sera pour l'année 2025 de 33,6 euros aux conditions économiques 2025 et de 30,5 euros à compter de l'année 2026 en intégrant une prévision d'indexation de 3 % par an. Des optimisations sont attendues avec l'attribution des lots 3 et 4. À titre d'exemple, **pour le seul lot 2, les charges brutes au train-km aux conditions économiques 2020 faisaient état d'une baisse de 25 % entre l'année de référence 2019 et 2025, première année d'exploitation, et de 17 % entre 2025 et 2033, dernière année d'exploitation.** Au total, **aux conditions économiques 2020, les charges brutes moyennes sur la durée de la concession devrait être réduit de 34 % par rapport à l'année de référence 2019.**

Source : réponses de la région Sud au questionnaire des rapporteurs

Des lots attribués par les régions Hauts-de-France, Pays-de-la-Loire et Nouvelle-Aquitaine ont permis à ces régions de réduire de plus de 20 % les coûts d'exploitation et ainsi les subventions qu'elles versaient auparavant pour ces services. Le lot « Etoile d'Amiens » attribué par la région Hauts-de-France à SNCF Voyageurs prévoit quant à lui une baisse de 21 % du coût d'exploitation des services TER, un taux de régularité de 98,5 % et une augmentation de 9,5 % de l'offre. Le premier lot attribué par la région Pays-de-la-Loire, également confié à SNCF Voyageurs, doit quant à lui se traduire par une baisse des coûts d'exploitation de 25 % et une augmentation de l'offre proposée de 26 % dès la première année et jusqu'à 33 % en 2030. La région Nouvelle-Aquitaine a quant à elle attribué le 20 avril 2026 son premier lot TER à SNCF Voyageurs¹ avec une économie de 17 % sur la subvention (112 millions d'euros) qu'elle versait dans le cadre de la convention actuelle, assortie d'une augmentation de 20 % de l'offre ferroviaire proposée. Le montant total de subvention que la région s'est engagée à financer dans le cadre de ce contrat de dix ans représente 563 millions d'euros.

¹ Six lignes TER en Poitou-Charentes.

La région Grand-Est a été en mesure de rouvrir la ligne de desserte fine du territoire Nancy-Contrexéville à la faveur d'un coût d'exploitation (17,2 euros par train-km) inférieur de 26 % à la moyenne des services TER de la région qui étaient exploités dans le cadre de la convention de gré à gré avec SNCF Voyageurs (23,4 euros par train-km).

L'ART souligne les gains d'efficience résultant des premiers lots attribués

Les premières attributions par appel d'offres de services publics de transport ferroviaire de voyageurs montrent des effets bénéfiques sur l'offre, les coûts et les dispositifs contractuels.

Ces appels d'offres ont ainsi conduit à une augmentation de l'offre ferroviaire à coût constant voire en baisse, tout en renforçant les mécanismes incitatifs contractuels (pénalités, conditions de résiliation, etc.).

Ainsi, en région Pays de la Loire, l'offre de SNCF Voyageurs permettrait notamment une baisse des coûts d'exploitation de 25 %.

En région Sud-PACA, le contrat de service public conclu avec Transdev pour les lignes « Métropoles » prévoit un doublement de l'offre TER d'ici 2025 à coût inchangé et une amélioration de la qualité de service (baisse de 40 % des retards), tandis que celui conclu avec SNCF Voyageurs pour les lignes « Azur » permettra une augmentation de l'offre de 75 % d'ici 2025, à coût inchangé pour la région.

En région Hauts-de-France, l'attribution, à la suite d'un appel d'offres, du lot « étoile ferroviaire d'Amiens » à SNCF Voyageurs permettrait une augmentation de la qualité de service, une augmentation de l'offre de 9,5 % et une baisse des coûts de plus de 20 % (de 28 à 22 € par train.kilomètre).

Source : réponses de l'ART au questionnaire des rapporteurs

Les gains d'efficience qui résultent de la mise en concurrence des services ferroviaires conventionnés **semblent aussi bénéficier aux trains Intercités**. En effet, l'attribution à SNCF Voyageurs du premier lot composé des lignes Nantes-Lyon et Nantes-Bordeaux s'est également traduit par une amélioration et une augmentation quantitative de l'offre de service¹, un renforcement des engagements de qualité et une baisse des coûts de production² conduisant à une productivité d'exploitation accrue.

¹ Sur ce point, en réponse au questionnaire des rapporteurs, la DGITM a précisé que, « par rapport à la convention d'exploitation des TET 2022-2031 actuellement en vigueur, l'offre de service proposée par l'attributaire est améliorée sensiblement, notamment sur Nantes-Bordeaux, avec le passage de quatre à cinq allers-retours quotidiens dès le changement d'exploitant, ainsi qu'une sixième circulation les vendredis et dimanches. Sur Nantes-Lyon, le nombre d'allers-retours est maintenu à trois par jour, mais un aller-retour passera d'unité simple à unité multiple, ce qui entraîne une augmentation de 30 % du nombre de places offertes sur la ligne ».

² Qui, d'après les réponses de la DGITM au questionnaire des rapporteurs, peut s'expliquer par « l'optimisation des roulements, de la maintenance du matériel roulant et par une meilleure productivité proposée par l'attributaire du contrat ».

D'après la DGITM, l'offre de SNCF Voyageurs retenue pour l'exploitation des lignes Nantes-Bordeaux et Nantes-Lyon prévoit ainsi une baisse de 5 % des charges d'exploitation exprimées en train-km par rapport à la situation qui prévaut aujourd'hui¹. Dans le même temps, l'offre ferroviaire sur ces liaisons doit progresser de 31 %² (de 2,22 millions de trains-km aujourd'hui à 2,90 millions dès 2027) et une augmentation de 36 % de leur fréquentation est attendue³.

Par ailleurs, **indirectement, les régions qui ont pris le parti de ne pas s'engager dès maintenant dans le processus ont, elles aussi, profité de la dynamique** créée par l'ouverture à la concurrence. C'est ce qui transparaît des conventions signées en 2023, juste avant l'échéance rendant obligatoire la mise en concurrence des services TER, par les régions Occitanie et Bretagne (voir *supra*). En effet, ces conventions de gré à gré conclues pour dix ans avec SNCF Voyageurs affichent des paramètres économiques équivalents aux premiers lots attribués suite à une mise en concurrence de l'opérateur historique. À titre d'exemple, **la région Occitanie a indiqué aux rapporteurs que, dans la nouvelle convention conclue avec SNCF Voyageurs, le subventionnement de la région, exprimé en euros par train-km, doit diminuer de 20 % à l'horizon 2032.**

SNCF Voyageurs a elle-même souligné aux rapporteurs la similitude entre les conventions de gré à gré conclues avec les régions Occitanie et Bretagne et les lots attribués dans le cadre d'une mise en concurrence : « *les nouvelles conventions TER Occitanie et TER Bretagne se différencient des précédentes conventions de gré à gré et se rapprochent sur certains aspects des exigences et logiques propres aux contrats de délégation de service public et de la dynamique de développement caractérisant les lots ouverts à la concurrence* »⁴.

Dans ses réponses au questionnaire des rapporteurs, la région Occitanie, bien qu'elle ait fait le choix de repousser au maximum l'échéance de mise en concurrence de ses lignes TER reconnaît que « *l'ouverture à la concurrence a mis fin à l'omnipotence de l'opérateur historique qui, trop souvent auparavant, usait de sa position monopolistique pour imposer ses prix et ses technologies* ».

Pour IDFM, au-delà des seuls aspects quantitatifs et des gains d'efficience constatés, de façon plus générale et systémique, **la mise en concurrence des services conventionnés aurait contribué à lever une certaine forme d'inertie** liée à la situation de monopole et à faire sauter des blocages symboliques pour, *in fine*, **redynamiser le secteur**. Elle a ainsi indiqué aux rapporteurs que, de son point de vue, « *le premier retour de ces premières mises en concurrence est qu'elles ont permis au système de « respirer » en*

¹ Ces charges passeraient ainsi de 24,1 euros par train-km à 23,0 euros par train-km.

² Via un cinquième aller-retour quotidien entre Nantes et Bordeaux et une augmentation de 33 % de la capacité offerte sur la liaison Nantes-Lyon.

³ De 458,5 millions de voyageurs-km par an aujourd'hui à 625,8 millions en 2027.

⁴ Réponses de SNCF Voyageurs au questionnaire des rapporteurs.

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 »¹.

Il est en effet frappant que SNCF Voyageurs elle-même parvienne à proposer des conditions d'exploitation et des coûts de production nettement plus performants que ceux qu'elle affichait dans les conventions conclues de gré à gré avec les autorités organisatrices lorsqu'elle était en situation de monopole.

Entendue par les rapporteurs au cours de leurs travaux, SNCF Voyageurs leur a indiqué **les principaux leviers qu'elle a activés** pour réduire sensiblement les coûts d'exploitation de ses services conventionnés. L'opérateur a notamment développé **la maintenance** nocturne et investi dans des matériels plus efficaces. Cette réorganisation lui a permis d'augmenter le temps de roulage de ses rames et ainsi la performance de leur exploitation. Par ailleurs, **le choix fait par SNCF Voyageurs d'opérer chaque lot qui lui est confié par une filiale dédiée**, bien qu'en pratique il soit le plus souvent exigé par les régions, **lui permet également d'optimiser ses coûts** de production à travers notamment une plus grande souplesse de l'organisation du travail et davantage de polyvalence des agents (voir encadré ci-après). La DGITM a notamment souligné aux rapporteurs l'effet sur la performance de cette organisation plus décentralisée : *« les régions demandent aux titulaires des contrats attribués la création de sociétés dédiées à l'exploitation des services concernés. Il s'agit alors de structures plus agiles et supportant moins de coûts de structure centralisée que l'entreprise ferroviaire existante »².*

¹ Réponses d'IDFM au questionnaire des rapporteurs.

² Réponses de la DGITM au questionnaire des rapporteurs.

SNCF Voyageurs crée des filiales dédiées pour exploiter les lots de service conventionnés qu'elle remporte dans le cadre du processus d'ouverture à la concurrence

Afin de rivaliser avec ses nouveaux concurrents, SNCF Voyageurs a été conduit à adapter son organisation et à optimiser ses coûts, ce qui apparaît de façon spectaculaire dans les paramètres économiques des réponses de l'opérateur historique aux premiers appels d'offres organisés par les autorités organisatrices.

D'un point de vue organisationnel, SNCF Voyageurs a mis en place deux directions centrales dédiées aux réponses aux appels d'offres, l'une pour les services TER et l'autre pour le Transilien.

Concrètement, pour chaque appel d'offre remporté, SNCF Voyageurs crée une filiale d'exploitation exclusivement dédiée au lot considéré. Indépendamment du fait que cette procédure est demandée par les autorités organisatrices afin d'isoler, avec le plus de transparence possible, les activités et flux financiers liés à ce service¹, elle constitue aussi une nécessité économique pour l'opérateur historique et une condition de sa compétitivité. Ce système lui permet notamment d'optimiser certains de ses coûts, en particulier via des règles d'organisation du travail plus souples que celles qui prévalent pour les agents de la société mère.

En réponse au questionnaire des rapporteurs, SNCF Voyageurs a ainsi souligné que « la création d'une société dédiée pour exploiter chaque lot est une nécessité. C'est la seule façon de répondre de manière performante à ces cahiers des charges qui sont construits sur l'exemple du transport urbain ». L'opérateur historique ajoute que, selon lui, ce « modèle d'organisation en sociétés dédiées, a fait ses preuves depuis le lancement des premières filiales SNCF Voyageurs, depuis mi-décembre 2024 et de la première filiale Transdev depuis fin juin 2025 ».

Comme son PDG l'a confirmé aux rapporteurs, SNCF Voyageurs entend répondre à l'ensemble des appels d'offres de services conventionnés afin de préserver ses agents et son savoir-faire.

Source : commission des finances du Sénat

2. Les différentes stratégies des autorités organisatrices pour tirer le meilleur parti possible de la concurrence

Dans le cadre des appels d'offres, selon les lots de services conventionnés concernés, les autorités organisatrices ont le choix entre plus d'offre à niveau de subvention constant ou la même offre pour des concours publics réduits.

Il est à noter que ce choix, en dépit de la volonté d'une autorité organisatrice d'augmenter l'offre ferroviaire, peut parfois être contraint par la saturation des infrastructures. C'est notamment le cas pour Île-de-France mobilités (IDFM) sur le réseau francilien.

¹ En réponse au questionnaire des rapporteurs, SNCF Voyageurs a notamment précisé « qu'en matière de concession de service public, la création de société dédiée (ad hoc) est un standard dans le monde des délégations de service public. Il est apprécié des autorités concédantes qui considèrent qu'il s'agit d'un outil pertinent pour garantir une meilleure transparence et leur permettre de mieux contrôler leur délégataire ».

Comme souligné *supra*, la plupart des autorités organisatrices régionales qui étaient en mesure de le faire ont choisi d'utiliser les gains de performance associés à l'ouverture à la concurrence pour augmenter le volume de leurs offres de TER ainsi que la qualité de service pour un niveau de subventionnement public constant. L'augmentation de la fréquence et des amplitudes horaires des services conventionnés permet d'ailleurs d'amplifier la baisse des coûts de production en raison d'une utilisation plus intensive d'un matériel roulant hautement capitalistique caractérisé par des coûts marginaux d'exploitation relativement faibles.

Comme cela avait pu être observé en Allemagne notamment, l'ouverture à la concurrence des services conventionnés peut également permettre de réouvrir certaines petites lignes dont l'exploitation avait auparavant été abandonnée¹.

Le modèle de cette réouverture de ligne repose sur un système d'intégration verticale de la gestion de l'infrastructure et de l'exploitation au titre d'une dérogation autorisée par le droit de l'Union européenne pour certaines petites lignes ayant été abandonnées. Au préalable, en vertu des dispositions de l'article 172 de la loi d'orientation des mobilités (LOM) de 2019², la région Grand-Est a obtenu le transfert de la gestion de cette « ligne d'intérêt local ».

En 2024, la mission intégrée de gestion de l'infrastructure et d'exploitation de cette liaison a ainsi été attribuée par la région Grand-Est à un consortium composé du groupe de BTP NGE³, de la Banque des territoires et de la société Transdev⁴. L'exploitation de la ligne, à raison d'environ un aller-retour par heure, doit démarrer en 2028.

La région Grand-Est a souligné aux rapporteurs que le coût d'exploitation de la ligne Nancy-Contrexéville tel qu'il résulte du contrat d'exploitation représente 17,2 euros par train-km, soit une baisse de 26 % par rapport aux coûts d'exploitation actuels des services TER dans la région. Selon l'autorité organisatrice, ce paramètre a été décisif pour permettre de relancer l'exploitation de cette liaison. La région Grand-Est a en effet indiqué aux rapporteurs que d'après elle, « *seul le modèle d'intégration verticale et la réduction des coûts liés à l'ouverture à la concurrence permettaient cette réouverture* »⁵. Une fois les travaux d'infrastructure nécessaires réalisés par le gestionnaire d'infrastructure, pour environ 150 millions d'euros, l'exploitation de cette ligne devrait coûter 14 millions d'euros par an à la région.

¹ Comme indiqué *supra*, un premier exemple est intervenu dans la région Grand Est qui a mis en concurrence un lot consacré à l'exploitation d'une ligne de desserte fine du territoire qui n'était plus exploitée depuis 2016, la ligne Nancy Contrexéville.

² Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.

³ Chargée de la gestion de l'infrastructure.

⁴ Chargée de l'exploitation de la ligne.

⁵ Réponses de la région Grand-Est au questionnaire des rapporteurs.

L'intégration dans les lots d'exploitation des opérations de maintenance substantielles du matériel roulant ferroviaire est également une question sur laquelle les stratégies des régions peuvent varier dans une perspective d'optimisation des dépenses publiques consacrées aux services conventionnés.

Les niveaux de maintenance industrielle d'un train

La notion de maintenance industrielle a été définie la première fois dans la norme de l'Association Française de la Normalisation (Afnor) NF-X 60 000. Il s'agit de « l'ensemble des actions permettant de maintenir ou de rétablir un bien dans un état spécifié ou en mesure d'assurer un service déterminé ». Différentes normes Afnor ont ensuite permis d'encadrer et de préciser la notion de maintenance industrielle dans sa globalité. Par exemple, il existe plusieurs types de maintenance industrielle selon les normes X 60-010 et 60-011 :

- La maintenance préventive, destinée à réduire les risques de dysfonctionnement d'une machine ;
- La maintenance corrective, qui fait suite à un problème rencontré sur un site de production.

La norme Afnor X 60-010 (1994) puis NF X 60-000 (2016) a introduit la définition des « niveaux de maintenance ». **Il existe 5 niveaux de maintenance**. Ainsi, **chaque niveau correspond au degré de complexité de l'opération** de maintenance à prévoir. Les trains suivent une échelle de maintenance qui va du contrôle technique à des opérations plus lourdes, par exemple en cas d'accident.

Les cinq niveaux de maintenance sont ainsi définis :

Niveau 1 : opérations de surveillance lors des circulations (conducteur, dispositif de surveillance de la température des boîtes d'essieux, etc) ;

Niveau 2 : vérifications, tests, échanges rapides d'équipements entre deux circulations ;

Niveau 3 : visites périodiques préventives et déposes d'organes, généralement hors service commercial ;

Niveau 4 : il s'agit d'opérations plus lourdes, comme la réparation de rames fortement endommagées ;

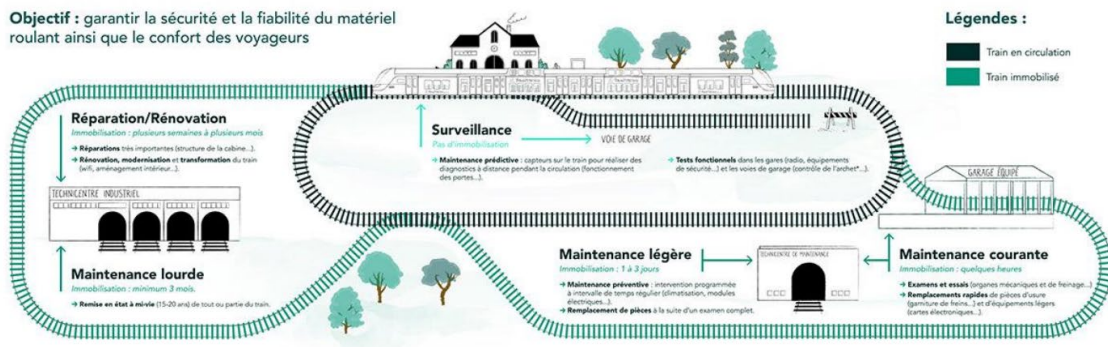
Niveau 5 : opérations de rénovation et modifications qui nécessitent des études et des autorisations spécifiques.

Source : réponses d'IDFM au questionnaire des rapporteurs

Si l'intégration de la maintenance courante (les catégories de maintenance 1 et 2) **ne fait pas débat** tant elle est intimement liée à l'exploitation, **celle des activités de maintenance plus substantielles n'est pas aussi évidente**. Certaines régions réfléchissent à les **mettre en concurrence de façon indépendante**, hors des lots d'exploitation, dans la perspective de réaliser davantage de gains d'efficience et d'optimiser les subventions publiques allouées aux services ferroviaires conventionnés. À cet égard, **un acteur industriel tel que Alstom ne cache pas son intérêt** pour investir en France le marché de la maintenance du matériel roulant ferroviaire,

un domaine qui représente déjà une large part de son activité à l'international¹.

Les cinq catégories de maintenance d'un train



Source : réponses d'IDFM au questionnaire des rapporteurs

B. S'ILS NE SONT PAS NÉGLIGEABLES, LES COÛTS SUPPLÉMENTAIRES QUI RÉSULTENT DE L'OUVERTURE À LA CONCURRENCE SEMBLENT SENSIBLEMENT INFÉRIEURS AUX GAINS DE PERFORMANCE QU'ELLE GÉNÈRE

1. L'ouverture du marché suppose de nouvelles charges, souvent ignorées

S'il se traduit généralement par des gains de performance, le passage d'un système monopolistique à un marché concurrentiel suppose aussi l'augmentation ou même la création de certains coûts. Cette situation s'explique par des phénomènes de désoptimisation économique liés à une réduction des économies d'échelles qui pouvaient être réalisées à l'échelle de l'entièreté du marché par le monopole ainsi que par des coûts de transaction nouveaux liés notamment aux interfaces entre acteurs.

Comme souligné *supra*, dans le cadre de son monopole, SNCF Voyageurs assurait certaines missions, parfois centralisées au niveau national, qui relèvent plus naturellement du rôle des autorités organisatrices. L'ouverture à la concurrence conduit désormais les autorités organisatrices à prendre en charge ces missions à leur échelle, ce qui induit pour elles de nouvelles dépenses dont le cumul, au niveau national, peut s'avérer supérieur au montant que leur consacrait l'opérateur historique de façon centralisée. Ces charges relèvent notamment de la planification, de l'organisation et du pilotage de l'offre ferroviaire mais aussi de la maintenance ou de la gestion du parc de matériel roulant.

¹ 25 % de son activité dans le monde pour un chiffre d'affaires annuel d'environ 4 milliards d'euros.

Dans ses réponses au questionnaire des rapporteurs, IDFM met tout particulièrement en exergue cette nouvelle source de coûts pour les autorités organisatrices : *« le processus de mise en concurrence requiert un transfert significatif de fonctions du monopole sortant vers l'autorité organisatrice des mobilités (AOM) du fait de l'impossibilité de transférer aux nouveaux opérateurs l'ensemble des fonctions qu'exerçait le monopole sortant. Il s'agit notamment des fonctions stratégiques et de planification, de la fonction « propriétaire » (gestion patrimoniale) des actifs dont IDFM devient progressivement propriétaire et de la maîtrise d'ouvrage associée. En d'autres termes, une partie des économies brutes de long terme que la mise en concurrence va générer seront réinvesties dans la recréation de ces fonctions au sein ou sous la responsabilité de l'AOM ».*

En outre, **les procédures de mise en concurrence en elles-mêmes** supposent de nouvelles dépenses pour les autorités organisatrices, notamment **en termes de ressources humaines ou de recours à des prestations de conseil** externes mais aussi par exemple **pour indemniser les candidats** malheureux aux appels d'offres.

La fragmentation en lots de l'exploitation des services conventionnés existants **génère** également, de manière inhérente, **des phénomènes de désoptimisation économique** susceptibles néanmoins d'être maîtrisés à condition de concevoir ces lots selon des critères adaptés.

L'ouverture à la concurrence induit également **de nouveaux « coûts de transaction »** inexistants dans un monopole. Dans sa réponse au questionnaire des rapporteurs, l'ART les définit comme *« les coûts engendrés par la coordination entre les agents économiques ainsi que ceux qui limitent leur coordination ».*

Elle précise que *« s'agissant du marché des transports ferroviaires de passagers, les coûts de transaction sont liés à l'organisation, à la mise en œuvre et au fonctionnement d'un marché concurrentiel, en plus des coûts de production « directs » des services de transport ».* Comme le souligne l'Autorité, il peut s'agir des *« coûts de passation des contrats et d'allocation des droits d'exploitation »*, c'est-à-dire des coûts de préparation et de conduite des appels d'offres par les autorités organisatrices (rédaction des cahiers des charges, évaluation des offres, etc) ou des coûts supportés par les candidats eux-mêmes pour élaborer des offres. Il peut aussi s'agir des *« coûts de coordination entre acteurs multiples »* tels que les coûts de planification des horaires et de coordination opérationnelle entre plusieurs opérateurs, de gestion des interfaces en cas de perturbations, d'organisation de l'accès équitable aux ressources partagées (dépôts, ateliers, gares) ou encore de mise en place de systèmes d'information et de billettique interopérables.

En réponse au questionnaire des rapporteurs, la région Occitanie leur a signalé qu'elle considère que *« l'ouverture à la concurrence n'est pas une fin en soi. Elle peut être positive en permettant l'arrivée de nouveaux entrants, la baisse des couts éventuelle et l'amélioration à court terme du service. Pour autant, et s'agissant*

d'un domaine à très forte technicité et dans le même temps où la prise en compte de tous les aspects systémiques est fondamentale, cette ouverture engendre mécaniquement une désoptimisation du système ferroviaire qui in fine ne réduit pas les coûts supportés par les Régions et les voyageurs ».

De même, bien qu'elle soit favorable à l'ouverture à la concurrence des services TER et ne doute pas que son bilan économique global restera positif pour les comptes publics, la région Grand-Est considère qu'il ne faut pas négliger les dépenses supplémentaires qu'elle engendre. Elle a notamment souligné aux rapporteurs que *« la phase de pré-exploitation, ainsi que la construction de sites de maintenance, les tests, le recrutement, la formation du personnel et la montée en puissance des équipes, nécessite des financements importants qui pèsent sur les finances publiques »*¹.

La théorie économique et le « pari de la concurrence » supposent cependant que ces coûts supplémentaires soient plus que rentabilisés par les économies que réaliseront les autorités organisatrices grâce à la mise en concurrence des services conventionnés, à travers une optimisation des subventions publiques d'exploitation versées aux opérateurs ferroviaires. **Compte-tenu de l'ampleur des gains de performance** (jusqu'à plus de 20 %) observés à l'occasion des premiers appels d'offres attribués, **pour des contrats pluriannuels de plusieurs centaines de millions d'euros voire de plus d'un milliard d'euros** pour certains, les différents acteurs entendus par les rapporteurs s'accordent à considérer que **le bilan économique global de l'ouverture du marché des services ferroviaires conventionnés sera en effet positif** pour les autorités organisatrices.

En dépit de cette analyse, pour les rapporteurs, **bien qu'elles soient trop souvent ignorées ou sous-estimées, les dépenses supplémentaires occasionnées par l'ouverture à la concurrence sont tout sauf négligeables et pourraient parfois être optimisées**, notamment au moyen d'une **coordination plus poussée et de mutualisation de moyens entre autorités organisatrices**.

2. Pour assumer leur nouveau rôle, les autorités organisatrices recrutent et ont recours à des prestations externes d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO)

Le processus d'ouverture à la concurrence suppose **une montée en compétence des autorités organisatrices régionales dont les coûts ne sont pas négligeables**. Il s'agit notamment pour elles de disposer des **compétences techniques, juridiques et financières nécessaires pour monter les appels d'offres, procéder à leur attribution puis suivre les contrats d'exploitation**. Il en va de même notamment s'agissant de **la gestion des flottes de matériel roulant**, notamment de leur maintenance, dont elles acquièrent la propriété.

¹ Réponses de la région Grand-Est au questionnaire des rapporteurs.

Cette montée en compétence passe généralement par **le recrutement pérenne de nouveaux agents** de catégories A ou A+, dotés d'une expertise confirmée dans ces domaines. Le plus souvent, elle s'accompagne également du **recours à des prestations externes d'assistance à maîtrise d'ouvrage** (AMO), a minima pour les premiers appels d'offres dans une logique d'apprentissage préalable à l'internalisation de compétences pointues.

La montée en compétence des autorités organisatrices qu'induit l'ouverture à la concurrence **est substantielle et coûteuse**. L'ART reconnaît à ce titre que les charges nouvelles induites pour les régions ne sont pas neutres : *« les implications financières de l'ouverture sont réelles et doivent être anticipées. Au-delà des coûts d'exploitation, l'ouverture à la concurrence implique un investissement préalable important de la part des collectivités. La constitution d'équipes dédiées, le développement d'outils de pilotage contractuel, le recours à des prestataires extérieurs ou encore la formation des agents représentent des dépenses qui doivent être intégrées dans l'évaluation globale de la réforme »*¹.

Dans ses réponses à leur questionnaire, la région Grand Est a souligné aux rapporteurs **l'importance cruciale de cette montée en compétence des régions, notamment pour assumer pleinement leurs prérogatives** d'autorité organisatrice en s'affranchissant de l'asymétrie actuelle avec l'opérateur historique sans pour autant se rendre dépendant de prestataires externes : *« l'ouverture à la concurrence dans les services de transport ferroviaire impose aux autorités organisatrices de disposer de compétences spécifiques et solides, non seulement pour conduire les procédures d'appel d'offres, mais aussi pour assurer un suivi exigeant tout au long des contrats. Le manque de ressources internes expose les autorités organisatrices à des risques majeurs : dépendance vis-à-vis de l'opérateur historique, influence excessive de certains cabinets de conseil, ou encore perte de maîtrise sur les contrats »*. Aussi, cette région considère-t-elle, qu'au moins à terme, **les autorités organisatrices doivent nécessairement internaliser certaines compétences stratégiques** qu'elles n'exerceraient pas dans le système monopolistique : *« si certaines compétences peuvent être ponctuellement externalisées (rédaction de pièces du dossier de consultation des entreprises², expertise technique, pilotage de projet), les autorités organisatrices doivent impérativement s'appuyer sur une équipe interne qualifiée capable de piloter les prestataires d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO), de sécuriser les procédures et d'assurer une gestion active des contrats »*.

En particulier, compte-tenu de la complexité et de la technicité des procédures de mise en concurrence, **pour que les autorités organisatrices bénéficient pleinement du potentiel de gains d'efficience** des subventions publiques et d'amélioration de la qualité de service promis, **il apparaît primordial qu'elles développent des compétences juridiques extrêmement pointues**. Pour la région Grand-Est par exemple, cet aspect constitue une priorité stratégique majeure (voir encadré ci-après).

¹ Réponses de l'ART au questionnaire des rapporteurs.

² Le cahier des charges des appels d'offres.

La montée en compétence juridique des autorités organisatrices : une priorité stratégique dans le cadre de l'ouverture à la concurrence des services conventionnés

Au-delà des compétences techniques et d'exploitation, **il est essentiel que les autorités organisatrices se renforcent en matière juridique pour bâtir des contrats protecteurs**, comprenant des mécanismes d'incitation, de sanctions et de reprise d'actifs (matériel roulant, gares, installations de service). **Ces contrats, bien plus complexes que les anciennes conventions monopolistiques, nécessitent un pilotage fin, pour maximiser les bénéfices attendus de l'ouverture à la concurrence** (baisse des coûts, amélioration de la qualité de service, innovation).

La gestion de la qualité et de la performance est entièrement repensée, avec l'utilisation de données brutes, d'indicateurs précis, et un niveau d'exigence renforcé assorti de mécanismes coercitifs permettant une amélioration tangible de la qualité de service. En effet, le passage à la mise en concurrence permet à l'autorité organisatrice de reprendre pleinement la maîtrise des exigences contractuelles, des clauses, ainsi que l'application des dispositifs de pénalités et de bonus, sans passer par la négociation.

La structuration interne, qu'elle passe par un recrutement direct ou par la création d'une entité dédiée, est donc un facteur clé de réussite pour maîtriser la concurrence plutôt que de la subir.

Source : réponses de la région Grand-Est au questionnaire des rapporteurs

Dans son rapport précité de 2024 sur « les TER à l'heure de l'ouverture à la concurrence », **la Cour des comptes soulignait que, depuis 2019**, en fonction de leur propre calendrier d'ouverture à la concurrence, **toutes les régions avaient procédé à un renforcement progressif de leurs compétences internes et externes** consacrées aux services TER¹. **Entre 2019 et 2022, sur un échantillon de huit régions, la Cour constatait une augmentation de 7 % des effectifs** qu'elles consacraient aux services TER. Elle estimait alors que, « *beaucoup d'équipes dédiées à l'ouverture à la concurrence apparaissent de trop petite taille au regard des enjeux financiers et de la charge de travail* ».

Depuis 2022, compte-tenu notamment de la montée en charge du processus d'ouverture à la concurrence, **l'augmentation des effectifs** que les régions consacrent aux TER **est nécessairement sensiblement plus importante.**

À titre d'exemple, **la région Hauts-de-France** a indiqué aux rapporteurs que les effectifs qu'elle consacre aux services TER sont passés de 20,8 ETP en 2018 à 25,7 en 2025, soit **une augmentation de 24 %**. Dans le cadre de l'ouverture à la concurrence, cette région a notamment recruté « un

¹ D'un point de vue organisationnel, la Cour des comptes notait dans ce même rapport que plus de 50 % des régions s'étaient dotées d'un pôle spécialisé ou d'un directeur ou chef de projet spécialement dédié à l'ouverture à la concurrence des services TER.

responsable de projet, des contrôleurs de gestion ainsi qu'un chargé de mission juridique » (voir encadré ci-après).

Description synthétique des postes créés par la région Hauts-de-France dans le cadre de la mise en concurrence des services TER

Pour le lancement des appels d'offres, la Région a recruté un responsable de projet, des contrôleurs de gestion ainsi qu'un chargé de mission juridique.

Les missions de responsable de projet s'étendent de la phase de préparation de l'appel d'offres jusqu'à l'attribution, puis au suivi du contrat de concession.

En ce qui concerne les contrôleurs de gestion, ils sont chargés en lien avec le responsable de projet et le chargé de mission juridique de sécuriser la rédaction du dossier de consultation des entreprises (DCE)¹, d'analyser les propositions financières des candidats puis, après l'attribution, de suivre administrativement l'exécution du contrat.

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

L'augmentation relative des effectifs de **la région Sud** est même plus importante encore puisqu'elle dépasse les **30 %**. En effet, alors que la région consacrait douze ETP en 2017 aux services TER, elle en compte seize en 2026 dont un nouveau directeur de projet « ouverture à la concurrence ». **La région Normandie** a quant à elle déjà recruté **douze nouveaux collaborateurs** pour mener à bien les nouvelles missions qui résultent de la mise en concurrence des TER **et envisage, à terme**, de porter cette augmentation à **20 ETP**.

¹ C'est-à-dire le cahier des charges de l'appel d'offres.

Comme la plupart des autorités organisatrices, IDFM a également renforcé ses effectifs pour répondre aux enjeux de l'ouverture à la concurrence des services Transilien

L'ouverture des lignes Transilien impose **de nouvelles expertises : rédaction de cahiers des charges très exigeants, structuration des lots, maîtrise contractuelle et suivi de la performance**, comme l'a montré l'appel d'offres de la ligne L, où IDFM a produit un cahier des charges d'un niveau particulièrement élevé.

Pour cela, IDFM renforce ses équipes internes, notamment en ingénierie, exploitation, gestion contractuelle, maintenance et performance, afin d'assumer son rôle de pilote unique du réseau, conformément à son ambition affichée d'uniformiser et de professionnaliser la gestion du service public francilien.

IDFM a dédié une masse significative de nouveaux moyens pour développer et organiser les fonctions « Mise en concurrence » et « exécution des contrats issus du processus de mise en concurrence des lignes Transilien ». Une part importante de ces moyens a consisté en un renforcement des équipes internes au fur et à mesure de la montée de la charge de travail correspondante.

Source : réponses d'IDFM au questionnaire des rapporteurs

De son côté, **la région Grand-Est a fait le choix de créer une société publique locale (SPL) chargée des principales missions relevant des procédures d'ouverture à la concurrence. Cette SPL est composée d'un effectif de 45 personnes pour un budget de 11 millions d'euros en 2025.**

Outre les charges supplémentaires qu'occasionnent pour les autorités organisatrices régionales ce nécessaire renforcement de leurs effectifs, **le recrutement des profils recherchés s'avère souvent complexe** tant il s'agit de **compétences expertes rares, à forte valeur et très recherchées dans le secteur privé.**

De ce point de vue, **la fonction publique et l'encadrement des rémunérations qu'elle suppose constitue un handicap** pour les autorités organisatrices. L'ART a notamment signalé cette difficulté aux rapporteurs : *« l'attractivité limitée de la fonction publique territoriale constitue un frein structurel à la montée en compétence. Les régions font face à une forte concurrence du secteur privé pour attirer des profils spécialisés, souvent mieux rémunérés et bénéficiant de meilleures perspectives de carrière. Cette situation complique les recrutements et favorise une rotation rapide du personnel, en particulier après montée en compétence »¹.*

Plusieurs acteurs entendus par les rapporteurs dans le cadre de leurs travaux leur ont confirmé cet enjeu. La région Sud leur a ainsi signalé que ces profils étaient *« plutôt complexes à recruter, notamment dans un cadre budgétaire contraint et très difficile à trouver parmi les fonctionnaires territoriaux »²*. IDFM leur a confirmé que *« la difficulté de recrutement provient essentiellement du fait*

¹ Réponses de l'ART au questionnaire des rapporteurs.

² Réponses de la région Sud au questionnaire des rapporteurs.

que les profils sont rares avec la compétence recherchée dans la grille salariale proposée ».

La **création d'une SPL**, à l'instar de la décision prise par la région Grand-Est, peut donner aux régions **davantage de souplesse**, notamment en matière de rémunérations **pour parvenir à attirer les profils recherchés**.

Outre les recrutements en interne ou dans le cadre d'une SPL, la plupart des autorités organisatrices recourent également, dans les domaines les plus pointus, en matière technique, juridique et financière, au moins dans la phase initiale, à des prestataires externes. Ce phénomène est notamment observé par l'ART : *« le besoin de compétences spécialisées dépasse souvent les ressources internes disponibles (...). Plusieurs régions ont dû faire appel à des cabinets de conseil pour concevoir les dossiers de consultation, rédiger les contrats ou suivre les phases de mobilisation. Ce recours est souvent indispensable pour absorber la charge de travail générée par la procédure et pallier l'absence de technicité sur certains volets-clés, notamment les sujets de matériel roulant, de régulation économique, de fiscalité ou de ressources humaines »*¹.

Dans son rapport de 2024 précité, la Cour des comptes faisait le même constat tout en soulignant un phénomène de saturation du marché limité de l'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) dans ces domaines : *« sur le plan des ressources externes, toutes les régions ont recours à une ou plusieurs missions d'AMO apportant une expertise juridique, financière et technique. De ce fait, les cabinets d'AMO compétents sur le sujet, sont très sollicités ce qui peut constituer un facteur de tension pour les régions »*.

La région Auvergne Rhône-Alpes a même adopté une stratégie d'externalisation très volontariste, privilégiant le recours aux prestations de cabinets de conseil plutôt que des recrutements pérennes de nouveaux agents publics.

Cependant, la plupart des autorités organisatrices opèrent un « panachage » entre nouveaux recrutements et sollicitation de cabinets de conseil, notamment pour les tâches d'expertise les plus complexes. Ainsi, IDFM a indiqué aux rapporteurs mener *« une stratégie ressources humaines (RH) hybride, combinant montée en compétences internes et recours ciblé à l'externalisation, pour répondre aux besoins très techniques de la mise en concurrence (...) et lisser la charge de travail dans le temps »*².

La région Sud a adopté la même stratégie en conjuguant le renforcement de ses effectifs avec l'accompagnement de bureaux d'études. Pour ses quatre premiers lots, la région a ainsi conclu des contrats d'AMO pour un total d'environ cinq millions d'euros.

¹ Réponses de l'ART au questionnaire des rapporteurs.

² Réponses d'IDFM au questionnaire des rapporteurs.

La **DGITM** a expliqué aux rapporteurs son organisation et les moyens humains qu'elle consacrait aujourd'hui à son **rôle d'autorité organisatrice des quatorze liaisons Intercités** qui relèvent de son champ d'action (voir encadré ci-après). Celui-ci est **assuré par un bureau**, la Mission autorité organisatrice des trains d'équilibre du territoire (MAOT), **composé de huit personnes**.

L'ouverture à la concurrence conduit actuellement l'État à recruter un nouvel équivalent temps plein (ETP) dédié à chaque appel d'offres puis au suivi du contrat relatif au lot concerné.

Le rapport d'information de l'Assemblée nationale publiée en 2023 sur le suivi de la mise en œuvre de la réforme du pacte ferroviaire précité avait signalé la faiblesse des moyens humains dévolus à l'organisation des appels d'offres pour les lignes Intercités. Selon les auteurs du rapport, *« pour que l'État joue vraiment son rôle d'autorité organisatrice, un renforcement de cette équipe dédiée aux TET est indispensable »*. Les rapporteurs partagent ces préoccupations et cette analyse. L'État ne pourra pleinement tirer bénéfice des gains d'efficacité de la mise en concurrence des liaisons Intercités qu'à la condition qu'il se donne les moyens de disposer des compétences suffisantes pour en déployer efficacement les procédures exigeantes.

L'organisation de la DGITM et les effectifs qu'elle consacre à la mise en concurrence des liaisons Intercités

Le directeur général des infrastructures, des transports et des mobilités, la directrice des transports ferroviaires, fluviaux et des ports, le sous-directeur des services ferroviaires et leurs adjoints pilotent le rôle d'autorité organisatrice de l'État.

Sur un plan opérationnel, ils s'appuient sur un bureau, **la Mission autorité organisatrice des trains d'équilibre du territoire (MAOT)**, composé aujourd'hui de **8 personnes** :

- une cheffe de bureau ;
- un adjoint « juridique » en charge du suivi des contrats et du pilotage de l'ouverture à la concurrence ;
- un adjoint « technique » en charge des dessertes, du matériel roulant et de la maintenance ;
- cinq chargés de mission qui se répartissent, d'une part, le suivi des quatorze lignes de trains d'équilibre du territoire (TET) et, d'autre part, de missions transverses ou spécifiques : suivi financier, qualité de service, comitologie (comités de suivi des dessertes ferroviaires, comités liés à la convention), communication ou mise en œuvre de l'ouverture à la concurrence des différents lots TET.

Dans chaque DREAL sur les territoires desquelles circulent des TET, il existe **un ou des correspondants** qui, parmi leurs autres missions, assurent un relai local sur ces sujets, aux côtés des préfetures.

L'État dispose actuellement d'un emploi ETP pour la mise en concurrence et désormais le suivi du lot A (lignes Nantes-Lyon et Nantes-Bordeaux). Un recrutement est actuellement en cours pour un second ETP qui sera dédié à la procédure du lot B (lignes Paris-Limoges-Toulouse et Paris-Clermont-Ferrand). Par ailleurs, les autres agents de la MAOT sont mobilisés de façon ponctuelle sur les sujets qui peuvent les concerner (distribution, analyse financière, conseils juridiques, ...) dans le cadre de la procédure de mise en concurrence des lignes TET.

L'État a également mobilisé pour le lot A des ressources externes sous la forme d'un groupement de conseils, recruté par appel d'offres, spécialisés dans les domaines de pilotage technique, juridique et financier. Cette assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) a été mobilisée au long de la procédure, de l'élaboration du dossier de consultation des entreprises (DCE), jusqu'à l'analyse des offres finales et au choix du titulaire pressenti.

De la même façon, la MAOT prévoit de se faire assister d'assistances à maîtrise d'ouvrage pour les autres lots, pour assurer le suivi des prochaines procédures de mise en concurrence qui s'échelonneront successivement jusqu'au début des années 2030. Cela permet de bénéficier de compétences juridiques, financières et techniques pointues, et de bénéficier du retour d'expérience des bonnes pratiques ayant bien fonctionné dans d'autres situations comparables, y compris les plus récentes.

Toutefois, elle internalisera les prestations pour lesquelles elle aura acquis les compétences en travaillant avec l'AMO.

Source : réponses de la DGITM au questionnaire des rapporteurs

Par ailleurs, pour les premiers appels d'offres, la DGITM a également recours à des prestations de conseil externes pour des compétences relevant du pilotage technique, financier ou juridique qu'elle compte, à terme, parvenir à internaliser.

3. L'ouverture à la concurrence et les installations de maintenance du matériel roulant : entre désoptimisations économiques et besoin de construire de nouveaux ateliers

Dans le cadre de l'ouverture à la concurrence des services conventionnés, les autorités organisatrices peuvent se voir transférer la propriété des sites de maintenance du matériel roulant ferroviaire¹ dédiés à ces activités. En pratique, du fait de l'aspect stratégique de la maintenance du matériel roulant dans le cadre de l'organisation des services conventionnés et que les exploitants souhaitent pouvoir disposer d'un atelier dédié à chaque lot mis en concurrence, toutes les autorités organisatrices acquièrent progressivement la propriété des sites existants. Par la suite, pour les catégories de maintenance incluses dans le contrat d'exploitation (voir *supra*), elles confient l'usage de ces installations à l'opérateur qui remporte le lot concerné.

¹ Ateliers de maintenance, dépôts et voies de service associées.

L'ART a confirmé aux rapporteurs le caractère systématique de cette configuration dans le cadre d'un marché ouvert à la concurrence : « *la propriété ou le contrôle des ateliers de maintenance est un levier clé pour organiser une concurrence effective. Les technicentres sont des infrastructures essentielles. Leur disponibilité conditionne la capacité d'un nouvel entrant à exploiter un lot. Le transfert aux régions vise à éviter toute dépendance à l'opérateur sortant et à garantir un accès transparent et non discriminatoire* »¹.

VI de l'article 21 de la loi pour un nouveau pacte ferroviaire

Les ateliers de maintenance majoritairement utilisés pour l'exécution de services faisant l'objet d'un contrat de service public de transport ferroviaire de voyageurs attribué en application de l'article L. 2141-1 du code des transports, dans sa rédaction antérieure au 25 décembre 2023, ainsi que les terrains y afférents, sont transférés à l'autorité organisatrice concernée, à sa demande et dans un délai raisonnable qu'elle fixe.

Ce transfert se fait moyennant le versement à leurs propriétaires respectifs d'une indemnité égale à la valeur nette comptable, nette de toutes subventions, pour les ateliers de maintenance et à la valeur vénale, nette de toutes subventions, pour les terrains y afférents. Il ne donne lieu au versement d'aucune autre somme, ni à perception d'impôts, de droits ou de taxes de quelque nature que ce soit.

Source : loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire

Les **conditions de transfert** de la propriété des ateliers de maintenance existants aux autorités organisatrices sont **prévues par les dispositions de l'article 21 de la loi du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire** précitée. Ce transfert, réalisé à la demande des autorités organisatrices, s'effectue moyennant **une indemnité égale à la valeur nette comptable des ateliers, nette des subventions** versées. Autrement dit, **dans la mesure où les autorités organisatrices avaient, depuis le début des années 2000, financé l'ensemble des investissements** relatifs à ces installations, **cette indemnité est souvent nulle**.

Les **emprises foncières** relatives à ces ateliers **doivent quant-à-elles être acquises par les autorités organisatrices à leur valeur vénale pour des montants pouvant atteindre plusieurs millions d'euros** pour chaque site.

¹ Réponses de l'ART au questionnaire des rapporteurs.

La propriété et la gestion des ateliers de maintenance du matériel roulant ferroviaire destiné aux services conventionnés

SNCF Voyageurs entretient aujourd'hui les matériels financés par les conseils régionaux dans des installations de maintenance qui, pour certaines, ont été financées par les conseils régionaux par voie de subventions, généralement les installations construites depuis les années 2000, les autres étant des installations de maintenance historiques appartenant à SNCF Voyageurs, souvent adaptées pour entretenir les matériels actuels.

Ces installations sont la propriété de SNCF Voyageurs, y compris lorsqu'elles ont été subventionnées par les conseils régionaux. À ce titre, SNCF Voyageurs en assure, en tant que maître d'ouvrage, la conception, la construction et le maintien en conditions opérationnelles ainsi que les éventuelles évolutions, que ce soit pour les bâtiments, les installations et outillages, ou encore les infrastructures ferroviaires. SNCF Voyageurs est également responsable de l'obtention de toutes les autorisations administratives dévolues à sa qualité d'exploitant de l'installation, par exemple celles relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE).

SNCF Voyageurs, dans le cadre des conventions d'exploitation qui la lient aux conseils régionaux, peut leur proposer une assistance/expertise dans la mise en œuvre d'un schéma directeur de maintenance, pour construire de nouvelles installations ou bien rénover des installations existantes. Ceci que ce soit pour accueillir de nouveaux matériels, améliorer la productivité des matériels ou encore préparer l'ouverture à la concurrence projetée par le conseil régional.

Dans le cadre de l'ouverture à la concurrence et en application des dispositions de la loi pour un nouveau pacte ferroviaire, les Régions ont la faculté de pouvoir se voir transférer la propriété des installations de maintenance qui concourent en majorité à l'entretien des matériels de la Région. **Ce transfert est réalisé à la valeur nette comptable** de l'installation concernée, **nette de toute subvention, à laquelle s'ajoute la valeur vénale du foncier**. De ce fait, **pour une installation subventionnée à 100 % par une Région, l'indemnité de transfert correspondra à la valeur vénale du foncier**.

Du point de vue des services de maintenance délivrés par SNCF Voyageurs aux autres opérateurs, SNCF Voyageurs doit, comme pour tout exploitant ferroviaire exploitant une installation de maintenance, proposer ses services dans le cadre de l'offre régulée de maintenance (ORM). Ces services, dont les tarifs sont validés par l'ART, permettent à tout opérateur de demander la réalisation d'une prestation prévue au « catalogue » de l'installation considérée, ou de demander un accès à une installation particulière. SNCF Voyageurs doit y répondre, que ce soit favorablement ou défavorablement, en justifiant l'éventuelle impossibilité de fournir la prestation sollicitée.

Source : réponses de SNCF Voyageurs au questionnaire des rapporteurs

Ainsi, le transfert de propriété des ateliers de maintenance aux autorités organisatrices n'est-il pas neutre financièrement, en particulier pour les régions. À titre d'exemple, **la région Sud a déjà dépensé 24 millions d'euros pour acquérir les terrains** des sites de maintenance relevant des deux premiers lots mis en concurrence **et elle anticipe des coûts de 40 millions d'euros supplémentaires** pour les deux suivants, soit un total de **64 millions d'euros**. IDFM a indiqué aux rapporteurs qu'elle pourrait quant-à-elle être amenée à verser **200 millions d'euros** à la SNCF pour devenir propriétaire des terrains sur lesquels se situent des installations de maintenance.

Les autorités organisatrices régionales et IDFM, notamment par l'intermédiaire de l'association Régions de France, **contestent vigoureusement la légitimité des indemnités** qu'elles doivent verser à SNCF Voyageurs pour devenir propriétaire des emprises foncières sur lesquelles sont installées les ateliers de maintenance. **Alors que ces terrains ont le plus souvent été attribués gracieusement à la SNCF par l'État**, elles dénoncent une situation « **d'enrichissement sans cause** » possiblement susceptible d'être requalifiée en aide d'État par la Commission européenne. Elles signalent par ailleurs que les charges importantes qui en résultent pour elles sont susceptibles de provoquer **un effet d'éviction sur d'autres investissements** qu'elles pourraient consentir **pour développer l'offre ferroviaire** sur leur territoire.

À l'instar des régions, IDFM conteste la légitimité de l'indemnisation de SNCF Voyageurs pour l'acquisition des terrains sur lesquels sont installés des ateliers de maintenance ferroviaire

Si le rachat des ateliers à leur valeur nette comptable, est justifié (comme pour le matériel roulant), **le rachat des terrains des sites de maintenance à leur valeur vénale**, valeur qui est estimée par le service des domaines de l'État, **entraîne des dépenses très importantes d'investissement pour IDFM, réduisant sa capacité à financer des projets stratégiques** tels que l'achat de matériel roulant, la modernisation des installations ou le développement de l'offre ferroviaire.

Dans la majorité des cas, la SNCF n'a pas acquis les terrains sur lesquels sont implantés les sites de maintenance, ceux-ci ayant été mis à disposition historiquement par l'État ou par des collectivités. L'exigence d'une indemnisation à la valeur vénale du foncier conduit ainsi à un mécanisme pouvant s'apparenter à **un enrichissement sans cause**.

Ce mécanisme ne répond par ailleurs à aucune logique industrielle ou opérationnelle : le foncier concerné est indissociable de l'exploitation ferroviaire et ne présente pas de valeur alternative pour l'opérateur sortant. L'autorité organisatrice se trouve ainsi contrainte de racheter des actifs strictement nécessaires à l'exécution du service public, qu'elle finance déjà très largement.

Cette difficulté a été signalée par plusieurs autorités organisatrices, notamment par Régions de France, qui y voient un frein structurel à la réussite de l'ouverture à la concurrence. Une évolution permettrait de réduire significativement le coût de la mise en concurrence, de rétablir une équité de traitement entre opérateurs historiques¹ et de sécuriser juridiquement et opérationnellement les transferts d'actifs indispensables à l'exploitation.

Source : réponses d'IDFM au questionnaire des rapporteurs

Une disposition adoptée par le Sénat à l'initiative du rapporteur Didier Mandelli, dans le cadre de l'examen du projet de loi-cadre relatif au développement des transports, réglerait cette question. En effet, à l'article 6 du projet de loi-cadre, la mesure **propose que les terrains sur**

¹ Dans le cadre de l'ouverture à la concurrence des transports urbains franciliens, pour la Régie autonome des transports parisiens (RATP), aucune indemnisation de la valeur du foncier n'est prévue.

lesquels sont installés des ateliers de maintenance **soient apportés gracieusement en jouissance à l'autorité organisatrice** pour une durée qu'elle détermine et qui ne peut excéder cinquante ans. Cependant, **dans l'hypothèse où ces terrains cesseraient d'être affectés directement au service public ferroviaire, SNCF Voyageurs pourrait en reprendre la jouissance sans compensation pour l'autorité organisatrice.**

La région Sud a également signalé aux rapporteurs qu'outre les coûts d'acquisition des emprises foncières, les autorités organisatrices pouvaient aussi être exposées à **des dépenses d'investissement substantielles en termes de dépollution des sites et de séparation des installations d'avec le réseau ferré national**¹.

Le coût financier conséquent du transfert de la propriété des ateliers de maintenance du matériel ferroviaire des lignes TER pour la région Sud

Ces acquisitions entraînent des dépenses très importantes d'investissements pour les régions, pour le rachat de sites déjà entièrement dédiés au service public d'exploitation des TER, par exemple, une vingtaine de millions d'euros pour le site de maintenance de Marseille Blancarde qui est entièrement dédié à la maintenance TER.

Un tel transfert financier des régions vers le groupe SNCF (c'est généralement SNCF Voyageurs qui est propriétaire de ces ateliers, par le fruit de l'histoire) **nous paraît tout à fait injustifié car ces terrains ont pour la plupart été mis à la disposition de la SNCF par l'État**, lors de sa création en 1938, **et leur rachat par la région pourrait même constituer un enrichissement sans cause de SNCF Voyageurs voire une aide d'État** sans base de compatibilité avec les Traités (une analyse juridique serait à conduire pour préciser ces deux derniers points). Ces rachats constituent en tout état de cause **une barrière supplémentaire à l'ouverture à la concurrence, pèsent très lourds dans les budgets d'investissement des Régions, et entraînent par la même occasion une baisse de la capacité à investir pour développer l'offre, par exemple par l'achat de matériel roulant.**

En 2021, la Région, a d'ores et déjà acquis quatre sites de maintenance pour un montant total de 24 millions d'euros. Ces acquisitions se sont **couplées à des investissements lourds sur des travaux de dissociation non anticipés par le groupe SNCF comme les travaux de séparation du réseau ferré national (RFN) et de dissociation des réseaux** (ex : électrique) des bâtiments SNCF, pour rendre les sites « autonomes ».

Ces travaux n'ont pas été anticipés par SNCF Réseau et auraient dû être financés par le gestionnaire d'infrastructure. La réglementation pourrait évoluer à ce sujet afin que SNCF Réseau prenne à sa charge entièrement ces travaux et les anticipe pour limiter les interfaces avec les concessionnaires désignés par la région.

La région a de plus acquis les sites « en l'état », avec **de fortes conséquences financières en matière de passif environnemental que SNCF Voyageurs a refusé de supporter. Des coûts importants de dépollution ont pu être observés, sans que la région puisse se retourner vers l'entité responsable de cette pollution.**

Source : réponses de la région Sud au questionnaire des rapporteurs

¹ Pour ces derniers, la région Sud devrait dépenser environ 8 millions d'euros.

Outre ces enjeux financiers significatifs, certaines autorités organisatrices, la région Grand-Est notamment, signalent par ailleurs que les réticences de l'opérateur historique pouvaient provoquer des difficultés techniques dans la réalisation effective du transfert des installations de maintenance¹.

Le transfert des parcs de matériels roulants ferroviaires des services conventionnés, également encadré par les dispositions de l'article 21 de la loi pour un nouveau pacte ferroviaire, supposent aussi des missions, l'appropriation de nouvelles compétences et des dépenses supplémentaires pour les autorités organisatrices. Cette question est décrite *infra* dans le III.

En outre, **les opérateurs ferroviaires** qui candidatent pour exploiter des services TER **souhaitent absolument disposer d'un atelier de maintenance dédié** à chaque lot. **Notamment car la maintenance est peut-être le poste de coût sur lequel ils estiment pouvoir être sensiblement plus efficient que l'opérateur historique**, ils ne conçoivent pas de devoir partager des installations avec SNCF Voyageurs. **Aussi, l'association d'un lot avec un atelier de maintenance est-elle en pratique une caractéristique incontournable de la mise en concurrence** des services conventionnés. D'ailleurs, **cette configuration** classique dans le transport ferroviaire conventionné de passagers **se vérifie également à l'étranger**.

Sur ce point, la DGITM a confirmé aux rapporteurs que *« les consultations menées en amont des procédures de mise en concurrence montrent une très faible appétence de la part des exploitants potentiels pour des installations de maintenance partagées. Si une telle orientation était quand même retenue, le nombre de candidats potentiels pourrait être alors considérablement réduit et certains appels d'offres pourraient être infructueux »*².

Si le partage d'un atelier de maintenance entre plusieurs exploitants ferroviaires n'est pas impossible, il présente néanmoins une série de difficultés pratiques qui ont notamment été présentées aux rapporteurs par la région Grand-Est (voir encadré ci-dessous).

¹ En réponse au questionnaire des rapporteurs, la région Grand-Est leur a ainsi indiqué que « dans le cadre des démarches préparatoires à l'ouverture à la concurrence, nous constatons une réticence persistante de SNCF Voyageurs à autoriser l'accès aux ateliers de maintenance, notamment pour les visites techniques. Le principal argument avancé par SNCF Voyageurs repose sur la nécessité de préserver son savoir-faire technique, présenté comme un élément de différenciation stratégique ».

² Réponses de la DGITM au questionnaire des rapporteurs.

Les difficultés engendrées par le partage d'un même atelier de maintenance entre plusieurs opérateurs

L'utilisation d'un même atelier existant par plusieurs entreprises ferroviaires pose plusieurs difficultés pratiques :

- un risque de coactivité ;
- des travaux de réaménagement ou de cloisonnement parfois non réalisables ;
- des contraintes de maintenance qui génèrent un risque sur l'exploitation et l'offre de transport (sortie d'atelier en retard, maintenance non réalisée) ;
- des complexités d'organisation et de gestion de l'utilisation commune d'un même équipement (machine à laver, vérin en fosse, tour en fosse).

Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses de la région Grand-Est au questionnaire des rapporteurs

SNCF Voyageurs estime qu'une telle configuration ne peut s'envisager qu'à condition que les ateliers soient strictement compartimentés de façon à ce que les exploitants ne soient pas amenés à partager les mêmes installations (voir encadré ci-dessous).

Si le partage d'un atelier de maintenance entre plusieurs exploitants est en théorie une possibilité, d'après SNCF Voyageurs, il ne pourrait être envisagé que sous certaines conditions

Dans certains cas, l'ouverture à la concurrence peut amener plusieurs opérateurs à partager une même installation de maintenance. Cette situation se présente notamment lorsque les décisions d'allotissement prises par les autorités organisatrices induisent ces situations.

Dans ces cas, **SNCF Voyageurs considère qu'une coactivité performante au sein d'un site de maintenance ne peut être envisagée que dans une logique d'allocation de longue durée des installations de maintenance entre les différents opérateurs** en fonction des possibilités offertes par la configuration du site (allouer par exemple une ou plusieurs voies de maintenance à chaque opérateur).

Une utilisation en permanence partagée de l'ensemble des installations n'est pas à privilégier compte tenu de ses impacts, tant sur le plan de la gestion opérationnelle du site (multiplicité des déplacements d'engins et saturation du site) que sur celui de l'efficacité et de la responsabilité des opérateurs (propagation des retards et de restitution des installations sur le plan de charge de l'ensemble des opérateurs).

De plus, chaque opérateur souhaitant développer ses propres méthodes et outils de travail recherchera à disposer, dans la durée, d'une zone de travail « dédiée » sur l'installation concernée.

Le modèle reposant sur un partage physique durable de l'atelier est ainsi préférable au modèle reposant sur un partage « temporel » voyant les opérateurs se succéder sur les mêmes voies. À notre connaissance, ce dernier modèle n'a d'ailleurs été mis en œuvre dans aucun pays européen.

Source : réponses de SNCF Voyageurs au questionnaire des rapporteurs

Dans le cadre de l'ouverture à la concurrence, **les autorités organisatrices peuvent ainsi être amenées à construire à leurs frais de nouveaux sites de maintenance. Les coûts d'investissement requis** se situent alors en moyenne **entre 50 et 70 millions d'euros**. Ces dépenses réduisent d'autant les gains d'efficacité résultant de l'ouverture à la concurrence. Cependant, alors que ces dépenses se concentrent essentiellement au moment de la construction de ces installations, les gains d'efficacité permis par la mise en concurrence ont quant-à-eux vocation à être pérennes.

À titre d'exemple, dans le cadre de l'ouverture à la concurrence des services TER, **la région Sud a procédé à une profonde reconfiguration de l'organisation régionale de la maintenance** du matériel roulant (voir encadré ci-après).

L'ouverture à la concurrence a nécessité une profonde reconfiguration de l'organisation de la maintenance du matériel roulant dans la région Sud

L'ouverture à la concurrence dans le secteur ferroviaire a incité la région à repenser entièrement son organisation régionale des sites de maintenance. À l'époque où un seul opérateur était présent, la maintenance se faisait principalement sur le site de **Marseille Blancarde**, avec le soutien de sites satellites à Avignon et Nice.

Avec l'arrivée de nouveaux opérateurs, il a fallu revoir ce dispositif, chaque opérateur devant désormais disposer au minimum d'un site de maintenance et de remisage permettant d'assurer la maintenance de niveaux 1 à 3, idéalement situé à proximité du principal nœud ferroviaire du lot. En complément, un ou plusieurs sites de maintenance de niveaux 1 à 2 sont généralement nécessaires en bout de ligne.

Ces évolutions organisationnelles, couplées aux besoins accrus de maintenance liés à l'augmentation des fréquences, ont rendu nécessaires des investissements sur les sites de maintenance. Cela s'est traduit, selon les cas, par la modernisation d'installations existantes, la refonte totale de site existant voir la création d'installation sur de nouveaux sites ferroviaires. Ces travaux d'adaptation ont été/sont réalisés sous la maîtrise d'ouvrage des opérateurs. La Région a subventionné à 100 % ces investissements.

Source : réponses de la région Sud au questionnaire des rapporteurs

Pour les quatre premiers lots qu'elle a mis en concurrence, la région a ainsi prévu **plus de 200 millions d'euros d'investissement** pour construire de nouveaux ateliers de maintenance ou moderniser des installations existantes (voir encadré ci-après). Ces sommes s'ajoutent aux 24 millions d'euros dépensés par la région pour l'acquisition des emprises foncières de ces sites. De son côté, **la région Nouvelle-Aquitaine** a prévu de consacrer **193 millions d'euros** entre 2024 et 2030 pour construire de nouveaux ateliers de maintenance à Limoges, Périgueux, Libourne, Saint-Mariens et en Sud Aquitaine¹. Dans le cadre de l'ouverture du marché de ses services TER, **la région Grand-Est** a, quant-à-elle, signifié aux rapporteurs qu'elle envisage à ce stade de construire trois ou quatre nouveaux ateliers de maintenance pour un montant global d'investissement de **120 à 150 millions d'euros**.

¹ D'après le rapport l'IGF et de l'IGEDD consacré au financement des autorités organisatrices de la mobilité remis en janvier 2025.

Détail des investissements en matière d'installation de maintenance prévus par la région Sud dans le cadre de l'ouverture à la concurrence des services TER

Dans le détail, les plus de 200 millions d'euros prévus par la région se répartissent de la façon suivante :

- dans le cadre du lot n° 1 (Marseille-Toulon-Nice) : création d'un nouvel atelier pour 38 millions d'euros ;
- dans le cadre du lot n° 2 (étoile de Nice) : refonte totale du site existant avec la création de nouvelles installations pour un investissement total de 59 millions d'euros ;
- dans le cadre du lot n° 3 (Est-Provence et ligne des Alpes) : adaptation d'un site existant et création d'un nouvel atelier pour un total de 45 millions d'euros ;
- dans le cadre du lot n° 4 (Ouest-Provence) : adaptation du site existant avec la création de nouvelles installations pour 100 millions d'euros.

Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses de la région Sud au questionnaire des rapporteurs

Néanmoins, afin de ne pas trop amoindrir les gains d'efficience attendus de l'ouverture à la concurrence, **les régions essaient de concevoir leurs lots de façon à limiter la nécessité de construire trop de nouveaux ateliers**. Ainsi, **la région Hauts-de-France** a-t-elle par exemple indiqué aux rapporteurs avoir **réussi à supprimer toute nécessité de besoins supplémentaires en maintenance** liée à l'ouverture à la concurrence.

S'agissant des lignes Intercités, l'État finance les installations de maintenance *via* le budget de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF). Un nouvel atelier de maintenance doit ainsi être construit à Nantes d'ici à 2030 dans le cadre du premier lot attribué (les liaisons Nantes-Bordeaux et Nantes-Lyon). Dans le cadre de la poursuite du processus de mise en concurrence des lignes de TET, la construction d'autres ateliers est prévue à Paris-Masséna, Villeneuve-Saint-Georges et Bordeaux.

Si la maintenance lourde sera à la charge des propriétaires de matériel roulant, c'est-à-dire l'État pour le matériel roulant des trains Intercités¹, la maintenance plus légère restera quant à elle à la charge des opérateurs ferroviaires. Pour cela, l'État mettra à disposition des exploitants les installations de maintenance dont il sera désormais le propriétaire.

¹ Ou un loueur pour le matériel roulant des trains de nuit qui doit faire l'objet d'un contrat de location (voir infra).

4. Constituer des lots de façon à minimiser la désoptimisation économique inhérente à la fragmentation du service

Nécessaire pour assurer une intensité concurrentielle suffisante lors des appels d'offres, l'allotissement des services TER n'en est pas moins source de désoptimisation économique et susceptible de générer des surcoûts par rapport à la situation qui prévalait à l'ouverture du marché.

Lorsqu'elles procèdent à l'allotissement de leurs services TER, les régions doivent notamment trouver un équilibre entre l'attractivité des lots pour les nouveaux entrants, afin que l'intensité concurrentielle soit suffisante et susceptible de générer les gains d'efficacité attendus et l'optimisation économique de leur exploitation. Cet arbitrage s'observe tout particulièrement dans la définition de la taille des lots, exprimée en train-kilomètre (train-km). Des lots trop volumineux ne seraient pas accessibles à des exploitants alternatifs à l'opérateur historique mais des lots trop petits aboutiraient à une désoptimisation économique excessive, fragilisant leur viabilité économique.

À titre d'exemple, la région Grand-Est s'est fixée un objectif cible de 4 à 5 millions de train-km par lot, un volume qui selon elle constituerait un équilibre satisfaisant. Cette cible semble cohérente avec l'analyse de la société Transdev qui a indiqué aux rapporteurs qu'au-delà de 4 à 5 millions de train-km, « étant donné le manque de maturité du marché, il serait particulièrement difficile pour un nouvel entrant de se positionner étant donné le nombre de trains et d'agents à reprendre »¹.

Néanmoins, on constate une variabilité significative de la taille des différents lots. Dans un rapport de décembre 2025², l'ART constatait ainsi un facteur de cinq entre le plus restreint (1,3 million de train-km) et le plus gros des lots (5,7 millions de train-km) attribués à ce jour pour une moyenne de 3,1 millions de train-km (voir tableau ci-dessous).

¹ Réponses de la société Transdev au questionnaire des rapporteurs.

² Le marché français du transport ferroviaire en 2024, ART, décembre 2025.

Caractéristiques quantitatives des premiers lots TER attribués

Carte d'identité (2024) des lots attribués et en cours d'appel d'offres	Min	Moyenne	Max	Poids total des lots attribués dans l'ensemble des services conventionnés
Trains.km réalisés	1,3 M	3,1 M	5,7 M	22 %
Passagers.km transportés ¹	115 M	402 M	1 311 M	16 %
Sièges.km commercialisés	241 M	1 173 M	3 890 M	18 %
Revenus (H.T.) ²	43 M€	82 M€	120 M€	22 %
Recettes directes issues du trafic (H.T.) ²	7 M€	23 M€	59 M€	19 %

M : million

Source : Le marché français du transport ferroviaire en 2024, ART, décembre 2025

Comme l'a souligné aux rapporteurs la région Sud (voir encadré ci-après), au-delà de cette question de taille, les stratégies d'allotissement des régions se fondent également sur **d'autres critères tels que la cohérence géographique, l'accès à des installations de maintenance**, comme décrit *supra*, **ou encore le matériel roulant disponible**.

Les critères d'allotissement appliqués par la région Sud

La région constitue les lots selon une logique visant à garantir à la fois l'attractivité pour les candidats et la robustesse de l'exploitation :

- **Cohérence géographique** : les lots sont structurés par bassins de mobilité et continuités territoriales, afin d'assurer une logique de desserte lisible et opérationnelle.
- **Équilibre des volumes de production** : chaque lot est calibré en trains-km pour éviter des lots déséquilibrés et assurer une charge exploitable par un opérateur sans fragiliser son modèle économique.
- **Compatibilité matérielle et maintenance** : la constitution des lots tient compte des contraintes matériel roulant / sites de maintenance (SMR), pour garantir une organisation industrielle cohérente et éviter les surcoûts. Par exemple, la région s'est assurée que chaque lot attribué aurait ses propres ateliers de maintenance, ce qui est un critère jugé important par les opérateurs, qui souhaitent disposer d'installations autonomes distinctes de celles de l'opérateur historique, sans préjudice des facultés d'usage ponctuels de SMR permis et encadrés par les règles sectorielles applicables.
- **Attractivité concurrentielle** : les lots doivent être suffisamment structurés, lisibles et de taille pertinente pour susciter un intérêt réel des opérateurs, tout en restant compatibles avec les capacités du marché.

Source : réponses de la région Sud au questionnaire des rapporteurs

L'ART a analysé les critères pris en compte par les régions pour la définition des lots de services TER mis en concurrence

Les régions définissent leurs lots en fonction de plusieurs critères techniques et économiques. Les entretiens menés dans le cadre de l'étude de l'Autorité sur l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire montrent que l'allotissement repose principalement sur :

- la **cohérence géographique** pour faciliter l'exploitation ;
- la **taille critique** (en train-kilomètres) **permettant de couvrir les coûts fixes et de rendre le lot économiquement viable** ;
- la **disponibilité et l'homogénéité du matériel roulant** (âge, compatibilité technique) ;
- l'**accès aux installations de maintenance** nécessaires au bon fonctionnement du service.

La taille des lots reflète un compromis entre attractivité concurrentielle et optimisation industrielle. Des lots trop petits entraînent des pertes d'efficacité et des besoins supplémentaires en matériel ou en maintenance, tandis que des lots trop grands ou hétérogènes risquent de décourager les entrants faute de capacité financière ou technique. L'Île-de-France constitue une exception : la densité du réseau et la spécificité des flux imposent des périmètres de grande taille pour garantir la robustesse de l'exploitation.

L'équilibre reste perfectible pour stimuler la concurrence. Malgré des efforts de calibrage, l'intensité concurrentielle demeure modérée, avec peu de candidats sur les procédures déjà lancées. La constitution des lots devra continuer à rechercher des ensembles homogènes mais accessibles, en tenant compte de la possibilité, pour les opérateurs alternatifs, de mobiliser du matériel, de recruter du personnel et de planifier la maintenance.

Source : réponses de l'ART au questionnaire des rapporteurs

Certaines régions ont pu être amenées à réviser leur projet initial d'allotissement après avoir pris en compte de façon plus fine les incidences de chacun de ces critères et de façon à ajuster l'équilibre entre attractivité concurrentielle et optimum économique. Cela a notamment été le cas de la région Hauts-de-France qui a corrigé son projet initial de découpage en dix lots « *de manière à optimiser à la fois le nombre de procédures et les coûts de désoptimisation en matière de matériels roulants et de centres de maintenance* »¹. De ce fait, comme indiqué *supra*, la région n'a pas eu à prévoir la construction de nouveaux ateliers de maintenance.

¹ Réponses de la région Grand-Est au questionnaire des rapporteurs.

Globalement, depuis les débuts de l'ouverture à la concurrence des services conventionnés, l'ART identifie trois types de lots :

- des lots de « revitalisation des lignes de desserte fine du territoire » (petites lignes) ;
- des lots de « développement du trafic ferroviaire », qui visent à tirer parti des bénéfices attendus de la mise en concurrence pour améliorer et développer l'offre de services ferroviaires sur des lignes très fréquentées ;
- des lots « interrégionaux ou transfrontaliers », requérant une coordination entre autorités organisatrices pour refondre une offre ferroviaire connectée entre plusieurs régions.

5. Pour stimuler l'intensité concurrentielle, les autorités organisatrices sont amenées à indemniser les candidats malheureux des appels d'offres

L'un des enseignements tirés par les autorités organisatrices depuis le lancement des premières procédures de mise en concurrence des services ferroviaires conventionnés est que **l'intensité concurrentielle des appels d'offres est conditionnée à des mesures d'indemnisations** suffisamment importantes destinées aux candidats qui n'ont pas été retenus.

Alors que, d'après la société Transdev, **les coûts de la réponse à un appel d'offres se situeraient en moyenne dans une fourchette allant de deux à trois millions d'euros pour un candidat**¹, ces mesures d'indemnisations contribuent à l'attractivité de la procédure.

La société Transdev a indiqué aux rapporteurs qu'elle estimait qu'à ce stade, les indemnisations prévues par les régions étaient très insuffisantes à couvrir les coûts engagés par les candidats. Pour cette société, cette situation revient à donner un avantage indirect à l'opérateur historique : « *compte tenu des investissements conséquents que nécessite la préparation d'un appel d'offres pour un nouvel entrant, cette situation conduit de facto à avantager SNCF Voyageurs qui dispose de personnels déjà en place et financés dans le cadre des contrats déjà exploités* »².

Aucune indemnisation n'était prévue par la région Hauts-de-France lorsqu'elle a lancé l'appel d'offre de son premier lot. Pour leurs premières procédures, la région Pays-de-la-Loire et IDFM prévoyaient respectivement des indemnisations de 200 000 euros et de 250 000 euros pour les candidats non retenus.

Depuis, pour stimuler l'intensité concurrentielle de leurs appels d'offres, certaines régions ont revu à la hausse leurs barèmes d'indemnisation.

¹ Incluant des frais relatifs aux études, au montage juridique et financier, à des simulations d'exploitation ou encore à des préparations en matière de ressources humaines.

² Réponses de la société Transdev au questionnaire des rapporteurs.

C'est notamment le cas de la région Grand-Est qui a signalé aux rapporteurs prévoir des indemnités allant de 150 000 euros à 600 000 euros pour les candidats non retenus.

Pour l'ART, l'indemnisation des candidats par les autorités organisatrices est un passage obligé de l'ouverture à la concurrence des services ferroviaires conventionnés

Les premiers retours d'expérience montrent que les montants initiaux d'indemnisation étaient jugés trop faibles. Dans les premiers appels d'offres TER, les compensations versées aux candidats non retenus se sont généralement situées **entre 100 000 et 600 000 euros**. Il ressort des entretiens menés dans le cadre de l'étude de l'Autorité relative à l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire que **ces niveaux ne couvriraient pas toujours l'ensemble des frais engagés pour préparer une offre complète** (études techniques, ingénierie financière, mobilisation d'équipes).

Plusieurs régions ont déjà relevé leurs barèmes pour maintenir l'attractivité des procédures. Conscientes du coût élevé des dossiers et de l'importance d'encourager un nombre suffisant de candidatures, certaines autorités organisatrices ont annoncé ou mis en œuvre une revalorisation des indemnités dans leurs prochains appels d'offres, afin de mieux couvrir les dépenses des opérateurs et de sécuriser une concurrence effective.

Un calibrage adéquat de ces indemnités est essentiel pour préserver la diversité des candidats. Des montants trop bas risquent de dissuader les opérateurs alternatifs, notamment ceux qui ne disposent pas de l'assise financière d'un grand groupe, de répondre à plusieurs appels d'offres en parallèle. À l'inverse, **une indemnisation proportionnée au coût moyen d'une offre favorise la participation et renforce l'intensité concurrentielle,** tout en restant compatible avec une utilisation efficace des fonds publics.

Source : réponses de l'ART au questionnaire des rapporteurs

C. LE CALENDRIER D'OUVERTURE À LA CONCURRENCE DES SERVICES CONVENTIONNÉS N'EST PLUS TENABLE

- 1. Le calendrier prévisionnel actuel de mise en concurrence des services conventionnés conduirait à réduire sensiblement l'intensité concurrentielle des appels d'offres et pourrait remettre en cause les gains d'efficacité attendus de l'ouverture du marché**

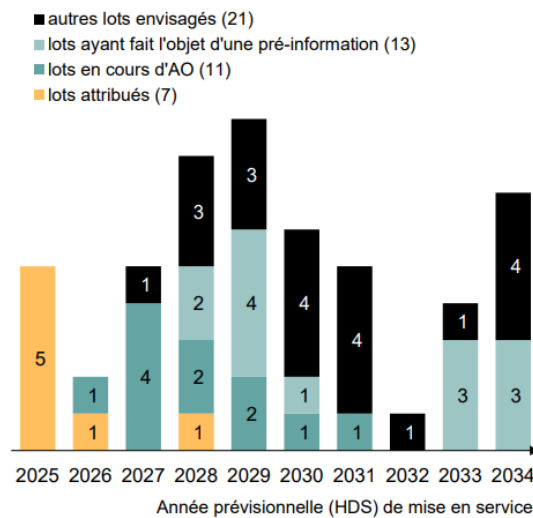
Comme indiqué *supra*, transposant une règle fixée par le règlement (UE) 2016/2338 du 14 décembre 2016, la loi de 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire a rendu obligatoire la mise en concurrence de tout nouveau contrat de services conventionnés à compter du 25 décembre 2023. Jusqu'à cette date, les autorités organisatrices conservaient la possibilité de conclure une convention de gré à gré avec SNCF Voyageurs pour une durée maximale de dix ans¹. **Ainsi, en l'état du droit, d'ici à la fin de l'année 2033, tous les services ferroviaires conventionnés devront-ils avoir été mis en concurrence** au fur et à mesure de l'arrivée à échéance des conventions conclues de gré à gré entre les autorités organisatrices et SNCF Voyageurs.

Alors qu'une cinquantaine de lots doivent encore être mis en concurrence d'ici à cette échéance, sans évolution des règles en la matière, **un phénomène de « congestion » est inévitable**. Cette situation, qui **conduirait nécessairement à réduire l'intensité concurrentielle** des appels d'offres, serait **préjudiciable pour les autorités organisatrices** dans la mesure où **les gains d'efficacité attendus de la pression concurrentielle s'en trouveraient nécessairement amoindris**. **L'optimisation souhaitée des concours publics consacrés au transport ferroviaire ne serait pas au rendez-vous**.

Actuellement, le calendrier prévisionnel des mises en concurrence de nouveaux lots par les autorités organisatrices d'ici à l'échéance de 2033 laisse apparaître des années au cours desquelles un nombre très important d'appels d'offres pourraient être attribués : **huit lots pourraient être attribués en 2028, neuf en 2029 ou encore six en 2030**.

¹ Un encadrement également déterminé par le règlement européen du 14 décembre 2016.

Calendrier prévisionnel de l'ouverture à la concurrence de lots de services TER d'ici à 2034



Source : ART d'après BOAMP / JOUE, communications des Régions et [rapport 2024 de la Cour des Comptes](#) sur les TER à l'heure de l'ouverture à la concurrence (Annexe n°2)

Alors que le nombre d'entreprises ferroviaires susceptibles de candidater aux appels d'offres est d'ores et déjà limité¹, **cette situation conduirait nécessairement à un tarissement significatif du nombre de postulants aux appels d'offres.** Il ne fait aucun doute que **pour certains d'entre eux, SNCF Voyageurs serait l'unique candidat.** Les capacités de l'opérateur historique à répondre à l'ensemble des procédures pourraient même finir par atteindre leurs limites et il n'est ainsi pas impossible que certains appels d'offres restent infructueux.

C'est en tout cas ce qu'il a signalé aux rapporteurs en réponse à leur questionnaire : *« l'accumulation de procédures simultanées est susceptible de représenter une barrière pour SNCF Voyageurs. La concomitance de ces procédures de réponses à appels d'offres crée une charge de travail et financière importante. Il n'est donc pas à exclure que SNCF Voyageurs elle-même finisse par être en difficulté pour répondre à certains appels d'offres faute d'avoir la capacité à produire concrètement la réponse attendue par les régions concernées »*². SNCF Voyageurs a signalé aux rapporteurs que la réponse à un appel d'offres suppose pour elle de mobiliser au moins une dizaine de personnes à temps plein pendant plusieurs années.

De son côté, une entreprise telle que Transdev a signifié aux rapporteurs ne pas être en mesure de postuler à plus de trois ou quatre appels d'offres simultanément. Au-delà, la société est nécessairement

¹ Il se résume pour ainsi dire à l'opérateur historique, à Transdev, à RATP dev ainsi qu'à la société Le Train.

² Réponses de SNCF Voyageurs au questionnaire des rapporteurs.

amenée à prioriser les lots qui lui semblent les plus intéressants ou les plus accessibles.

L'ART est préoccupée par cette situation et a signalé aux rapporteurs que « *le calendrier prévisionnel de mise en concurrence des lots d'offre ferroviaire des régions fait apparaître un fort risque de congestion d'ici l'échéance réglementaire* »¹. Elle souligne le fait que cette situation conduirait à réduire l'intensité concurrentielle et les bénéfices attendus de l'ouverture du marché en termes d'optimisation des concours publics consacrés à l'exploitation des services conventionnés : « *une congestion du marché affaiblirait l'intensité concurrentielle. Une multiplication de procédures sur une courte période pourrait décourager les opérateurs alternatifs ou limiter leur capacité à répondre simultanément à plusieurs appels d'offres, conduisant à des candidatures moins nombreuses et à une pression concurrentielle réduite, y compris sur la performance et les prix proposés* ».

Dans son rapport précité de 2024, la Cour des comptes affichait la même inquiétude et recommandait un « *nécessaire échelonnement des appels d'offres afin de ne pas confronter les candidats potentiels à une accumulation de mises en concurrence concomitantes auxquels, à l'exception de SNCF Voyageurs, ils n'auraient pas les moyens de répondre* ».

Les régions sont elles aussi conscientes de ces difficultés. C'est notamment le cas de **la région Grand-Est qui a alerté les rapporteurs** sur cette question : « *le calendrier très dense des appels d'offres en France conduit à une saturation du marché, limitant le nombre de candidats réellement en mesure de répondre. L'obligation de mise en concurrence d'ici 2033 met sous pression le marché fournisseurs du transport de voyageurs qui est un oligopole et ne peut s'organiser face à la densité d'appel d'offres sur une courte période. On dénombre treize procédures de mise en concurrence concomitantes en 2025, les candidats ne disposent pas de ressources suffisantes et les quelques équipes dédiées aux appels d'offres se concentrent sur les lots qu'elles qualifient « d'attractifs » et présentant le moins de risques* »². La région Grand-Est en conclut qu'**en pratique, « l'objectif de généralisation de la mise en concurrence d'ici 2033 tel qu'imposé tend à restreindre la concurrence au lieu de la favoriser »**.

En outre, les opérateurs ferroviaires candidats aux appels d'offres regrettent également les conséquences des retards pris par certaines procédures. Ainsi, SNCF Voyageurs a-t-elle signalée aux rapporteurs que « *le glissement des calendriers initialement annoncés affecte la qualité des offres : l'étirement des plannings de procédure sur certains lots est coûteux pour SNCF Voyageurs, qui est obligée de continuer à mobiliser des équipes entières sur une durée beaucoup plus longue (4 ans et plus) qu'initialement prévue (24 mois étant le délai raisonnable maximal de notre point de vue). Nous constatons qu'il est compliqué de maintenir, dans la durée, l'engagement des équipes dans de telles conditions. Lorsqu'ils surviennent, les décalages de calendrier par les conseils régionaux peuvent*

¹ Réponses de l'ART au questionnaire des rapporteurs.

² Réponses de la région Grand-Est au questionnaire des rapporteurs.

nuire à l'attractivité des lots (en raison des surcoûts induits et de l'incertitude associée) ainsi que la qualité des offres produites ».

2. Si elle ne règlera pas à elle-seule la question, une meilleure coordination entre régions pourrait permettre de lisser davantage le calendrier

Pour que l'ouverture à la concurrence des services ferroviaires conventionnés porte vraiment ses fruits et que les gains d'efficience qu'elle est susceptible d'apporter excèdent réellement les coûts supplémentaires qu'elle génère, les rapporteurs considèrent qu'**il est impératif de remédier au phénomène de congestion des appels d'offres** qui se profile dans les années qui viennent. **Autrement**, contrairement aux attentes qu'elle suscite, **l'ouverture du marché pourrait aboutir à une situation perdant-perdant** pour les autorités organisatrices comme pour les usagers.

Sans que ce soit une solution suffisante pour régler cette problématique, **une meilleure coordination entre les autorités organisatrices et leurs calendriers de mises en concurrence respectifs pourrait permettre de lisser davantage la procédure.**

C'est notamment ce que soulignait la Cour des comptes dans son rapport de 2024 précité. En effet, selon elle, *« une plus grande concertation entre les régions quant à leurs calendriers respectifs d'appels à la concurrence serait souhaitable : à partir de 2026 et à l'approche de l'échéance légale, le risque d'une multiplication d'appels à la concurrence simultanés est réel ».*

Cet avis est partagé par l'ART selon laquelle, *« l'absence d'un calendrier d'ouverture partagé et coordonné au niveau national constitue un facteur dissuasif pour les entreprises ferroviaires, qui peinent à anticiper les besoins, mobiliser les ressources et planifier leurs investissements »¹.*

¹ Réponses de l'ART au questionnaire des rapporteurs.

L'ART recommande une meilleure coordination des calendriers d'ouverture à la concurrence des différentes autorités organisatrices

Dans sa décision n° 2024-038 du 28 mai 2024¹, l'Autorité a recommandé que les autorités organisatrices de la mobilité (AOM) se concertent pour établir un calendrier échelonné de lancement des appels d'offres, et s'accordent sur des formats standardisés de documents à remettre dans les dossiers de soumission. **Ce lissage dans le temps et l'harmonisation des exigences visent à garantir une mobilisation continue des entreprises ferroviaires, tout en évitant une « congestion » des capacités de réponse des opérateurs.**

Des échanges réguliers entre régions, et avec l'État pour les lots d'intérêt national, sont nécessaires afin de donner aux entreprises ferroviaires une meilleure visibilité et de sécuriser une concurrence effective.

Anticiper, publier des calendriers et les respecter constitue un levier essentiel pour préserver l'attractivité des marchés. En donnant aux opérateurs une visibilité pluriannuelle sur les appels d'offres, les autorités organisatrices facilitent la préparation industrielle et financière des candidats, ce qui permet de maintenir une diversité d'offres et de maximiser les effets positifs attendus de l'ouverture à la concurrence. Par ailleurs, des calendriers fiables et tenus permettent aux opérateurs d'organiser leurs ressources et renforcent la crédibilité des appels d'offres, condition essentielle pour maintenir une concurrence effective.

Source : réponses de l'ART au questionnaire des rapporteurs

Sur le principe, les régions sont favorables à renforcer la coordination entre autorités organisatrices sur la question des calendriers de mise en concurrence. Cependant, en pratique, en l'état actuel du droit et de l'obligation de mise en concurrence imposée à l'échéance de chaque convention, cette coordination se heurte à des obstacles et ses effets s'en trouveront limités. C'est notamment ce que la région Sud a indiqué aux rapporteurs (voir encadré ci-dessous).

¹ *Décision n° 2024-038 du 28 mai 2024 portant adoption de lignes directrices relatives aux dérogations au principe d'attribution concurrentielle de services conventionnés de transport de voyageurs prévues par le règlement n° 1370/2007 du 23 octobre 2007*

Les améliorations utiles qui résulteront du renforcement de la coordination entre autorités organisatrices seront limitées par les contraintes juridiques de l'encadrement normatif actuel

La **coordination** entre régions sur le calendrier prévisionnel des appels d'offres, **pourrait apparaître utile et souhaitable**, dans la mesure où elle **permettrait de mieux répartir dans le temps les consultations, d'éviter la saturation du marché** lorsque plusieurs lots sont publiés simultanément, **de favoriser une participation plus large des opérateurs et de renforcer la densité concurrentielle**. Cette logique rejoindrait d'ailleurs la stratégie adoptée à son échelle par la région Sud, qui a échelonné ses propres appels d'offres dès 2019 afin de faciliter la mise en concurrence et de garantir une meilleure attractivité des consultations.

Cependant, la **coordination entre régions se heurte à une contrainte majeure : les orientations politiques de chaque exécutif, les délais réglementaires, les impératifs de renouvellement des conventions existantes, et les calendriers d'investissement** (ateliers, matériel roulant, infrastructures) propres à chaque territoire.

Ces éléments limitent concrètement la possibilité d'harmoniser pleinement les calendriers, chaque région demeurant dépendante de ses échéances politiques, contractuelles et techniques.

Source : réponses de la région Sud au questionnaire des rapporteurs

S'ils estiment qu'une meilleure coordination entre autorités organisatrices est nécessaire pour optimiser le calendrier de mises en concurrence des services ferroviaires conventionnés, **les rapporteurs considèrent qu'elle ne règlera pas à elle seule la problématique**. En complément, **il est indispensable d'utiliser une dérogation spécialement prévue par le droit de l'Union européenne** en cas de saturation du marché face à un nombre trop important d'appels d'offres simultanés (voir *infra*).

En outre, dans le strict respect du principe de libre administration des collectivités territoriales, et parce qu'il exerce lui-même la mission d'autorité organisatrice pour les lignes Intercités, **l'État, à travers la DGITM, devrait inciter davantage à l'approfondissement de cette coordination en assumant un vrai rôle de facilitateur**, en concertation notamment avec l'association Régions de France.

3. Pour desserrer le calendrier des appels d'offres, il est devenu impératif, pour certains lots de TER, d'appliquer une dérogation temporaire à l'obligation d'ouverture à la concurrence prévue par le droit de l'Union européenne

Les normes européennes¹ prévoient certaines dérogations limitées et spécifiques au principe d'obligation de mise en concurrence qui s'applique depuis le 25 décembre 2023 à l'échéance de chaque convention de service ferroviaire conventionné. Ainsi, une absence de mise en concurrence peut être justifiée pour **des contrats de faible valeur² ou de faible volume³, par des critères de performance liés aux spécificités des lignes** considérées ou encore par **des mesures d'urgence** visant à assurer la continuité du service.

Introduit par le règlement (UE) 2016/2338 du 14 décembre 2016, le **3 bis** de l'article 5 du règlement (CE) 1370/2007 du 23 octobre 2007⁴ prévoit par ailleurs qu'il peut être dérogé à la mise en concurrence d'un service ferroviaire conventionné **en cas de « circonstances exceptionnelles dans lesquelles un certain nombre de procédures de mise en concurrence organisées par l'autorité compétente ou d'autres autorités compétentes sont déjà en cours et pourraient affecter le nombre et la qualité des offres susceptibles d'être reçues si le contrat fait l'objet d'une mise en concurrence »**. L'article L. 2121-17 du code des transports prévoit que cette dérogation soit soumise à l'avis conforme de l'ART.

Dans une décision du 28 mai 2024⁵, l'ART a précisé les lignes directrices qu'elle appliquerait pour fonder son avis si des dérogations de ce type lui étaient demandées. L'ART apprécierait ces demandes en **deux temps**.

Premièrement, elle vérifierait si, au niveau national, le nombre d'appels d'offres simultanés est tel *« que cela puisse affecter le nombre et la qualité des offres susceptibles d'être reçues si le contrat fait l'objet d'une mise en concurrence »*. Dans les conditions de marché actuelles et au regard du nombre d'entreprises ferroviaires susceptibles de candidater pour des lots de services conventionnés, l'ART estime qu'**à partir de cinq appels d'offres concomitants au niveau national**, la pertinence d'une dérogation pourrait être envisagée.

Deuxièmement, une fois cette première condition remplie, l'ART procédera à *« une appréciation au cas par cas prenant notamment en considération :*

- le nombre précis d'appels d'offres en cours et l'avancement de chacun ;

¹ Le règlement (UE) 2016/2338 du 14 décembre 2016 précité venant modifier le règlement (CE) 1370/2007 du 23 octobre 2007.

² Une valeur annuelle inférieure à 7,5 millions d'euros.

³ Moins de 0,5 million de train-km.

⁴ Relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route.

⁵ Décision de l'ART n° 2024-038 du 28 mai 2024 portant adoption de lignes directrices relatives aux dérogations au principe d'attribution concurrentielle de services conventionnés de transport de voyageurs prévues par le règlement n° 1370/2007 du 23 octobre 2007.

*- ainsi que les mesures prises par l'autorité organisatrice pour éviter de faire face à une telle situation d'engorgement, telles que l'échelonnement du calendrier d'ouverture à la concurrence, les diligences faites pour assurer le respect du calendrier initial, le nombre de lots déjà attribués après mise en concurrence et **les démarches de concertation entreprises avec d'autres autorités organisatrices en vue de coordonner les procédures** ».*

Pour les rapporteurs, du fait de la congestion manifeste du calendrier prévisionnel des appels d'offres au niveau national, en particulier entre les années 2027 et 2031, **l'application de cette dérogation temporaire à l'obligation de mise en concurrence pour certaines conventions TER arrivant à échéance dans les années à venir est devenue incontournable.**

Elle suppose bien étendu, au préalable, et comme le souligne l'ART dans sa décision du 28 mai 2024, **une concertation nationale entre l'ensemble des autorités organisatrices régionales et l'État afin d'établir la stratégie la plus optimale** en la matière et, notamment, de **déterminer quelles conventions de gré à gré devront faire l'objet d'une dérogation** afin d'être prolongées de quelques années supplémentaires de façon à alléger le calendrier de mise en concurrence des lots TER et permettre qu'une densité concurrentielle suffisante puisse s'exprimer lors des différentes procédures.

Recommandation : pour que la mise en concurrence puisse réellement s'effectuer dans toutes les régions et que celles-ci puissent bénéficier des gains d'efficacité 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.

IV. À CE JOUR, LES PRINCIPAUX RISQUES DE « BALKANISATION » DU SYSTÈME N'ONT PAS ÉTÉ RÉGLÉS

A. UN RISQUE D'ÉCLATEMENT DES ACTIVITÉS DE DISTRIBUTION ET DE BILLETTE QUI AFFECTERAIT LA LISIBILITÉ DE L'OFFRE

Les enjeux de distribution et de billettique sont une autre des problématiques liées à la fragmentation du système ferroviaire résultant de l'ouverture à la concurrence **à avoir été très largement ignorées** jusqu'à aujourd'hui. **Pourtant**, cette question est, d'une part, **déterminante en termes de lisibilité et d'attractivité de l'offre ferroviaire** pour les voyageurs et, d'autre part, **tout sauf négligeable en matière d'investissements pour les autorités organisatrices**. En effet, la région Sud a signalé aux rapporteurs que la mise en œuvre d'un système d'information et de billettique a représenté pour elle **un investissement de 40 millions d'euros**.

L'article 28 de la loi d'orientation des mobilités (LOM) précitée permet aux autorités organisatrices de prendre en charge les opérations de distribution des billets et de fournir les services numériques multimodaux qu'il prévoit. Aujourd'hui, **chaque autorité organisatrice régionale développe sa propre billettique et investit dans sa propre plateforme de distribution sans que l'interopérabilité entre leurs systèmes respectifs ne soit assurée**. Or, si ces systèmes ne sont pas rendus interopérables, **les voyages interrégionaux s'en trouveront sérieusement complexifiés**. Ils perdront nécessairement en lisibilité et en attractivité pour les usagers **au détriment du nécessaire report modal** vers le train.

À ce titre, entendue par les rapporteurs, l'Union des transports publics et ferroviaires (UTPF) ne cache pas une certaine inquiétude et souligne l'absence préjudiciable de prise en compte des enjeux d'interopérabilité des systèmes de billettique régionaux : *« la désynchronisation du calendrier des régions et la diversité des partis pris, politiques (par exemple sur la place de la multimodalité dans les nouveaux systèmes) et techniques, ne facilitent pas l'émergence de standards communs et pourraient conduire à un morcellement du système pour les voyageurs, comme pour les entreprises ferroviaires »*¹.

¹ Réponses de l'UTPF au questionnaire des rapporteurs.

À défaut d'interopérabilité, la fragmentation des systèmes de distribution-billettique entre autorités organisatrices complexifiera les parcours interrégionaux

Dans le contexte de l'ouverture à la concurrence, **les conseils régionaux développent leurs propres systèmes de distribution** afin d'assurer la continuité de la vente de leurs titres quel que soit les opérateurs qui seront retenus sur son territoire. Cette approche est pertinente car elle permet en outre l'intégration des autres mobilités disponibles sur le territoire régional (notamment les cars interurbains et transports urbains).

Si elle est une nécessité pour permettre la coexistence de plusieurs exploitants dans une même région, cette tendance se traduira toutefois par **une fragmentation de la distribution ferroviaire en autant de systèmes qu'il y a de régions, ce qui complexifiera les parcours des voyageurs interrégionaux**. Un client qui voudra voyager d'une région à une autre et aura acheté son billet dans sa gare de départ pourra rencontrer des difficultés à modifier son horaire de retour lorsqu'il sera dans la région voisine.

Pour résoudre cette difficulté, il faudrait interfacier les différents systèmes régionaux de distribution et prévoir tous les contrats correspondants, ce qui serait très coûteux pour les finances publiques.

Source : réponses de SNCF Voyageurs au questionnaire des rapporteurs

Dans son étude précitée de 2022 relative à l'ouverture à la concurrence du secteur ferroviaire, l'ART recommandait « *d'atténuer les risques engendrés par la fragmentation de systèmes de billettique en termes de complexité accrue pour les voyageurs et de duplication d'investissements conséquents* ». Le rapport d'octobre 2025 de l'Assemblée nationale sur le rôle du transport ferroviaire dans le désenclavement des territoires soulignait quant à lui que « *dans l'intérêt des usagers, il est nécessaire de mener une réflexion d'ensemble sur l'organisation de la billettique et du système tarifaire. Un besoin de structuration émerge avec l'entrée sur le marché de plusieurs nouveaux opérateurs et la montée en puissance des régions comme autorités organisatrices de la mobilité* ».

Pourtant, si ce sujet a été trop longtemps ignoré et qu'il aurait été préférable de le traiter bien en amont, avant que les autorités organisatrices ne se lancent toutes dans des investissements souvent très conséquents, **les rapporteurs observent qu'il n'existe pas de fatalité.**

C'est notamment ce que leur a indiqué la société Transdev : « *l'expérience étrangère montre que concurrence et intégration ne sont pas incompatibles. Ce risque peut être minimisé si les (...) régions développent des plateformes billettiques interopérables et si une coopération renforcée est mise en place entre autorités organisatrices* »¹.

Dans son étude de 2022, l'ART estimait notamment que « *des réflexions pourraient être engagées entre autorités organisatrices des mobilités, par exemple au niveau de Régions de France, sur la mise en place d'un groupement d'intérêt public (GIP) leur permettant de mutualiser leurs efforts pour développer des systèmes de*

¹ Réponses de la société Transdev au questionnaire des rapporteurs.

billettique performants et répondant aux besoins d'interopérabilité avec les autres systèmes de transport public ».

Pour la Fédération nationale des associations d'usagers des transports (FNAUT), l'exemple allemand aurait pu servir de modèle. En effet, en Allemagne, un pays européen pionnier en matière d'ouverture à la concurrence, la distribution des titres de transport ne pose aucune difficulté aux voyageurs. Exploité par *Deutsche Bahn (DB) Station und Service*, l'équivalent de Gare et Connexions, **un agrégateur national**, assorti d'une chambre de compensations, assure la distribution des billets vendus par l'ensemble des opérateurs et des autorités organisatrices. De ce fait, les répercussions de la concurrence sur les questions de distribution-billettique sont parfaitement transparentes pour les voyageurs. **La Suisse a également créé un agrégateur national** qui, non seulement distribue les billets de l'ensemble des entreprises ferroviaires, mais permet également aux usagers d'acquérir un seul et même billet pour un voyage opéré par plusieurs exploitants. D'après la FNAUT, ce système est un modèle de limpidité et de fluidité pour les voyageurs. Autre exemple, **en Norvège, une plateforme publique** créée en 2016, baptisée *Entur*, **distribue l'offre de transport de l'ensemble des opérateurs** présents sur le territoire national, **assure l'information des voyageurs et assure le rôle de planificateur de voyage** intégré.

Pour les trains Intercités, la DGITM a indiqué aux rapporteurs souhaiter passer un marché avec un prestataire, gestionnaire de l'inventaire et des titres (GIT), qui assurerait la vente de l'ensemble des billets quelque soit l'opérateur. **Cette formule pourrait préfigurer un dispositif public d'intégration** avec la perspective à terme d'évoluer vers un système de « titre unique ». L'UTPF a signalé aux rapporteurs que cette formule pourrait en effet servir de modèle à la distribution des billets TER.

Il est à noter que **des plateformes numériques privées indépendantes**, la plus connue étant *Trainline*, commercialisent déjà les billets ferroviaires des différents opérateurs et des services des différentes autorités organisatrices. Néanmoins, à ce jour, la plateforme de SNCF Voyageurs, *SNCF Connect*¹, occupe une position très dominante dans la distribution des billets en France.

Après un premier échec en 2022, la Commission européenne vient de proposer le 13 mai dernier un projet de règlement² qui a vocation à traiter les enjeux de la distribution des billets de train.

Par ailleurs, en décembre 2025, **la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat a lancé une mission d'information relative à la billettique dans le domaine des transports** pour

¹ Qui, si elle ne commercialise pas les billets de tous les concurrents de SNCF Voyageurs vend néanmoins les billets de Transdev pour la ligne TER Nice-Toulon-Marseille.

² Dit « SDBTR » pour Single Digital Booking and Ticketing Regulation.

« appréhender les conséquences de la démultiplication de l'offre de transport qui s'annonce, tant pour les usagers que pour les autorités organisatrices de la mobilité, et formuler des propositions réalistes afin d'accompagner cette mutation »¹. Elle aura donc notamment vocation à **proposer des solutions visant à éviter que le système de distribution-billettique ferroviaire ne diverge au point de devenir incompréhensible pour les usagers et de nature à compromettre l'appétence pour le train et l'impératif de report modal.**

À l'initiative des rapporteurs de cette mission, dans le cadre de l'examen du projet de loi-cadre relatif au développement des transports, le Sénat a adopté une disposition visant à obliger, à compter du 31 décembre 2027, la plateforme SNCF *Connect* à commercialiser les billets de l'ensemble des entreprises ferroviaires.

B. UNE MENACE SUR LA FLUIDITÉ DES VOYAGES QUI NUIRAIT À L'ATTRACTIVITÉ DU TRAIN

La fragmentation du système ferroviaire résultant de la concurrence et la cohabitation de différents opérateurs risquent d'affecter sensiblement la fluidité des voyages pour les passagers. Or, cet élément est **un facteur déterminant de l'attractivité du mode ferroviaire**. Si l'ouverture à la concurrence se traduisait par un recul en la matière, l'appétence des français pour le train serait fragilisée. Pour autant, **les rapporteurs constatent avec regret que, là encore, aucun cadre clair n'a été établi** en la matière. Sur cette question pourtant majeure, le flou règne.

Le traitement des « accidents de parcours », les règles de correspondances ou d'indemnisation des passagers entre opérateurs différents exploitant des services d'autorités organisatrices distinctes n'ont pas été définis à ce jour². En effet, comme l'a signalé SNCF Voyageurs aux rapporteurs (voir encadré ci-après), **les règles actuelles de protection et d'indemnisation des passagers en cas de perturbations sont inadaptées à un système devenu concurrentiel**. Curieusement, **leur évolution n'a pas été anticipée** par les autorités publiques.

Ainsi, en l'état actuel des normes, pour un retard cumulé identique subi par un passager au cours d'un trajet avec correspondance, **les mesures de compensation diffèrent selon que l'ensemble du voyage a été opéré par un même opérateur ou bien par deux entreprises ferroviaires différentes**. Dans le second cas, alors que le passager se trouve pourtant dans une situation strictement identique à la première, sa protection sera moindre.

¹ Site internet du Sénat.

² Les régions ont conscience de cette lacune manifeste qui ferait à terme courir le risque d'une désaffection des voyageurs. Ainsi, la région Sud a-t-elle signalé aux rapporteurs, en réponse à leur questionnaire, « qu'il manque aujourd'hui un cadre national clair pour que les correspondances à assurer entre opérateurs différents soit traitées de façon transparente pour les voyageurs et dans des conditions acceptables pour les autorités organisatrices régionales »

SNCF Voyageurs souligne l'inadaptation des règles de protection des voyageurs en cas « d'incidents de parcours » à la réalité d'un marché devenu concurrentiel

Le règlement européen sur les droits des voyageurs ferroviaires (dit « PRR » pour *Passenger Rights Regulation*) **impose des règles d'indemnisation en cas de perturbations**. Le règlement est centré sur la notion de « billet direct », qui désigne l'ensemble des titres de transport achetés lors d'une même transaction et permettant un voyage en correspondance sur des trajets opérés par une même entreprise ferroviaire (et/ou une de ses filiales). Son objet est de garantir aux voyageurs une assistance et une compensation basées sur le retard cumulé à l'arrivée et sur le coût total du billet : le règlement dispose ainsi que **le voyageur a droit à une compensation lorsqu'il subit un retard cumulé à l'arrivée supérieur à 60 minutes**.

Cela signifie que **SNCF Voyageurs est désormais tenue d'indemniser ses voyageurs qui effectuent un trajet en correspondance TGV-TER SNCF Voyageurs lorsque le retard cumulé à l'arrivée est supérieur à 60 minutes**. Ce droit à indemnisation n'existera en revanche pas dans le cas d'un trajet TGV-TER « nouvel entrant », dès lors que les deux parties du trajet auront été opérées par deux entreprises ferroviaires différentes.

Cette situation présente plusieurs risques d'iniquité. D'une part, à ce jour, SNCF Voyageurs est le seul opérateur susceptible de commercialiser des « billets directs » et donc de supporter les coûts induits par ce dispositif d'indemnisation. D'autre part, à l'heure où de plus en plus de régions encaissent directement les recettes des billets, il est curieux de faire porter à l'exploitant le remboursement d'une quote-part de ces recettes qu'il n'a pas lui-même encaissées.

Cette situation induit également **un manque de lisibilité pour le voyageur et un risque d'image pour les régions**. En effet, **un voyageur ayant une correspondance entre un TGV et un train régional ne bénéficiera pas des mêmes droits selon que le TER sera exploité par SNCF Voyageurs ou par un nouvel entrant**. Alors que la marque « TER » disparaît au profit des marques régionales (qui ne font plus apparaître que très marginalement le nom de l'exploitant), cette situation sera difficilement compréhensible par les voyageurs et risque de rejaillir négativement sur l'image des Régions et de leurs marques de mobilité.

Source : réponses de SNCF Voyageurs au questionnaire des rapporteurs

La Commission européenne vient de proposer le 13 mai dernier une révision du règlement du 29 avril 2021 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires¹ qui pourrait notamment traiter ces questions.

Outre le traitement des perturbations, **l'enjeu de la fluidité des voyages pose aussi la question des parcours TER interrégionaux** qui feront intervenir plusieurs autorités organisatrices et potentiellement plusieurs contrats le cas échéant opérés par différentes entreprises ferroviaires.

La région Occitanie a notamment fait part aux rapporteurs de sa préoccupation forte sur la question, considérant que ces liaisons interrégionales demeuraient **un impensé de l'ouverture à la concurrence**. Dans les réponses à leur questionnaire, celle-ci leur a ainsi signalé que « de nombreuses questions se posent en termes d'interopérabilité et de continuité des services pour les liaisons interrégionales, en particulier du fait de systèmes

¹ Règlement (UE) 2021/782 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2021 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires.

*technologiques et de niveaux de services garantis différents. Les liaisons interrégionales fruit du transfert de la compétence en 2001 et conventionnées par une ou deux régions, sont clairement **un angle-mort du corpus législatif afférent à l'ouverture à la concurrence, avec un risque majeur de perte de liaisons directes au détriment des voyageurs** ».*

L'ouverture à la concurrence fait peser un véritable risque sur la continuité de certaines lignes TER interrégionales directes. Souligné dans le rapport d'octobre 2025 de l'Assemblée nationale sur le rôle du ferroviaire dans le désenclavement des territoires, il a été soulevé par plusieurs acteurs du secteur entendus par les rapporteurs au cours de leurs travaux.

À ce jour, **seule une coopération approfondie et institutionnalisée entre régions semble à même d'éviter cet écueil.** C'est notamment l'avis de la société Transdev pour laquelle *« la préservation d'une gestion optimisée des services interrégionaux suppose une coopération institutionnalisée entre les Régions concernées. Des contrats-cadres interrégionaux, appuyés sur des outils numériques de suivi de la fréquentation et des flux, permettraient d'ajuster l'offre et d'éviter les silos territoriaux »*¹.

Reconnaissant elle aussi le risque que fait peser l'ouverture à la concurrence sur la pérennité des lignes TER interrégionales, l'ART recommande aux régions d'instaurer entre-elles des coopérations *ad hoc* approfondies nécessaires pour conduire de manière conjointe l'ensemble du processus de mise en concurrence des services concernés puis le pilotage du contrat attribué (voir l'encadré ci-après). Les rapporteurs notent que **ce type de gouvernance exigeante ne va pas de soi et reste conditionné aux bonnes volontés et aux réalités locales.**

¹ Réponses de la société Transdev au questionnaire des rapporteurs.

Menacée par l'ouverture à la concurrence, la pérennité des lignes TER interrégionales passe par des coopérations renforcées entre autorités organisatrices

L'ouverture à la concurrence complexifie la gestion des lignes interrégionales. Alors qu'un opérateur unique (SNCF Voyageurs) assurait jusqu'ici l'exploitation des services conventionnés sur l'ensemble des régions traversées, la mise en concurrence interdit de reconduire automatiquement ce schéma et empêche la coexistence de plusieurs exploitants sur une même relation.

La coordination entre régions devient indispensable à chaque étape. La passation des appels d'offres, la définition de l'offre, le renouvellement du matériel roulant et l'organisation de la maintenance exigent des choix communs. Sans un accord préalable, il est difficile d'assurer la continuité du service et la cohérence des dessertes entre deux autorités organisatrices.

Pour ce faire, **une gouvernance ad hoc doit être mise en place.** L'attribution des contrats suppose qu'une région (chef de file) prenne l'initiative ou que les régions s'organisent, par exemple en créant une structure ad hoc, afin de piloter le dialogue avec les candidats, harmoniser les exigences contractuelles et garantir la continuité des obligations de service public.

Source : réponses de l'ART au questionnaire des rapporteurs

Dans ses réponses à leur questionnaire, la DGITM a également souligné aux rapporteurs le caractère stratégique d'organiser des coopérations solides entre régions dans la perspective d'assurer la continuité des liaisons interrégionales actuelles. Elle estime ainsi que, « *dans les procédures d'ouverture à la concurrence de services interrégionaux, il peut apparaître opportun d'organiser un groupement de commande entre autorités organisatrices concernées pour assurer la procédure de passation comme le suivi de l'exécution du contrat attribué. À défaut, les autorités organisatrices concernées peuvent définir leurs rôles respectifs dans l'organisation du service interrégional dans le cadre d'une convention conclue en application de l'article L. 2121-6 du code des transports¹* ».

De premiers exemples de coordination de cette nature ont été mis en œuvre par des régions afin de mettre en concurrence des lots « communs ». C'est notamment le cas du **lot dit « Étoile Mancelle »** reliant Caen à Tours ou Le Mans qui a fait l'objet d'une **mise en concurrence coordonnée entre les régions Pays de la Loire et Normandie.**

Plusieurs configurations peuvent exister, **une région étant parfois susceptible de piloter seule un service interrégional** moyennant des transferts financiers convenus avec la région limitrophe associée. Ainsi, sur ce modèle, la région Pays de la Loire a-t-elle conclu une convention avec la région Centre-Val-de-Loire pour se voir confier par cette dernière le soin d'organiser

¹ Une convention qu'une région peut passer avec une autre région limitrophe ou IDFM pour une liaison ferroviaire qui se prolonge au-delà de son ressort territorial.

les services proposés sur la liaison interrégionale Le Mans – Château-du-Loir – Tours pendant la durée du contrat de service public mis en concurrence¹.

Dans un cadre transfrontalier cette fois-ci, **la région Grand-Est s'est quant à elle coordonnée**, sous la forme d'un groupement de commande, **avec trois Länder² et deux groupement intercommunaux³ allemands** pour organiser deux appels d'offres commun.

C. L'OUVERTURE À LA CONCURRENCE IMPOSE UNE VISION STRATÉGIQUE ET COORDONNÉE DES ENJEUX RELATIFS AU MATÉRIEL ROULANT DES SERVICES CONVENTIONNÉS

1. Devenir propriétaire de leur parc de matériel roulant ferroviaire et en assurer la gestion n'est pas une mission anodine pour les autorités organisatrices

L'article 21 de la loi de 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire prévoit que **les matériels roulants utilisés pour les besoins d'un service conventionné**, par exemple les rames de TER pour les régions, **sont « transférés à l'autorité organisatrice concerné à sa demande et dans un délai raisonnable qu'elle fixe »⁴**. Il est précisé que ce transfert est effectué en échange d'une indemnité égale à la valeur nette comptable de ces matériels, nette des subventions versées auparavant par lesdites autorités organisatrices. Dans la mesure où, dans le système qui prévalait, **ces autorités finançaient intégralement l'acquisition de ces rames par SNCF Voyageurs**, elles ne versent en réalité aucune indemnité lors de ces transferts de propriété du principal outil de production des services ferroviaires conventionnés.

Les autorités organisatrices, notamment les régions, estiment que ce transfert est en réalité **une forme de normalisation** de la situation qui prévalait auparavant, une normalisation qui doit notamment leur permettre de **disposer d'une véritable connaissance et d'une maîtrise d'un parc de matériel roulant qu'elles financent**.

Certaines autorités organisatrices, notamment la région Hauts-de-France, soulignent à ce titre le caractère très insatisfaisant de la situation antérieure dans laquelle, **en raison d'une asymétrie d'information avec l'opérateur historique et de défauts de transparence, les régions n'avaient qu'une connaissance très superficielle de ce parc**, de son état et de ses conditions de maintenance. La région Hauts-de-France a notamment indiqué aux rapporteurs que, selon elle, la problématique des rames amiantées, extrêmement pénalisante pour les régions concernées (décrite

¹ Dix ans à compter de 2031.

² Les Länder de Sarre, de Bade-Wurtemberg et de Rhénanie-Palatinat.

³ Les groupements intercommunaux du sud et du nord de la Rhénanie-Palatinat.

⁴ La loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire en avait déjà ouvert la possibilité mais peu de régions s'en étaient alors saisies.

infra) découverte très récemment par les autorités organisatrices, quand bien même le sujet était connu de SNCF Voyageurs, est symptomatique de cette situation¹.

Comme précisé *supra*, **en matière de matériel roulant ferroviaire aussi, l'ouverture à la concurrence se traduit nécessairement par des formes de désoptimisation** économique liées notamment au fait que, **jusqu'à présent, l'opérateur unique, SNCF Voyageurs, était en capacité d'optimiser et de mutualiser la gestion de ses parcs** de matériel entre différents lots d'une même région, voire, le cas échéant, dans certaines conditions, entre régions. Cette souplesse ne sera plus possible dans le nouveau système hérité de l'ouverture du marché. Mise en évidence par les autorités organisatrices elles-mêmes, comme par exemple la région Grand-Est (voir encadré ci-après), cette forme de désoptimisation économique avait aussi été soulignée par l'IGF et l'IGEDD dans leur rapport précité relatif au financement des AOM. Les inspections soulignaient ainsi en janvier 2025 que « *des investissements en matériel roulant supplémentaire peuvent également être nécessaires, le matériel roulant n'étant plus mutualisé entre les lots* ».

¹ En réponses à leur questionnaire, la région Hauts-de-France a ainsi indiqué aux rapporteurs que le transfert du matériel roulant des TER n'est en réalité qu'une « normalisation de la situation existante, puisque ces actifs ont été financés quasi-intégralement par la région, sans pour autant qu'elle puisse en disposer pleinement, notamment sans qu'elle puisse parfaitement connaître son état réel. La problématique liée à des séries « amiantées » non transférables en sont un parfait exemple. La région a financé des opérations mi-vie il y a moins de dix ans sur ces matériels sans savoir que ces séries pouvaient contenir de l'amiante. La région a été maintenue en asymétrie d'information ».

La région Grand-Est souligne le phénomène de désoptimisation de la gestion des rames TER qui résulte de l'ouverture à la concurrence du marché ferroviaire

L'ouverture à la concurrence et l'allotissement des contrats ferroviaires entraînent **une perte de cohérence dans l'organisation actuelle de la maintenance et de la chaîne d'approvisionnement** du matériel roulant.

Jusqu'à présent, SNCF Voyageurs disposait d'une **vision intégrée du parc régional, lui permettant de déployer une stratégie globale d'optimisation** des besoins en maintenance, pièces détachées et investissements matériels.

Avec la multiplication des opérateurs ferroviaires, les régions doivent désormais anticiper le risque d'éclatement des ressources, des outils logistiques et des flux d'approvisionnement. **Sans mutualisation, les coûts unitaires augmentent, les délais s'allongent et la production peut être fortement pénalisée.**

Source : réponses de la région Grand-Est au questionnaire des rapporteurs

Si elle normalise en effet la situation qui prévalait auparavant et doit permettre aux régions de maîtriser des actifs à haute valeur pour leur budget pour lesquels elles investissent des dizaines, voire des centaines de millions d'euros ainsi que d'assurer pleinement les prérogatives qui vont avec leur rôle d'autorité organisatrice, **la prise en charge de la gestion du parc de matériels roulants ferroviaires n'en constitue pas moins l'une des missions complémentaires les plus lourdes financièrement et les plus complexes techniquement** qu'elles auront à assumer dans le cadre du nouveau système.

Elle implique d'avoir une vision précise concernant l'intégralité du cycle de vie du parc de matériels roulants afin de le gérer de façon optimisée, de sa conception jusqu'à sa fin de vie. Elle suppose aussi d'accorder une attention méticuleuse à l'état de ce parc et d'assurer sa maintenance patrimoniale. Toutes ces tâches relèvent de missions stratégiques, aux enjeux financiers substantiels compte-tenu de la valeur de ces actifs. Or, elles étaient très largement étrangères aux autorités organisatrices dans le système qui prévalait à l'ouverture à la concurrence.

Par ailleurs, le nouveau système est également générateur de **nouvelles interfaces** et par là des **coûts de transaction à mettre au débit du bilan économique de l'ouverture à la concurrence**. C'est notamment ce qu'a signalé SNCF Voyageurs aux rapporteurs : *« ce transfert de propriété induit une rupture d'intégration de la chaîne besoin - conception - acquisition / conduite de marché - réception - pilotage du cycle de vie du matériel roulant (gestion patrimoniale sur toute la durée de vie, maintenance opérationnelle, revente ou démantèlement). Cette chaîne était assurée en totalité et en continuité par SNCF Voyageurs dont les rôles de propriétaire, détenteur, exploitant et mainteneur étaient confondus. Désormais ces rôles peuvent être répartis entre plusieurs acteurs. L'exercice de ces*

fonctions par différents acteurs va créer des interfaces, donc des coûts supplémentaires et une rigidification du fonctionnement du système qui en serait moins productif »¹.

Dans leur rapport de janvier 2025 sur le financement des AOM, l'IGF et l'IGEDD estimaient cependant qu'il est encore trop tôt pour savoir si la prise en charge par les autorités organisatrices de la gestion de leurs parcs de matériels roulants sera financièrement plus ou moins avantageuse que le système dans lequel cette compétence était assurée par l'opérateur historique monopolistique. Les inspections estiment en effet dans leur rapport que « *la prise de possession progressive du matériel roulant par les régions a des impacts variables (...) dont les effets de moyen/long terme sont difficilement quantifiables à ce stade, par rapport au coût de portage facturé jusqu'alors par la SNCF* ».

Il est à noter qu'il existe **des alternatives à la propriété d'un parc de matériel roulant et à la responsabilité de sa gestion** qui va avec. Il peut s'agir notamment de **la location** de rames. C'est par exemple **le choix qui a été effectué par l'État pour les trains de nuit**. Cette option **permet, d'une part**, et c'était là la principale motivation pour l'État dans une période de très forte contrainte budgétaire, **de ne pas avoir à acquitter immédiatement d'importantes dépenses d'investissement** pour commander des rames neuves à un constructeur, **et, d'autre part, de déléguer aux loueurs la responsabilité de la gestion du parc** de matériel roulant et de sa maintenance lourde.

Ainsi, pour la location de nouvelles rames dédiées aux lignes domestiques de trains de nuit, l'État, *via* la DGITM, a-t-il lancé un appel d'offres en février 2025. **Plus d'un milliard d'euros de crédits d'autorisations d'engagement** ont été ouverts à ce titre sur le programme 203 « Infrastructures et services de transport » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » du budget de l'État. L'État prévoit de signer le contrat en 2026. **Les versements effectifs à l'entreprise de location**, sous formes de loyers, devraient représenter environ **70 millions d'euros par an pendant quinze ans** à compter de la mise à disposition des rames, prévue en 2030. Ainsi, l'État serait-il engagé auprès du loueur désigné **jusqu'en 2045**. Il est à noter cependant, comme le fait notamment valoir l'ART (voir encadré ci-après), que **ce modèle, s'il permet de lisser dans le temps l'effort budgétaire, conduit en principe à un coût cumulé plus élevé pour la personne publique**.

¹ Réponses de SNCF Voyageurs au questionnaire des rapporteurs.

Pour les rames des lignes de trains de nuit domestiques, l'État a fait le choix de recourir à une entreprise de location de matériel roulant ferroviaire

Les modalités de gestion et de financement des TET de nuit envisagées par l'État apparaissent singulières, dans la mesure où le recours à la location de matériels roulants de transport de voyageurs constitue une pratique exceptionnelle en France. Le ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation a publié au Bulletin officiel des annonces des marchés publics, le 18 février 2025, **un avis d'appel public à concurrence (AAPC) pour la livraison en tranche ferme, à partir de 2030, de 180 voitures nuit et d'une trentaine de locomotives** en vue de leur mise à disposition auprès de l'exploitant des TET de nuit.

Ce modèle repose sur **un contrat de location de long terme passé avec une société de matériel ferroviaire (ROSCO)**. Concrètement, **l'État ne sera pas propriétaire** de ces matériels roulants, **mais versera annuellement un loyer à la ROSCO** attributaire du marché, à compter de la livraison ou de la mise en service des premiers matériels roulants, prévue en 2030, et ce, **pour une durée de quinze ans**. Celle-ci sera **en charge de la conception, de la construction et du financement du matériel roulant, de la gestion des commandes et de leur exécution avec les constructeurs, de la mise à disposition du matériel roulant auprès du ou des exploitant(s) et de la maintenance lourde de ces matériels**.

Le recours à une ROSCO présente à la fois **des avantages opérationnels et des implications financières** à considérer.

Ce mode de financement **permet à l'État d'éviter un investissement en capital immédiat et de lisser l'effort budgétaire dans le temps**. Il **s'appuie également sur une expertise spécialisée dans la gestion industrielle du matériel roulant**, ce qui peut sécuriser les délais de livraison, la performance du matériel et les conditions de maintenance.

En contrepartie, le coût total sur la durée du contrat est plus élevé, en raison des charges financières et de la rémunération du propriétaire privé. Ce modèle suppose également une vigilance accrue sur la teneur des clauses contractuelles encadrant la disponibilité, la maintenance et les conditions de retour du matériel en fin de contrat.

Source : réponses de l'ART au questionnaire des rapporteurs

Une autre alternative à la propriété du matériel roulant par l'autorité organisatrice peut également consister à **prévoir dans le cahier des charges que l'opérateur apporte son propre matériel**. Toutefois, **cette exigence est de nature à décourager certains exploitants potentiels**. Elle **peut conduire ainsi à réduire la densité concurrentielle des appels d'offres concernés** et, par voie de conséquence, les bénéfices attendus de la concurrence en matière de gains d'efficacité. En outre, en toute hypothèse, **les coûts d'acquisition, d'entretien et de maintenance de ce matériel restent assumés par l'autorité organisatrice**.

C'est notamment **le choix qui a été fait par la région Sud** pour l'exploitation du lot Marseille-Nice attribué à la société Transdev. Pour opérer ce lot qui lui a été confié pour une durée de quinze ans, cette dernière a ainsi commandé des rames à Alstom. Cette commande est intégralement subventionnée par la région. La société Transdev est propriétaire de ces rames. À l'issue du contrat, si un nouvel opérateur venait à être désigné, ce parc sera soit repris en propriété par la région, soit transmis à ce nouvel exploitant.

Enfin, malgré les progrès réalisés ainsi que les obligations légales en la matière, certaines régions¹ considèrent que la transmission aux autorités organisatrices de données par l'opérateur historique « *reste souvent insuffisante* », notamment dans le cadre de la maintenance des matériels roulants, en particulier s'agissant des plannings de maintenance, une information pourtant cruciale. L'ART a également souligné aux rapporteurs qu'il subsiste des difficultés liées aux procédures de transfert de matériel roulant aux régions notamment car il « *suppose de régler des questions complexes de valorisation des actifs (valeur nette comptable, état du parc, financement des opérations de mi-vie) et de couverture des risques liés à l'entretien ou à l'obsolescence* »².

2. Tant pour les industriels que pour les exploitants et les autorités organisatrices, il est impératif de prévenir l'écueil de « l'archipélisation » des modèles de matériels roulants

L'ouverture à la concurrence des services conventionnés fait peser **un risque majeur** sur le secteur ferroviaire : **celui d'une forme « d'archipélisation » des modèles de matériels roulants**. En effet, **si chaque région souhaitait avoir son « propre train », le système deviendrait ingérable**, tant pour les fabricants que pour les exploitants et *in fine*, pour les autorités organisatrices elles-mêmes.

Cette situation se traduirait par **des problèmes voire des blocages du côté des industriels** qui auraient des difficultés à produire de petites séries dans des conditions économiques satisfaisantes et dans des délais acceptables. En conséquence, **les coûts de production se trouveraient nécessairement majorés**. Dans le même temps, **les délais de production et de livraison des commandes en seraient accrus**.

Les exploitants devraient s'adapter, notamment en termes de recrutement de personnels et de formations, à **des matériels roulants potentiellement très différents** les uns des autres. **Des problèmes d'interopérabilité, de maintenance ou encore de production et de disponibilité des pièces de rechanges** interviendraient nécessairement.

In fine, **toutes ces problématiques se répercuteraient sur le coût de production des services et, par voie de conséquence, sur les subventions versées par les autorités organisatrices**.

En effet, dans le modèle qui prévalait à l'ouverture à la concurrence, **SNCF Voyageurs passait de grandes commandes groupées pour le compte de différentes régions** dans un système d'accords-cadres avec les fabricants³. **Du fait de cet écosystème rationalisé, au niveau national il n'existe**

¹ Les régions Sud et Grand-Est ont notamment mises en exergue ce point dans leurs réponses aux questionnaires des rapporteurs.

² Réponses de l'ART au questionnaire des rapporteurs.

³ Alstom et CAF pour le matériel roulant des services ferroviaires conventionnés.

aujourd'hui que deux grandes séries¹ de matériels roulants pour les services ferroviaires conventionnés : **les rames Régiolis et les rames Régio2N** (rames à deux niveaux). Ce modèle assure une **standardisation industrielle** suffisante et génère des **économies d'échelles qui permettent de contenir les coûts et les délais** de fabrication. Par ailleurs, **il assure une interopérabilité des matériels** au niveau national **et rend possible les échanges de rames entre régions**. **La rupture de cet équilibre pourrait s'avérer lourde de menaces** pour l'avenir du système ferroviaire.

En s'appuyant sur les analyses des fabricants, le rapport de l'Assemblée nationale relatif au rôle du transport ferroviaire dans le désenclavement des territoires, estime que **seules IDFM ainsi que les régions Auvergne-Rhône-Alpes, Grand-Est et Hauts-de-France disposeraient de la taille critique pour passer seules des commandes** de rames dans des conditions économiques et industrielles suffisamment optimisées. **Pour les autres régions, d'un point de vue économique et industriel, des groupements de commandes apparaissent nécessaires.**

3. La gestion du stock et de la disponibilité des pièces détachées est également un enjeu majeur de l'ouverture à la concurrence des transports ferroviaires conventionnés

Plusieurs régions ont alerté les rapporteurs sur **l'enjeu majeur bien que méconnu de la gestion du stock et de la disponibilité des pièces détachées** des matériels roulants ferroviaires utilisés pour les services conventionnés, en particulier les TER.

Jusqu'à l'ouverture à la concurrence, **ce rôle était centralisé par SNCF Voyageurs** au niveau national. Désormais, du fait du transfert des matériels roulants aux autorités organisatrices, la gestion des pièces détachées est devenue pour elles **un enjeu stratégique en termes de continuité et de qualité de service**. Or, **sur ce sujet comme sur tant d'autres, rien n'a été anticipé, les régions se retrouvant largement livrées à elles-mêmes.**

Dans sa réponse à leur questionnaire, la région Grand-Est a notamment indiqué aux rapporteurs que *« l'accès aux stocks de pièces spécifiques, souvent détenues ou centralisées par l'opérateur historique, reste insuffisamment transparent. Cette situation engendre des risques de rupture d'approvisionnement, des délais d'intervention prolongés et des surcoûts pour les nouveaux entrants »*. **Les régions sont ainsi conduites à s'adapter à des problématiques qui auraient dû être mieux identifiées et encadrées en amont de la bascule** vers un marché ouvert. La région Grand-Est souligne ainsi que *« dans ce contexte, il est impératif que les régions se dotent de moyens propres pour assurer la gestion des pièces détachées : constitution de stocks stratégiques, mise en place de plateformes logistiques partagées, ou encore élaboration de cahiers des charges communs avec les*

¹ Elles-mêmes décomposées en deux à trois sous-séries.

industriels pour garantir un approvisionnement fiable, mutualisé et économiquement soutenable ».

La région Sud a quant-à-elle signalé aux rapporteurs **la problématique relative aux pièces détachées** de matériels anciens transférés aux autorités organisatrices **qui ne sont plus produites** par les industriels. **SNCF Voyageurs est l'unique entité à disposer d'un stock mutualisé de ces pièces auquel il est nécessaire d'organiser l'accès** pour les autorités organisatrices.

4. Rames TER amiantées : faute d'anticipation de l'État, qui n'a pas activé à temps une dérogation nécessaire, la réglementation européenne place les régions dans une impasse

L'ouverture à la concurrence des transports ferroviaires conventionnés pose une autre difficulté qui n'avait pas été anticipée. Il s'agit de **l'impossibilité, en vertu de la réglementation européenne dite Reach¹, de transférer ou de mettre à disposition des rames suspectées de contenir de l'amiante**. Ce règlement n'autorise le maintien en activité des matériels amiantés, mis en service avant le 1^{er} janvier 2005, que dans le seul cas où le propriétaire dudit matériel en reste l'utilisateur direct. Alors que, dans la situation qui prévalait à l'ouverture à la concurrence, ces rames pourraient continuer à être exploitées jusqu'à leur fin de vie, cette impossibilité de transfert ou de mise à disposition concerne à la fois l'autorité organisatrice, un nouvel entrant mais également la filiale de SNCF Voyageurs qui remporterait le lot concerné. En pratique, **cette situation est ainsi parfaitement incompatible avec toute mise en concurrence des liaisons sur lesquelles ces rames sont utilisées**.

Complètement ignoré jusqu'à ce que les régions demandent le transfert des rames concernées, cette problématique revêt un enjeu considérable pour les autorités organisatrices qui y sont exposées, tant **en termes de continuité des liaisons** sur lesquelles ces matériels sont exploités, **qu'en termes financiers si les régions étaient amenées à devoir remplacer**, par des matériels neufs, **ces rames qu'elles ont payées et qui sont encore en état de fonctionner pour de nombreuses années**.

¹ Règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), instituant une agence européenne des produits chimiques, modifiant la directive 1999/45/CE et abrogeant le règlement (CEE) n° 793/93 du Conseil et le règlement (CE) n° 1488/94 de la Commission ainsi que la directive 76/769/CEE du Conseil et les directives 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE et 2000/21/CE de la Commission.

**L'impossibilité de transférer ou de mettre à disposition des rames amiantées :
une continuité de service menacée et de lourdes conséquences financières
potentielles pour les régions**

En l'état, le cadre du règlement Reach interdit le transfert de matériels contenant de l'amiante vers un nouvel exploitant. La « mise à disposition » de ces rames à un tiers (y compris à une filiale distincte au sein d'un même groupe) constitue une « mise sur le marché » prohibée. Seule la poursuite d'utilisation par le détenteur actuel est autorisée.

Plusieurs régions ont saisi l'État et la Commission européenne pour examiner la possibilité d'une évolution du cadre ou d'une clarification réglementaire permettant de débloquer la situation.

Les contraintes pour les régions sont immédiates et cumulatives. Elles sont d'ordre :

- calendrier : l'échéance de mise en concurrence posée par la réglementation européenne (décembre 2033) et, pour certaines lignes, des fins de convention plus proches imposent de lancer les appels d'offres très en amont, sans garantie de parc transférable ; les délais industriels pour de nouveaux matériels sont de l'ordre de plusieurs années ;
- opérationnel : nécessité de sécuriser la continuité du service, d'ajuster le phasage des lots et, le cas échéant, de reconfigurer l'offre ;
- financier : un renouvellement anticipé ciblé peut être requis, entraînant un surcoût d'anticipation significatif.

Source : réponses de l'ART au questionnaire des rapporteurs

Alors que d'autres pays européens, comme l'Allemagne par exemple, avaient à l'époque activé une dérogation possible à la réglementation Reach pour les services ferroviaires, la France ne l'a pas fait. Or, désormais, il est trop tard pour le faire.

Plusieurs régions sont concernées, notamment les Hauts de France, Grand Est, Auvergne Rhône Alpes, l'Île de France ou encore la région Sud. Pour chacune d'elles, les enjeux financiers potentiels sont très conséquents.

La région Hauts-de-France dispose notamment de telles rames qui, dans la situation actuelle, avant mise en concurrence, pourraient être exploitées jusqu'en 2038. La région Sud a redéployé les rames concernées sur le dernier des quatre lots qu'elle entend mettre en concurrence en espérant qu'une solution sera trouvée d'ici là. Alors que ces rames pourraient encore être utilisées plusieurs années, si la région était obligée de les remplacer à la date à laquelle le lot doit être mis en concurrence, la perte financière qui en résulterait pour elle représenterait entre 50 et 60 millions d'euros.

Adoptées par amendement lors de l'examen au Sénat du projet de loi-cadre relatif au développement des transports, les dispositions de l'article 6 bis autorisent le transfert aux autorités organisatrices des rames amiantées ainsi que leur circulation « jusqu'à leur fin de vie utile ». Compte-tenu des éléments précisés *supra*, cette disposition apparaît cependant très fragile juridiquement du point de vue du droit de l'Union européenne. Bien que complexe, la solution la plus robuste et la plus

sécurisante pour les régions passeraient par une révision du règlement Reach.

5. Certaines régions ont fait le choix d'exercer la gestion de leur matériel roulant ferroviaire *via* des sociétés publiques locales (SPL)

Notamment pour optimiser la gestion du matériel roulant ferroviaire dont elles ont acquis la propriété, certaines régions ont créé des sociétés publiques locales (SPL). Ces SPL se voient alors confier les compétences relatives à l'acquisition des matériels roulants et à la gestion patrimoniale de ces actifs, en particulier à leur maintenance lourde.

Certaines de ces SPL sont organisées conjointement par deux régions et permettent ainsi de réaliser des mutualisations visant à optimiser l'exercice de ces missions lourdes, complexes et exigeantes. C'est le cas notamment des régions Nouvelle-Aquitaine et Occitanie qui ont créé une « Société publique interrégionale des investissements en faveur des transports » (SPIIT).

La présentation de la SPL commune des régions Nouvelle Aquitaine et Occitanie

Les régions Nouvelle Aquitaine et Occitanie ont créé en 2023 une société publique locale (la « Société Publique Interrégionale des Investissements en faveur des Transports (SPIIT) ») dont elles sont actionnaires à 50/50) dans l'objectif d'assurer une gestion optimale du parc et des opérations de maintenance lourde (dites de « mi-vie ») des rames dont les régions reprennent la propriété de SNCF Voyageurs en vue de les mettre à disposition des futurs attributaires des contrats TER, ainsi que des investissements de décarbonation et d'acquisition des matériels roulants neufs.

Cette structure leur permet, d'une part, de centraliser l'expertise technique nécessaire à la conduite de ces programmes et, d'autre part, de lisser la charge d'investissements dans le temps et d'accéder à des conditions de financement compétitives.

Source : réponses de la DGITM au questionnaire des rapporteurs

D'autres régions ont choisi de créer des SPL de ce type en collaboration avec d'autres collectivités de leur territoire. C'est le cas de la région Grand-Est qui, dès 2022, a choisi de créer une SPL, baptisée « Grand-Est Mobilités », dont les missions s'étendent d'ailleurs bien au-delà de la seule gestion du matériel roulant et embrassent l'ensemble du processus d'ouverture à la concurrence des services TER (voir encadré ci-après). Il en va de même pour la région Hauts-de-France qui a mis sur pied, avec la communauté d'agglomération Amiens métropole, une société publique locale « Gestion des actifs et appui à la mobilité Hauts-de-France » (SPL GAAM HDF). Enfin, la région Auvergne-Rhône-Alpes a pris la même décision avec sa SPL « Actifs ferroviaires et appui à la mobilité ».

Présentation de la SPL Grand-Est mobilités, des raisons de sa création par la région et les collectivités partenaires ainsi que de ses missions

Afin d'accompagner la montée en compétence de la région Grand Est en matière ferroviaire, une société publique locale (SPL) inédite à l'échelle nationale a été créée le 1^{er} avril 2022. Cette SPL, baptisée Grand Est Mobilités, est le fruit d'un partenariat entre la région et quatre grandes collectivités : l'Eurométropole de Strasbourg, la Communauté urbaine du Grand Reims, Metz Métropole et Mulhouse Alsace Agglomération.

Elle a pour mission principale d'assister l'autorité organisatrice de la mobilité (AOM) régionale dans la gestion de ses nouvelles responsabilités, notamment dans le cadre de l'ouverture progressive à la concurrence des services TER.

Dans cette perspective, la région a fait le choix stratégique de devenir propriétaire des trains express régionaux (TER) circulant sur son territoire, par acquisition auprès de SNCF. La SPL en assure désormais la gestion opérationnelle : 192 rames, soit près de la moitié du parc régional, ont été transférées à la SPL pour être mises à disposition des futurs opérateurs dans le cadre des nouveaux contrats.

Parallèlement à cette mission patrimoniale, Grand Est Mobilités agit comme un véritable chef d'orchestre du processus d'ouverture à la concurrence. Son organisation interne s'articule autour :

- d'une direction administrative et financière ;
- de trois directions opérationnelles : marketing et commercial, ingénierie et technique, mise en concurrence et appels d'offres.

Chaque lot mis en concurrence est suivi par un chef de projet dédié, en charge de la préparation, de la passation et du pilotage du contrat jusqu'à la mise en service effective. Dès le début d'exploitation, le pôle marketing prend le relais pour assurer le suivi qualitatif et la performance contractuelle.

Enfin, afin de garantir un haut niveau d'expertise sur les aspects techniques, juridiques et contractuels les plus complexes, la SPL s'entoure de cabinets de conseil spécialisés.

L'objectif est clair : maîtriser l'ensemble du processus d'ouverture à la concurrence et en faire un levier stratégique au service d'un réseau ferroviaire régional plus performant, plus accessible et mieux adapté aux besoins des territoires.

Source : réponses de la région Grand-Est au questionnaire des rapporteurs

La région Hauts-de-France a signalé aux rapporteurs qu'elle avait décidé de créer sa SPL « pour à la fois résoudre l'équation financière de la montée en puissance des investissements et pour également prendre en charge les missions de gestion de ces actifs »¹. Pour la région Occitanie, « la mise en place d'une société publique locale avec la région Nouvelle-Aquitaine » a pour finalité de « réaliser des économies d'échelle pour le financement du parc de matériel et de sa maintenance »².

L'ART encourage les régions à suivre ces exemples, en particulier lorsqu'ils se traduisent par des mutualisations interrégionales : « la SPIIT, portée par la Nouvelle-Aquitaine et l'Occitanie, ou la SPL Grand Est Mobilités, sont

¹ Réponses de la région Hauts-de-France au questionnaire des rapporteurs.

² Réponses de la région Occitanie au questionnaire des rapporteurs.

des exemples concrets de structures interrégionales, dédiées à la gestion du matériel roulant, pouvant être répliquées dans d'autres territoires, avec des compétences mutualisables en matière de gestion de parc, d'achat groupé ou de suivi contractuel »¹.

SNCF Voyageurs a quant-à-elle fait part aux rapporteurs de ses réserves quant à ces modalités de gestion du parc de matériel roulant des services conventionnés, en ce qu'elles conduisent à créer **un nouvel intermédiaire** dans le système **et de nouvelles interfaces entre acteurs susceptibles de créer de la complexité** supplémentaire.

SNCF Voyageurs craint que la création de ces SPL conduisent à complexifier le système en créant un nouvel intermédiaire et de nouvelles interfaces

Certaines régions font le choix de mettre en place des sociétés publiques locales (SPL) qui viennent s'intégrer à la relation entre le conseil régional et son exploitant en créant, de fait, des interfaces plus complexes (notamment pour ce qui concerne la gestion du matériel roulant).

(...)

SNCF Voyageurs considère qu'il est essentiel de préserver le couple exploitation-maintenance (y compris pour la maintenance lourde) car il est un gage de performance du système. Le risque est aujourd'hui celui d'une multiplication du nombre d'acteurs et d'interfaces, au détriment de la performance opérationnelle.

Source : réponses de SNCF Voyageurs au questionnaire des rapporteurs

6. Matériel roulant : pour assurer la continuité des services conventionnés, une stratégie nationale coordonnée et des mutualisations entre autorités organisatrices sont incontournables

Qu'elles prennent la forme de SPL ou d'autres configurations, **les coopérations et mutualisations entre régions en matière de matériels roulants ferroviaires seront incontournables tant les enjeux qui y sont associés sont stratégiques en termes financier que de continuité de service** et alors que l'écosystème a été profondément bouleversé par l'ouverture à la concurrence. **Une fois encore, les rapporteurs s'étonnent qu'une question si majeure pour l'avenir du système ferroviaire n'ait pas été sérieusement envisagée et traitée avant d'engager la bascule concurrentielle.**

Pour éviter « l'archipélisation » du marché du matériel roulant ferroviaire et tous les risques qu'elle implique, **il est impératif de concevoir une stratégie nationale coordonnée visant à définir les grandes séries de rames du futur qui équiperont les services conventionnés** dans les années et décennies à venir. Cette stratégie devra être **pilotée par l'État en concertation avec les régions.**

¹ Réponses de l'ART au questionnaire des rapporteurs.

Il apparaît nécessaire que cette stratégie concertée aboutisse à **la définition de deux à trois grandes séries de matériel standardisées, sans quoi l’approvisionnement en rames des liaisons ferroviaires conventionnées risque d’être durablement fragilisé.**

Relayant les préoccupations des fabricants, le rapport de l’Assemblée nationale relatif au rôle du transport ferroviaire dans le désenclavement des territoires indiquait notamment *« qu’une solution avancée par CAF et Alstom pour garantir le choix aux régions et leur assurer la concurrence serait de disposer sur le marché français de deux contrats-cadres pour des trains à un niveau disposant de batteries pour les zones non électrifiées et de deux contrats-cadres pour des trains à deux niveaux électriques, proposés par les deux constructeurs disposant d’usines sur le territoire français ».*

SNCF Voyageurs a souligné aux rapporteurs qu’il est impératif que cette réflexion sur les matériels roulants de demain soit engagée au plus vite compte-tenu des délais de conception d’un nouveau matériel (sept à huit ans en tenant compte du temps nécessaire à son homologation) et de la fin attendue des modèles actuels.

Il est à noter qu’au cours de la décennie 2010, **une forme de mutualisation de la gestion voire de l’acquisition du matériel roulant des TER avait été envisagée** sous l’égide de Régions de France. Cette initiative avait cependant été **abandonnée en 2019.**

Au cours de leurs travaux, les rapporteurs ont constaté que **les autorités organisatrices ont pris conscience des enjeux** en la matière et ils ont pu sentir de **premières velléités de coordinations interrégionales sur les questions d’acquisition des matériels** roulants ferroviaires. La région Hauts-de-France leur a ainsi signalé rechercher des synergies, *via* sa SPL *« en vue d’identifier s’il y a des opportunités de groupements de commandes pour les futures acquisitions ou rénovations mi-vie de rames existantes »*¹. De son côté, la région Grand-Est leur a signifié que, *« sur ces sujets d’acquisitions, une réflexion est en cours, entre régions, afin de mutualiser les besoins et avoir une capacité d’achat plus forte »*² (voir encadré ci-après).

¹ Réponses de la région Hauts-de-France au questionnaire des rapporteurs.

² Réponses de la région Grand-Est au questionnaire des rapporteurs.

La nécessité d'une coordination poussée entre régions pour la définition des besoins et les commandes de matériels roulants TER aux industriels

Il devient essentiel que les régions se fédèrent autour d'une entité commune, capable de :

- définir des cahiers des charges harmonisés ;
- cordonner des achats groupés de matériel et de pièces détachées ;
- gérer des stocks mutualisés ;
- mettre en place une logistique interopérable pour desservir l'ensemble des entreprises ferroviaires ;
- acquérir des nouvelles rames de matériel roulant.

Ce type d'organisation permettrait de **restaurer un pouvoir de négociation face aux industriels, en mutualisant les volumes, en planifiant les besoins à l'échelle interrégionale, et en favorisant l'harmonisation technique. À défaut, la multiplication des contrats et des opérateurs risque de désorganiser durablement la filière ferroviaire.**

Source : réponses de la région Grand-Est au questionnaire des rapporteurs

Recommandation : 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.

DEUXIÈME PARTIE

L'IMPENSÉ DES CONSÉQUENCES DE L'OUVERTURE À LA CONCURRENCE DU TGV SUR LE FINANCEMENT DU RÉSEAU ET L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Si elle a des avantages indéniables, notamment pour les autorités organisatrices et l'efficacité du coût d'exploitation des services conventionnés, l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de passagers implique également **une série de bouleversements, porteurs de risques majeurs sur la cohérence du système ferroviaire, qui ont curieusement été largement ignorés** des pouvoirs publics jusqu'à aujourd'hui.

Cet étonnant défaut d'anticipation est plus flagrant encore en ce qui concerne l'ouverture à la concurrence des services ferroviaires librement organisés (SLO), exploités sans subventions publiques, c'est-à-dire, en France, les trains à grande vitesse (TGV). Là encore, un « aveuglement collectif » et une confiance excessive dans le « pouvoir magique » de la concurrence semble avoir opéré. **Des problématiques majeures, pourtant identifiées de longue date, en particulier grâce à des travaux précurseurs du Sénat, ont été laissées en suspens, sans solutions structurelles, jusqu'à ce que le système dans son ensemble finisse par « sauter dans l'inconnu »** d'une réforme qui en changera nécessairement et très profondément la nature.

Les rapporteurs sont surpris de l'absence d'étude d'impact sérieuse quant au bilan de l'ouverture à la concurrence du TGV sur le financement du réseau ferroviaire, un enjeu pourtant désormais unanimement considéré comme relevant d'une urgence absolue pour l'avenir du secteur ferroviaire en France. Alors qu'un consensus s'est établi sur la nécessité d'augmenter de 1,5 milliard d'euros les investissements dans la régénération et la modernisation des infrastructures ferroviaires d'ici à 2028, l'État, ni aucun acteur du secteur, n'est aujourd'hui en mesure d'estimer les conséquences financières de l'ouverture du marché des SLO sur le financement du réseau ferré.

Alors qu'aujourd'hui **une part substantielle des investissements dans le réseau existant est financée par les résultats de la SNCF, d'une part ce système de financement semble discutable dans un environnement concurrentiel** et, d'autre part, il pourrait se retrouver structurellement fragilisé si les bénéfices que réalisait SNCF Voyageurs dans sa situation de monopole venaient à se réduire. **Dans le contexte budgétaire extrêmement contraint que l'on connaît, il aurait été préférable d'éviter ce facteur d'incertitude supplémentaire.**

Une autre problématique majeure a été éludée par les pouvoirs publics malgré les alertes lancées par le Sénat dès 2018 : **comment préserver les enjeux d'aménagement du territoire dans un marché de la grande vitesse 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 reliant directement Paris aux plus grandes métropoles françaises. **L'ouverture à la concurrence heurte de plein fouet ce système.** Pourtant, à ce jour, **rien n'a été prévu** pour solutionner ce problème. **Sans évolution du cadre normatif actuel, l'ouverture à la concurrence pourrait se traduire par « la mort à petit feu » de ces dessertes** pourtant essentielles à l'équilibre territorial du pays.

Plus généralement, **qui assurera la régulation et le pilotage global du système** dans un marché du TGV ouvert ? Aucune réponse concrète à cette question n'a été réellement apportée par les pouvoirs publics à ce jour.

L'ouverture à la concurrence entraînera des avantages financiers pour des entreprises ferroviaires et certains passagers mais seront-ils équitablement répartis ? Rien ne permet aujourd'hui de s'en assurer. Qui en sera bénéficiaire et qui au contraire pourrait être perdant et devoir financer ces gains dont une partie pourraient partir à l'étranger ? **Les habitants des grandes métropoles desservies par le TGV et les opérateurs privés qui viendront « écrémer » les marges réalisées aujourd'hui par la SNCF sur ses lignes les plus rentables 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** qui résulteront d'une ouverture du marché mal anticipée et non maîtrisée ? Toutes ces questions ont trop longtemps été éludées. Elles doivent pourtant être posées dès à présent pour éviter de mauvaises surprises à l'avenir.

I. L'ACTIVITÉ TGV EST ESSENTIELLE AU FINANCEMENT DU RÉSEAU FERROVIAIRE

Les services librement organisés (SLO) se distinguent des services conventionnés au sens où ils sont exploités librement par des entreprises ferroviaires **sans subventions** de la puissance publique et **sans que leurs conditions d'exploitations soient encadrées par une autorité organisatrice.** En France, à ce jour, les SLO se limitent à la seule activité TGV¹. Certes aucune subvention publique n'est versée aux SLO, cependant, ces services, essentiellement aujourd'hui *via* l'opérateur historique, et à travers les péages ferroviaires et les « fonds de concours », sont les principaux financeurs des

¹ Ce qui n'est pas toujours le cas ailleurs en Europe où des liaisons ferroviaires « classiques » sont parfois également exploitées dans le cadre de SLO.

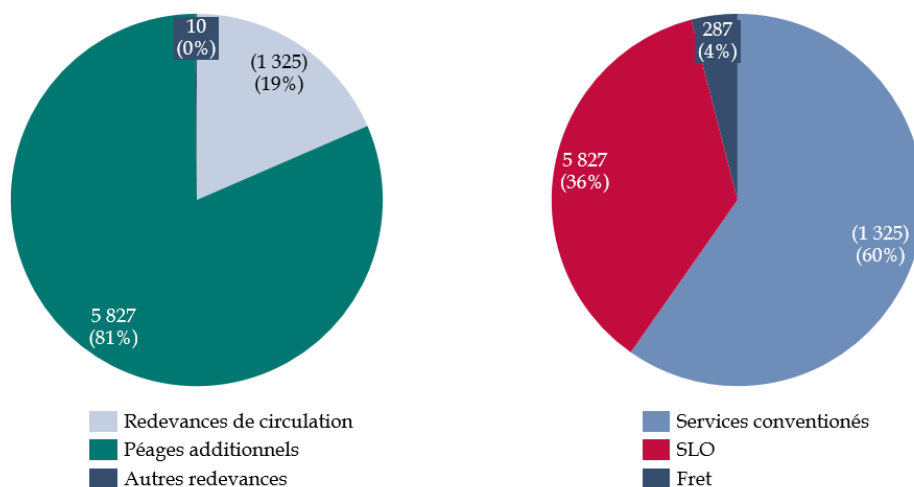
infrastructures ferroviaires françaises, et tout particulièrement de la régénération et de la modernisation du réseau ferré structurant, c'est-à-dire le réseau le plus circulé¹.

A. LES PÉAGES FERROVIAIRES, ET EN PARTICULIER LA MAJORATION QUI LEUR EST APPLIQUÉE POUR COUVRIR LES COÛTS COMPLETS DU RÉSEAU, CONSTITUENT LA PRINCIPALE SOURCE DE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES EXISTANTES

Les redevances d'infrastructures, ou péages ferroviaires, représentent la très grande majorité des ressources de SNCF Réseau et, par voie de conséquence, du financement des infrastructures ferroviaires, en particulier de la régénération et de la modernisation du réseau. En 2024, le montant total des recettes issues des péages ferroviaires s'est élevé à **7,2 milliards d'euros**.

Répartition des péages en France en 2024 selon les types de redevances et selon les services ferroviaires

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après le rapport de l'IGF et de l'IGEDD sur la tarification et le financement du réseau ferré national, février 2024

Elles sont encadrées par des normes européennes, en particulier par la directive 2012/34/UE établissant un espace ferroviaire unique européen².

¹ Hors lignes à grande vitesse (LGV) et lignes de dessertes fines du territoire (« petites lignes »).

² Celle-ci fixe quatre principaux objectifs à la tarification de l'infrastructure :

- assurer l'équilibre des comptes du gestionnaire d'infrastructure sur une période raisonnable, compte tenu des concours publics ;
- assurer aux différentes entreprises ferroviaires les conditions d'un accès équitable et non discriminatoire ;
- inciter le gestionnaire d'infrastructure à optimiser l'utilisation de son infrastructure ;

L'article 31 de cette directive prévoit que **le coût de l'usage tarifé du réseau doit être directement imputable à l'exploitation** du service ferroviaire. Autrement dit, le droit de l'Union européenne prévoit que **les péages doivent à minima couvrir les coûts directement imputables à l'usage du réseau**¹. Cet optimum de premier rang **ne permet pas au gestionnaire d'infrastructure de couvrir ses coûts fixes**. Ces derniers, selon le choix fait dans chaque État membre, peuvent être couverts soit par des subventions publiques soit par la mise en place d'une tarification additionnelle.

Ainsi, la réglementation européenne admet-elle, de façon dérogatoire, que les péages ferroviaires puissent être majorés pour couvrir tout ou partie des coûts fixes du gestionnaire d'infrastructure. Ces péages complémentaires dérogatoires doivent être fixés selon les capacités contributives des segments de marché des services de transport et à la condition qu'aucun de ces segments n'en vienne à être écarté du réseau. En effet, l'article 32 de la directive précise explicitement que le niveau des péages ne peut conduire à exclure de l'utilisation du réseau « *des segments de marché qui peuvent au moins acquitter le coût directement imputable à l'exploitation du service ferroviaire* ». Dans des lignes directrices interprétatives², la Commission européenne indique que « *le gestionnaire de l'infrastructure ne peut imposer une majoration qui rendrait l'activité sur ce segment de marché non rentable pour une entreprise ferroviaire efficace* ». Elle précise également que les majorations ne doivent pas être « *trop pénalisantes ou trop favorables à des types spécifiques de services ferroviaires* ».

Comme l'a signalé l'Autorité de régulation des transports (ART) aux rapporteurs, la tarification additionnelle dérogatoire permise par le droit de l'Union européenne consiste à identifier des segments pertinents des marchés de services de transport ferroviaire selon leur capacité économique à contribuer à la couverture des coûts fixes du gestionnaire d'infrastructure, sans toutefois exclure les segments qui ne peuvent s'acquitter que des coûts marginaux, et à leur appliquer des majorations tarifaires inversement proportionnelles à l'élasticité-prix de la demande. Autrement dit, les segments de marchés les moins sensibles aux variations de prix sont ceux qui contribuent le plus. **Cette tarification additionnelle doit permettre de couvrir tout ou partie des coûts fixes du gestionnaire d'infrastructures tout en garantissant l'absence de rente de monopole.**

En France, le choix a été fait d'opter pour le système dérogatoire permis par la directive et de majorer les péages au-delà des exigences minimales européennes de compensation des coûts marginaux de circulation et ce, afin de les faire tendre vers un objectif de couverture des coûts complets

- émettre des signaux clairs et cohérents pour que les entreprises ferroviaires prennent des décisions rationnelles en termes d'usage du réseau.

¹ C'est à-dire, les coûts marginaux de circulation.

² Communication de la Commission C/2025/2606 sur les lignes directrices interprétatives concernant la mise en place de redevances pour l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire.

du réseau. Ce choix **implique des péages ferroviaires élevés**. Comme l'avaient souligné MM. Hervé Maurey et Stéphane Sautarel dans un rapport d'information de 2022¹, ce choix distingue la France de ses principaux partenaires européens qui ont majoritairement décidé de financer les investissements de régénération des infrastructures par des subventions publiques.

Ainsi **en France, deux types principaux de péages** ont-ils été institués :

- d'une part **les péages répondant à l'exigence européenne de compensation des coûts directement imputables** et ayant vocation à couvrir les coûts marginaux de circulation des convois sur le réseau ;

- et, d'autre part, **les péages additionnels** dérogatoires ayant vocation à compenser les coûts fixes de SNCF Réseau et à tendre vers une couverture des coûts complets du réseau par les péages plutôt que par des subventions publiques.

Les redevances de circulation sont à classer dans la première catégorie de même que la redevance de circulation électrique². En 2024, leur montant représentait **1 325 millions d'euros**, soit **19 % du total** des recettes des péages ferroviaires perçus par SNCF Réseau cette année-là. 55 % de ces 1 325 millions (733 millions d'euros³) provenaient des redevances appliquées aux services conventionnés, 23 % de celles acquittées par les SLO (307 millions d'euros) et enfin 22 % (286 millions d'euros⁴) concernaient le fret ferroviaire.

¹ *Comment remettre la SNCF sur rail ? Modèle économique de la SNCF et du système ferroviaire : il est grand temps d'agir, Rapport d'information n° 570 (2021 2022) de MM. Hervé MAUREY et Stéphane SAUTAREL, fait au nom de la commission des finances, 9 mars 2022.*

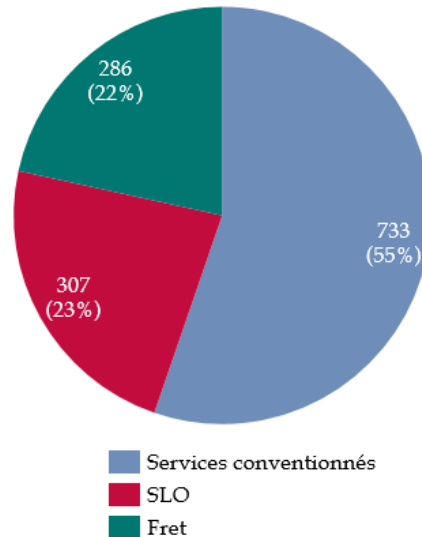
² *Les premières ont vocation à compenser le coût marginal d'entretien, et d'exploitation du réseau quand les secondes doivent couvrir le coût marginal d'entretien des installations électriques.*

³ *Dont 683 millions d'euros acquittés par les AOM régionales et IDFM.*

⁴ *Dont 229 millions d'euros acquittés par l'État pour le compte des opérateurs de fret.*

Répartition des redevances de circulation en France en 2024 selon les types de services ferroviaires

(en millions d'euros)



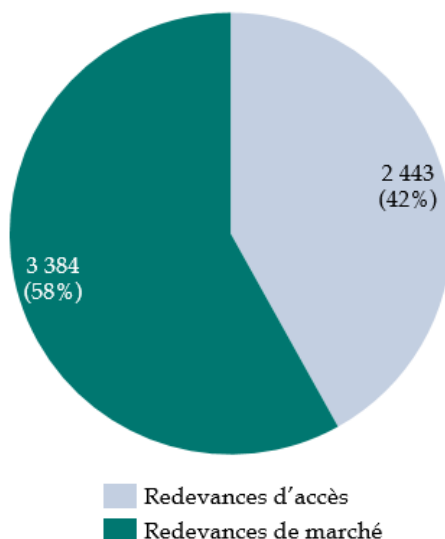
Source : commission des finances du Sénat, d'après le rapport de l'IGF et de l'IGEDD sur la tarification et le financement du réseau ferré national, février 2024

Sont à classer dans la seconde catégorie, d'une part les **redevances d'accès** versées à SNCF Réseau par l'État au titre de l'utilisation du réseau par les TER et les trains d'équilibre du territoire (TET), et, d'autre part, les **redevances de marché** appliquées aux SLO et aux services conventionnés.

Ces **redevances additionnelles** représentent la très grande majorité des recettes de péages perçues annuellement par SNCF Réseau. Elles constituent donc la **principale source de financement des infrastructures ferroviaires** et en particulier de leurs régénération et modernisation. En 2024, leur produit s'est élevé à **5 827 millions d'euros**, soit **81 % du total des recettes de péages**.

Répartition des majorations de péages en France en 2024 selon les types de redevances

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après le rapport de l'IGF et de l'IGEDD sur la tarification et le financement du réseau ferré national, février 2024

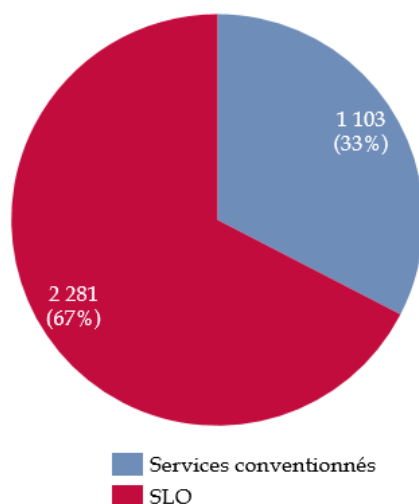
Les redevances de marché sont établies par SNCF Réseau sur la base d'une analyse de la capacité des différents segments de marché à en supporter le coût. Cette analyse s'appuie sur la modélisation des coûts d'une entreprise ferroviaire et sur une analyse des potentiels de marché ferroviaire et de la concurrence intermodale¹. Les recettes perçues par SNCF Réseau au titre de cette redevance de marché en 2024 ont atteint **3 384 millions d'euros**, soit **47 % du total du produit des péages** ferroviaires. Les SLO, c'est-à-dire les opérateurs de TGV, se sont acquittés cette année-là de **2 281 millions d'euros** au titre de cette redevance (soit 67 % de son produit total). Ainsi, les

¹ En réponse à leur questionnaire, SNCF Réseau a précisé aux rapporteurs la méthode qu'il applique pour mener à bien cette analyse : « SNCF Réseau procède à des évaluations fondées sur le modèle économique d'un « transporteur normatif », jugé représentatif des transporteurs à grande vitesse circulant sur le réseau ferré national. Ce modèle, contrôlé par l'ART, permet d'estimer la rentabilité des transporteurs / candidats et donc de s'assurer que le niveau des redevances est soutenable par ces derniers, conformément aux dispositions de l'article 6 du décret 97-446 du 5 mai 1997 relatif aux redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national perçues par SNCF Réseau. En particulier, il ressort des analyses menées par SNCF Réseau que les redevances sont soutenables dès lors que le modèle du transporteur normatif aboutit à un taux de marge (qui correspond au ratio entre l'excédent brut d'exploitation et le chiffre d'affaires) supérieur à 12 %. Ce modèle est appliqué sur chaque segment de marché. Chaque segment peut inclure un ou plusieurs grands axes de trafic, regroupés en fonction de critères tels la population et les conditions de concurrence intermodale et détermine le niveau de majorations éventuellement applicables ».

majorations de péages appliquées aux services TGV ont-elles représentées 32 % du total du produit des redevances ferroviaires en 2024.

Répartition de la redevance de marché en France en 2024 selon les types de services ferroviaires

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après le rapport de l'IGF et de l'IGEDD sur la tarification et le financement du réseau ferré national, février 2024

La **tarification** de l'usage du réseau ferré national, qui inclut donc les majorations de péages appliquées dans le cadre des redevances de marché, est **décidée par SNCF Réseau puis soumise à l'avis conforme de ART** qui peut donc refuser les propositions formulées par le gestionnaire d'infrastructure. Dans leurs réponses au questionnaire des rapporteurs, la DGITM a ainsi précisé que « *les principes de tarification de l'infrastructure ferroviaire imposent que les majorations, notamment la redevance de marché, soient fixées de façon à maximiser la couverture des coûts tout en préservant la viabilité économique des services, c'est-à-dire sans exclure du marché des services capables de couvrir au moins leurs coûts marginaux. Dans ce cadre, l'ART vérifie la soutenabilité des redevances et a indiqué dans son avis conforme sur la tarification 2024-2026 que leur montant global n'excède pas les coûts complets de gestion de l'infrastructure sur la période considérée, cette soutenabilité étant assurée à la fois au niveau global et pour chaque service conventionné. Elle estime également que les péages applicables aux services librement organisés comme aux services conventionnés demeurent soutenables. L'ART a également validé la tarification 2027-2029* ».

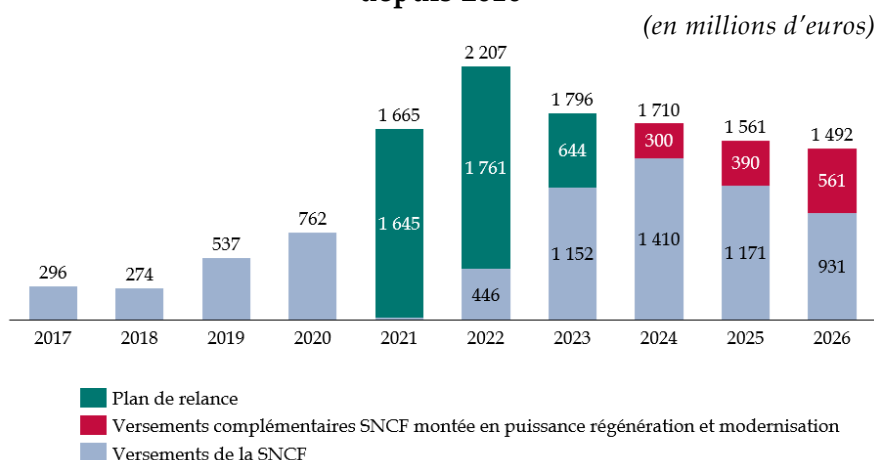
B. UN FONDS DE CONCOURS ABONDÉ PAR UNE PART DES BÉNÉFICES DE LA SNCF CONTRIBUE ÉGALEMENT À FINANCER LE RÉSEAU EXISTANT

La loi du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire précitée a instauré un dispositif de financement du gestionnaire d'infrastructure ferroviaire, destiné à contribuer au financement de la régénération du réseau ferré. Il s'agissait à l'époque d'affecter une partie des résultats de SNCF Mobilités « au redressement du gestionnaire d'infrastructures ».

Le mécanisme doit permettre qu'une part du bénéfice récurrent dégagé par SNCF Voyageurs soit versée à un fonds de concours qui alimente le programme 203 « Infrastructures et services de transports » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » du budget général de l'État. L'État considère qu'il s'agit d'un renoncement de sa part aux dividendes auxquels il pourrait prétendre en tant qu'unique actionnaire de la SNCF. Ce fonds de concours est affecté à SNCF Réseau, sous forme de subventions d'investissement, et plus précisément aux opérations de régénération et de modernisation du réseau ferré national.

La trajectoire prévisionnelle des abondements de la SNCF à ce fonds de concours est établie dans le contrat de performance conclu entre SNCF Réseau et l'État. En pleine crise sanitaire, pour compenser l'effondrement des recettes de péages résultant des restrictions de circulation, l'État a procédé à un abondement exceptionnel de ce fonds de concours à hauteur de 4,05 milliards d'euros. Cet abondement s'est traduit par le versement échelonné à SNCF Réseau de trois tranches successives de subventions d'investissement entre 2021 et 2023 (voir graphique ci-après).

Abondement du fonds de concours dédié à la régénération du réseau ferroviaire par les dividendes de SNCF Voyageurs et le plan de relance ferroviaire depuis 2016



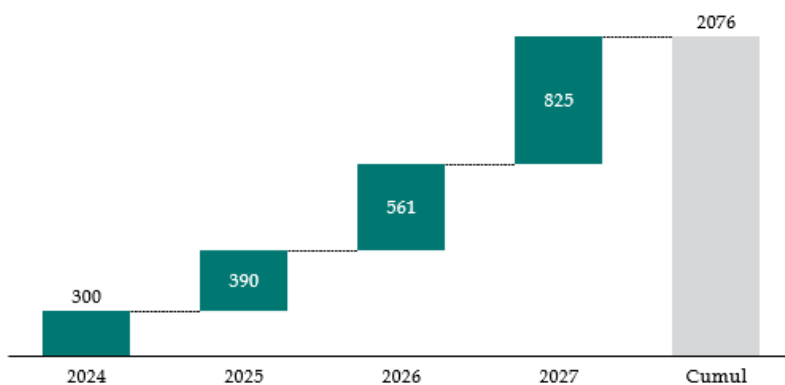
Source : commission des finances du Sénat

Après notamment les constats établis dans un rapport d'information de mars 2022¹ des rapporteurs spéciaux Hervé Maurey et Stéphane Sautarel, confirmés par les travaux du Conseil d'orientation des infrastructures (COI), la première ministre de l'époque avait pris l'engagement, en février 2023, de **majorer les investissements dans le réseau ferroviaire à hauteur de 1,5 milliard d'euros par an à l'horizon 2028**. Sur cette somme, 1 milliard d'euros doivent servir à la régénération des infrastructures dans le but d'enrayer la spirale de leur dégradation. Les 500 millions d'euros restants doivent quant-à eux permettre de financer les programmes de modernisation du réseau ferroviaire sur lesquels la France a accumulé un retard considérable par rapport à ses partenaires européens.

À la demande de l'État, pour la période 2024-2027, la SNCF s'est engagée à financer à elle seule les premières étapes de cette augmentation progressive des investissements de régénération et de modernisation du réseau. Pour l'entreprise publique, cet effort prend concrètement la forme de **versements complémentaires au fonds de concours** par rapport à la trajectoire qui était prévue par le contrat de performance. Au total, l'effort financier consenti par la SNCF sur la période représente **2,1 milliards d'euros** et doit se répartir comme décrit dans le graphique ci-après.

Efforts financiers consentis par la SNCF pour augmenter les investissements dans la régénération et la modernisation du réseau ferroviaire (2024-2027)

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

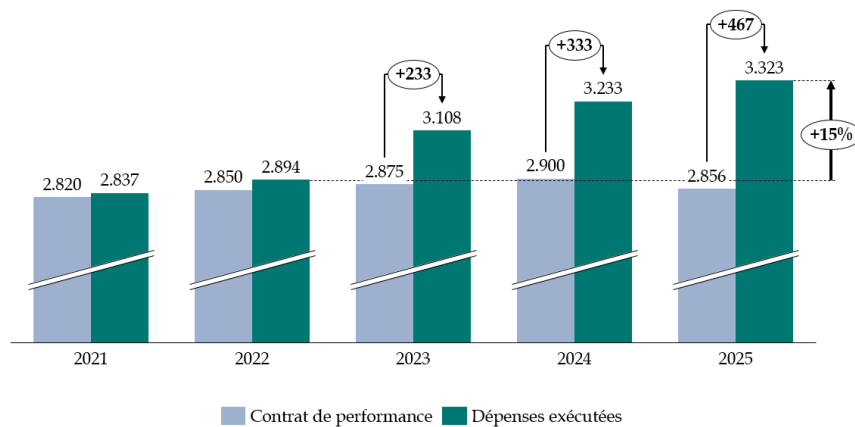
À la faveur de ces financements complémentaires apportés par la SNCF au fonds de concours, **la trajectoire d'augmentation des investissements** dans les infrastructures ferroviaires existantes **a été amorcée depuis 2023**. Les **premières marches franchies** restent cependant encore **modestes** à ce jour **avant d'atteindre les 4,5 milliards d'euros**

¹ Comment remettre la SNCF sur rail ? Modèle économique de la SNCF et du système ferroviaire : il est grand temps d'agir, Rapport d'information n° 570 (2021 2022) de MM. Hervé MAUREY et Stéphane SAUTAREL, fait au nom de la commission des finances, 9 mars 2022.

d'investissements par an nécessaires à l'horizon 2028. Ainsi, **en 2025**, l'enveloppe consacrée à la régénération et à la modernisation du réseau avait-elle atteint **3,3 milliards d'euros**, en hausse tout de même de près de 500 millions d'euros par rapport à la trajectoire prévue par le contrat de performance de SNCF Réseau.

Comparaison entre la trajectoire de financement de la régénération¹ du réseau prévue par le contrat de performance et les dépenses réellement exécutées (2021-2025)

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire des rapporteurs

À compter de 2028, la SNCF s'est engagée à financer structurellement 500 millions d'euros sur les 1,5 milliard d'euros annuels d'investissements supplémentaires dans la régénération et la modernisation des infrastructures ferroviaires. À cette échéance, il conviendra ainsi d'identifier les sources de financement complémentaires qui permettront de concrétiser cet engagement incontournable pour stopper la dégradation inquiétante du réseau ferré national.

¹ Montants consacrés au programme de modernisation CCR inclus.

II. L'AUGMENTATION DE L'OFFRE TGV : UN POTENTIEL CONTRARIÉ

A. LES PREMIERS PAS « TIMIDES » DE L'OUVERTURE À LA CONCURRENCE DES SERVICES LIBREMENT ORGANISÉS (SLO) EN FRANCE

1. À ce jour seuls deux opérateurs historiques étrangers bien établis ont commencé à s'implanter sur le marché français de la grande vitesse

À ce jour, **seules deux entreprises ferroviaires concurrentes à l'opérateur historique**, par ailleurs elles-mêmes opérateurs historiques dans leurs pays respectifs, circulent sur le marché domestique français des services librement organisés (SLO) :

- *Trenitalia*¹ France exploite la ligne **Paris-Lyon**² depuis le mois de décembre 2021, proposant cinq allers-retours quotidiens (soit 11 % des 46 allers-retours quotidiens sur cette ligne mais 20 % des liaisons entre les gares intramuros de ces deux villes) dont deux jusqu'à Milan, et désormais, depuis juin 2025, la ligne **Paris-Marseille** à raison de quatre allers-retours quotidiens *via* Avignon et Aix-en-Provence ;

- la société *Renfe Viajeros*³ qui exploite deux liaisons internationales depuis juillet 2023, **entre Lyon et Barcelone**, avec un aller-retour par jour, et **entre Marseille et Madrid**, à raison là aussi d'un aller-retour quotidien ponctué des dessertes de Perpignan et Barcelone⁴, représentant ainsi aujourd'hui 47 % des circulations de SLO entre la France et l'Espagne.

La pénétration d'entreprises ferroviaires concurrentes à SNCF Voyageurs sur le marché des SLO reste ainsi aujourd'hui **extrêmement limitée**. En 2024, les offres commerciales de *Trenitalia* et *Renfe* ne représentaient qu'à peine **2 % du total de la fréquentation** des SLO sur le territoire national.

¹ L'opérateur historique italien.

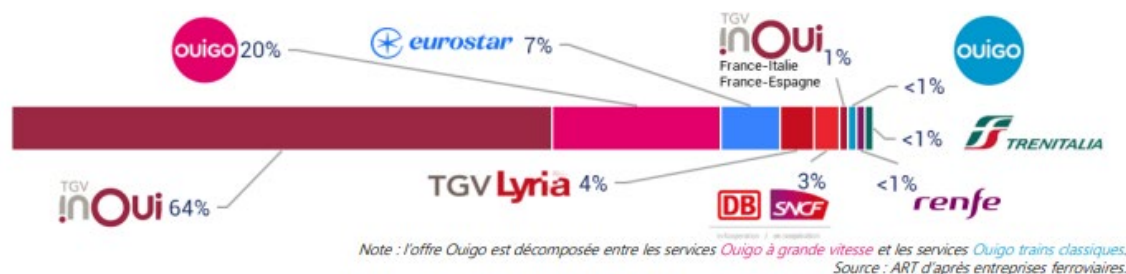
² Qui concentre à elle-seule un tiers du trafic TGV en France.

³ L'opérateur historique espagnol.

⁴ Cet opérateur a également pour projet d'exploiter la ligne Paris-Lyon pour une offre commerciale qui pourrait comporter jusqu'à cinq allers-retours quotidiens dont certains seraient prolongés jusqu'à Marseille.

Répartition de la fréquentation sur les SLO en France en 2024 selon les opérateurs

(en % du nombre de voyageurs-km transportés en France)



Source : le marché français du transport ferroviaire en 2024, ART, décembre 2025

Cependant, **plusieurs sociétés**, dont les projets sont à des stades de développement variables, **ont annoncé vouloir s'implanter** dans les années à venir sur le marché français du TGV. Ainsi, **trois opérateurs privés français**¹ ont manifesté leur volonté de se positionner sur le marché domestique de la grande vitesse. Il s'agit des sociétés *Le Train*, *Kevin Speed* et *Velvet*. S'ils entendent tous exploiter des services TGV, ces trois opérateurs arrivent à ce stade avec des modèles très différents les uns des autres.

Ainsi, la société *Velvet*, projette un modèle très similaire à celui privilégié par SNCF Voyageurs, à savoir des liaisons entre Paris et de grandes villes de l'**Ouest** de la France (Bordeaux, Angers, Rennes et Nantes) avec des rames à grande vitesse très capacitaires².

Le Train entend se positionner sur **des liaisons interrégionales** dans l'Ouest de la France n'ayant ni pour départ ni pour terminus une gare parisienne³, c'est-à-dire des liaisons dites « inter-secteurs ».

Kevin Speed propose de son côté **un modèle original de TGV low cost omnibus**⁴ avec une offre commerciale quotidienne à haute fréquence et la desserte de très nombreuses gares intermédiaires sur les liaisons Paris-Lyon, Paris-Lille et Paris-Strasbourg pour lesquelles il a déjà réservé des sillons à partir de 2028 *via* trois accords-cadres conclus avec SNCF Réseau⁵.

La société *Virgin* a aussi annoncé son intention d'opérer des liaisons transmanche entre Paris et Londres d'ici à 2030, ainsi que les compagnies *Heuro* ou *Qbuzz* sur la relation Paris-Bruxelles-Amsterdam.

¹ Qui ont tous été entendus par les rapporteurs au cours de leur mission de contrôle.

² *Velvet* a commandé à Alstom douze rames Avelia Horizon qui sont l'équivalent des TGV-M commandés par SNCF Voyageurs.

³ Nantes/Rennes-Bordeaux *via* Angers, Tours, Poitiers et Angoulême.

⁴ Baptisé « *Ilisto* ».

⁵ Cependant cette date semble désormais irréaliste dans la mesure où *Kevin Speed* n'a pas encore achevé de boucler son tour de table financier pour lequel il doit réunir 1,2 milliard d'euros pour commander 20 rames TGV à Alstom (voir *infra*).

2. Un ticket d'entrée d'au moins un milliard d'euros et le défi risqué de l'équilibre économique

Outre les effets de la crise sanitaire qui a coïncidé avec le calendrier d'ouverture des marchés de SLO, la lenteur du développement de la concurrence sur le segment de la grande vitesse en France s'explique aussi par **l'ampleur du « coût d'entrée »** qu'elle suppose pour les nouveaux entrants. Cela explique aussi les raisons pour lesquelles à ce jour **seuls des opérateurs historiques de pays voisins « bien établis » ont pu prendre le risque** de « s'aventurer » sur le marché français de la grande vitesse.

L'ampleur de ce « coût d'entrée » résulte principalement du caractère **hautement capitalistique** de l'exploitation des services de TGV. En l'absence d'un marché de location de matériels roulants adaptés à la grande vitesse, chaque nouvel opérateur doit commander des rames neuves. **Le coût d'une seule rame** moderne représente à lui seul environ **50 millions d'euros** qu'il sera nécessaire d'amortir durant sa phase d'exploitation. À cela **s'ajoute la maintenance** de ces matériels et, le cas échéant, **l'acquisition de nouveaux ateliers** dédiés.

Pour ces raisons, **l'accès au financement** pour des nouveaux entrants **est extrêmement difficile**. Plusieurs acteurs du secteur ont confirmé aux rapporteurs qu'il n'était **pas possible** d'envisager le lancement d'une nouvelle offre commerciale de TGV **pour moins d'un milliard d'euros**. Pour un tel montant, dans ce secteur, les investisseurs potentiellement intéressés sont très rares et se limitent à de grands fonds d'investissement dans les infrastructures.

Ainsi, si la société Velvet est parvenue à convaincre un fonds d'investissement de miser un milliard d'euros sur son projet, l'entreprise Kevin Speed est quand-à-elle toujours en quête des financements dont elle a besoin (1,2 milliard d'euros). Dans ce contexte, alors que le protocole d'accord qu'elle a signé avec Alstom en 2024 pour acquérir vingt rames TGV est toujours en attente de concrétisation, un lancement de la commercialisation de l'offre du nouvel opérateur d'ici la fin de l'année 2028 semble très compromise.

Une fois les financements obtenus, **les premières années d'exploitation** prennent les allures de traversée d'une « **vallée de la mort** ». Il s'agit alors pour le nouvel entrant d'**atteindre le plus rapidement possible un équilibre économique d'exploitation**, faute de quoi, si la fréquentation de ses rames n'est pas au rendez-vous, il est susceptible de « brûler » sa trésorerie en quelques années.

À titre d'exemple **Trenitalia France n'a pas encore atteint l'équilibre** économique pour l'exploitation des services qu'elle opère en France. Pour sa première année d'exploitation en France, elle avait accusé une perte d'exploitation de 34 millions d'euros. Malgré une augmentation du taux de remplissage de ses rames en 2023 et 2024, elle est en retard sur le calendrier

prévisionnel de son plan d'affaires¹. La société n'atteindra pas le seuil de rentabilité économique en 2026 comme elle l'avait envisagé initialement.

En raison du défi économique que représente l'insertion d'un nouvel acteur sur le marché domestique des SLO en France, **plusieurs projets** ont été rapidement **abandonnés**. Les sociétés *Flixtrain, Railcoop et Midnight Trains* ont ainsi à ce stade renoncé à l'intention qu'ils avaient officiellement manifesté de se positionner sur le marché ferroviaire français. Le rapport d'information de l'Assemblée nationale de 2023 relatif au bilan de la loi de 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire précité soulignait que la société *Railcoop* avait signalé « *les difficultés majeures d'accès aux financements* » auxquelles elle avait été confrontée et « *la frilosité des acteurs bancaires et financiers à s'engager sur un marché naissant et perçu comme incertain* ».

3. Les premiers enseignements de l'ouverture à la concurrence de la grande vitesse sur les prix, l'offre et la fréquentation

S'agissant des conséquences de l'ouverture du marché des SLO en France sur l'évolution des prix des billets, d'après l'ART², **les tarifs auraient diminué de 10 % entre 2019 et 2024 sur la ligne Paris-Lyon** quand bien même sur la même période, à l'échelle de l'ensemble des lignes TGV, on observait au contraire une augmentation moyenne de 10 % du prix des billets³. Dans les réponses qu'elle a apportées au questionnaire des rapporteurs, **SNCF Voyageurs nuance le rôle de la concurrence dans cette baisse des prix** notant que, selon elle, cette diminution « *traduit surtout l'évolution du rapport entre les clientèles loisirs et professionnels depuis la généralisation des réunions à distance et du télétravail* ».

Dans le même temps, l'offre ferroviaire et la fréquentation sur la ligne auraient augmenté. **Une augmentation de 15 % de l'offre** sur la ligne a ainsi été observée entre 2019 et 2023. Cependant, SNCF Voyageurs a précisé aux rapporteurs que les deux tiers de cette augmentation résulteraient du développement de son offre Ouigo et que, depuis 2023, elle ajuste au contraire son offre à la baisse.

Toujours selon l'ART, entre 2019 et 2024, **la fréquentation sur la liaison Paris-Lyon aurait augmenté de 20 %**, soit une progression deux fois plus rapide que celle observée en moyenne sur l'ensemble des lignes TGV au cours de cette période. Cependant SNCF Voyageurs a signalé aux rapporteurs que, depuis 2023, la fréquentation de ses trains sur cette ligne a baissé de 2,7 %. L'ART estime par ailleurs que **sur la liaison internationale France-Espagne**,

¹ Il est à noter que ce retard s'explique en partie par des circonstances externes liées à un éboulement intervenu le 23 août 2023 dans la vallée de la Maurienne qui a conduit à couper les circulations sur la ligne à destination de l'Italie pendant 19 mois. La ligne n'a pu être rouverte que le 31 mars 2025.

² Le marché français du transport ferroviaire en 2024, ART, décembre 2025.

³ Et alors que sur la même période, l'indice des prix à la consommation a augmenté de 15 %.

sur laquelle s'est positionnée Renfe depuis 2023, la fréquentation est en hausse de 30 % sur la même période 2019-2024.

Manifestement, les rapporteurs observent qu'il est encore trop tôt et que l'échantillon d'analyse est à ce jour trop restreint pour tirer des conclusions robustes et définitives au sujet des répercussions de l'ouverture à la concurrence des services TGV sur le prix des billets, l'offre ferroviaire et la fréquentation.

B. 15 % DE DEMANDE NON SATISFAITE : LE POTENTIEL D'AUGMENTATION DE L'OFFRE TGV EN FRANCE

SNCF Réseau considère que « le réseau ferroviaire français est actuellement utilisé en dessous de ses capacités »¹. La plupart des acteurs du secteur partagent cette analyse. Il existe **une demande non satisfaite de TGV en France** que l'on qualifie de « **demande latente** ». Les estimations l'établissent généralement à **environ 15 %** de la fréquentation actuelle. Ces estimations reposent essentiellement sur l'analyse des réservations de billets et du remplissage des trains. Elles démontrent que **de nombreux TGV circulent en étant complets**². Alors qu'un remplissage des rames à environ 80 % est considéré comme optimal, cette situation signifie qu'**une proportion non négligeable de clients potentiels n'a pas trouvé de billet** pour voyager.

La direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM) a confirmé aux rapporteurs l'existence de ce phénomène de demande non satisfaite qui s'explique par **une offre non seulement insuffisante mais parfois également inexistante ou inadaptée** pour répondre à certains besoins de mobilité. Cette situation a également été objectivée par l'IGF et l'IGEDD dans leur rapport consacré aux péages ferroviaires³. **Cette situation pourrait même s'aggraver** dans les années à venir en raison d'un **effet ciseau** entre, d'une part, la tendance à **la hausse de la fréquentation** et, d'autre part, la tendance structurelle à **la baisse du nombre de rames TGV** mises en circulation par SNCF Voyageurs.

En 2022, dans une étude consacrée à la concurrence dans le secteur ferroviaire, l'ART observait déjà que la grande vitesse en France présentait encore « **de nombreux gisements à exploiter** »⁴. Elle soulignait notamment qu'il existait **une demande pour certaines liaisons et dessertes pas ou peu opérées par SNCF Voyageurs** à ce jour en raison de la stratégie de l'opérateur qui tend à privilégier le remplissage de rames TGV très capacitaires plutôt que leur fréquence d'utilisation. Selon l'Autorité, cette situation « *laisse à de*

¹ Réponses de SNCF Réseau au questionnaire des rapporteurs.

² Près d'un train sur deux sur certaines lignes.

³ Rapport de l'IGF et de l'IGEDD sur la tarification et le financement du réseau ferré national, février 2024.

⁴ Étude sur l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs, ART, février 2022.

nouveaux opérateurs des capacités disponibles pour exploiter de nouveaux services à grande vitesse ». Il pourrait s'agir par exemple de **nouveaux modèles d'exploitation complémentaires à l'offre actuelle de SNCF Voyageurs** tels que le développement de **liaisons inter-secteurs entre métropoles régionales**, comme l'envisage la société Le Train, ou encore de **rotations à haute fréquence avec de nombreux arrêts intermédiaires**, comme souhaite le faire Kevin Speed.

C. SI RIEN N'EST FAIT, LA SATURATION DES CAPACITÉS DE MAINTENANCE ENTRAVERA LE DÉVELOPPEMENT DE L'OFFRE TGV EN FRANCE

Comme indiqué *supra*, le ticket d'entrée sur le marché de la grande vitesse en France est d'autant plus élevé que les rames TGV impliquent des charges de maintenance particulièrement onéreuses pour un nouvel opérateur. S'ajoute à cette difficulté **un risque à court et moyen-terme de saturation des capacités de maintenance** actuellement disponibles qui suppose que les nouveaux entrants investissent dans ce type d'ateliers mais également qu'ils puissent disposer du foncier nécessaire pour développer ces activités¹.

Les enjeux relatifs à la maintenance des matériels roulants pour les opérateurs qui souhaitent s'implanter sur le marché français de la grande vitesse

L'implantation d'un centre d'entretien permettant d'assurer l'ensemble des opérations de maintenance courante d'exploitation nécessite en effet un investissement initial très important qui peut s'avérer économiquement non viable dans le cadre d'une phase de développement de nouveaux services ferroviaires, en l'absence d'économies d'échelle suffisantes. De plus, l'implantation d'installations de maintenance nécessite la disponibilité de surfaces foncières raccordables à l'infrastructure ferroviaire et positionnées géographiquement de manière appropriée par rapport à la localisation de l'exploitation des services de transport ferroviaire.

Dans ces conditions, l'accès régulé aux centres d'entretien exploités par SNCF Voyageurs peut s'avérer incontournable, au moins durant la phase de développement des services.

Source : Étude sur l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs, ART, février 2022

Aujourd'hui, la plupart des **centres de maintenance** du matériel roulant adapté à la grande vitesse **sont détenus par SNCF Voyageurs qui doit en donner accès aux autres opérateurs**. Or, **SNCF Voyageurs a alerté les rapporteurs sur le risque lié à la saturation de la capacité de ses ateliers de maintenance**. La société souligne en effet que « *ceux-ci ont été construits et*

¹ S'ajoute également la complexité des procédures administratives nécessaires, et le cas échéant par le délai de raccordement au réseau ferré de ces installations.

*dimensionnés pour répondre uniquement aux besoins de SNCF Voyageurs (...). Les capacités actuelles de maintenance au sein des technicentres de SNCF Voyageurs sont aujourd'hui fortement sollicitées, surtout pendant les nuits ». L'opérateur historique considère dès lors que « **la saturation des installations de maintenance deviendra un enjeu majeur si des capacités supplémentaires ne sont pas développées parallèlement aux développements d'offres** ».*

Pour répondre à l'évolution de ses propres besoins de maintenance et palier aux risques de saturation de ses capacités en la matière, SNCF Voyageurs a signalé aux rapporteurs investir des sommes importantes¹. Cependant, **l'opérateur historique a indiqué aux rapporteurs ne pas pouvoir calibrer ses installations sur des hypothèses liées aux besoins futurs de maintenance de nouveaux opérateurs**. En effet, **SNCF Voyageurs ne peut pas se permettre d'assumer le risque industriel** d'un éventuel sur-calibrage de certains ateliers si les perspectives d'augmentation de la demande de maintenance liées à l'arrivée de nouveaux entrants ne se vérifiaient pas. L'opérateur a rappelé aux rapporteurs que les enjeux sont pour lui tout sauf négligeables s'agissant d'investissements par nature lourds et risqués qui s'amortissent sur trente ans.

¹ En réponse au questionnaire des rapporteurs, SNCF Voyageurs a ainsi précisé que « le plan stratégique 2023-2032 du Groupe SNCF prévoit ainsi environ 1 milliard d'euros d'investissements dans les installations de maintenance propres à TGV pour améliorer la disponibilité du matériel en journée et en semaine, améliorer la maintenance prédictive et limiter les temps d'immobilisation ».

Le risque de saturation des ateliers de maintenance : un enjeu majeur pour la SNCF et le développement de l'offre TGV en France

En tant qu'exploitant d'installations de services, SNCF Voyageurs propose des prestations régulées de maintenance dans des conditions équitables, transparentes et non discriminatoires mais, dans un contexte de forte croissance du trafic ferroviaire, **la multiplication des demandes d'accès aux technicentres, combinée à des besoins de modernisation, conduit déjà certains de nos sites à la saturation.**

Or, **SNCF Voyageurs** qui attache une grande importance à la proximité entre l'exploitation et la maintenance, **doit assumer seule l'ensemble des coûts et des risques liés à ses installations de maintenance du service librement organisé.** Ces installations sont amorties sur une durée moyenne de 30 ans. Investir dans de nouvelles installations suppose de prendre un risque sur le niveau d'utilisation de ces actifs sur une très longue durée. **La moindre baisse d'activité durant la période d'amortissement de l'installation peut avoir un impact très significatif sur la rentabilité** de l'investissement. De plus, il est souvent nécessaire, durant la vie d'un atelier, de financer des investissements supplémentaires pour l'adapter aux nouveaux matériels, aux évolutions technologiques et aux exigences environnementales. SNCF Voyageurs ne peut assumer ce risque industriel que pour son propre périmètre commercial.

SNCF Voyageurs ne pourra donc, seule, continuer à jouer un rôle structurant au service du développement du marché.

Source : réponses de SNCF Voyageurs au questionnaire des rapporteurs

Les rapporteurs observent que **Velvet fait construire** par la société Lisea **son propre atelier** de maintenance à proximité de Bordeaux¹ et qu'il délèguera sa maintenance à Alstom. Par ailleurs **Trenitalia** a également récemment remporté un appel d'offres de SNCF Réseau qui lui permettra de construire **son premier centre de maintenance en France, près de Créteil², pour** une somme estimée à près de **80 millions d'euros.**

Les rapporteurs ont le sentiment que la tension sur les capacités de maintenance des rames à grande vitesse constitue **un enjeu crucial du développement de l'offre TGV** en France dans les prochaines années.

Parce que SNCF Voyageurs ne pourra pas assumer à elle seule l'accroissement des besoins de maintenance attendu du fait de la dynamique d'augmentation de l'offre, les rapporteurs **estiment indispensable que l'État réalise d'urgence une étude prospective** visant à objectiver très précisément les besoins prévisionnels en matière d'infrastructures de maintenance dédiés à la grande vitesse, dans le contexte d'ouverture du marché et en fonction des scénarios d'augmentation attendue de l'offre ferroviaire.

¹ Sur la commune de Marcheprime.

² Le long des voies entre les gares de Vert-de-Maisons (Maisons-Alfort) et Créteil-Pompadour (Créteil).

D. L'OFFRE TGV EN FRANCE EST BRIDÉE PAR LA PÉNURIE DE RAMES ET LES DIFFICULTÉS D'HOMOLOGATION DU MATÉRIEL ROULANT

1. Une pénurie de rames TGV

a) Une baisse tendancielle du nombre de rames TGV en circulation en France

Depuis une quinzaine d'années on observe **une tendance à la baisse du nombre de rames TGV** en circulation en France. Depuis 2012, cette baisse équivaut à environ **100 rames**. D'après l'ART, **en 2024, 429 rames** de TGV étaient en service sur le territoire national. Dans un contexte d'augmentation de la fréquentation du TGV, cette situation a fait évoluer l'équilibre entre l'offre et la demande et alimente **un effet inflationniste sur le prix des billets**.

Compte-tenu des difficultés actuellement rencontrées par Alstom (voir *infra*) et **sans l'introduction sur le marché français de nouvelles rames produites par des fournisseurs alternatifs¹**, cette situation sera **nécessairement amenée à s'aggraver** dans les années à venir.

Par ailleurs, dans le même temps, **le parc** de rames TGV en circulation **a tendance à vieillir**. D'après l'ART, son âge moyen était de 18,3 ans en 2024, soit 5 mois de plus qu'en 2023².

b) Les difficultés rencontrées par les constructeurs

La pénurie de matériel roulant pour l'activité grande vitesse s'explique notamment par les **difficultés rencontrées par les constructeurs pour livrer leurs commandes dans les délais**. Alstom a notamment été critiqué pour avoir pris beaucoup de retards dans la livraison de certaines commandes de matériel ferroviaire. Son carnet de commandes est en effet saturé et l'industriel a du mal à respecter les calendriers de livraison sur lesquels il s'est engagé.

SNCF Voyageurs a notamment fait part aux rapporteurs des difficultés qu'il rencontre du fait des « *retards de livraisons importants de la part des constructeurs* ». Il s'agit notamment de la livraison des nouvelles rames de TGV, dites « TGV-M ». **Le calendrier de livraison de la commande de TGV-M par SNCF Voyageurs a ainsi subi plusieurs retards**. La première rame de ce nouveau modèle de TGV ne devrait entrer en service qu'en 2026.

Les difficultés rencontrées par Alstom ne concernent d'ailleurs pas seulement la fabrication de rames TGV. **Les autorités organisatrices régionales et les exploitants de services TER y sont également confrontés**. À titre d'exemple, Monsieur, Thierry Mallet, président directeur général de Transdev, a fait part aux rapporteurs des difficultés rencontrées par l'opérateur au moment de la mise en exploitation de la ligne Marseille-Toulon-Nice en juin 2025. Alors qu'Alstom s'était initialement

¹ Comme par exemple les constructeurs Hitachi, Talgo ou encore Siemens.

² Le marché français du transport ferroviaire en 2024, ART, décembre 2025.

engagé à livrer seize rames Omnéo à la région Sud pour le lancement du service, il n'en a finalement livré que huit. Pour parer en urgence à cette situation, Alstom a dû louer des rames à SNCF Voyageurs avant que l'ensemble du matériel roulant promis ne soit finalement livré avec cinq mois de retard, en décembre 2025. Île-de-France Mobilités a également eu à subir d'importants retards de livraison de nouveaux matériels roulants¹. Plus globalement, les autorités organisatrices régionales manifestent fréquemment leurs préoccupations au sujet des retards de livraison des fabricants.

En février 2025, le Gouvernement avait confié à trois experts² une mission visant à établir les causes des retards de livraisons de trains observés en France. Les principales conclusions de ce rapport, remis en décembre 2025, mettent notamment en évidence **la responsabilité d'Alstom** dans les retards de livraison, et en particulier le **manque de maîtrise de sa chaîne de fournisseurs** ainsi qu'un certain nombre de **dysfonctionnements dans l'organisation et le management** de l'entreprise.

Le rapport souligne également **la responsabilité de la SNCF**, et de son département d'ingénierie, à travers **la complexité des cahiers des charges** et **les spécifications trop détaillées** qu'ils comportent, une complexité qui a même tendance à s'accroître après le lancement des commandes, tant en ce qui concerne la conception même des matériels que sur leur maintenance. Comme l'illustre l'encadré ci-après, dans leur rapport précité sur la situation financière de la SNCF, **dès 2022 les rapporteurs spéciaux Hervé Maurey et Stéphane Sautarel avaient alerté sur les problèmes résultants de la tendance structurelle de l'opérateur historique à « surspécifier »** les commandes de matériels roulants qu'il passe aux fabricants.

¹ Pour la ligne du RER B.

² Yves Ramette, Christian Dugué et François Feugier.

En 2022, Hervé Maurey et Stéphane Sautarel avaient déjà mis en exergue les problèmes liés à la sur-spécification des commandes de matériel roulant ferroviaire

Les coûts élevés de maintenance ainsi que le manque de productivité du matériel roulant des services conventionnés sont notamment la conséquence d'une **tendance à la sur-spécification de SNCF Voyageurs**. En effet, **plutôt que d'opter pour des offres sur catalogue moins coûteuses et plus fiables, les services d'ingénierie de SNCF Voyageurs ont tendance à demander aux constructeurs la production de trains sur mesure avec des développements spécifiques superfétatoires générant un surcoût financier** à l'achat pour les régions, **des défauts de fiabilité et des coûts de maintenance plus élevés** et une baisse du taux d'engagement des matériels roulants. Cette situation sous-optimale et très coûteuse pour les régions participe à la faible productivité du matériel roulant constatée en France sur les services TER. Les rapporteurs spéciaux considèrent que ces excès manifestes d'ingénierie et ce phénomène de sur-spécification qui nuit tant à la compétitivité de la SNCF qu'aux finances locales n'est pas compatible avec un modèle ferroviaire économiquement viable.

Source : Comment remettre la SNCF sur rail ? Modèle économique de la SNCF et du système ferroviaire : il est grand temps d'agir, Rapport d'information n° 570 (2021 2022) de MM. Hervé MAUREY et Stéphane SAUTAREL, fait au nom de la commission des finances, 9 mars 2022.

c) Les nouveaux entrants permettent d'apporter de nouvelles rames sur le marché français et commandent des trains « sur étagère » moins chers, plus fiables et fabriqués plus rapidement

L'ouverture à la concurrence et l'arrivée de nouvelles entreprises ferroviaires sur le marché français de la grande vitesse pourrait avoir au moins **deux conséquences positives** sur la situation de pénurie de matériel roulant.

Premièrement, certains de ces opérateurs se fournissent auprès de **constructeurs alternatifs à Alstom**, ce qui pourrait permettre, à court terme, sans attendre la montée en cadence du fabricant français, **d'augmenter le nombre de rames TGV** susceptibles de circuler sur le réseau. Introduire de la diversité en termes de constructeurs de matériels roulants sur le marché français pourrait ainsi permettre de le rendre plus résilient en cas de persistance des difficultés rencontrées actuellement par Alstom. À titre d'exemple, *Trenitalia* fait appel au constructeur japonais Hitachi qui fabrique en Italie les trains achetés par l'opérateur. *Renfe* ou la société Le Train passent quant-à-eux leurs commandes au constructeur espagnol Talgo.

Deuxièmement, **les nouveaux entrants semblent avoir tendance à être beaucoup moins intrusifs** que SNCF Voyageurs dans la construction des rames, **limitant au strict minimum leurs spécifications**. Sur les aspects purement industriels, **ils semblent avoir davantage tendance à s'en remettre au fabricant et à commander des produits « sur étagère » plutôt que des rames « sur mesure »** comme a eu tendance à le faire la SNCF jusqu'à présent. Cette répartition plus claire des rôles entre l'opérateur-exploitant et l'industriel-fabricant présente plusieurs avantages quant à la résilience du parc de matériel roulant. À travers les économies d'échelle et d'apprentissage qu'elle génère, **elle permet de réduire tant les coûts que les délais de**

fabrication des rames¹. Sans spécifications excessives, **les délais prévisionnels sont par ailleurs plus susceptibles d'être tenus**. Les matériels sur étagère présentent également en moyenne une **meilleure fiabilité** et génèrent ainsi, de façon générale, de moindres besoins en matière de maintenance. Cette tendance, mise en avant par les nouveaux entrants entendus par les rapporteurs au cours de leurs travaux, est également confirmée par Alstom qui note un partage des rôles beaucoup plus clairs, des opérateurs qui se concentrent davantage sur leur cœur de métier et qui ne fixent à l'industriel qu'une obligation de résultat, lui laissant une très grande latitude sur la définition des caractéristiques techniques du produit.

2. Les délais d'homologation des matériels roulants en France sont plus longs qu'ailleurs en Europe

Au-delà des difficultés rencontrées par les fabricants et des problèmes résultant du phénomène de sur-spécification des cahiers des charges, la pénurie actuelle de matériel roulant s'explique aussi par **la lenteur et la lourdeur des procédures d'homologation de nouveaux matériels roulants** sur le marché français.

Comme ailleurs en Europe, avant de pouvoir circuler sur le réseau français, tout matériel roulant ferroviaire doit recevoir une homologation qui prend la forme d'une autorisation de mise sur le marché. Les procédures d'homologation sont particulièrement lourdes et exigeantes. En effet, d'après le constructeur CAF, les phases d'essais représentent entre 5 et 10 % du temps de conception d'un train et 10 % de son coût.

Plusieurs acteurs du secteur, dont l'Union des transporteurs publics et ferroviaires (UTPF) et l'Association française du rail (AFRA)², ont signalé aux rapporteurs les délais et la complexité des procédures d'homologation des matériels roulants ferroviaires en France. Ils observent notamment que **les délais d'homologation en France sont significativement plus longs qu'ailleurs en Europe**, y compris pour des matériels déjà homologués dans un autre État membre.

Les problématiques relatives aux procédures d'homologation des matériels roulants ferroviaires en France avaient notamment été mis en lumière par la mission d'information de l'Assemblée Nationale consacrée aux tests de matériel ferroviaire. Si cette mission, a été clôturée en juin 2024, en raison de la dissolution de l'Assemblée Nationale, avant d'avoir pu achever ses travaux, ses deux rapporteurs en avaient présenté les principales conclusions en avril 2025.

¹ Le temps de fabrication d'une rame correspondant à un modèle sur étagère produit sur des plateformes industrielles déjà existantes représenterait environ 48 mois d'après l'ART.

² Qui représentent les entreprises ferroviaires alternatives à l'opérateur historique.

Compte-tenu des enjeux spécifiques qu'elle revêt en termes de sécurité, **l'homologation est particulièrement sensible et exigeante pour les rames adaptées à la grande vitesse**. L'homologation d'un matériel roulant doit en particulier **garantir le bon fonctionnement de l'architecture du système de signalisation et de sécurité embarqué** à bord du train. Comme le soulignait l'ART en 2022¹, ces systèmes de signalisation et de sécurité embarqués sont particulièrement essentiels pour les rames TGV « *car la circulation à grande vitesse impose le déport d'une grande partie de la signalisation (en particulier les indications et limitations de vitesse, habituellement disposées latéralement le long des voies) sur le pupitre du conducteur et le renforcement des dispositifs de contrôle du mouvement et de l'arrêt d'urgence des trains* ».

Or, du fait notamment du retard de déploiement en France du système de signalisation ERTMS (voir *infra* le retard de la France dans le domaine de la modernisation du réseau ferré), pour circuler sur le réseau national, un matériel roulant adapté à la grande vitesse doit être équipé de **quatre systèmes de sécurité différents** : le dispositif européen ERTMS auquel s'ajoute trois systèmes spécifiques au réseau national². **Cette particularité rend plus complexe encore l'homologation des matériels roulants TGV en France**. Dans sa même étude de 2022 sur l'ouverture à la concurrence, l'ART observait que plus que l'acquisition de ces systèmes de sécurité, qui ne semble pas poser de difficultés insurmontables, c'est leur implémentation et leur interfaçage avec d'autres systèmes déjà installés qui peuvent entraîner les blocages les plus complexes. Les nouveaux opérateurs ferroviaires ont en effet l'obligation « *de trouver et mettre en œuvre des solutions techniques spécifiques pour les faire fonctionner à minima sans conflits, le cas échéant, avec des équipements ERTMS et/ou des systèmes nationaux d'autres pays déjà installés dans les matériels roulants* »³.

Le constructeur espagnol *Talgo* se trouve aujourd'hui confronté à **d'importantes difficultés pour homologuer ses rames** à grande vitesse⁴ en France. Cette situation **porte préjudice aux projets d'implantation en France des opérateurs** qui se fournissent auprès de ce fabricant, à savoir les sociétés *Renfe* et *Le Train*⁵. *Renfe* a ainsi reporté dans un premier temps puis, suspendu *sine die* plus récemment, ses projets de développement en France. Après avoir suspendu son projet de liaison Toulouse - Barcelone *via* Carcassonne et Perpignan, qu'elle espérait à l'origine lancer dès l'été 2025, l'entreprise ferroviaire espagnole vient également, le 1^{er} avril 2026, de suspendre son

¹ Étude sur l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs, ART, février 2022.

² La transmission voie machine (TVM), le contrôle d'armement de la TVM (KARM) et le contrôle de vitesse par balise (KVB).

³ Étude sur l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs, ART, février 2022.

⁴ Le modèle S106.

⁵ Après avoir essayé en vain d'acquérir des TGV d'occasion auprès de la SNCF, la société *Le Train* a décidé de passer une commande de 10 rames de nouvelles générations auprès du constructeur espagnol *Talgo* pour 350 millions d'euros.

projet de liaison entre Paris et l'Espagne qui devait initialement voir le jour en 2024 à l'occasion des Jeux olympiques et paralympiques de Paris. **Les rapporteurs observent cependant que les rames Talgo Avril S106 qui n'ont pas encore été à ce jour homologuées en France ont été temporairement retirées de la circulation sur la ligne Madrid-Barcelone en octobre 2025 suite à la découverte d'une défaillance sur l'une d'elle.**

Entendu par les rapporteurs, l'opérateur Velvet leur a signalé que, compte-tenu des enjeux relatifs aux processus d'homologation et les incertitudes majeures qui leur sont inhérentes, il n'aurait pu envisager de recourir à des modèles de matériels roulants qui ne circulent pas d'ores et déjà sur le réseau français.

E. LE MANQUE D'INVESTISSEMENT DANS LE RÉSEAU CONTRAINT ÉGALEMENT LE DÉVELOPPEMENT DE L'OFFRE FERROVIAIRE EN FRANCE

1. Le retard considérable de la France en matière de modernisation de ses infrastructures ferroviaires n'est pas sans incidence sur le développement de l'offre

Le manque de matériel roulant n'est pas la seule limite qui entrave l'augmentation de l'offre ferroviaire en France. **Le retard considérable accumulé par la France en matière de modernisation de son réseau ferroviaire constitue également un frein** au développement de l'offre de TGV. Ce constat vaut particulièrement pour **le programme de signalisation européen ERTMS** qui permet très directement d'augmenter la fréquence des trains sur une ligne.

Entendu par les rapporteurs, IDFM leur a par exemple signalé que les sillons ferroviaires utilisés par les services Transiliens étaient largement saturés et que seul le développement de la technologie ERTMS serait en Île-de-France susceptible de dégager de nouvelles véritables marges de manœuvre pour augmenter la fréquence de circulation des trains.

Les programmes de modernisation du réseau ferroviaire

La modernisation des infrastructures ferroviaires passe essentiellement par deux programmes : la commande centralisée du réseau (CCR) et l'ERTMS. Si les coûts totaux de mise en œuvre de ces deux programmes s'élèvent à environ 35 milliards d'euros, ils permettront de réaliser des gains de performance significatifs.

La commande centralisée du réseau (CCR) doit se traduire par la création de « tours de contrôle » à grand rayon d'action permettant de centraliser la régulation des circulations. La CCR est un levier d'efficacité considérable. Son déploiement permettrait de remplacer les 2 200 postes d'aiguillages actuels (1 500 pour le réseau structurant¹), auxquels plus de 13 000 agents sont affectés, par une quinzaine de tours de contrôle. D'après la Cour des comptes la baisse d'effectifs consécutive pourrait atteindre 40 %.

L'ERTMS est un système de signalisation de nouvelle génération, interopérable au niveau européen et permettant de réduire l'intervalle entre les trains. Aussi permet-il d'augmenter la cadence du trafic (de quatre trains par heure sur les LGV), d'accroître la performance du réseau, d'améliorer la régularité du trafic ainsi que l'offre de sillons, en particulier aux opérateurs de fret ferroviaire.

Source : annexe n° 10b du tome III du rapport général n° 139 (2025-2026) sur le projet de loi de finances pour 2026, par Mme Marie-Claire CARRERE-GEE et M. Hervé MAUREY, novembre 2025.

Avec constance, dans leurs différents rapports relatifs aux textes financiers, **les rapporteurs spéciaux** de la commission des finances du Sénat **n'ont de cesse, depuis les premiers constats établis dès 2022 par Hervé Maurey et Stéphane Sautarel², d'alerter sur le manque de moyens consacrés aux programmes de modernisation** du réseau et aux conséquences du retard de la France par rapport à ses voisins.

En dépit des premiers signes d'augmentation des investissements dans les infrastructures ferroviaires existantes, à relativiser néanmoins en raison de l'inflation et uniquement permis par les efforts financiers consentis par l'opérateur historique (voir *supra*), **les dépenses** consacrées aux programmes de modernisation du réseau **restent bien loin du compte**. C'est également ce que note l'ART dans sa dernière étude consacrée au marché ferroviaire Français : en 2024 « *les investissements dans la commande centralisée du réseau (CCR) et dans l'ERTMS demeurent inférieurs aux trajectoires prévues dans le contrat de performance ou recommandées par d'autres études. Ainsi, les dépenses de CCR stagnent à 375 millions d'euros et celles d'ERTMS, 140 millions d'euros, diminuent de 11 % en 2024, après une baisse de 13 % en 2023* »³.

¹ Les lignes ferroviaires hors lignes à grande vitesse (LGV) et hors lignes de dessertes fines du territoire.

² Rapport d'information n° 570 (2021-2022) de mars 2022 précité.

³ Le marché français du transport ferroviaire en 2024, ART, décembre 2025.

2. Les signes de saturation des infrastructures deviennent plus prégnants

Au-delà de son insuffisante modernisation, le réseau français présente également, en certains points et sur certains axes, **de premiers signes de saturation de nature à freiner le développement des circulations.**

D'après les réponses apportées au questionnaire des rapporteurs, SNCF Réseau indique ne pas être confronté à ce jour à une saturation d'infrastructures qui limiterait significativement l'augmentation de l'offre ferroviaire. Cependant, d'après le gestionnaire d'infrastructure, *« les indicateurs disponibles (saturations prévisibles et saturations constatées) laissent entrevoir une montée en puissance de ce sujet dans les années à venir »*¹.

SNCF Réseau observe en effet une augmentation de ces phénomènes qui, faute d'investissements suffisants, s'aggraveront dans les années à venir. **Ainsi, le nombre de sections de ligne déclarées en « saturation prévisible » est-il passé de seize en 2021 à vingt-six en 2026**².

Des « nœuds ferroviaires » ont déjà entravé le développement de l'offre ferroviaire vers Nice, Strasbourg ou Bordeaux. L'agglomération lyonnaise est également considérée comme l'un de ces nœuds ferroviaires qu'il faudrait « dé-saturer ».

Au-delà des lignes ferroviaires et des gares, le phénomène de saturation touche également de plus en plus les installations de services techniques telles que par exemple les capacités de remisage.

¹ Réponses de SNCF Réseau au questionnaire des rapporteurs.

² Neuf en Île-de-France et dix-sept hors Île-de-France.

III. UN BILAN INCERTAIN SUR LE FINANCEMENT DU RÉSEAU

A. L'AUGMENTATION DE L'OFFRE PERMISE PAR LA CONCURRENCE DEVRAIT ACCROÎTRE LE PRODUIT DES PÉAGES ALLOUÉS AU FINANCEMENT DU RÉSEAU

1. Il est raisonnable d'espérer une augmentation des recettes de péages d'environ 300 millions d'euros d'ici à 2030

En raison notamment de la situation de pénurie de matériel roulant présentée *supra* mais aussi de modèles distincts et complémentaires des services proposés par l'opérateur historique, **les nouveaux entrants** sur le marché des TGV **permettront d'augmenter l'offre ferroviaire** en France. Cette augmentation des TGV en circulation sur le réseau ferré national se traduira elle-même par une **hausse du produit annuel des redevances perçues par SNCF Réseau**. La DGITM a indiqué aux rapporteurs que l'augmentation de l'offre sur le marché SLO anticipée dans le cadre du processus d'ouverture à la concurrence n'est pas neutre dans la trajectoire financière prévisionnelle du gestionnaire d'infrastructure. Elle constitue en effet « *un paramètre important de l'équilibre économique de SNCF Réseau à moyen terme* »¹.

À titre d'exemple, au cours des quatre premières années ayant suivi son entrée sur le marché français, *Trenitalia* avait versé l'équivalent de 250 millions d'euros de péages à SNCF Réseau. D'après SNCF Réseau, **en 2025, les entreprises ferroviaires alternatives** à l'opérateur historique qui exploitent des services TGV **ont acquitté 80 millions d'euros de péages**.

D'après les éléments collectés par les rapporteurs auprès de différents acteurs du secteur, **il semble raisonnable d'anticiper une augmentation des péages ferroviaires liée aux circulations des nouveaux entrants** sur le marché des SLO **de plus ou moins 300 millions d'euros d'ici à 2030** par rapport à leur niveau de 2024. Cette hausse représenterait environ 5 % du montant total des redevances ferroviaires qui ont résulté de l'exploitation des SLO en France au cours de l'année 2024.

Les prévisions les plus optimistes, qui pouvaient laisser espérer une augmentation des recettes de péages jusqu'à 500 millions d'euros dès 2030, ne sont plus crédibles compte-tenu du retard ou de la suspension de certains projets d'entreprises ferroviaires alternatives à l'opérateur historique.

Inversement, **la baisse tendancielle du parc de TGV** depuis plus de dix ans représente **un « manque à gagner »** en termes de recettes de péages pour le réseau **de plusieurs centaines de millions d'euros par an**. **Sans inversion de cette tendance, ce « manque à gagner » annuel² ne cesserait de**

¹ Réponses de la DGITM au questionnaire des rapporteurs.

² Et son montant cumulé.

s'accroître dans les années à venir au détriment des moyens alloués à la régénération et à la modernisation du réseau ferré.

2. Durant leurs trois premières années d'exploitation, les nouveaux entrants bénéficient d'un allègement temporaire de leurs péages

Depuis 2021, à leur demande et sous le contrôle de l'ART, **les nouveaux entrants** sur le marché des SLO en France **peuvent obtenir des réductions de péages au cours de leurs trois premières années exploitation**. Ce système qualifié de « tarification négociée » est encadré par la directive européenne 2012/34/UE précitée¹, par l'article L. 2133-2 du code des transports ainsi que par des lignes directrices adoptées en novembre 2022 par l'ART².

Ce mécanisme de tarification, **justifié par « une différence temporaire et objective de situation »**³ des entreprises ferroviaires qui en bénéficient, a vocation, non seulement à **attirer les nouveaux entrants**, mais également à **les inciter à renforcer leur offre** au cours des premières années du lancement de leur projet, lesquelles sont caractérisées par une fragilité et un risque financier particulier. En effet, comme souligné *supra*, du fait du caractère extrêmement capitalistique de cette activité et de l'ampleur des investissements à amortir, **la phase initiale** de montée en puissance et d'augmentation du taux de remplissage des rames, **jusqu'à atteindre l'équilibre économique en exploitation, constitue un défi exigeant et existentiel** pour les modèles économiques de ces opérateurs.

¹ Article 56.

² Décision n° 2022-083 du 29 novembre 2022 portant adoption de lignes directrices relatives à la tarification négociée des redevances liées à l'utilisation du réseau ferré national en application de l'article L. 2133-2 du code des transports.

³ Lignes directrices de l'ART précitées.

Le système de tarification négociée bénéficiant aux nouveaux entrants

Ce dispositif permet d'accompagner la phase de montée en charge du service offert par le nouvel opérateur, période pendant laquelle la demande évolue progressivement et où des barrières techniques (adaptation du matériel roulant par exemple) peuvent exister.

Sur le plan procédural, sur demande d'un candidat, SNCF Réseau peut négocier une tarification négociée, laquelle ne peut porter que sur le niveau des majorations tarifaires, étant entendu que tout opérateur doit au moins s'acquitter du coût directement imputable pour accéder au réseau ferré. Cette négociation est réalisée sous le contrôle de l'ART.

À ce jour, la tarification négociée ne peut pas porter sur plus de trois horaires de services sous la forme 2+ 1. Elle consiste, après avis de l'ART, en une réduction sur la redevance de marché payée par l'opérateur durant les deux premières années d'exploitation. Une réduction peut être accordée la troisième année sur demande du candidat, après réexamen par SNCF Réseau des données actualisées du dossier et sous réserve de l'avis de l'ART.

Le niveau de réduction retenu doit être justifié par des éléments probants, de nature à attester que le candidat ne se trouve pas dans des conditions normales de fonctionnement et pour des raisons qui sont hors de son contrôle. Le niveau de réduction de la redevance de marché est calculé au cas par cas, selon les modalités d'exploitation du demandeur, et soumis à l'avis de l'ART, laquelle peut s'opposer.

Source : réponses de SNCF Réseau au questionnaire des rapporteurs

Sur la ligne Paris-Lyon-Modane, *Trenitalia* a ainsi bénéficié de réductions dégressives de la redevance de marché acquittée sur ses circulations, à hauteur de 37 % en 2022, 16 % en 2023 et enfin 10 % en 2024. Sur la ligne Paris-Marseille, la même entreprise a bénéficié de réductions de 37,4 % en 2024 puis de 16,5 % en 2025. De son côté, la société *Renfe* s'est vue appliquer des diminutions de redevance de marché de 15 % en 2024 et 8 % en 2025 sur la ligne Marseille-Madrid et de 12 % en 2024 et de 5 % en 2025 sur la ligne Lyon-Barcelone.

Toutes choses égales par ailleurs, **entre 2021 et 2025**, ces réductions temporaires de redevance de marché pour les nouveaux entrants représentent **environ 100 millions d'euros**. Cependant, cette estimation doit être considérée avec prudence car, comme l'a signalé l'ART aux rapporteurs, « *en l'absence de tarification négociée, il est vraisemblable que ces nouveaux opérateurs ne soient pas entrés sur le marché français ou n'aient pas proposé le même volume d'offre* »¹.

¹ Réponses de l'ART au questionnaire des rapporteurs.

B. LA CONCURRENCE POURRAIT EN REVANCHE RÉDUIRE LES ABONDEMENTS DE LA SNCF AU FONDS DE CONCOURS

1. Il existe un risque élevé que l'ouverture à la concurrence se traduise par un tarissement du fonds de concours

SNCF Voyageurs estime que l'ouverture à la concurrence fera baisser ses marges ainsi que les bénéfices qu'elle réalise aujourd'hui et que, par voie de conséquence, à terme, elle **réduira sa capacité à abonder le fonds de concours** destiné à contribuer au financement de la régénération et de la modernisation du réseau ferré structurant. Cette situation résulterait du **phénomène « d'écrémage »** par lequel les nouveaux entrants, en se positionnant en priorité sur les segments les plus rentables du marché des SLO et à travers la baisse des prix induite par la concurrence sur ces lignes, conduirait à réduire les bénéfices que l'opérateur historique réalise aujourd'hui sur ces dessertes.

D'après SNCF Voyageurs, **la baisse et l'optimisation de ses coûts de production ainsi que le développement de la fréquentation pourraient ne pas suffire à compenser** ces effets déflationnistes exercés sur ses marges bénéficiaires. **Alors qu'elle en observe d'ores et déjà les prémices, l'entreprise ferroviaire craint que ce phénomène ne s'amplifie** à mesure du développement de la concurrence sur le marché des SLO.

Le rapport de l'IGF et de l'IGEDD consacré aux péages ferroviaires précité estime également, au regard des simulations réalisées par la mission, que **l'abondement annuel de la SNCF au fonds de concours de la SNCF pourrait à terme baisser du fait de la diminution de ses bénéfices résultant du processus d'ouverture à la concurrence**. Ce rapport constate ainsi que dans ces simulations prospectives, la marge de SNCF Voyageurs *« est affectée par la concurrence, ce qui conduit à réduire in fine son abondement au fonds de concours »*. Il en tire notamment la conclusion que *« la corrélation entre les résultats de SNCF Voyageurs et le financement du réseau fragilise le système de financement du réseau ferroviaire »*.

D'autres acteurs du secteur relativisent néanmoins cette analyse et considèrent que la baisse des bénéfices réalisés par SNCF Voyageurs dans le cadre d'un marché devenu concurrentiel n'est pas une fatalité. Ainsi, **pour l'ART, cette analyse, qui s'inscrirait selon-elle dans une vision « malthusienne » du marché ferroviaire, ne correspondrait pas à la réalité observée au cours des expériences d'ouverture à la concurrence** intervenues antérieurement ailleurs en Europe. S'agissant du cas allemand, l'ART note par exemple *« qu'entre 2011 et 2019, la part de marché des nouveaux entrants était passée de 21 % à 34 % tandis que le chiffre d'affaires de l'opérateur public historique, la Deutsche Bahn (DB), augmentait de 17 % »*.

L'ART considère que *« l'aiguillon permis par l'ouverture à la concurrence doit permettre de baisser le coût de production des services de transport ferroviaire,*

d'améliorer la qualité du service et, partant, grâce à un meilleur rapport qualité-prix pour les usagers, d'augmenter l'offre et la fréquentation ». **Aussi, à la faveur de ces évolutions résultant de l'ouverture à la concurrence, l'Autorité estime-t-elle que SNCF Voyageurs pourrait au contraire voir ses bénéfices progresser dans les années à venir.**

2. De façon plus générale, le système du fonds de concours lui-même se trouve remis en cause par la concurrence

Le principe même du fonds de concours abondé par la SNCF se trouve **questionné par le développement de la concurrence.**

Certes, dans le cadre du circuit financier des abondements de la SNCF à ce fond, ces derniers sont présentés comme le renoncement par l'État aux dividendes auquel il serait en droit de réclamer en tant qu'unique actionnaire de la société. À ce titre, il apparaît plutôt pertinent que ces sommes soient réinjectées dans le secteur ferroviaire pour financer le réseau.

Néanmoins, ce modèle de financement, **adapté dans un système monopolistique** où l'opérateur historique était le seul exploitant des infrastructures ferroviaires, est, à terme, **beaucoup moins justifiable dans le cadre d'un marché concurrentiel** au sein duquel d'autres entreprises ferroviaires font circuler leurs trains sur le réseau national.

Alors que seul l'opérateur historique est concerné par ce prélèvement, si son montant est fixé à un niveau trop élevé, il est susceptible de lui causer un handicap du fait de la **distorsion de concurrence** qu'il induit.

En outre, **ce système, par lequel une part significative des revenus du gestionnaire d'infrastructure** ainsi que des investissements dans la régénération et la modernisation du réseau **dépendent des bénéfices réalisés par l'opérateur historique n'est pas sain dans un marché concurrentiel.** Il induit en effet un **risque de conflit d'intérêt** par lequel le gestionnaire d'infrastructure, toujours intégré au groupe ferroviaire national unifié SNCF, pourrait avoir financièrement intérêt à favoriser l'opérateur historique au détriment de ses concurrents.

L'ART, notamment dans son avis du 30 novembre 2023 relatif au projet de budget de SNCF Réseau pour l'année 2024¹, soulignait à ce titre que **le recours au fonds de concours soulève des interrogations et des difficultés dans le cadre d'un marché devenu concurrentiel** : *« cette situation, qui a pour résultat de faire de plus en plus reposer la capacité de SNCF Réseau à tenir ses objectifs d'investissements sur des financements en provenance du groupe SNCF, est de nature à nourrir les interrogations sur l'indépendance financière de SNCF Réseau à l'égard de sa maison-mère et de SNCF Voyageurs, principal contributeur au fonds de concours »*. Cette position est partagée par **l'Autorité de la concurrence** qui,

¹ Avis n° 2023-057 du 30 novembre 2023 relatif au projet de budget de SNCF Réseau pour l'année 2024.

dans un avis de novembre 2023¹, relève que « *le gestionnaire d'infrastructure se trouve de fait intéressé à la bonne santé financière des entreprises ferroviaires du groupe SNCF* » et que « *ce fonds de concours crée donc des incitations pour SNCF Réseau qui sont incompatibles avec l'ouverture à la concurrence* »².

3. À terme, une taxation uniforme des opérateurs sur leurs bénéfices ne devrait-elle pas se substituer au système du fonds de concours ?

Une façon de rétablir l'équité de traitement entre les différents opérateurs qui exploitent le réseau ferré français **tout en préservant les volumes financiers** aujourd'hui prélevés sur les bénéfices de la SNCF pour financer la régénération et la modernisation des infrastructures ferroviaires pourrait être de substituer au système actuel du fonds de concours **une taxe appliquée aux bénéfices de l'ensemble des entreprises ferroviaires**. Le produit de cette taxe serait **affecté à SNCF Réseau** pour financer la régénération et la modernisation du réseau ferroviaire structurant.

Puisque les opérateurs alternatifs ne réalisent pas encore de bénéfices en exploitation et qu'il faudra probablement attendre encore plusieurs années avant qu'ils n'en dégagent pour des montants substantiels, **l'instauration d'une telle taxe n'est pas indispensable dans l'immédiat**. Cependant, les rapporteurs estiment que **cette perspective devrait dès à présent faire l'objet d'une réflexion approfondie** ainsi que d'une étude d'impact détaillée.

C. IL EST IMPÉRATIF DE GARANTIR DÈS À PRÉSENT LES FINANCEMENTS DE LA RÉGÉNÉRATION ET DE LA MODERNISATION DU RÉSEAU

1. À l'horizon 2036, les besoins d'investissement dans la régénération et la modernisation du réseau ferroviaire pourraient être couverts par une part des recettes issues des péages autoroutiers

Après notamment les constats établis dans **le rapport d'information** de mars 2022 précité **des rapporteurs spéciaux Hervé Maurey et Stéphane Sautarel**, confirmés par les travaux du Conseil d'orientation des infrastructures (COI), la première ministre de l'époque avait pris l'engagement, en février 2023, de **majorer les investissements dans le réseau**

¹ Avis n° 2023-A-18 du 29 novembre 2023 relatif au secteur des transports terrestres de personnes.

² Cette autorité en vient dès lors à recommander « que les dividendes des différentes entités du groupe SNCF soient apportés au budget de l'État conformément au principe d'universalité budgétaire et que le niveau de l'investissement de l'État dans l'infrastructure ferroviaire soit établi indépendamment de la référence au résultat du groupe SNCF ».

ferroviaire à hauteur de 1,5 milliard d'euros par an à l'horizon 2028. Sur cette somme, **1 milliard d'euros** doivent servir à la **régénération** des infrastructures dans le but d'enrayer la spirale de leur dégradation. Les **500 millions** d'euros restants doivent quant-à eux permettre de financer les **programmes de modernisation** du réseau ferroviaire. Objets désormais d'un très large consensus, ces besoins d'investissements supplémentaires dans les infrastructures ferroviaires ont été réaffirmé par la conférence de financement des mobilités Ambition France Transports.

Comme précisé *supra*, à la faveur des financements complémentaires apportés par la SNCF, la trajectoire d'augmentation des investissements dans les infrastructures ferroviaires existantes a été amorcée depuis 2023. Cependant, les premiers pas réalisés restent à ce jour limités et éloignés de la cible de 1,5 milliard d'euros. Outre les 2,3 milliards d'euros de financements complémentaires sur lesquels elle s'est engagée jusqu'en 2027, à compter de 2028, **la SNCF a annoncé**, moyennant cependant les incertitudes soulignées *supra* s'agissant de la pérennité des abondements au fonds de concours dans le futur, **qu'elle entendait contribuer à hauteur d'un tiers, soit 500 millions d'euros par an**, à cette enveloppe complémentaire.

Aussi, et comme les rapporteurs l'ont déjà souligné dans leurs rapports relatifs au projet de loi de finances pour 2026¹ ainsi qu'au projet de loi-cadre relatif au développement des transports², **il sera à cet horizon nécessaire d'identifier des moyens complémentaires à hauteur d'au moins 1 milliard d'euros** pour la régénération et la modernisation du réseau ferré national.

Après l'échéance des concessions d'autoroutes historiques, qui interviendra entre 2031 et 2036, dans la mesure où les investissements dans les infrastructures autoroutières concédées seront sensiblement inférieurs à ceux qui avaient dû être financés dans le cadre des concessions en cours, **le maintien des péages à leur niveau actuel**, en exploitant les outils permis par la directive 1999/62/CE du 17 juin 1999 dite eurovignette³, **devrait permettre de dégager un surplus de recettes** estimé aujourd'hui à environ **2,5 milliards d'euros par an**, susceptible d'être affecté aux investissements dans les infrastructures de transport.

¹ Annexe n° 10b du tome III du rapport général n° 139 (2025-2026) sur le projet de loi de finances pour 2026, par Mme Marie-Claire CARRERE-GEE et M. Hervé MAUREY, novembre 2025.

² Avis n° 511 (2025-2026) présenté au nom de la commission des finances sur le projet de loi-cadre relatif au développement des transports par Mme Marie-Claire CARRERE-GEE et M. Hervé MAUREY, avril 2026.

³ Directive 1999/62/CE du Parlement européen et du Conseil, du 17 juin 1999, relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures.

Le surplus de péages autoroutiers qui pourrait être affecté au financement des infrastructures de transport à l'échéance des concessions autoroutières historiques dans le respect des règles fixées par la directive eurovignette révisée

Les sept concessions autoroutières historiques¹, qui représentent environ 95 % du chiffre d'affaires total du réseau autoroutier concédé, doivent arriver à échéance entre 2031 et 2036. À l'issue de ces concessions devra nécessairement émerger un nouveau modèle de gestion du réseau concédé. Dans cette perspective, dans un rapport d'information présenté en octobre 2024², M. Hervé Maurey a préconisé de mettre en œuvre à cette échéance un nouveau système concessif très profondément réformé et rééquilibré, au bénéfice de l'État concédant, afin de corriger les défauts des contrats historiques et de prévenir les phénomènes de surentabilité pour les concessionnaires. Cette proposition a depuis également été défendue dans les conclusions de la conférence Ambition France Transports et reprise à son compte par le Ministre des transports.

Les analyses convergent aujourd'hui pour considérer que les dépenses à venir dans le réseau autoroutier concédé seront sensiblement inférieures à celles qui ont dû être financées dans le cadre des contrats historiques actuels. Ainsi, M. Hervé Maurey observait dans ce même rapport d'information précité que *« le réseau autoroutier ayant atteint un stade de maturité, les investissements provisionnels dans ses infrastructures devraient être significativement inférieurs à ceux qui ont prévalu dans le cadre de l'exécution des contrats de concession historique. Ainsi, il est possible d'envisager que, sur la dizaine de milliards d'euros de chiffre d'affaires généré par les autoroutes concédées, une part plus significative soit prélevée pour être fléchée vers le financement de la transition écologique du secteur des transports »*.

(...)

La directive eurovignette a fait l'objet d'une profonde révision en 2022. Non rétroactive, cette révision ne s'est pas appliquée aux péages des concessions historiques en cours. Cependant, elle s'impose aux redevances des nouvelles concessions et régira ainsi les péages qui seraient appliqués à l'issue des concessions historiques qui arriveront à échéance au cours de la décennie 2030.

¹ ASF, ESCOTA, APRR, AREA, SANEF, SAPN et Cofiroute.

² Rapport d'information n° 65 (2024-2025) fait au nom de la commission des finances sur la préparation de l'échéance des contrats de concessions autoroutières, M. Hervé Maurey, octobre 2024.

Cette révision a introduit de nouveaux outils permettant aux États membres de mettre en œuvre le principe « pollueur-payeur » dans la tarification des autoroutes pour compenser certaines externalités négatives générées par la circulation des véhicules. À travers l'instauration de « redevances pour coûts externes », ces outils permettent ainsi d'internaliser dans les péages le coût des émissions de gaz à effet de serre, de la pollution atmosphérique locale et de la pollution sonore générées par les usagers des autoroutes. La directive permet également l'instauration de « redevances de congestion » qui peuvent s'appliquer pour les sections de routes affectées par la congestion et uniquement pendant les périodes de fort trafic. Ces redevances s'ajoutent à la « redevance d'infrastructures » qui doit quant à elle se limiter à couvrir les coûts complets du réseau autoroutier¹.

La direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM) estime que, selon son analyse, par combinaison de la « redevance d'infrastructure » au sens de la directive eurovignette et des autres dispositifs de tarification prévus par la même directive tels que les « redevances pour coûts externes », il serait possible de maintenir, en moyenne pour l'ensemble des usagers, sur la période 2035-2065, les péages à des niveaux équivalents aux tarifs actuels.

L'ART, qui réalise actuellement une étude sur le sujet, confirme cette analyse. Elle considère en effet également que la mobilisation des outils permise par la directive eurovignette révisée, à savoir l'application des redevances visant à tarifier les externalités négatives, serait susceptible de permettre le maintien des futurs péages au niveau observé aujourd'hui dans un cadre « pleinement compatible avec le droit européen ».

(...)

En partant du principe d'un maintien des péages à un niveau proche de celui observé aujourd'hui (...), la conférence Ambition France Transports et les services de l'État ont estimé à environ 2,5 milliards d'euros le « surplus » annuel de recettes de péages qui, à l'issue des concessions historiques, pourrait être dégagé par l'exploitation du réseau autoroutier concédé et affecté au financement d'autres infrastructures de transport.

Source : Avis n° 511 (2025-2026) présenté au nom de la commission des finances sur le projet de loi-cadre relatif au développement des transports par Mme Marie-Claire CARRERE-GEE et M. Hervé MAUREY, avril 2026

Cette nouvelle source de financement des infrastructures de transport, en particulier des investissements complémentaires nécessaires en termes de régénération et de modernisation du réseau ferroviaire **avait déjà été identifiée et recommandée par Hervé Maurey dans un rapport d'information présenté en octobre 2024**². Son principe a ensuite été **confirmé par la conférence Ambition France Transports**, qui s'est déroulée au cours du printemps 2025, puis **repris à son compte par le ministre des transports**. Il a ensuite été **inscrit dans les dispositions initiales de l'article 1^{er} du projet de loi-cadre relatif au développement des transports**.

Les rapporteurs ont évidemment accueilli favorablement la confirmation de cet engagement politique essentiel. Si cette perspective se concrétise véritablement, **le milliard d'euros nécessaire pour financer la**

¹ Cette redevance ne peut ainsi servir qu'à couvrir les coûts de construction, d'entretien, d'exploitation et de développement des infrastructures dans une logique de « redevance pour service rendu ».

² Rapport d'information n° 65 (2024-2025) fait au nom de la commission des finances sur la préparation de l'échéance des contrats de concessions autoroutières, M. Hervé Maurey, octobre 2024.

régénération et la modernisation des infrastructures ferroviaires pourra vraisemblablement être couvert par cette ressource complémentaire issue de l'exploitation du réseau autoroutier concédé.

2. Parce que l'augmentation des investissements dans les infrastructures ferroviaires ne peut attendre 2036, il est impératif d'identifier dès 2028 des moyens financiers nouveaux pour au moins un milliard d'euros

Cependant, comme les rapporteurs l'ont rappelé dans leur rapport pour avis, **ces perspectives de recettes nouvelles ne se concrétiseront qu'au cours de la décennie 2030 et ce n'est qu'en 2036 que le montant attendu de 2,5 milliards d'euros pourrait être affecté en totalité** aux investissements dans les infrastructures de transport existantes. **Or, les besoins et l'état des réseaux de transports existants sont tels, en particulier s'agissant des infrastructures ferroviaires, qu'il n'est pas envisageable d'attendre cette échéance pour augmenter substantiellement ces investissements.**

Pour cette raison, **la commission des finances, à l'initiative des rapporteurs, a complété par amendement l'article 1^{er} du projet de loi-cadre relatif au développement des transports adopté par le Sénat le 28 avril dernier pour préciser que la première loi de programmation des investissements dans les infrastructures de transport instaurée par cet article devra identifier les ressources permettant de couvrir les besoins d'investissements** au cours de la période qui nous sépare de l'échéance des principales concessions autoroutières.

Pour couvrir dès 2028 le besoin d'un milliard d'euros indispensable aux investissements dans la régénération et la modernisation du réseau ferroviaire, **une combinaison de moyens de financements sera vraisemblablement nécessaire.** Plusieurs pistes sont en réflexion.

Comme indiqué *supra*, **l'augmentation des péages ferroviaires qui devrait résulter d'une augmentation de l'offre permise par l'arrivée sur le marché de nouveaux entrants devrait générer quelques dizaines de millions d'euros de recettes complémentaires en 2028 et jusqu'à environ 300 millions d'euros en 2030.** Cependant, comme cela a également été souligné, cet apport complémentaire pourrait à terme être **amoindri par la fragilisation des abondements de la SNCF au fonds de concours.**

Le Gouvernement travaille également sur la possibilité de mobiliser le dispositif des **certificats d'économie d'énergie (CEE)** qui pourrait potentiellement, d'après les premières estimations, contribuer au financement du réseau ferroviaire jusqu'à environ **300 millions d'euros par an.**

D'après les estimations de la DGITM, la **mobilisation d'investissements privés** pourrait également, principalement en ce qui concerne les programmes de modernisation des infrastructures ferroviaires,

notamment l'ERTMS, renforcer les moyens de financement du réseau à hauteur d'environ **200 millions d'euros par an**. À ce titre, **l'article 5 du projet de loi-cadre relatif au développement des transports** prévoit des dispositions permettant d'attirer des fonds privés pour contribuer au financement de programmes de modernisation du réseau ferroviaire existant pour lesquels SNCF Réseau conserve la maîtrise d'ouvrage. Ces dispositions permettraient au gestionnaire d'infrastructure de créer une filiale à quasi-fonds propres dans laquelle 49 % du capital pourra être détenu par des investisseurs privés. En retour, les actionnaires privés percevraient une rémunération de leur apport *via* les dividendes versés par la filiale. D'après la DGITM, ce système serait tout particulièrement envisagé pour financer le déploiement de l'ERTMS sur les lignes à grande vitesse Paris-Tours et Paris-Lille.

La DGITM a également indiqué aux rapporteurs, qu'en lien avec la Commission européenne, l'administration française étudie l'hypothèse de **nouveaux financements européens** qui pourraient être fléchés vers des investissements de régénération et de modernisation des infrastructures ferroviaires nationales. Cette opportunité de financement résulterait du plan de partenariat national-régional (PPNR), un nouvel outil de gouvernance des fonds européens susceptible d'être mis en place dans le prochain cadre financier pluriannuel (CFP) pour la période 2028-2034. D'après la DGITM, ce plan « *pourrait comporter des financements pour la régénération ou la modernisation du réseau ferré national en lien avec la mise en œuvre du règlement (UE) 2024/1679 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport (RTE-T)* »¹.

Le Gouvernement plaide actuellement auprès de la Commission européenne la possibilité de mobiliser de façon anticipée la hausse attendue des recettes générées par le système d'échange de quotas carbone (ETS)² en recourant dès à présent à **des prêts de la Banque européenne d'investissement (BEI)**, qui auraient vocation à être remboursés par lesdites recettes, afin de financer des investissements de décarbonation. Si cette piste se concrétisait, les rapporteurs estiment qu'elle pourrait faire partie des nouveaux moyens financiers destinés à contribuer au financement de la régénération et de la modernisation du réseau ferroviaire national à compter de 2028.

Enfin, si cette combinaison de financements ne suffisait pas à couvrir en totalité le besoin d'1 milliard d'euros par an identifié à cet horizon, **des pistes complémentaires** devront être mobilisées à hauteur des sommes manquantes. Parmi les options envisageables pourraient notamment alors être étudiées **l'affectation d'une part des recettes actuellement perçues par l'État au titre des mises aux enchères de quotas carbone** ou encore, à l'instar du modèle de financement de la construction de six réacteurs EPR-2 dans le cadre du programme dit de « nouveau nucléaire » et comme cela a été proposé dans

¹ Réponses de la DGITM au questionnaire des rapporteurs.

² Qui doit résulter de son extension.

les réflexions des ateliers de la conférence Ambition France transports, **la mobilisation du fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations.**

Recommandation : 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.

IV. LE FINANCEMENT DES DESSERTES TGV D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE NE DOIT PAS ÊTRE TRANSFÉRÉ AU CONTRIBUABLE

A. UN RISQUE DE « MORT À PETIT FEU » DES DESSERTES D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

1. Le financement des dessertes TGV d'aménagement du territoire coûterait chaque année entre 150 et 200 millions d'euros à SNCF Voyageurs

En 2025, 182 gares étaient desservies par le TGV en France, un chiffre, selon la DGITM, « plus élevé qu'en Espagne ou en Italie par exemple, malgré des réseaux à grande vitesse également importants »¹. Dès son lancement, la grande vitesse en France a desservi, au-delà des principaux axes et des plus grandes métropoles, des villes moyennes en valorisant notamment, *via* le concept de « grande vitesse mixte », la polyvalence du TGV qui peut à la fois circuler sur les lignes à grande vitesse (LGV) mais aussi sur le réseau ferroviaire classique. Ce principe se justifie d'autant plus que les collectivités et territoires desservis ont souvent substantiellement contribué au financement des LGV. Le contribuable national ayant par ailleurs également participé à ces investissements, il est parfaitement légitime que des enjeux d'équilibre territorial régissent l'exploitation de ce réseau.

De ce fait, bien que les services TGV, en tant que SLO, ne soient pas assortis d'obligations de service public, historiquement, la SNCF opère certaines dessertes pour lesquelles l'équilibre économique n'est à ce jour pas assuré mais qui présentent une pertinence du point de vue de l'aménagement du territoire². De façon globale, SNCF Voyageurs considère ainsi que sur l'ensemble de ses dessertes TGV, environ un tiers est composé de dessertes rentables, un autre tiers est à l'équilibre économique et un dernier tiers est constitué de dessertes non rentables.

D'après la SNCF³, ces dessertes non rentables peuvent s'expliquer par plusieurs types de configurations. Il peut s'agir :

- de dessertes dites « inter-secteurs », qui assurent des liaisons entre régions sans passer par Paris⁴ ;

¹ Réponses de la DGITM au questionnaire des rapporteurs.

² Dans ses réponses au questionnaire des rapporteurs, l'ART explique ainsi cette situation : « si, en droit, l'opérateur historique organise son plan de transport tel qu'il l'entend, en fonction de ses intérêts économiques, il internalise en pratique des contraintes de politiques publiques visant à maintenir les dessertes existantes, y compris quand les fréquences assurées ou les niveaux de prix pratiqués ne lui permettent pas une exploitation bénéficiaire ou justifieraient un redéploiement de son matériel roulant ».

³ Réponses au questionnaire des rapporteurs.

⁴ D'après la SNCF, « ces dessertes ont globalement des taux d'occupation de bout en bout faibles et des temps de parcours longs, en partie sur ligne classique ce qui les rend fortement

- de certaines **dessertes radiales entre Paris et des villes moyennes** qui présentent des modèles économiques fragiles en raison de déséquilibres entre le niveau d'offre et la physionomie du marché desservi ;

- de **dessertes dites de « bouts de lignes »** qui prolongent une liaison au-delà du marché principal sur des lignes ferroviaires classiques ;

- d'**arrêts intermédiaires** sur des lignes à grande vitesse¹.

Ainsi, les dessertes TGV exploitées dans des conditions de sous-rentabilité par l'opérateur historique sont-elles **financées par un modèle de péréquation interne à l'entreprise, abondé par la marge** bénéficiaire réalisée par SNCF Voyageurs **sur les lignes rentables** qu'elle exploite. **D'après les calculs de la SNCF**, le coût de cette péréquation représenterait pour elle entre **150 et 200 millions d'euros** selon les années.

L'ART a confirmé aux rapporteurs que les travaux qu'elle a récemment entrepris sur le sujet « corroborent le constat d'une rentabilité insuffisante de certaines de ces liaisons au regard de la rémunération des capitaux attendue par l'opérateur historique »². Pour 2023, elle a calculé un montant global cumulé de déficit des lignes non rentables de **156 millions d'euros** contre 199 millions d'euros d'après les analyses de SNCF Voyageurs.

Il convient cependant d'analyser ces chiffres avec une certaine **prudence compte-tenu de la complexité qui s'attache aux méthodes de calcul** de la rentabilité de ces dessertes ainsi qu'à **la relativité des résultats obtenus**, le niveau de rentabilité d'une desserte dépendant également des stratégies des opérateurs, du modèle économique qu'ils privilégient ou encore par exemple du matériel roulant qu'ils utilisent.

Néanmoins, sous toutes ces réserves, les rapporteurs observent que l'ordre de grandeur sur lequel il est raisonnable de s'accorder semble se situer aujourd'hui autour d'un déficit cumulé pour ces dessertes compris entre 150 et 200 millions d'euros par an.

consommatrices de temps de rame avec des recettes ne permettant pas d'atteindre l'équilibre économique ».

¹ *Qui, selon la SNCF* « allongent les temps de parcours et ont un intérêt commercial souvent limité. La faiblesse globale des marchés concernés entraîne généralement une difficulté à commercialiser sur tout le parcours les sièges laissés vacants pour maintenir le taux d'occupation de bout en bout, ce qui se traduit par un manque-à-gagner commercial ».

² *Réponses de l'ART au questionnaire des rapporteurs.*

2. La concurrence fragilise dès à présent et remet fondamentalement en cause à plus long terme le système de financement actuel des dessertes TGV d'aménagement du territoire

Le développement de **la concurrence** sur le marché du TGV **remet en cause le modèle de financement actuel des dessertes TGV d'aménagement du territoire** non-rentables pour la SNCF. En effet, si ce système de péréquation interne aux bornes comptables de l'opérateur historique est **envisageable dans le cadre d'un marché monopolistique, il ne l'est plus dans celui d'un marché ouvert**. Une entreprise ferroviaire, fusse-t-elle l'opérateur historique, ne peut pas être la seule à assumer financièrement cette charge relevant d'enjeux d'aménagement du territoire.

Par ailleurs, au-delà de cette incompatibilité structurelle, à plus court terme l'ouverture à **la concurrence est susceptible de fragiliser l'équation financière** du système **en raison d'un phénomène dit « d'écrémage »**. Celui-ci se matérialise par le fait que, au moins dans un premier temps, **les nouveaux entrants sur un marché** ferroviaire librement organisé **tendent à se positionner prioritairement, voire exclusivement, sur ses segments les plus rentables**. La concurrence exercée sur les lignes TGV actuellement les plus rentables, telle que la ligne Paris-Lyon par exemple, qui se traduit par une **baisse des prix des billets**, a pour effet de **réduire les marges réalisées par l'opérateur historique** et potentiellement, les bénéfices qu'il en retire.

La vive inquiétude de SNCF Voyageurs quant à sa capacité à maintenir certaines dessertes TGV d'aménagement du territoire dans un marché concurrentiel et dans le cadre normatif actuel

Le bilan de l'arrivée de la concurrence entre Paris et Lyon ne montre pas une explosion de la demande et du nombre de villes desservies, mais bien celui de l'écrémage de l'une des routes les plus profitables de TGV. Quand les concurrents se positionnent exclusivement sur les deux tiers de notre chiffre d'affaires et les trois quarts de notre rentabilité, on peut mesurer les risques à court terme de ce premier bilan si des ajustements ne sont pas apportés au modèle.

(...)

L'idée selon laquelle l'opérateur historique pourrait à la fois perdre ses marges, financer de plus en plus le réseau et maintenir l'offre actuelle n'est pas réaliste. Sans adaptation des dessertes déficitaires ou sans soutien à la poursuite de l'aménagement du territoire, c'est toute la soutenabilité du modèle qui est en jeu.

(...)

La desserte des territoires par la grande vitesse opérée par SNCF Voyageurs dépend avant tout de sa capacité à dégager des marges sur ses axes rentables, indispensables pour renouveler son parc et investir dans son appareil de maintenance.

Sans règles équitables entre opérateurs, ces investissements ne seront progressivement plus possibles. La persistance d'une iniquité de contraintes entre l'opérateur historique et les nouveaux entrants conditionnera la carte ferroviaire de 2032.

Source : réponses de SNCF Voyageurs au questionnaire des rapporteurs

Ce phénomène pourrait ainsi avoir pour corollaire une rapide **fragilisation du modèle de péréquation** interne à SNCF Voyageurs qui finance actuellement une part des dessertes TGV d'aménagement du territoire.

Dans sa réponse aux questionnaires des rapporteurs, la DGITM a mis en évidence cette problématique : « à court terme les nouveaux entrants priorisent un développement sur les liaisons radiales (de / vers Paris) desservant les principales origines destinations, avec une perspective de concurrence sur les prix qui aura un impact sur les recettes de SNCF Voyageurs, et donc sur sa capacité à supporter le déficit des lignes les plus déficitaires » Elle ajoute « qu'à l'avenir SNCF Voyageurs ne pourra plus assumer seul cette péréquation ».

L'ART confirme aussi l'existence d'une telle menace : « l'ouverture à la concurrence sur le marché des services librement organisés est susceptible de fragiliser au moins partiellement ce modèle : certains nouveaux entrants sont susceptibles de se concentrer sur les lignes les plus rentables, au moins dans un premier temps, menaçant la péréquation opérée par l'opérateur historique. En réponse, en l'état, SNCF Voyageurs pourrait être poussée à réduire ou abandonner certaines dessertes moins rentables »¹.

¹ Réponses de l'ART au questionnaire des rapporteurs.

L'ART estime aussi que le système actuel de financement des dessertes TGV d'aménagement du territoire se trouve fragilisé par l'ouverture à la concurrence

Cette situation, classique dans le cas de sociétés en monopole, qui peuvent internaliser le coût des missions confiées par l'État en répercutant les surcoûts des activités déficitaires sur les activités rentables, peut s'avérer difficilement soutenable, sur le long terme, dans un contexte amené à être de plus en plus concurrentiel.

En effet, compte tenu du montant des investissements nécessaires pour entrer sur le marché français (« ticket d'entrée » de l'ordre du milliard d'euros) et du niveau élevé des péages, qui impliquent l'un et l'autre un taux de remplissage élevé pour assurer la rentabilité de l'activité, certains nouveaux entrants sur le marché des services librement organisés semblent logiquement et majoritairement concentrer, dans un premier temps, leurs offres sur les lignes les plus fréquentées.

Si l'arrivée de concurrents de SNCF Voyageurs est bénéfique pour les usagers des liaisons concernées, qui bénéficient d'une hausse des fréquences et d'une baisse des tarifs, elle exerce une pression sur les marges de l'opérateur historique, qui doit soit aligner ses prix sur ceux de ses concurrents, soit accepter une perte substantielle de ses parts de marché.

Dès lors, SNCF Voyageurs est incité à compenser la perte de marge sur les axes concurrentiels par la réduction des pertes réalisées sur les liaisons les moins rentables, en augmentant ses prix ou en réduisant les fréquences sur ces liaisons, voire en les abandonnant complètement.

Source : réponses de l'ART au questionnaire des rapporteurs

3. Déclenché avant l'ouverture du marché, le phénomène d'érosion progressive des dessertes d'aménagement du territoire est également alimenté par des facteurs indépendants de la concurrence

Les rapporteurs notent que **d'autres causes aggravent encore davantage les perspectives** pour ces dessertes d'aménagement du territoire. À titre d'exemple **la pénurie actuelle de matériels roulants** ferroviaires accroît le phénomène de « **coûts d'opportunité** » qui incite les opérateurs à positionner leurs rames, par ailleurs particulièrement coûteuses, sur les lignes et les dessertes sur lesquelles elles pourront dégager les meilleures marges¹. Certaines **des rames anciennes** utilisées par la SNCF pour ces dessertes pourraient notamment être **retirées du service dans les années à venir** et leur remplacement par des nouvelles rames de TGV-M, nettement plus coûteuses, pourrait conduire à fragiliser encore davantage le modèle économique de ces dessertes.

¹ En réponse au questionnaire des rapporteurs, l'ART a mis en évidence les enjeux spécifiques à ce phénomène : « ce risque est d'autant plus important que les rames disponibles sur le marché français sont rares. SNCF Voyageurs exploitait ainsi 450 rames il y a 10 ans, 400 en 2019 et 363 en 2023 (soit une baisse de 19 % en dix ans). Cette tendance ne devrait pas s'inverser avant plusieurs années : d'une part, les livraisons des nouveaux TGV-M a pris un retard important ; d'autre part, alors que les rames Atlantique et TGV bicourant mises en service dans les années 1990, largement utilisées sur les liaisons les moins fréquentées, arrivent en fin de vie, SNCF Voyageurs n'a pas, à ce stade, prévu de les remplacer ».

Par ailleurs, les rapporteurs observent qu'**avant même le développement de la concurrence, la SNCF avait engagé un mouvement de diminution progressive de ces dessertes**¹.

D'après des données portées à la connaissance des rapporteurs par l'ART², entre 2017 et 2024, le volume global d'arrêts en gare de rames TGV aurait reculé de 8 %, une diminution qui aurait tout particulièrement concerné les gares situées dans des aires urbaines de moins de 700 000 habitants où la desserte s'est rétractée en moyenne de 12 %. Toujours selon l'ART, les « petites gares » d'intérêt régional (catégorie B)³ ou local (catégorie C)⁴ ont connu une baisse de fréquence de dessertes TGV de 19 % entre 2015 et 2023.

La stratégie de l'opérateur SNCF Voyageurs de maximisation des capacités d'emport de ses rames TGV, qui se traduit notamment par l'acquisition de nouveaux matériels roulants très capacitaires⁵ et très coûteux, apparaît de façon générale comme peu adaptée aux dessertes d'aménagement du territoire, rendant leur équilibre économique d'autant plus difficile à atteindre.

B. UN RISQUE DE TRANSFERT DU FINANCEMENT DE CES DESSERTES VERS LES CONTRIBUABLES

Le préalable à toute volonté d'assurer de façon rationnelle une couverture territoriale équilibrée de la grande vitesse en France **est de définir les lignes et les dessertes TGV pertinentes en matière d'aménagement du territoire** que l'intérêt général commande de préserver. **Les rapporteurs s'étonnent que l'État ne semble pas vouloir assumer ce rôle qu'en pratique il délègue aujourd'hui à SNCF Réseau**. Pourtant, **cette mission**, visant à garantir l'équilibre territorial du système ferroviaire national, **relève indiscutablement des prérogatives de l'État**. Elle ne peut en aucun cas être confiée à une entreprise, fût-elle publique.

Les rapporteurs appellent ainsi le ministère des transports, en concertation avec les collectivités territoriales, au premier rang desquelles les régions, **à réaliser ce travail de définition** des dessertes TGV qui doivent être maintenues à des fins d'aménagement du territoire. Dans un second temps, le gestionnaire d'infrastructure pourra appliquer à ces dessertes une

¹ Dans ses réponses au questionnaire des rapporteurs, l'ART estime à ce titre que « la réduction de la fréquence de l'offre TAGV en gare de l'opérateur historique a été engagée depuis une dizaine d'années (...). Si une offre plus capacitaire a permis une progression de la fréquentation dans les grandes gares, tel n'a pas été le cas pour les petites gares ».

² En réponse à leur questionnaire.

³ Gares d'intérêt régional au sens de l'article 13-1 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferroviaire et de l'arrêté du 9 juillet 2012 pris pour son application.

⁴ Gares d'intérêt local au sens de l'article 13-1 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferroviaire.

⁵ En particulier les TGV duplex.

série de dispositifs incitatifs, tarifaires et non tarifaires, décrits dans les développements qui suivent.

1. Dans une certaine mesure, la concurrence pourrait être favorable à l'aménagement du territoire

L'ouverture à la concurrence n'aura pas que des aspects négatifs pour les dessertes d'aménagement du territoire.

Premièrement, sur les axes qu'ils exploitent, **les opérateurs alternatifs** présents sur le marché domestique **desservent déjà certaines gares intermédiaires**. *Trenitalia* comme *Renfe* soulignent que, sur les axes qu'ils exploitent en France aujourd'hui, ils desservent d'ores et déjà des gares intermédiaires qui présentent des enjeux d'équilibre territorial.

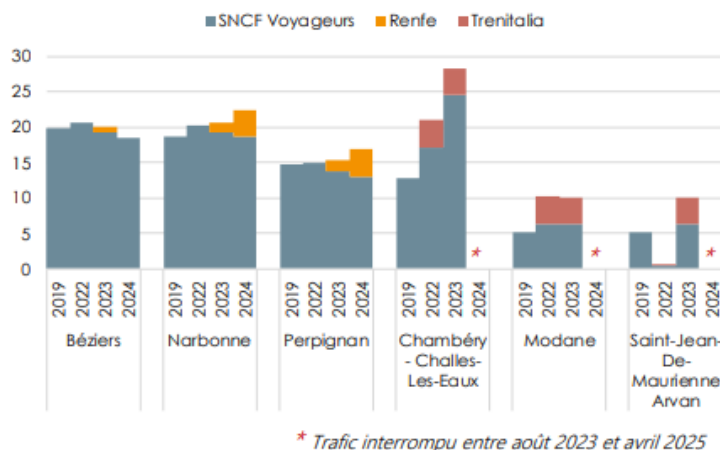
L'ART confirme que « *les deux opérateurs alternatifs Trenitalia et Renfe ont participé, sur les lignes où ils opèrent, à la progression du nombre de dessertes global de l'ensemble des services librement organisés sur des agglomérations de taille moyenne hors LGV* »¹. Dans son dernier rapport sur le marché ferroviaire français publié en décembre 2025, l'ART observe ainsi que « *Narbonne et Perpignan ont vu leurs dessertes SLO progresser de 20 % et 14 % (par rapport à 2019), l'offre de Renfe compensant en 2024 la baisse de l'offre de SNCF Voyageurs. Sur la ligne Paris-Milan, les villes savoyardes (Chambéry, Saint-Jean-de Maurienne, Modane) ont bénéficié d'une hausse de desserte, avec un trafic quotidien qui a presque doublé entre 2019 et 2023* »².

¹ Réponses de l'ART au questionnaire des rapporteurs.

² Le marché français du transport ferroviaire en 2024, ART, décembre 2025.

Contribution de Trenitalia et Renfe à certains arrêts intermédiaires situés sur les liaisons qu'ils exploitent (2019-2024)

(en nombre de dessertes quotidiennes par gare)



Source : le marché français du transport ferroviaire en 2024, ART, décembre 2025

Deuxièmement, la phase « d'écrémage » caractéristique des premières étapes de l'ouverture d'un marché à la concurrence **pourrait n'être que transitoire**. L'exemple italien tendrait à démontrer qu'après cette phase et une fois la concurrence bien établie sur les axes principaux, **le système inciterait les opérateurs à étendre leur « zone de chalandise »** pour aller chercher des clients par-delà les lignes les plus rentables. C'est notamment l'avis de l'ART qui estime que « les expériences observées à l'étranger montrent que les nouveaux entrants, après une phase initiale de positionnement sur les liaisons les plus attractives, tendent à élargir leur offre à des dessertes contribuant à un maillage plus fin du territoire »¹.

Ainsi, le développement de la concurrence sur le segment des SLO en Italie aurait coïncidé avec un quasi triplement du nombre de gares desservies par le TGV dans la péninsule, passant de 40 à 113 aujourd'hui. La DGITM note également que « dans les exemples italien et espagnol, l'ouverture à la concurrence a amené une augmentation du nombre de dessertes, y compris sur certaines petites gares »².

S'ils ne contestent pas ces chiffres, **les rapporteurs notent cependant que le système ferroviaire français présente des caractéristiques différentes de ses homologues italien ou espagnol. Il ne leur semble pas parfaitement garanti que des dynamiques comparables puissent être observées sur le marché domestique français.** À titre d'exemple, la concurrence en Italie ne s'est réellement développée qu'à la faveur d'une très forte diminution des péages alors qu'en France, les redevances ferroviaires sur le TGV sont les plus élevées en Europe.

¹ Réponses de l'ART au questionnaire des rapporteurs.

² Réponses de la DGITM au questionnaire des rapporteurs.

Troisièmement, certains opérateurs qui ont annoncé vouloir entrer sur le marché de la grande vitesse dans les années à venir proposent **des modèles économiques et des stratégies différentes de ceux l'opérateur historique qui permettraient de rentabiliser certaines dessertes** pour lesquelles aujourd'hui, la SNCF n'est pas en mesure d'atteindre l'équilibre économique.

Certains nouveaux entrants, notamment ceux qui ne sont pas issus d'opérateurs historiques étrangers bien établis, peuvent présenter **l'avantage de structures et d'organisations plus souples et plus adaptables** qu'une « institution » telle que la SNCF pour laquelle, des évolutions de stratégies ou des ajustements de modèles économiques présentent par nature davantage de lourdeurs et d'inertie. Pour certains acteurs du secteur, ces nouveaux entrants seraient ainsi **plus agiles pour ajuster des services et des modèles économiques aux évolutions de la demande** ferroviaire.

L'Union des transports publics et ferroviaires (UTPF), qui compte SNCF Voyageurs parmi ses membres, a par exemple indiqué aux rapporteurs considérer que « *les nouvelles liaisons SLO et celles qui se dessinent dans les projets en cours semblent actuellement plus complémentaires qu'en concurrence frontale avec les activités de l'opérateur historique* »¹. L'ART estime pour sa part que « *l'arrivée de nouveaux entrants permet de répondre à des besoins de mobilité longue distance à prix maîtrisés, souvent insatisfaits aujourd'hui, participant directement à une logique d'aménagement du territoire* »².

Les sociétés Le Train et Kevin Speed précitées ont à ce titre annoncé **des projets de services ferroviaires différents** de ce que propose aujourd'hui SNCF Voyageurs, qui n'existent pas à ce jour en France, mais pour lesquels une demande semble exister. Les modèles imaginés par ces entreprises ferroviaires apparaissent ainsi davantage complémentaires que concurrents à l'offre actuelle de l'opérateur historique. Contrairement à *Trenitalia* ou *Velvet*, ils ne concurrencent pas de manière frontale le modèle dans lequel SNCF Voyageurs s'est spécialisé.

Le projet de la société **Le Train** repose ainsi principalement sur **l'exploitation de liaisons « inter-secteurs », entre capitales régionales, sans desservir Paris**³. **Si le marché inter-régional de la grande vitesse n'a pas encore émergé** en France, il existe indéniablement **une demande et son développement aurait un effet très bénéfique sur l'équilibre territorial** du système ferroviaire. **Cette nouvelle offre viendrait combler une vraie lacune** du modèle de la grande vitesse en France.

¹ Réponses de l'UTPF au questionnaire des rapporteurs.

² Réponses de l'ART au questionnaire des rapporteurs.

³ La société a le projet d'opérer des lignes TGV entre de grandes villes de province aujourd'hui non reliées par des lignes directes à grande vitesse, dans un premier temps dans l'Ouest de la France. Son premier projet est la création de deux liaisons ferroviaires directes, entre Bordeaux et Nantes ainsi qu'entre Bordeaux et Rennes, sans passer par Paris.

Le modèle économique de ce type d'offre est par ailleurs encouragé par une tarification incitative mise en œuvre par le gestionnaire d'infrastructure (voir *infra*).

Le projet de liaisons grande vitesse de la société Le Train



Source : site internet de la société le Train

Le projet de la société **Kevin Speed**, inspiré des modèles « *low cost* » est quant à lui d'opérer des liaisons **TGV omnibus à très haute fréquence et prix bas**. Le modèle consiste à cibler des lignes TGV très empruntées sur des trajets de travail quotidien. Il s'agit de proposer un cadencement intense (un train toutes les heures) sur une amplitude horaire étendue (6h à 22h) en **desservant toutes les gares intermédiaires** sur le parcours avec des temps d'arrêts raccourcis au maximum notamment grâce à des matériels roulants spécialement pensés pour cela¹. Kevin speed considère que son modèle économique permettrait d'assurer la rentabilité de dessertes intermédiaires qui aujourd'hui ne le sont pas, apportant ainsi **une réponse aux enjeux d'aménagement du territoire** s'agissant des arrêts intermédiaires situés sur des lignes très fréquentées. Là encore, ce modèle n'existe pas en France à l'heure actuelle.

¹ Les trois premières lignes que la société compte opérer sont les suivantes :

- Paris-Nord - TGV Haute-Picardie - Lille-Flandres ;
- Paris-Est - Champagne-Ardenne TGV - Meuse TGV - Lorraine TGV - Strasbourg-Ville ;
- Paris-Lyon - Le Creusot TGV - Mâcon-Loché TGV - Lyon-Part-Dieu.

Enfin, **quatrièmement**, du fait des **modulations de péages** ferroviaires en vigueur par lesquels les lignes les plus rentables se voient appliquées des redevances nettement supérieures aux autres (voir *infra*), de façon indirecte, **les nouveaux entrants** qui se positionnent exclusivement sur ce type de modèles **financent aussi les dessertes d'aménagement du territoire** *via* une forme de péréquation tarifaire.

2. Une péréquation tarifaire en faveur des dessertes d'aménagement du territoire qui se heurte à deux écueils : l'impératif d'augmenter les moyens alloués au réseau et le niveau déjà élevé des péages sur la grande vitesse

Le code des transports prévoit que **SNCF Réseau fixe le niveau de ses péages de façon à « assurer les dessertes ferroviaires pertinentes en matière d'aménagement du territoire »¹**.

Deuxième alinéa de l'article L. 2111-25 du code des transports

En vue d'assurer les dessertes ferroviaires pertinentes en matière d'aménagement du territoire, le niveau des redevances ne saurait exclure l'utilisation de l'infrastructure sur certains segments de marché par des opérateurs qui peuvent au moins acquitter le coût directement imputable à l'exploitation du service ferroviaire sur ces segments, plus un taux de rentabilité si le marché s'y prête.

Source : article L. 2111-25 du code des transports

Sur ce fondement législatif, SNCF Réseau applique **des modulations tarifaires au bénéfice de segments de marché économiquement fragiles dans le but de préserver les dessertes d'aménagement du territoire**. Pour ce faire, SNCF Réseau isole différents types de segments de marché auxquels il applique des majorations de péages (des niveaux de redevance de marché) variables en tenant compte de la soutenabilité économique de ces majorations pour chaque segment².

¹ Article L. 2111-25.

² *En outre, dans ses réponses au questionnaire des rapporteurs, SNCF Réseau a signalé aux rapporteurs que « par-delà cette segmentation, d'autres mesures tarifaires tiennent compte de réalités territoriales différentes. Des critères tels que la population, le revenu moyen, les aménités ou encore le volume de la desserte existante, permettent une modulation tarifaire pour les villes sur ligne classique en bout de dessertes TGV ou pour tenir compte d'arrêts intermédiaires sur lignes à grande vitesse (LGV). Les trains de nuit comme les trains non aptes à la grande vitesse circulant sur ligne classique bénéficient également de dispositions tarifaires spécifiques ».*

Au titre du cycle tarifaire à venir, portant sur la période 2027-2029, SNCF Réseau a ainsi appliqué plusieurs types de réductions de redevances de marché favorables aux dessertes d'aménagement du territoire :

- la mise en place d'une tarification incitative au développement des **liaisons non radiales**, c'est-à-dire des sillons qui n'ont pas Paris pour origine ou pour terminus, correspondant à une baisse progressive des majorations tarifaires appliquées à ces **TGV dits « inter-secteurs »** ;

- la mise en place d'une politique de désenclavement de **27 gares, labellisées « aménagement du territoire »**, en faisant bénéficier les entreprises ferroviaires de modulation sur les péages en cas d'arrêt dans ces gares ;

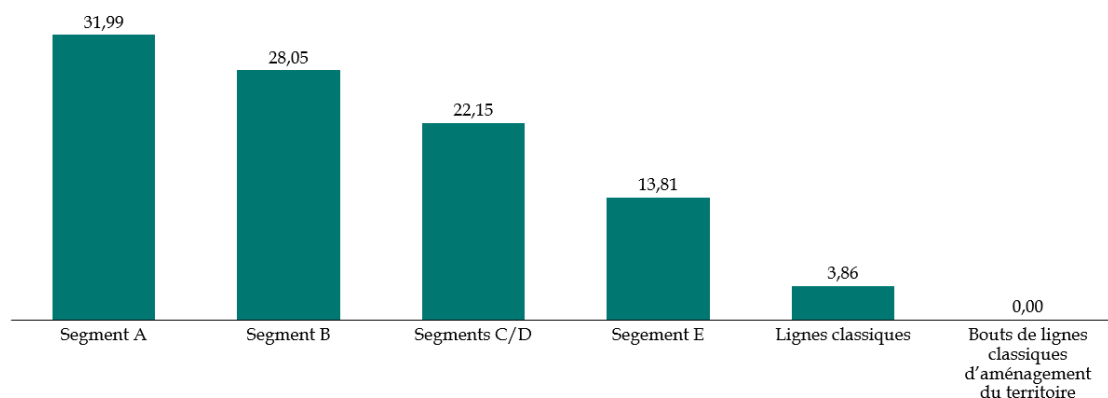
- une exonération de redevance de marché pour les TGV qui circulent jusqu'à des dessertes d'aménagement du territoire sur des « **bouts de lignes** » classiques dans le prolongement d'une ligne à grande vitesse.

Selon l'ART, ces mesures représenteraient des baisses de péages significatives d'environ **44 millions d'euros en 2027, 49 millions d'euros en 2028 puis 73 millions d'euros en 2029**.

Inversement, **les lignes TGV les plus rentables se voient appliquées des niveaux de redevance de marché très importants qui font des péages français sur les SLO les plus élevés d'Europe**. Cette forme de **péréquation tarifaire** entre les dessertes les plus rentables et celles qui sont les plus fragiles économiquement est illustrée dans le graphique ci-après qui présente le prix kilométrique de la redevance de marché appliqué aux différents segments de marché distingués par SNCF Réseau.

Prix kilométrique de la redevance de marché par segment de marché TGV en 2024

(en euros par sillon-km)



Segment A : liaisons radiales¹ axe Sud-Est/Lyon

Segment B : liaisons radiales axe Atlantique/Bretagne-Pays-de-la-Loire

Segment C/D : liaisons radiales axes Nord (hors Arras), Sud-Est-Alpes, Sud-Est/Méditerranée et Atlantique/Sud-Europe-Atlantique

Segment E : liaisons radiales axes Arras et Sud-Est/Bourgogne-Franche-Comté, liaisons inter-secteurs²

Source : document de référence du réseau 2024, SNCF Réseau

L'ART a signalé aux rapporteurs avoir accueilli très favorablement les baisses de péages proposées par le gestionnaire d'infrastructure à des fins d'aménagement du territoire estimant qu'elles constituaient « *un signal-prix pertinent, de nature à favoriser une utilisation effective et optimale du réseau ferré national en incitant à la circulation des sections les moins économiquement attractives* »³. Au terme de l'étude qu'elle a conduite cette année à leur sujet, **l'Autorité considère d'ailleurs que la quasi intégralité des dessertes TGV d'aménagement du territoire qui aujourd'hui ne sont pas rentables le seraient si la redevance de marché qui leur est appliquée était abaissée⁴. Elle recommande donc que SNCF Réseau amplifie les baisses de péages sur ces lignes afin d'assurer structurellement leur équilibre économique.**

Si ces baisses de péages apparaissent effectivement de nature à conforter les dessertes TGV d'aménagement du territoire, **dans le même temps, elles ne font que fragiliser davantage le financement du réseau ferroviaire.**

¹ Départ ou terminus d'une gare parisienne.

² Origine et destination en dehors d'une gare parisienne.

³ Réponses de l'ART au questionnaire des rapporteurs.

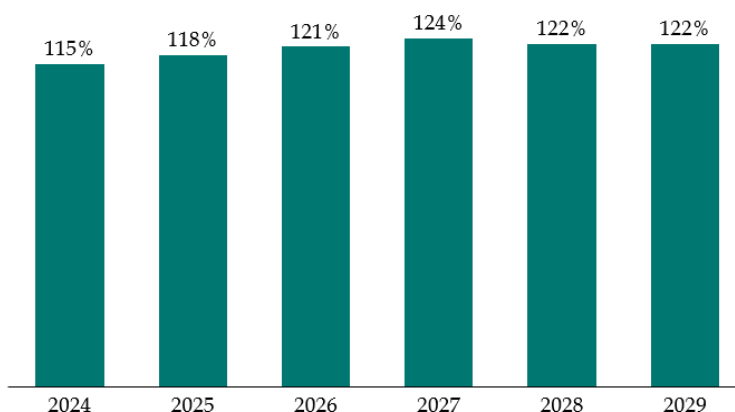
⁴ Dans ses réponses au questionnaire des rapporteurs, l'ART considère ainsi que « les données disponibles ne confirment pas une menace généralisée sur les dessertes, dès lors que la question de la rentabilité des dessertes d'aménagement du territoire ne paraît se poser en réalité qu'en raison du niveau élevé des péages ».

Comme indiqué *supra*, compte-tenu du montant cumulé du déficit observé sur ce type de dessertes, l'ampleur des diminutions de recettes de péages résultant des mesures prises en faveur des dessertes TGV d'aménagement du territoire pourraient représenter **entre 150 millions et 200 millions d'euros par an**. Aussi est-il **impératif de trouver des moyens pour en compenser les effets sur les recettes perçues par SNCF Réseau**.

La façon la plus intuitive de le faire pourrait-être d'accroître l'ampleur de la modulation tarifaire actuelle en finançant les baisses de redevances de marché consenties sur les dessertes d'aménagement du territoire par **des augmentations sur les lignes TGV les plus rentables**. Si SNCF Réseau avait souhaité faire des propositions en ce sens dans le dernier cycle tarifaire, l'ART y est par principe opposée, estimant que les péages sur ces lignes sont déjà fixés à des niveaux très élevés et qu'il ne subsiste plus de marges pour une augmentation excédant l'inflation sauf démonstration du contraire par le gestionnaire d'infrastructure.

L'Autorité souligne notamment qu'en moyenne, **les péages appliqués en France sur l'activité TGV représentent plus de 120 % des coûts complets du réseau qui leur sont imputables**. Sur certaines des lignes les plus rentables, comme Paris-Lyon, ce ratio peut même dépasser 200 %. D'après l'ART, le montant de péages acquittés par les SLO qui excède les coûts complets du réseau leur étant imputables atteindrait environ 550 millions d'euros par an.

Taux de couverture des coûts complets du réseau imputables aux SLO par les péages qui leur sont appliqués (2024-2029)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses de l'ART au questionnaire des rapporteurs

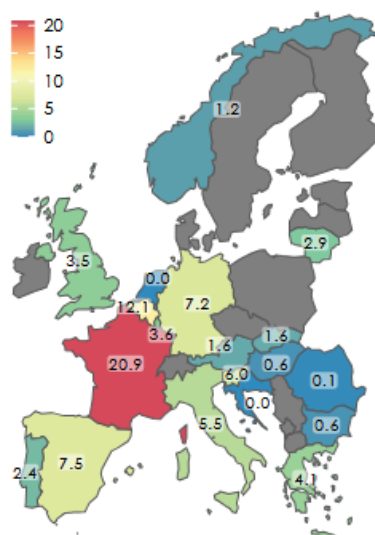
Aussi, l'Autorité a-t-elle rappelé aux rapporteurs ses profondes réserves quant au principe d'une augmentation des niveaux de redevances de marché appliqués aux lignes les plus rentables qui viserait à compenser les baisses tarifaires consenties pour des raisons d'aménagement du territoire : « la pression tarifaire exercée sur les liaisons rentables a d'ores et déjà atteint ses

limites, contraignant la valeur économique résiduelle disponible pour les opérateurs ferroviaires. Une compensation des réductions tarifaires en faveur de l'aménagement du territoire par une hausse des péages serait par conséquent très fragile au plan juridique et inopportune au plan économique, notamment dès lors que les redevances acquittées par les services librement organisés (SLO) sont particulièrement élevées et couvrent déjà largement plus que le coût complet de gestion de l'infrastructure. (...) L'Autorité estime qu'aucun péage unitaire ne devrait évoluer à un rythme supérieur à celui de l'inflation, sauf démonstration par le gestionnaire d'infrastructure de leur soutenabilité »¹.

Il est vrai que, de manière générale, d'après les études réalisées par l'IRG-Rail², en France, **les péages ferroviaires appliqués aux SLO sont largement les plus élevés en Europe**. En effet, en train par kilomètre (train-km), en 2023, ces péages représentaient 21 euros en France contre par exemple 7,5 euros en Espagne, 7,2 euros en Allemagne, 5,5 euros en Italie ou encore 3,5 euros au Royaume-Uni. Il est à noter cependant que lorsqu'il est exprimé en passager par kilomètre (passager-km), l'écart observé est plus faible³, même si la France reste le pays eu Europe où les péages sont les plus lourds : 3,8 euros pour 100 kilomètres en France contre 2,9 euros en Espagne, 2,7 euros en Allemagne ou encore 2 euros en Italie.

Comparaison européenne des péages ferroviaires sur les SLO

(en euros par trains-km)



Source : 13th Annual Market Monitoring Report, IRG-Rail, mars 2025

¹ Réponses de l'ART au questionnaire des rapporteurs.

² La fédération européenne des régulateurs dans le domaine ferroviaire.

³ Du fait de l'emport effectif très élevé des trains commerciaux en France, par comparaison avec les pays voisins.

En dépit des réserves de l'ART, les rapporteurs observent que **les services de l'État ainsi que SNCF Réseau estiment que, dans le respect des normes européennes transposées au niveau national, des marges d'augmentation des redevances de marché seraient encore envisageables** sur certaines lignes rentables tout en garantissant la soutenabilité économique des segments de marché concernés. Ainsi, SNCF Réseau a-t-il confirmé aux rapporteurs que la compensation des baisses de péages mises en œuvre au titre de l'aménagement du territoire devrait être « *à titre principal* » réalisée par « *des hausses de péages sur les autres segments, qui n'induisent pas de dessertes d'aménagement du territoire* »¹.

C'est à cette aune que **les rapporteurs ont complété** par amendement **l'article 10 du projet de loi-cadre** relatif au développement des transports, adopté par le Sénat le 28 avril dernier, afin :

- d'une part, d'établir **un principe de tarification des dessertes d'aménagement du territoire à hauteur du seul coût directement imputable à l'exploitation du service**, c'est-à-dire en pratique **une exonération de redevance de marché, sauf si l'application d'une redevance de marché permet d'assurer l'équilibre économique du segment ferroviaire concerné ;**

- d'autre part, **pour compenser financièrement la perte de recettes** provoquée pour SNCF Réseau par ces baisses de péages, de **prévoir le relèvement de la redevance de marché sur les lignes les plus rentables dans la limite de sa soutenabilité économique** pour les opérateurs qui exploitent les segments ferroviaires concernés.

3. Les procédures d'allocation des capacités ferroviaires doivent impérativement intégrer les enjeux d'aménagement du territoire

Quand bien même l'article L. 2111-9 du code des transports dispose que le gestionnaire d'infrastructure doit exercer ses missions dans le but de promouvoir le transport ferroviaire en France en particulier « *dans un objectif d'aménagement du territoire* », à ce jour, **SNCF Réseau n'est pas en mesure de tenir compte des enjeux d'aménagement du territoire dans les procédures d'allocation des capacités ferroviaires, en particulier dans le cadre de la conclusion d'accords-cadres** qui permettent à des opérateurs de se voir allouer, de façon prévisionnelle et pluriannuelle, des sillons ferroviaires. Cet outil propre à sécuriser, sur plusieurs années, des volumes de circulation sur des axes sous tension, est décrit par SNCF Réseau dans l'encadré ci-après.

¹ Réponses de SNCF Réseau au questionnaire des rapporteurs.

La procédure d'accord-cadre voyageurs

Un accord-cadre de capacité est un contrat commercial bilatéral pluriannuel entre SNCF Réseau et un demandeur de capacité : ce dernier s'engage sur une commande de capacité minimale que SNCF Réseau s'engage en contrepartie à lui attribuer. Ce dispositif est encadré par la directive 2012/34/UE, le règlement d'exécution (UE) 2016/545 de la Commission du 7 avril 2016 sur les procédures et les critères concernant les accords-cadres pour la répartition des capacités de l'infrastructure ferroviaire, et l'article 20 du décret 2003-194 du 7 mars 2003. SNCF Réseau a décliné ce cadre réglementaire dans son DRR.

À réception d'une demande d'accord-cadre, SNCF Réseau apprécie, au regard de critères fixés dans le règlement d'exécution, la maturité du projet sur la base d'éléments transmis par les candidats démontrant leur aptitude à vouloir et pouvoir utiliser la capacité demandée à l'horizon considéré. Si le projet n'est pas considéré comme suffisamment mature, SNCF Réseau peut refuser de conclure un accord-cadre, sous réserve de le justifier.

Une fois cette première étape passée, SNCF Réseau entre en négociation bilatérale avec chacun des candidats dont le projet est considéré comme suffisamment mature.

Il est à noter qu'en cas de demandes cumulées excédant la capacité « accord-cadrable » définie par le règlement européen (70 % de la capacité de référence), SNCF Réseau engage un processus de coordination avec les demandeurs pour trouver un compromis s'agissant de la répartition des capacités disponibles.

L'objectif est de converger vers une répartition des capacités « accord-cadrables » disponibles entre les différents accords-cadres, acceptable à la fois pour les clients, qui doivent garantir la viabilité de leurs projets, notamment pour les nouveaux entrants, et SNCF Réseau, gestionnaire d'infrastructure, en charge de préserver l'utilisation optimale de l'infrastructure.

Le processus de coordination prévu par la réglementation en cas de demandes excédant la capacité « accord-cadrable » nécessite des arbitrages sensibles et demeure susceptible de générer des contentieux. De même, au-delà des situations de sur-demande initiale, SNCF Réseau craint une gestion pouvant s'avérer également délicate lorsque de nouvelles demandes d'accord-cadre ou des demandes de modification du volume de capacité à la hausse vont intervenir en concurrence avec des accords-cadres déjà conclus.

Source : réponses de SNCF Réseau au questionnaire des rapporteurs

Dans le cadre du dernier cycle tarifaire, **SNCF Réseau a souhaité appliquer des mesures visant à intégrer des critères d'aménagement du territoire** dans les procédures relatives à ces accords-cadres. Lors de l'attribution de sillons, si la demande excédait l'offre disponible, le gestionnaire d'infrastructure souhaitait pouvoir discriminer positivement les entreprises ferroviaires qui prévoient des dessertes d'aménagement du territoire. Cependant, **l'ART a considéré que le cadre normatif actuel ne permettait pas à SNCF Réseau de prendre en compte des critères d'aménagement du territoire dans ses procédures d'allocation** des capacités ferroviaires. Au regard des dispositions figurant aujourd'hui dans le code des transports, l'Autorité estime que **seul l'outil tarifaire** (la modulation des péages présentée *supra*) **peut être mobilisé**.

La disposition initialement proposée par le Gouvernement à **l'article 10 du projet de loi-cadre relatif au développement des transports visait à remédier à cette difficulté**. Elle prévoyait pour cela¹ que le document de référence du réseau (DRR), qui fixe les péages et précise les modalités d'allocation des sillons, « *prend en compte notamment les enjeux d'aménagement du territoire et peut prévoir des dispositifs incitatifs à cet effet* ».

Comme l'a confirmé la DGITM aux rapporteurs, cette disposition doit donner à SNCF Réseau la base légale nécessaire lui permettant de mettre en œuvre des dispositifs incitatifs tarifaires, comme il le peut déjà aujourd'hui, mais également non tarifaires tels que la prise en compte des enjeux d'aménagement du territoire dans les procédures d'allocation des sillons ferroviaires entre opérateurs.

Dans ses réponses à leur questionnaire, SNCF Réseau a également confirmé aux rapporteurs la portée de cette disposition s'agissant des procédures d'allocation de sillons : « *le dispositif proposé donne une base légale (...) au gestionnaire d'infrastructure pour prévoir de nouveaux dispositifs incitatifs sous un angle non-tarifaire. Ces dispositions pourraient porter à titre d'exemple sur les règles de répartition des capacités* ». Sur la base de cette disposition SNCF Réseau pourrait par exemple mettre en œuvre des règles permettant « *la priorisation de sillons induisant des dessertes d'aménagement du territoire lors de la procédure d'attribution* » des capacités ferroviaires ou encore « *l'utilisation des accords-cadres comme outil destiné à favoriser les dessertes d'aménagement du territoire* ».

Pour les rapporteurs, l'intention de cette disposition allait dans le bon sens. Cependant, ils ont considéré qu'il était nécessaire de la consolider et de l'explicitier pour en améliorer l'opérationnalité concrète ainsi que pour garantir qu'SNCF Réseau puisse véritablement et efficacement s'en saisir. Pour cela, **ils ont proposé, à titre personnel, un amendement à l'article 10** du projet de loi-cadre, adopté au Sénat, afin :

- premièrement, **d'imposer que SNCF Réseau prévoit des dispositifs incitatifs visant à prendre en compte les enjeux d'aménagement du territoire** quand le texte initial ne lui en donnait que la simple faculté ;

- deuxièmement, de **prévoir explicitement que, lorsque les demandes de sillons excèdent l'offre disponible, SNCF Réseau prenne en considération des critères d'aménagement du territoire pour attribuer les sillons** entre opérateurs ferroviaires dans le cadre de la procédure d'accords-cadres ;

- troisièmement, dans le cadre de ces mêmes accords-cadres, de **permettre à SNCF Réseau d'imposer** aux entreprises ferroviaires demandeuses d'opérer **certaines dessertes pertinentes en matière d'aménagement du territoire**.

¹ En complétant l'article L. 2122-5 du code des transports.

Ces mesures s'inscrivent **dans le prolongement des travaux précurseurs et des solutions adoptées par le Sénat dès 2018** à travers la proposition de loi relative à l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs¹ qui prévoyait, pour que la concurrence n'aboutisse pas à « *la disparition de nombreuses liaisons moins rentables ou déficitaires, mais pourtant indispensables à l'aménagement du territoire* », que l'État, par un système de « lots », attribue « *des droits exclusifs aux entreprises ferroviaires pour l'exploitation des services de transport ferroviaire à grande vitesse, en contrepartie de la réalisation d'obligations de service public définies en fonction des besoins d'aménagement du territoire* »².

4. Si une meilleure combinaison des offres librement organisées et conventionnées semble possible, les contribuables ne doivent pas se retrouver contraints à financer des dessertes opérées sans subventions dans le système actuel

De nombreux acteurs du secteur l'ont signifié aux rapporteurs au cours de leur mission de contrôle, il existe **un potentiel d'amélioration de la combinaison des offres librement organisées et des services conventionnés**. **En termes d'horaires ou de gestion des correspondances**, la coordination des services TGV et TER pourrait vraisemblablement être optimisée. Il pourrait en résulter une amélioration de l'expérience des usagers et de la fluidité des parcours, notamment sur certains « bouts de lignes » dans le prolongement d'axes à grande vitesse. Cela permettrait également d'**éviter des redondances** parfois peu opportunes **entre un TER et un TGV** sur un même tronçon. Ainsi, à titre d'exemple, **la région Bretagne a synchronisé ses TER sur les circulations de TGV et une coordination entre ces services a été mise en œuvre** s'agissant des correspondances.

Dans ses réponses au questionnaire des rapporteurs, SNCF Voyageurs a notamment souligné le besoin d'une « *meilleure coordination entre les dessertes TER et TGV, afin d'éviter une superposition de moyens là où les TER peuvent assurer efficacement la mission de desserte. Entre métropoles régionales, il pourrait être opportun d'ouvrir une réflexion sur l'introduction de matériels interrégionaux à haut niveau de confort et de services pour répondre aux besoins spécifiques de ces liaisons* ». Le rapport de l'Assemblée nationale d'octobre 2025 sur le rôle du transport ferroviaire dans le désenclavement des territoires précité recommandait également de « *revoir les schémas horaires pour permettre une meilleure articulation entre l'offre à grande vitesse et l'offre de TER avec des correspondances garanties pour les usagers* ».

Le code des transports donne par ailleurs la possibilité, à l'État comme aux régions, de signer des conventions de service public avec des

¹ Proposition de loi n° 711 (2016-2017) relative à l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs, présentée par MM. Hervé MAUREY et Louis NÈGRE.

² Exposé des motifs de la proposition de loi.

opérateurs, y compris pour des dessertes actuellement exploitées sous forme de SLO. À ce jour, **seules les régions Bretagne, Hauts-de-France et Sud ont recourt à ces dispositifs** à travers lesquelles elles subventionnent l'opérateur ferroviaire qui exploite des services de SLO, notamment pour qu'il adapte les conditions d'exploitation du service dans son territoire ou bien qu'il autorise la montée à bord de voyageurs régionaux¹.

La région Bretagne est la seule à avoir signé une convention avec SNCF Voyageurs visant à assurer la desserte TGV des villes situées en bout de ligne après la fin de la LGV à Rennes². La région a versé à SNCF Voyageurs une subvention de **14 millions d'euros** à cet effet pour l'année 2024.

Présentation par l'UTPF des premiers exemples de conventionnement des régions relatifs à des SLO

Au-delà de ses prérogatives pour les TET, l'État peut conclure des contrats de service public pour l'exploitation de services de transport ferroviaire de personnes pouvant inclure des services à grande vitesse, pour répondre aux d'aménagement du territoire et préserver des dessertes directes sans correspondance.

De la même manière, les régions ont la possibilité de recourir au « conventionnement supplétif » d'un SLO pour adapter les conditions d'exploitation de ce service dans son territoire ou autoriser la montée à bord de voyageurs régionaux.

Par exemple, la région Bretagne a fait le choix de signer une Convention TGV avec SNCF voyageurs jusqu'en 2033 pour la desserte en TGV de la Bretagne et renforcer la complémentarité avec les TER BreizhGo avec la possibilité pour les 23 000 abonnés de monter à bord des TGV INOUI et des OUIGO.

D'autres Régions telles que Hauts de France ou Sud ont permis l'accès des abonnés régionaux aux TGV desservant leur territoire.

Source : réponses de l'UTPF au questionnaire des rapporteurs

Dans ses réponses au questionnaire des rapporteurs, SNCF Voyageurs suggère notamment de développer ces types de subventionnement par les autorités publiques de services ferroviaires aujourd'hui opérés sous forme de SLO : *« dans les cas où un intérêt national, régional ou local est clairement exprimé, alors même qu'aucun modèle économique ne permet l'exploitation sous le régime du service librement organisé, nous suggérons la mise en place de délégations de service public adossées à des financements publics. Ce cadre permettrait de sécuriser la pérennité de ces dessertes tout en garantissant la qualité du service rendu aux usagers »*. À titre d'exemple, l'opérateur historique français rappelle qu'en Espagne, *« certains services de moyenne distance, opérés sur des lignes à grande vitesse, font l'objet d'un conventionnement avec l'État et*

¹ Article L. 2121-4-2 du code des transports.

² Brest, Saint-Malo, Quimper ainsi que des gares intermédiaires.

bénéficient d'une compensation publique équivalant à environ 25 % du coût du service ».

Pour les rapporteurs, **cette faculté donnée aux autorités publiques** de subventionner une offre ferroviaire aujourd'hui réalisé sous forme de SLO, **ne doit cependant absolument pas devenir une obligation de fait** pour maintenir ce type de dessertes. En effet, une telle perspective, au-delà du fait qu'elle pourrait se révéler extrêmement **coûteuse pour les finances publiques** concernées, **conduirait à devoir se résoudre à un principe selon lequel**, en matière d'aménagement du territoire, **l'ouverture à la concurrence aboutirait à privatiser les bénéfices et à socialiser les pertes de l'activité grande vitesse** alors qu'aujourd'hui, les premiers servent à couvrir les secondes dans un système qui, s'il présente des défauts, est autonome financièrement.

La modulation tarifaire et la prise en compte de l'aménagement du territoire dans l'allocation des sillons, que les rapporteurs recommandent et dont ils ont introduit les principes à l'article 10 du projet de loi-cadre relatif au développement des transports adopté au Sénat le 28 avril dernier (voir *supra*), **doivent contribuer à prévenir cette sombre perspective**. 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 : 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.

CONCLUSION

QUI JOUERA DÉSORMAIS LE RÔLE D'INTÉGRATEUR DU SYSTÈME ?

De façon générale, **la principale faille de l'ouverture à la concurrence est malheureusement l'absence de définition d'un intégrateur du système**, bien qu'il soit absolument essentiel pour maintenir la cohérence d'ensemble de celui-ci. **Bon nombre des problématiques résultant de l'ouverture à la concurrence** identifiées par les rapporteurs au cours de leurs travaux, qu'elles concernent les services conventionnés ou les services librement organisés ainsi que la coordination entre les uns et les autres, **proviennent en réalité de cette lacune majeure**. En effet, **sans cet intégrateur unique, garant et superviseur du système, porteur d'une vision et d'une capacité d'action à l'échelle nationale**, le secteur ferroviaire perdra immanquablement en cohérence.

Jusqu'à l'ouverture à la concurrence, **l'État, auquel ce rôle devrait incomber par nature, l'avait, de fait, délégué à la SNCF** en tant qu'opérateur historique monopolistique. **Cette situation n'est évidemment plus envisageable dans un marché ouvert** sur lequel plusieurs entreprises ferroviaires opèrent en concurrence. Néanmoins, **à ce jour, rien n'a été sérieusement et concrètement envisagé pour faire émerger un modèle de substitution crédible** au rôle qui était assuré par la SNCF. Pourtant, la tâche apparaît significative et **une reconstruction profonde de la gouvernance du système apparaît incontournable**.

Les rapporteurs s'interrogent sur les origines de cette situation qui pourrait s'apparenter à **une forme « d'aveuglement collectif », comme si l'ouverture à la concurrence devait se suffire à elle-même et qu'elle réglerait tous les problèmes**. La réalité est bien entendu très différente. Aujourd'hui, **parce que trop de questions posées par le basculement vers un marché concurrentiel ont été longtemps ignorées**, les rapporteurs constatent que **des risques sérieux pèsent sur l'avenir du ferroviaire ainsi que la continuité de certains services et de certaines dessertes**. **Sans tête, éclaté, le système ferroviaire français apparaît aujourd'hui en proie aux risques de forces centrifuges multiples menaçant son unité et sa lisibilité**.

Dans ce contexte, **il est urgent de faire émerger un véritable coordonnateur national**, un planificateur d'ensemble, doté d'une vision globale et de long terme, afin de maîtriser les évolutions structurelles du système de façon à ce qu'elles s'inscrivent dans l'intérêt général.

L'ART reconnaît également que l'ouverture à la concurrence fait courir des risques liés à *« la supervision générale du système »* et pose notamment la question de *« l'acteur chargé d'être garant d'une vision d'ensemble pour le*

système ferroviaire »¹. L'Autorité souligne ainsi qu'il est impératif de « *veiller à maintenir une vision d'ensemble du système ferroviaire, pour en assurer la cohérence et le bon fonctionnement sur le temps long* ».

Dans le nouvel écosystème, **un seul acteur**, de par sa mission, **conserve une vision d'ensemble** nationale du secteur ferroviaire : **SNCF Réseau**. Au-delà de son rôle traditionnel d'entretien et de mise à disposition des infrastructures ferroviaires, les rapporteurs observent que SNCF Réseau exerce d'ores et déjà des missions transversales nécessaires au bon fonctionnement du système comme, par exemple, en matière de gestion de crise.

Comme ont pu le suggérer aux rapporteurs certains acteurs du secteur, dans le nouveau cadre concurrentiel et pour contenir certains des facteurs de divergences qui menacent la cohérence d'ensemble du système, **le rôle d'intégrateur joué par SNCF Réseau sera vraisemblablement amené à se renforcer**. Le gestionnaire d'infrastructure lui-même est conscient que « *cette situation pourrait générer des attentes particulières vis-à-vis de SNCF Réseau pour le bon fonctionnement global du système, afin de maintenir la qualité de service pour les clients* »². Plus précisément, le gestionnaire d'infrastructure a signalé aux rapporteurs que « *dans un contexte où la multiplication des acteurs, dont de nouveaux entrants, accroît les interfaces et, par suite, la complexité du système, le rôle d'intégrateur de SNCF Réseau se trouve accru puisqu'il est le maillon central, garant de la performance du système ferroviaire. Cette situation pourrait amener SNCF Réseau à prendre un rôle plus important. Il s'agira notamment de réguler ces interfaces de manière à assurer la coordination des processus d'exploitation mais également d'éviter que des écarts opérationnels ne se propagent à l'ensemble du système ferroviaire* ».

Cependant, pour l'ART, si SNCF Réseau joue « *le rôle d'intégrateur technique* », elle rappelle que *l'intégrateur global, avec une vision d'ensemble du système ferroviaire, ne peut être que l'État, via la DGITM* »³.

Les rapporteurs sont en phase avec cette analyse. Ils estiment ainsi que, dans le nouveau système issu de l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire, **il est impératif que l'État exerce pleinement ses prérogatives en la matière**. Si l'État a pu se reposer sur l'opérateur en monopole pendant des décennies, cette époque est désormais révolue et il est regrettable que les pouvoirs publics n'en aient pas pris conscience plus tôt, plaçant désormais l'ensemble du système dans une situation de fragilité préoccupante.

¹ Réponses de l'ART au questionnaire des rapporteurs.

² Réponses de SNCF Réseau au questionnaire des rapporteurs.

³ Réponses de l'ART au questionnaire des rapporteurs.

Recommandation : 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.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 19 mai 2026 sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a entendu une communication de Mme Marie-Claire Carrère-Gée, rapporteure spéciale et M. Hervé Maurey, rapporteur spécial, sur l'impact de la concurrence dans le ferroviaire sur les finances publiques.

M. Claude Raynal, président. – Nous sommes réunis pour la communication de nos rapporteurs spéciaux Mme Marie-Claire Carrère-Gée et M. Hervé Maurey sur l'impact de la concurrence dans le ferroviaire sur les finances publiques.

M. Hervé Maurey, rapporteur spécial. – Le 1^{er} avril dernier, nous vous avons présenté les premiers résultats de nos travaux sur la concurrence ferroviaire. Nous partageons désormais avec vous les conclusions finales de notre mission. Nous pourrions les résumer ainsi : l'ouverture à la concurrence a des avantages indéniables, en particulier s'agissant de l'efficacité des dépenses ferroviaires des régions ; toutefois, les pouvoirs publics ont péché par impréparation. Consciemment ou non, peut-être tout simplement par facilité, une confiance excessive a été accordée aux vertus de la concurrence. Nous avons basculé dans un modèle radicalement nouveau avec les règles d'un système révolu. On a en quelque sorte poussé le système ferroviaire dans le grand bain de la concurrence sans lui avoir appris à nager. Dès lors, nous sommes aujourd'hui confrontés à une accumulation de difficultés de financement qui nécessitent des solutions rapides pour éviter une forme de désagrégation de la cohérence du système.

La liste est longue des risques financiers structurels qui pèsent aujourd'hui sur le secteur, en matière d'équité territoriale et d'aménagement du territoire, de financement du réseau, de fragilisation structurelle du marché de production de matériel roulant ou encore de fluidité des voyages et de lisibilité du système.

Il nous semble impératif que la puissance publique reprenne en main les commandes du système ferroviaire afin qu'il ne soit pas gouverné par les seules forces du marché. C'est pour cette raison que nous recommandons que l'État joue un rôle beaucoup plus affirmé que celui qui était le sien du temps du monopole de la SNCF qui, par défaut, était le véritable patron du système. Cette ère étant désormais révolue, c'est à l'État, en complémentarité avec le gestionnaire d'infrastructure, de se muer en véritable intégrateur du secteur ferroviaire.

Le service conventionné, principalement les trains express régionaux (TER), est le meilleur exemple des bienfaits financiers de la concurrence. Les premiers appels d'offres attribués après mise en concurrence ont pour point commun des gains d'efficacité significatifs par rapport à la situation antérieure, et ce, indépendamment de l'entreprise ferroviaire qui emporte le

lot. Sur cet aspect, SNCF Voyageurs fait mieux que rivaliser avec ses concurrents, ce qui démontre qu'il existait une marge de performance importante chez l'opérateur historique.

La plupart des régions ont décidé d'affecter ces gains à une augmentation de l'offre ferroviaire, proposée de préférence à des baisses de leurs subventions à l'exploitation des TER. Il en résulte un usage plus efficient des deniers publics puisqu'à dépense égale, les régions financent davantage de trains.

Cette révolution se traduit néanmoins par l'augmentation de certaines dépenses pour les régions, du fait de la montée en compétence considérable qu'elle induit. Pour acquérir des compétences nouvelles, souvent rares sur le marché du travail, les régions doivent ainsi recruter de nouveaux collaborateurs, parfois de 10 à 20 par région, pour renforcer leurs services dédiés aux TER. Puisque la concurrence suppose que chaque lot de TER soit associé à un atelier de maintenance du matériel roulant, l'ouverture du marché occasionne aussi des investissements des régions en la matière qui peuvent s'élever jusqu'à 200 millions d'euros.

L'ouverture à la concurrence permet aussi aux régions de prendre toute la mesure de leur rôle d'autorité organisatrice quand, dans l'ancien système, elles devaient très largement s'en remettre à l'opérateur historique. En prenant la main sur la conception, la définition stratégique et le pilotage de leurs liaisons ferroviaires, les régions bénéficieront désormais d'une transparence sur les coûts de production de ces services qui leur manquait dans le modèle préexistant.

Nous avons cependant constaté que le calendrier de mise en concurrence des TER n'était pas tenable. Les règles européennes exigent que toute convention TER arrivant à échéance soit obligatoirement mise en concurrence. Cinquante lots restent à attribuer d'ici à 2033. Cette situation va générer un engorgement qui réduira considérablement les bienfaits attendus de la concurrence. Alors que les nouveaux entrants, qui sont peu nombreux à candidater, indiquent qu'ils peuvent difficilement répondre à plus de trois appels d'offres au cours d'une même année, le calendrier actuel impliquerait jusqu'à une dizaine d'appels d'offres dans la même année. Même SNCF Voyageurs pourrait avoir du mal à tenir la cadence.

Afin de sortir de cette impasse, il est nécessaire, pour certains lots, d'activer une dérogation temporaire à l'obligation de mise en concurrence qui est prévue par le droit de l'Union européenne. Il sera ainsi possible d'assouplir le calendrier et de s'assurer que chaque région bénéficie bel et bien des avantages financiers attendus de la concurrence.

Mme Marie-Claire Carrère-Gée, rapporteure spéciale. – L'ouverture à la concurrence apparaît donc financièrement bénéfique pour les régions, même en tenant compte des dépenses supplémentaires qui en résultent et qui ne sont pas négligeables. Mais, au-delà de ces dépenses, des forces centrifuges

font peser un risque de balkanisation du système ferroviaire. Des dépenses pourraient être évitées ou optimisées pour les autorités organisatrices et pour les utilisateurs du train.

La concurrence fait notamment peser une contrainte structurelle sur une industrie française de fabrication des matériels roulants déjà sous tension. Tandis qu'il existe aujourd'hui trois grandes séries standardisées de rames TER, l'hypothèse que chaque région spécifie aux industriels la conception de son propre train aboutirait à une impasse.

Alors que dans le système actuel, les retards de livraison et surcoûts sont déjà monnaie courante, une telle perspective, qui aggraverait nécessairement ces phénomènes, aurait un impact sensible sur les dépenses des autorités organisatrices tant les investissements dans les rames ferroviaires sont coûteux, sur le volume des dépenses comme sur leur pertinence, sans mentionner les délais.

Pour éviter ce qui pourrait s'apparenter à un accident industriel, si rien n'était fait, il est nécessaire que l'État conçoive avec les régions une stratégie nationale pour définir les grandes séries de rames ferroviaires du futur.

En outre, alors que des réflexions ont déjà lieu sur cette question, il nous semblerait pertinent que les autorités organisatrices, c'est-à-dire l'État et les régions, qui ne disposent pas toutes de la taille critique pour se lancer seules, s'organisent pour créer les conditions de commandes groupées.

L'encadrement de l'ouverture à la concurrence du TGV, ou plutôt l'absence d'encadrement, pose selon nous des risques plus structurels encore, tout particulièrement sur les modèles de financement du réseau et de l'aménagement du territoire. L'ouverture à la concurrence entraînera sans nul doute des avantages financiers pour des entreprises ferroviaires et certains passagers. Mais ces gains seront-ils équitablement répartis ? Rien n'est moins sûr et l'on se dirige plutôt vers des ruptures d'égalité. Faute d'un cadre juridique approprié, les habitants des grandes métropoles desservies par le TGV et des opérateurs privés pourraient tirer leur épingle du jeu au détriment des habitants des zones rurales et de l'opérateur historique. En l'état, nous craignons que les contribuables aient à payer les pots cassés d'une ouverture du marché mal anticipée et non maîtrisée. Il n'est pas trop tard. L'État doit reprendre les commandes et fixer des règles permettant de défendre l'intérêt général, l'équité sociale et l'équilibre territorial.

Nous sommes particulièrement inquiets quant à la pérennisation des dessertes TGV d'aménagement du territoire. Le financement de ces dessertes déficitaires est assuré par une péréquation interne à SNCF Voyageurs - une boîte noire, mais tout de même péréquatrice - abondée par les marges réalisées sur ses lignes rentables. Ce modèle n'est plus viable dans un marché concurrentiel, surtout si les nouveaux entrants écrèment les bénéfices des lignes les plus fréquentées.

SNCF Réseau réduit les péages ferroviaires sur ces dessertes. Ce dispositif va être amplifié. Avec Hervé Maurey, nous avons insisté sur ce point lors de l'examen de la loi-cadre relative aux transports. C'est une bonne chose pour l'équilibre économique de ces lignes. Cependant, tout le paradoxe est qu'en réglant un problème, on en crée un second puisque ces mesures fragilisent les recettes du gestionnaire d'infrastructure et donc les financements du réseau existant qui doivent être augmentés de 1,5 milliard d'euros par an... Cela revient à déshabiller Pierre pour habiller Paul.

Si les péages de TGV en France sont déjà les plus élevés en Europe du fait d'un modèle de financement du réseau atypique en Europe – puisqu'en France, nous avons voulu que le contribuable cesse de financer le réseau –, il pourrait néanmoins 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. Nous ne voulons pas non plus tuer l'intérêt à entrer sur le marché. 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.

Ce n'est qu'à ces conditions que le contribuable, qu'il soit local, régional, voire national, n'aura pas à l'avenir à participer au financement de ces dessertes.

Dans le prolongement des solutions proposées par le Sénat dès 2018, nous avons pris l'initiative d'introduire des dispositions de cette nature dans le projet de loi-cadre sur les transports adopté par le Sénat. Il faut désormais les concrétiser.

Les décisions d'ouverture à la concurrence ont été prises sans en mesurer les conséquences sur le financement du réseau ferré national. C'est inquiétant quand on connaît l'état des infrastructures, tout comme l'état des finances publiques, et les besoins d'investissement public que les infrastructures nécessitent. Les nouveaux entrants apporteront des recettes de péages supplémentaires, d'autant plus élevées que les péages sur les lignes TGV les plus rentables sur lesquelles ils se positionnent font plus que compenser les coûts complets du réseau qu'ils utilisent. Néanmoins, les prévisions initiales de recettes nouvelles sont déjà revues à la baisse et il ne faudra pas s'attendre à plus de quelques dizaines de millions d'euros par an d'ici 2030.

En outre, un autre vecteur de financement du réseau est remis en cause par la concurrence. Il s'agit de l'affectation actuelle d'une part des bénéfices de la SNCF aux investissements dans les infrastructures existantes, *via* un fonds de concours. Premièrement, alors que les concurrents de SNCF Voyageurs ne sont pas soumis à une contrainte équivalente, ce système n'est pas durable dans un marché ouvert. Deuxièmement, les stratégies d'écémage des nouveaux entrants qui, c'est naturel, se positionnent sur les lignes les plus rentables, risquent fort de réduire, mécaniquement, les

bénéfices de SNCF Voyageurs. Cela pose problème pour le financement du réseau.

Un consensus est établi sur la nécessité d'augmenter, d'ici à 2028, de 1,5 milliard d'euros par an, les investissements dans la régénération et la modernisation du réseau. La SNCF s'est engagée à y contribuer à hauteur de 500 millions d'euros, soit un tiers. Un milliard d'euros restent donc à trouver. À l'échéance des grandes concessions d'autoroutes, au cours de la décennie 2030, il devrait être possible d'affecter aux investissements sur le rail une part des recettes des péages autoroutiers. C'était le but du projet de loi de M. Tabarot. D'ici là, il nous faut identifier une combinaison de solutions financières innovantes qui pourraient comprendre la mobilisation des certificats d'économie d'énergie, de capitaux privés, de fonds européens ainsi que d'autres sources de financement potentielles si les montants collectés s'avéraient insuffisants.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. –La problématique est bien posée, mais le jeu reste ouvert : il nous manque des réponses. Selon les rapporteurs spéciaux, il faudrait davantage de planification. Après une longue période de flottement, de manque d'entretien de la part de l'opérateur historique, le système ferroviaire tente désormais de rattraper son retard, avec deux objectifs : un premier, d'aménagement du territoire, et un second, de bonne tenue des comptes. Or, cela semble difficile de les atteindre tous les deux, à court terme, à cause de ce retard.

Je n'ai pas participé au débat sur le projet de loi de M. Philippe Tabarot, mais les financements croisés, entre concessions autoroutières et réseau ferré, m'interpellent. Une part du produit excédentaire des concessions pourrait aller à une baisse des tarifs des péages autoroutiers. Prenons garde à ce que l'automobiliste ne soit pas surimposé, au motif qu'il utilise son véhicule. Sans rouvrir le débat sur les gilets jaunes et les centres-villes, nous devons y être attentifs. Qu'en pensent les rapporteurs ?

Pour étendre la réflexion à un sujet qui concerne aussi les mobilités actives, je ne cesse de m'interroger sur la tendance qui consiste à ajouter, le long des voies d'eau ou ailleurs, des bandes cyclables imperméabilisées alors même qu'on empêche l'utilisation de ces matériaux imperméabilisants sur les routes.

M. Stéphane Sautarel. –Avez-vous réinterrogé la séparation entre SNCF Réseau, SNCF Voyageurs et la holding SNCF ?

Quel est le risque de non-continuité des réseaux de TER ? La répartition des compétences entre les autorités organisatrices de la mobilité (AOM) complique la donne. Les rapporteurs soulignent un risque de balkanisation.

Les rapporteurs spéciaux préconisent la définition de caractéristiques techniques communes pour les matériels. En effet, l'une des raisons du renchérissement des matériels et de l'allongement des délais de livraison est

l'exigence de certaines spécificités de la part de chacun. Comment accélérer le process et limiter les coûts ?

M. Pascal Savoldelli. - Deux phrases de l'essentiel sur le rapport sous-tendent ma question : « les régions en ont pour leur argent » ; « l'utilisation de l'argent public est rendue plus efficiente ». Tout cela paraît sympathique. Pourtant, les données montrent que les régions financent toujours les TER à hauteur de 50 %, soit 5 à 6 milliards d'euros par an. En outre, la part des usagers dans le financement a augmenté de 50 % entre 2019 et 2023 : ce dernier chiffre, de la Cour des comptes, mériterait d'être ajouté dans le rapport. Vous soulignez, à raison, que cette merveilleuse mise en concurrence fait naître de nouveaux coûts, notamment l'indemnité versée aux candidats non retenus. Cela représenterait 7,2 millions d'euros pour des opérateurs n'ayant jamais circulé. Le morcellement des réseaux, enfin, entraîne une perte d'économies d'échelle.

Pourriez-vous définir le périmètre retenu pour évaluer le coût réel de l'ouverture à la concurrence pour les finances publiques ?

M. Michel Canévet. - Merci aux rapporteurs spéciaux, qui nous font réfléchir sur cet enjeu extrêmement important pour l'aménagement du territoire. En Bretagne, l'ouverture à la concurrence pourrait faire naître la tentation d'arrêter les principaux trains à Rennes, sans plus desservir Brest ou Quimper comme c'est le cas actuellement. Il faut rester vigilant à cet égard.

Vous avez évoqué la multiplication éventuelle des sites de maintenance et leur coût pour les régions. Des appels d'offres communs pourraient-ils être lancés par plusieurs régions ?

Vous mettez en garde contre le risque d'embolisation des achats de matériel. *Quid* de la seconde main ? Est-il souhaitable que tous les opérateurs se dotent de matériel neuf ? Du matériel reconfiguré coûterait bien moins cher à la collectivité.

Comme le rapporteur général, j'appelle à la prudence quant au financement du réseau ferroviaire par les concessions autoroutières. Je pense que les usagers du ferroviaire, de plus en plus nombreux, doivent contribuer de façon majoritaire au financement des infrastructures. La taxation est-elle en valeur absolue ou en pourcentage du prix des billets ?

La planification relève-t-elle de l'État, de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afit France) ou de l'Autorité de régulation des transports (ART) ?

M. Vincent Capo-Canellas. - Merci aux rapporteurs pour leur travail nuancé, mais aussi implacable. Vous mettez en évidence le risque de balkanisation du système et, pour y faire face, le besoin pour l'État de se doter des moyens humains suffisants pour renforcer son rôle d'intégrateur, auparavant assumé par SNCF Voyageurs. Cela relève-t-il de la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM) ?

Pourquoi ce manque d'anticipation ? Quel est le degré d'urgence ? Dans le contexte budgétaire actuel, ce recrutement ne paraît pas évident.

Voit-on le bout du tunnel de la pénurie de rames de TGV ? Quelles sont les solutions ? Des commandes n'ont pas été passées et des rames auraient même été mises au rebus. Est-ce le cas ?

Pascal Savoldelli est trop respectueux du cadre de ce contrôle budgétaire pour avoir posé la question suivante, mais je n'y résiste pas : quel est le bilan social de l'ouverture à la concurrence ?

M. Raphaël Daubet. – Merci aux rapporteurs. Je trouve le titre du rapport modeste par rapport à son contenu : le bilan n'est pas « incertain », mais bien certain, à vous lire ! Je pense en effet que l'État devrait retrouver son rôle de stratège. Vous évoquez en conclusion un État « véritable coordonnateur », « planificateur doté d'une vision globale de long terme ». Quelles sont les pistes concrètes en ce sens ? Cela n'entre-t-il pas fondamentalement en contradiction avec la décentralisation qui a donné le rôle d'AOM aux régions ? Les grands choix idéologiques ont déjà été faits et ils sont visiblement dommageables.

Mme Isabelle Briquet. – Mon intervention porte sur la participation au financement des infrastructures : le jeu est faussé pour la SNCF depuis le départ puisque, en raison des liens de financement entre SNCF Réseau et SNCF Voyageurs, ce n'est pas le seul péage acquitté par les concurrents qui rétablira un semblant d'équité. Je vois cette ouverture à la concurrence comme un caillou supplémentaire dans la chaussure de la SNCF. La participation de la SNCF au réseau est sans commune mesure avec celle de ses concurrents. J'y vois là une concurrence déloyale.

M. Laurent Somon. – Vous évoquez « un risque de mort à petit feu des dessertes d'aménagement du territoire », ainsi que « des conséquences incertaines sur le financement des infrastructures ». Effectivement, les lignes secondaires disparaissent. Avez-vous déjà un retour d'expérience sur le Draisie, ce train léger électrique qui permet d'irriguer les territoires de manière plus capillaire ? Y a-t-il des investisseurs privés ou l'État imagine-t-il de réinvestir dans les infrastructures de ce type ?

M. Claude Raynal, président. – Vincent Capo-Canellas a dit les choses. Le rapport est clair. Il met en avant des problématiques fortes. Évidemment, les rapporteurs prennent des précautions au début de leur rapport, mais la liste des difficultés soulevées, ensuite, est très longue. Tout y est !

Les rapporteurs restent prudents sur les gains. Si les premiers appels d'offres entraînent des gains, ensuite, les opérateurs ont pour habitude de se répartir les marchés. Cela a été le cas dans le secteur de l'eau, notamment. Un des grands risques dénoncés par les rapporteurs est que le renouvellement rapide des marchés limite la concurrence, avec des rattrapages de prix

éventuels. C'est un risque classique quand il y a peu d'opérateurs, en raison d'investissements considérables.

Quand le marché du TGV a été ouvert à la concurrence, on savait exactement ce qui allait arriver. Les opérateurs cherchent d'abord les lignes les plus rentables. La conséquence – un enfant de dix ans pourrait le dire ! – est que celui qui détient la ligne la plus rentable est obligé de baisser ses prix, donc d'être moins rentable et il a donc moins d'argent à dépenser sur les autres lignes – en outre, il n'en a pas l'obligation. Il y a un vice dès le départ. Le modèle pose problème et cela, tout le monde l'avait dit.

Autre problème, on éclate les gestions avant de se rendre compte qu'il faut un opérateur national. Quelle découverte !

On comprend que le système était complexe et coûteux, mais je ne suis pas sûr que le nouveau système soit moins complexe et moins coûteux. Votre rapport n'est pas très encourageant ! Il y a quelques années, je parlais souvent des Shadoks. Cela me semble approprié sur ce sujet. J'ai l'impression que l'on redécouvre l'eau tiède, en réalisant qu'il faut une organisation nationale plus sérieuse. Or, on n'en prend pas le chemin. Cela m'inquiète beaucoup.

Mme Marie-Claire Carrère-Gée, rapporteure spéciale. – Comment éviter que le peu d'opérateurs se répartissent les marchés ? Les appels d'offres devant être renouvelés au bout de huit à dix ans, on a le temps d'y réfléchir, mais c'est une vraie question.

On ne peut pas écarter l'hypothèse que les nouveaux entrants, en plus des lignes les plus rentables, puissent aussi s'intéresser à des dessertes insuffisamment couvertes par l'offre de TGV proposée aujourd'hui par la SNCF. La concurrence entraînera un surcroît d'offres qui est de nature à répondre à des besoins de mobilité non satisfait aujourd'hui.

J'en viens à la question de l'affectation des péages autoroutiers : l'idée du projet de loi de M. Tabarot, adopté en première lecture, est, dans les limites de la directive Eurovignette, d'assurer une neutralité pour les automobilistes, c'est-à-dire une garantie de non-augmentation des péages, et une affectation d'une partie du produit de ces derniers à l'ensemble des réseaux de transport existants – routier, ferroviaire et fluvial –, étant entendu qu'au fil du temps, il y a moins de voitures et plus de trains. Il ne me semble pas qu'il soit prévu de prendre l'argent des automobilistes pour le donner aux usagers du rail.

Pour répondre à Stéphane Sautarel : Hervé Maurey a déposé un amendement sur la réorganisation du groupe SNCF. Il m'a semblé prématuré de désorganiser le groupe en décidant d'une nouvelle séparation historique. Les allers-retours incessants sont coûteux. Il y a tout de même une étanchéité entre la gouvernance de SNCF Réseau et celle de SNCF Voyageurs. Le sujet du financement du réseau *via* le fonds de concours peut être traité isolément. L'organisation actuelle du groupe SNCF devra évidemment évoluer, mais cela me semble encore trop tôt.

J'en viens aux propos de Pascal Savoldelli : pour la même somme d'argent, les régions ont eu plus d'offres ou ont pu réaliser des économies. Cela ne règle pas la question de qui paie pour quels transports en France. L'augmentation de la part de financement provenant des usagers, qui demeure plus faible en France qu'ailleurs, ne me semble pas en lien avec l'ouverture à la concurrence.

Le fait d'indemniser les perdants choque, mais le coût de réponse à un appel d'offres est de deux à trois millions d'euros. Aussi, pour recevoir des offres, les régions doivent s'engager à payer une partie de ce coût.

Notre périmètre d'évaluation porte sur l'ensemble du système ferroviaire, mais nous nous sommes limités aux effets stricts de la mise en concurrence.

Ce n'est pas à l'AFITF ou à l'ART de réaliser la planification du système ferroviaire, mais bien à l'État, donc à la DGITM et au ministre. L'ART est là pour veiller à l'absence de discrimination dans un système concurrentiel. Ce n'est pas un second ministère des transports. Ce n'est pas à elle de décider des dessertes. Quand nous demandons à l'État de reprendre la main, nous visons bien le ministère des transports. Au fil des ans, l'ART compte de plus en plus de collaborateurs de grande qualité, tandis que la DGITM s'appauvrit et que les services de la Commission européenne lui demandent un rapport sur chaque amendement adopté en première lecture sur le projet de loi. On nous a dit que la DGITM ne parvenait pas à recruter un spécialiste de la sécurité des systèmes informatiques, sujet pourtant stratégique. L'État s'est démembré et affaibli.

Monsieur Daubet, nous ne disons pas qu'il faut revenir sur le rôle d'AOM exercé par les régions. Elles ont certainement une vision plus fine des territoires que l'État. Néanmoins, nous nous demandons à quel point il faut différencier les trains entre les régions. La balkanisation inutile coûte cher au contribuable régional.

M. Hervé Maurey, rapporteur spécial. – Notre système de financement du réseau ferroviaire est tout à fait atypique et unique en Europe. La quasi-totalité de l'entretien et de la régénération du réseau repose sur le gestionnaire de l'infrastructure, c'est-à-dire SNCF Réseau, alors que dans les autres pays, le gestionnaire de l'infrastructure est chargé de l'entretien tandis que la régénération et les travaux neufs sont réalisés par l'État. De ce fait, nos péages sont deux à trois fois plus chers que chez nos voisins. Ils pèsent lourd dans le prix du billet – jusqu'à 60 % pour le TGV Paris-Lyon. Ce surpéage n'est pas seulement acquitté par SNCF Voyageurs, mais aussi par les nouveaux entrants, qui, en cela, contribuent au financement de la modernisation et de la régénération du réseau.

J'en viens à la séparation entre SNCF Réseau et SNCF Voyageurs. Un élément n'est pas sain : SNCF Réseau a intérêt à ce que SNCF Voyageurs ait de bons résultats, plutôt que Trenitalia ou autre, puisque ce sont ses résultats,

par le biais du fonds de concours, qui financent les travaux sur le réseau. C'est la base du problème.

Monsieur le rapporteur général, je ne pense pas que la baisse des tarifs des péages autoroutiers soit une bonne idée, au regard de l'état lamentable de nos infrastructures, qu'elles soient routières, ferroviaires ou fluviales. Compte tenu de la situation des finances publiques, ce n'est que par ce moyen qu'elles pourraient être remises en état. En outre, ce n'est pas une baisse des péages qui renforcera le report modal.

Les livraisons de matériels à l'État ou aux régions ont pris un retard considérable, de plusieurs années. La DGITM nous a expliqué que ces retards étaient dus aux échéances trop brèves imposées par les régions, en raison du calendrier électoral. Néanmoins, les fournisseurs ont signé ; ils devraient donc tenir leurs engagements !

Monsieur Savoldelli, pour employer une expression chère à un certain parti politique, l'ouverture à la concurrence est « globalement positive ». Dans la région Normandie, un lot a été ouvert à la concurrence : il permet, à budget égal, de disposer de deux fois plus de trains.

Il est vrai que le coût réel est impossible à définir aujourd'hui en raison, notamment, de la montée en puissance des charges dans les régions. Elles doivent embaucher des cadres de haut niveau, faire appel à des bureaux d'études pour les appels d'offres et financer des ateliers de maintenance. Malgré cela, je pense que l'ouverture à la concurrence améliore la situation, tout particulièrement celle des services conventionnés.

Nous ne voulons pas que toutes les régions soient contraintes d'imiter la Bretagne, qui finance des dessertes pour les maintenir.

Certaines régions travaillent déjà en commun sur des lignes, par exemple la Normandie avec les Pays de la Loire. Ces deux régions ont monté une société commune pour une ligne qui les dessert toutes deux.

Le marché de la seconde main existe déjà, avec des échanges de matériels entre régions après leur remise en état.

Nous n'avons pas dressé de bilan social, mais jusqu'à présent, nous n'avons pas entendu parler de gros problèmes. Quand il y a un changement d'opérateur, il y a une reprise du personnel.

Mme Marie-Claire Carrère-Gée, rapporteure spéciale. – La concurrence a pour vertu de stimuler l'évolution des organisations, quelles qu'elles soient. Elle facilite des transitions plus rapides.

Nous n'avons pas connaissance de problèmes sociaux sérieux nés de l'ouverture à la concurrence.

M. Hervé Maurey, rapporteur spécial. – Monsieur Daubet, pour employer une autre référence politique historique, « oui, mais » : oui,

l'ouverture à la concurrence a été positive, mais on n'a pas prévu tout ce que l'on aurait dû prévoir.

Non, madame Briquet, l'ouverture à la concurrence n'a pas été déloyale pour la SNCF. SNCF Voyageurs reconnaît qu'elle l'a boostée et lui a permis de gagner en rationalisation. Les exemples italien et allemand montrent que l'ouverture à la concurrence a amélioré la productivité des opérateurs historiques.

Nous n'avons pas de retour d'expérience sur le train électrique Drais, monsieur Somon. La SNCF a toujours de gros matériels, ce qui entraîne un coût d'investissement important. Sur les petites lignes, on pourrait en effet utiliser des trains plus légers. Dans l'Est, la concurrence a permis de rouvrir une petite ligne, Nancy-Contrexéville.

Enfin, le président Raynal a dit que les risques de l'ouverture à la concurrence étaient connus d'avance : oui, et c'est pourquoi nous avons été plusieurs, avec Louis Nègre notamment, à demander des lots. François Durovray avait repris cette idée, lors de son bref passage au ministère des transports. Avec Marie-Claire Carrère-Gée, lors de l'examen du projet de loi de M. Tabarot, nous avons défendu des amendements pour conditionner l'attribution de sillons par SNCF Réseau à l'acceptation, par l'opérateur, d'assurer aussi des dessertes non rentables. Nous avons connu ce problème en matière de déploiement du très haut débit : les opérateurs privés ont pris ce qui était rentable et laissé aux collectivités tout ce qui ne l'était pas. Les choix qui ont été faits ne sont pas forcément les bons. Nous l'avions dit à l'époque.

La commission a adopté les recommandations des rapporteurs spéciaux et a autorisé la publication de leur communication sous la forme d'un rapport d'information.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET CONTRIBUTIONS ÉCRITES

Direction générale des infrastructures des transports et de la mer (DGITM)

- M. Rodolphe GINTZ, directeur général ;
- M. Nicolas BINA, conseiller élus et communication ;
- Mme Floriane TORCHIN, directrice des transports ferroviaires, fluviaux et des ports ;
- Mme Muriel SACCOCCIO, sous-directrice des infrastructures de transports ;
- M. Sokhetra JOSSET, adjoint au chef de pôle numérique de la sous-direction multimodalité, innovation numérique et territoire.

Autorité de régulation des transports

- M. Thierry GUIMBAUD, président ;
- M. Jordan CARTIER, secrétaire général.

Île-de-France mobilités

- M. Laurent PROBST, directeur général d'Île-de-France Mobilités ;
- M. Jonas CHUPIN, chargé de relations institutionnelles ;
- M. Jean-Alexandre BLANCHARD, directeur de mission - Mise en concurrence Transilien.

Économistes des transports

- M. Yves CROZET, économiste des transports, membre du LAET professeur émérite à Sciences Po Lyon ;
- M. Laurent GUIHÉRY, économiste des transports ;
- Mme Patricia PÉRENNES, économiste des transports.

Région Hauts-de-France

- M. Nicolas QUINONES-GIL, directeur général en charge des transports ;
- M. Olivier ENGRAND, président de la commission transports, grandes infrastructures de transport, économie portuaire, affaires maritimes.

Région Grand-Est

- M. David VALENCE, président de la commission transport, déplacement et infrastructure ;
- Mme Émilie GRAVIER, directrice de la DTFV à la DGA Mobilités.

Région Occitanie

- M. Jean-Luc GIBELIN, vice-président de la région Occitanie, en charge des mobilités pour toutes et tous et des infrastructures de transports.

Groupe Transdev

- M. Thierry MALLET, président directeur général ;
- M. Laurent MAZILLE, directeur des affaires publiques.

Société Le Train

- M. Alain GETRAUD, directeur général.

Société Trenitalia

- M. Marco CAPOSCIUTTI, président de Trenitalia France ;
- M. Luca BERNARDINELLI, directeur financier ;
- M. Alexandre MOLINA, responsable des relations institutionnelles.

Kéolis

- Mme Marie-Ange DEBON, présidente du directoire de Kéolis.

Rail logistics Europe

- M. Frédéric DELORME, président de Rail logistics Europe ;
- M. Romain LAGARDE, Responsable des relations institutionnelles et territoriales de RLE ;
- Mme Laurence NION, conseillère parlementaire du groupe SNCF.

Kevin Speed :

- M. Laurent FOURTUNE, président ;
- Mme Jihane MAHMOUDI, directrice générale opérations.

Société Velvet :

- Mme Rachel PICARD, fondatrice ;
- M. Aloïs KIRCHNER, directeur stratégie, régulation et PMO.

SNCF Voyageurs

- M. Christophe FANICHET, président directeur général ;
- M. Romain DESAIX, directeur de cabinet adjoint du président directeur général ;
- M. Bruno SOUCHON, directeur des relations institutionnelles du groupe SNCF ;
- Mme Laurence NION, conseillère parlementaire du groupe SNCF.

SNCF Réseau

- M. Matthieu CHABANEL, président directeur général ;
- Mme Barbara JUILLET, directrice clients et marchés ;
- M. Alain QUINET le directeur général adjoint régulation et stratégie durable.

Union des Transports Publics et Ferroviaires (UTPF)

- Mme Florence SAUTEJEAU, déléguée générale ;
- M. Jean-Philippe PEUZIAT, Directeur du Département des Affaires publique ;
- Mme Karine MAUBERT, Chargée de mission Affaires juridiques ;
- M. Sacha RAYNAUD, charge de mission affaires institutionnelles.

Association française du rail (AFRA)

- M. Marco CAPOSCIUTTI, président de l'AFRA et de Trenitalia France ;
- M. Claude STEINMETZ, président de la commission voyageurs de l'AFRA et président de Transdev Rail ;
- Mme Solène GARCIN-BERSON, déléguée générale ;

Fédération nationale des associations des usagers des transports (FNAUT)

- M. François DELETRAZ, président ;
- M. Michel QUIDORT, vice-président.

Groupe Alstom

- M. Damien CABARRUS, responsable des affaires publiques France ;
- M. Olivier DELECROIX, vice-président ventes et marketing, directeur commercial France.

*

* *

- Contributions écrites -

Région sud

TABLEAU DE MISE EN ŒUVRE ET DE SUIVI (TEMIS)

N° de la proposition	Proposition	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support
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.	Ministère des Transports	2026	Tous supports
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.	Gouvernement, Parlement, SNCF Réseau	2026	Loi, textes réglementaires, document de référence du réseau (DRR) de SNCF Réseau
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.	Ministère des transports, régions	2026	Demandes de dérogation soumises à l'avis de l'Autorité de régulation des transports (ART)

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.	Ministère des transports, régions	2026	Tous supports
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.	Gouvernement, Parlement	2027	Loi, textes réglementaires