



ÉTUDE SUR L'OUVERTURE À LA CONCURRENCE

des services de transport
ferroviaire de voyageurs et de fret

2026





Sommaire

| | |
|----------------------------------|----|
| Édito du président | 04 |
| L'essentiel | 09 |
| Synthèse exécutive | 12 |
| Recommandations | 26 |
| Rapport | 37 |
| Annexes : contributions écrites* | |

** Les contributions écrites des parties prenantes sollicitées lors de la phase de relecture du rapport sont annexées au présent document dans sa version publiée en ligne sur le site autorite-transport.fr*

01

État des lieux

L'ouverture du marché produit des résultats concrets pour les voyageurs et le système ferroviaire

| 42

02

Freins pour le marché librement organisé

Le développement des services librement organisés se poursuit mais bute sur des obstacles résiduels

| 62

03

Freins pour le marché conventionné

La mise en concurrence des services conventionnés entre dans une phase décisive où la coordination des AOM sera déterminante pour en tirer tous les bénéfices

| 82

04

Aménagement du territoire

Des péages trop élevés - et non l'ouverture du marché - fragilisent les dessertes d'aménagement du territoire

| 114

05

Matériels roulants

Une chaîne industrielle sous tension freine l'accès au matériel roulant et compromet l'ouverture du marché

| 138

06

Distribution, information et parcours voyageurs

Préserver l'unité du parcours voyageur dans un système ferroviaire ouvert conditionne le développement du marché et la qualité du parcours voyageur

| 172

07

Fret ferroviaire

Le fret ferroviaire, premier segment ouvert à la concurrence, appelle une action renouvelée au service de la décarbonation

| 194

Édito du président





THIERRY GUIMBAUD

Président de l'Autorité de régulation
des transports

Q quatre ans après sa précédente étude, l'Autorité publie une nouvelle édition de ses travaux sur l'ouverture du marché des services ferroviaires de voyageurs, au moment où celle-ci entre dans une phase décisive. Là où l'édition 2022 visait à identifier les conditions de réussite d'une ouverture encore largement à venir, la présente édition s'appuie sur l'expérience concrète des premières années de mise en œuvre et sur des échanges nourris avec l'ensemble du secteur pour dresser un état des lieux lucide du chemin parcouru et, surtout, identifier les conditions à réunir pour que cette ouverture tienne toutes ses promesses. Le constat est celui d'une ouverture désormais tangible : quinze lots conventionnés attribués depuis 2021, dont quatre à des opérateurs alternatifs, une concurrence effective sur le marché librement organisé avec plusieurs liaisons structurantes et de nouveaux projets en préparation.

Dans le même temps, le transport ferroviaire connaît une dynamique remarquable : la fréquentation n'a jamais été aussi élevée et la France figure parmi les principaux moteurs de la croissance ferroviaire en Europe. Cette croissance est désormais telle qu'elle progresse plus vite que les capacités disponibles, faisant de leur développement l'un des principaux défis de la politique des transports. Or l'observation des marchés français et européens montre que, partout où la concurrence est effectivement présente, elle s'accompagne d'une augmentation de l'offre et de la fréquentation.

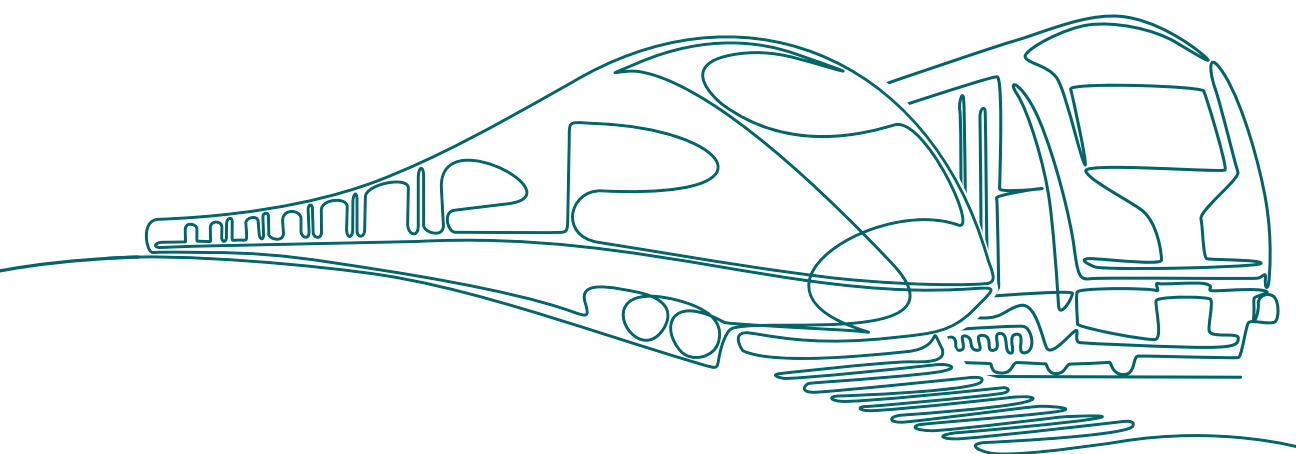
Pour autant, la France se trouve aujourd'hui au milieu du gué. Si un peu plus de vingt pour cent de l'offre conventionnée est d'ores et déjà attribuée ou en cours d'appel d'offres, près de quarante procédures restent à conduire d'ici à 2033 — avec une forte concentration entre 2027 et 2031, ce qui, face à un nombre encore limité d'opérateurs capables de répondre, fait peser un risque réel sur l'intensité concurrentielle. Sur les services librement organisés, le développement de nouvelles offres tierces reste soumis à des conditions exigeantes : le ticket d'entrée, de l'ordre du milliard d'euros sur la grande vitesse, le niveau des péages d'infrastructure sont tels que tout frein résiduel peut suffire à compromettre l'équilibre d'un projet. C'est dire que les prochaines années seront déterminantes, et que les conditions d'une ouverture réussie doivent aujourd'hui, plus que jamais, être réunies.

Ces conditions sont exigeantes et elles engagent l'ensemble des acteurs.

Elles engagent, au premier chef, l'État. Garant des engagements européens de la France, responsable du cadre dans lequel agissent les acteurs du système ferroviaire et en particulier les gestionnaires d'infrastructures, actionnaire unique de l'opérateur historique, il dispose des leviers pour impulser une dynamique nationale cohérente. La sécurisation des trajectoires d'investissement et de la vision-cible du réseau à horizon décennal constitue en particulier un enjeu capital pour répondre aux besoins de régénération et de modernisation du réseau ferroviaire ; le projet de contrat de performance 2024-2033 entre l'État et SNCF Réseau, dont l'Autorité a été saisie en ce mois de juin 2026, en constitue un jalon majeur.

Elles engagent ensuite les autorités organisatrices. Devenues, avec la décentralisation engagée au début des années 2000, les véritables architectes de l'offre ferroviaire conventionnée sur leur territoire, les régions ont vu cette responsabilité s'affirmer pleinement avec l'ouverture du marché. Mais cette maîtrise territoriale, qui fait la force du modèle français, a pour contrepartie le risque d'une perte de cohérence d'ensemble, préjudiciable au bon fonctionnement du système ferroviaire dans son entier. Elles portent, individuellement, la responsabilité de la structuration de procédures attractives et, collectivement, celle d'un travail commun plus qu'indispensable.

Elles engagent enfin les opérateurs eux-mêmes, au premier rang desquels l'opérateur historique et les gestionnaires d'infrastructures, dont la capacité à pleinement coopérer avec les nouveaux entrants, à garantir un accès transparent et non discriminatoire aux installations essentielles et à assurer la continuité du parcours voyageur, conditionne directement la confiance de l'ensemble des acteurs dans le système. SNCF Réseau est appelé à jouer pleinement son rôle d'intégrateur du système ferroviaire, garant de la cohérence d'ensemble au service de tous les opérateurs et, in fine, des usagers.



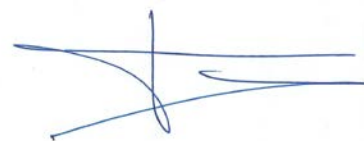
La présente étude ne masque aucun des défis qui demeurent. Tous procèdent d'un même constat, qu'il faut énoncer clairement : la concurrence n'est pas la cause des fragilités du système ferroviaire français, elle en est le révélateur. Ces fragilités, industrielles, financières et organisationnelles, lui préexistaient. Les surmonter ne suppose donc aucun retour en arrière, mais une adaptation résolue du système à sa nouvelle configuration — et cette adaptation, aucun acteur ne peut la mener seul. L'étude en identifie les leviers.

L'Autorité éclaire également la situation du fret ferroviaire, dont le marché est ouvert depuis 2006. Le fret connaît un recul préoccupant de sa part modale, tombée à 9,6 %, bien en deçà de la moyenne européenne, alors même qu'il devrait jouer un rôle essentiel dans la décarbonation des transports. À la suite du plan de discontinuité de Fret SNCF, le marché connaît une recomposition profonde dont les effets méritent d'être suivis. Redonner au fret ferroviaire sa place dans la chaîne logistique française constitue, au-delà de la seule question concurrentielle, un enjeu de souveraineté économique et de transition écologique.

La publication de cette étude intervient au moment où le Parlement examine le projet de loi-cadre relatif au développement des transports, et quelques semaines après que la Commission européenne a présenté, en mai dernier, son « paquet billettique » visant à simplifier la distribution numérique et à mieux protéger les droits des passagers. Ces deux textes recourent largement les enjeux traités dans le présent rapport. L'Autorité souhaite que ses travaux continuent d'alimenter les débats et forme le vœu que le cadre ainsi défini donne aux acteurs du système ferroviaire la visibilité et la stabilité dont ils ont besoin pour investir et se développer.

À ce stade décisif, il nous revient collectivement de transformer l'ouverture du marché en un véritable levier de performance pour le système ferroviaire français. Les premiers résultats sont désormais visibles. Le débat n'est plus de savoir si l'ouverture à la concurrence peut fonctionner ; il est de créer les conditions de sa pleine réussite. La forte dynamique de la demande dans notre pays exige que les acteurs du secteur, au premier rang desquels l'opérateur historique bien sûr, produisent plus d'offre diversifiée, innovante, de qualité et au meilleur coût pour la collectivité.

L'Autorité entend jouer pleinement son rôle en éclairant les choix publics, en veillant au respect des règles applicables et en accompagnant les acteurs dans la construction d'un système ferroviaire ouvert, performant et durable, au service des usagers et des territoires.



Thierry Guimbaud

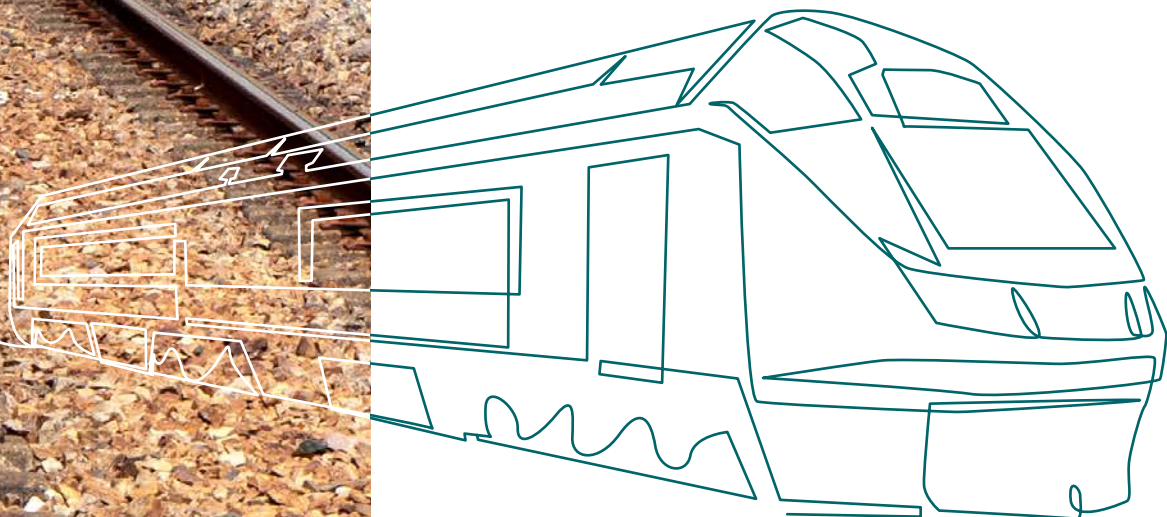


L'essentiel



Étude sur l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire, édition 2026

L'ouverture du marché est désormais une réalité. Elle constitue un outil de développement de l'offre au moment où le transport ferroviaire connaît une dynamique exceptionnelle, qui bute sur les capacités disponibles. Pour transformer les premiers bénéfices observés pour les voyageurs, les territoires et le réseau en acquis durables, la France doit réussir l'adaptation de son système ferroviaire à cette nouvelle donne concurrentielle.



1 L'ouverture du marché est désormais une réalité, dont les premiers effets bénéficient au système ferroviaire

Dans un contexte de forte croissance du transport ferroviaire, dont la fréquentation a progressé de 14 % depuis 2019, les voyageurs sont les premiers bénéficiaires de l'ouverture du marché, sur les segments des services conventionnés comme librement organisés.

| Services conventionnés | Services librement organisés (SLO) |
|--|--|
| Près de 20 % de l'offre nationale a fait ou fait l'objet d'une procédure d'attribution concurrentielle. Les autorités organisatrices de la mobilité (AOM) annoncent des hausses d'offre de +30 à +100 % à coûts identiques voire en baisse, assorties d'exigences de qualité renforcées. | Plusieurs opérateurs sont en concurrence directe sur les axes Paris-Lyon-Marseille, Paris-Milan et Lyon-Madrid. Les voyageurs bénéficient d'une offre élargie, d'une qualité de service renforcée et de prix maîtrisés : +20 % de fréquentation et -10 % de prix moyens entre 2019 et 2024 sur Paris-Lyon. L'ouverture soutient le financement du système, avec 200 à 300 M€ de péages additionnels pour SNCF Réseau à l'horizon 2029. |

2 Trois défis doivent désormais être relevés pour assurer le bon fonctionnement du système

| 1. Maintenir la cohérence d'un système devenu multi-acteurs et l'unité de l'expérience voyageur | 2. Répondre à une demande ferroviaire croissante en préservant les conditions d'une concurrence durable sur l'ensemble du territoire | 3. Achever l'adaptation du système en dehors d'un opérateur historique devenu un opérateur parmi d'autres, bien qu'appelé à conserver une place prépondérante |
|---|--|---|
| La fragmentation naturelle de l'offre doit être compensée par (i) la visibilité de l'ensemble de l'offre sur les principales plateformes, (ii) la continuité d'un parcours voyageur multi-opérateurs et (iii) la coordination des achats de matériel roulant. | Les SLO et les services conventionnés font face à des freins de nature différente, qui partagent toutefois un point commun : ils pèsent sur la capacité du marché à attirer et retenir des opérateurs alternatifs et donc à faire émerger une concurrence effective dans la durée. | AOM, nouveaux entrants et pouvoirs publics demeurent dépendants de certaines fonctions héritées du monopole. L'enjeu est désormais de construire les capacités collectives nécessaires à un système ouvert. |

3 La réussite durable de l'ouverture appelle plusieurs évolutions structurantes

Les recommandations de l'Autorité partent d'un constat simple : la concurrence n'est pas la cause des déséquilibres du système ferroviaire français, mais leur révélateur, comme l'illustre la conciliation entre ouverture du marché et aménagement du territoire.



Ce ne sont pas les nouveaux entrants qui fragilisent les dessertes d'aménagement du territoire, mais le niveau très élevé des péages.

La baisse des dessertes des villes moyennes est antérieure à l'ouverture du marché. Les péages couvrent plus du double du coût de l'infrastructure sur les axes les plus fréquentés, organisant une **péréquation à laquelle les nouveaux entrants participent déjà**.

En **rendant durablement attractives les dessertes hors grandes métropoles**, une **baisse ciblée des péages** enclenche un cercle vertueux : viabilisation des liaisons, développement de l'offre par tous les opérateurs et recettes additionnelles pour le réseau.

Un **pilotage public renouvelé** autour de l'État, des AOM et des gestionnaires d'infrastructures essentielles est ainsi nécessaire pour mener à son terme l'adaptation du système à la nouvelle donne concurrentielle.

| L'ÉTAT | LES AOM | SNCF RÉSEAU ET GARES & CONNEXIONS |
|--|--|--|
| Cadre stable et cohérent pour le système | Coordination renforcée | Des gestionnaires d'infrastructures pivots |
| <ul style="list-style-type: none"> › Meilleure visibilité sur la trajectoire des péages et des investissements › Facilitation de l'accès au matériel roulant (sécurisation de la chaîne industrielle et des transferts de matériel amianté) › Mise en place d'un cadre juridique permettant aux voyageurs d'accéder simplement à l'ensemble de l'offre ferroviaire disponible et de bénéficier d'une continuité de service quel que soit l'opérateur emprunté | <ul style="list-style-type: none"> › Coordination des calendriers d'appels d'offres › Harmonisation et simplification des dossiers de consultation › Mutualisation - en particulier sur le matériel roulant | <ul style="list-style-type: none"> › Extension des garanties d'indépendance à toutes les fonctions stratégiques commandant l'accès à l'infrastructure (au-delà des seules fonctions essentielles du droit européen) › Rôle d'intégrateur technique du système et accompagnement des entreprises ferroviaires et des AOM dans l'ouverture |

Huit ans après la loi pour un nouveau pacte ferroviaire, l'ouverture du marché constitue désormais le cadre dans lequel s'inscrit le système ferroviaire français. Pour autant, la France se trouve aujourd'hui au milieu du gué : les prochaines années seront déterminantes pour réunir les conditions d'une ouverture réussie, de nature à faire émerger une offre supplémentaire et diversifiée dans la durée, afin de répondre à une demande de mobilités ferroviaires qui progresse désormais plus vite que les capacités disponibles. Régulateur indépendant, l'Autorité continuera de mesurer l'ensemble des effets de cette dynamique, y compris ses coûts induits, d'alerter sur les risques qu'elle identifie et d'assurer les conditions d'un accès transparent, équitable, non discriminatoire et efficace aux infrastructures essentielles du système ferroviaire.

Synthèse exécutive

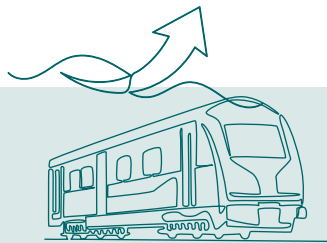


Étude sur l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs et de fret
Édition 2026



Huit ans après la loi pour un nouveau pacte ferroviaire, l'ouverture du marché n'est plus une perspective : elle constitue désormais le cadre dans lequel s'inscrit le système ferroviaire français. L'enjeu n'est plus d'en débattre le principe, mais de réunir les conditions permettant à ce système de fonctionner pleinement au bénéfice des voyageurs, des territoires et du réseau. La présente étude dresse le bilan de cinq années d'ouverture effective du marché voyageurs et de vingt années pour le fret, et identifie les principaux obstacles qui demeurent ainsi que les leviers permettant d'en consolider les bénéfices.

1 L'ouverture du marché est désormais une réalité et ses premiers effets bénéficient aux voyageurs comme au système ferroviaire



L'ouverture du marché, lorsqu'elle est correctement accompagnée, est un levier puissant de développement du mode ferroviaire

Sur tous les segments du marché, l'ouverture est en place. À mi-2026, quinze lots de services conventionnés ont été attribués après mise en concurrence, dont quatre à des opérateurs alternatifs — soit près de 20 % de l'offre conventionnée nationale en intégrant les procédures en cours. La France figure ainsi parmi les pays européens les plus avancés dans l'ouverture des services conventionnés. Sur le segment des services librement organisés (SLO), plusieurs opérateurs sont en concurrence directe sur les axes Paris-Lyon, Paris-Marseille et Paris-Milan, ainsi que, pour partie, Lyon-Barcelone et Marseille-Madrid. Près d'une dizaine d'acteurs manifestent un intérêt pour de nouvelles dessertes, au premier rang desquels Velvet, premier nouvel entrant non adossé à un opérateur historique.

Dans un contexte de forte croissance du transport ferroviaire, dont la fréquentation a progressé de 14 % depuis 2019, les voyageurs sont les premiers bénéficiaires de l'ouverture du marché. Les résultats d'ores et déjà observés font apparaître une augmentation de l'offre, une amélioration de la qualité de service et une pression concurrentielle favorable à la maîtrise des prix (cf. focus ci-après).

Focus : Les voyageurs sont les premiers bénéficiaires de l'ouverture du marché

S'agissant des services conventionnés, les autorités organisatrices de la mobilité (AOM) annoncent des hausses d'offre de +30 à +100 % à coûts identiques voire en baisse, assorties d'exigences de qualité renforcées. La région Sud a ainsi obtenu, à coût inchangé, un doublement de l'offre TER sur le lot « Inter-Métropoles », et la région Nouvelle-Aquitaine attend, sur le lot « Poitou-Charentes », 22 trains supplémentaires par jour (+20 %) pour une baisse de coût de près de 10 %.

S'agissant des SLO, la fréquentation sur l'axe Paris-Lyon, où opère Trenitalia, a progressé de plus de 20 % entre 2019 et 2024 — deux fois plus que la moyenne TAGV nationale ; les prix moyens ont baissé de plus de 10 % sur la période, quand ceux de l'ensemble des SLO progressaient de 10 %. Enfin, la ponctualité y apparaît supérieure à la moyenne nationale sur lignes à grande vitesse



Pour les régions elles-mêmes, l'ouverture a accéléré la montée en compétence sur la gestion des services ferroviaires. Depuis les premières procédures, leur capacité à structurer et à conduire des appels d'offres s'est sensiblement renforcée, ce qui s'accompagne d'une véritable reprise en main de leur politique de mobilité régionale, donnant son plein effet au mouvement de décentralisation engagé au début des années 2000.

L'ouverture à la concurrence bénéficie également à l'ensemble du système ferroviaire en soutenant son financement. L'arrivée des nouveaux opérateurs sur les SLO permet de mobiliser des capitaux privés au service du développement de l'offre ferroviaire, dans un contexte où cette dernière peine à suivre une demande record. Elle se traduira par 200 à 300 M€ de recettes de péages additionnelles pour SNCF Réseau à horizon 2029, qui contribueront quasi-intégralement à la régénération et à la modernisation du réseau.

L'ouverture du marché redonne ainsi aux voyageurs et aux autorités organisatrices une capacité accrue de choix et de pilotage, tout en contribuant au financement du système ferroviaire.

2 Trois défis pour le bon fonctionnement du système émergent, sur lesquels la mobilisation des acteurs doit maintenant se concentrer

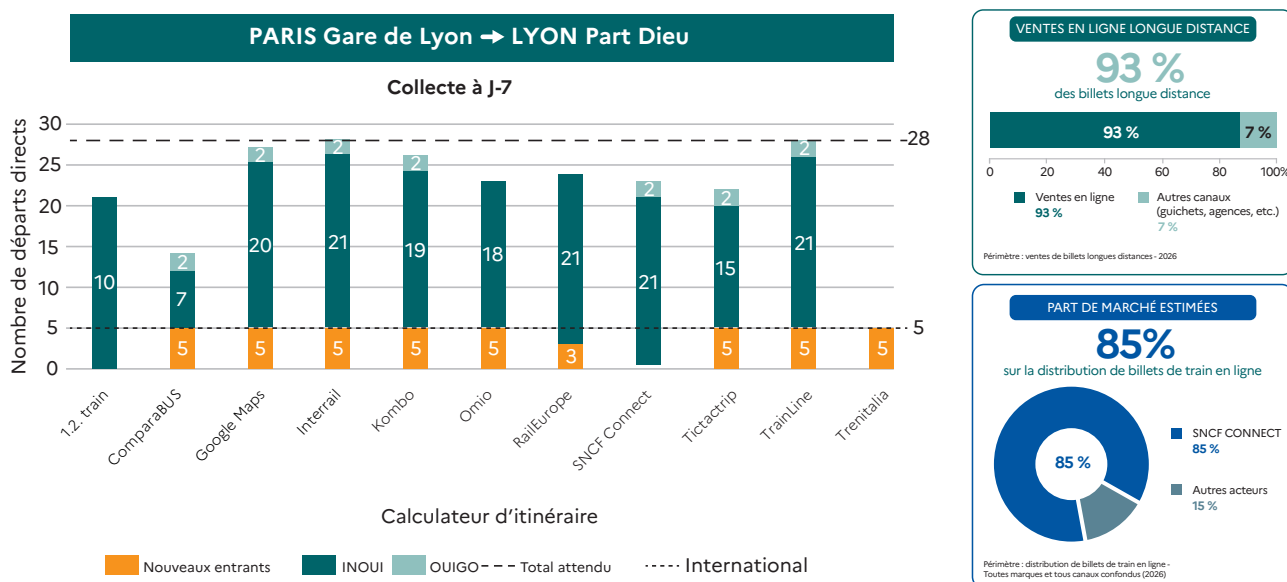
L'ouverture du marché transforme en profondeur l'organisation du système ferroviaire. Le modèle intégré est révolu, mais la nouvelle architecture du système n'est pas stabilisée. C'est entre ces deux états que les risques systémiques sont les plus élevés. Trois principaux défis, appelant une réponse collective, apparaissent à cet égard.

Premier défi : maintenir la cohérence d'un système devenu multi-acteurs et l'unité de l'expérience voyageur. Cet enjeu est particulièrement prégnant en ce qui concerne le parcours voyageur dans le nouveau système et le matériel roulant.

L'ouverture du marché fragmente naturellement l'offre. Cette fragmentation n'est toutefois pas encore compensée par des mécanismes garantissant au voyageur une expérience fluide et cohérente. L'offre demeure partiellement visible sur les principaux canaux de distribution numérique de titres de transport aujourd'hui – notamment la plateforme de l'opérateur historique, SNCF Connect, qui domine le marché –, ce qui freine le développement des mobilités ferroviaires (cf. figure 1). Cette situation pourrait s'aggraver si chaque acteur (opérateur ferroviaire, AOM, plateformes) développe son propre système de distribution numérique de titre de transport, sans que leur interopérabilité soit assurée et les conditions d'accès encadrées. Par ailleurs, les trajets combinant plusieurs transporteurs imposent encore fréquemment l'achat de titres distincts, sans garantie de réacheminement en cas de correspondance manquée. Or 20 à 40 % des trajets TAGV comportent une correspondance : dès lors que les segments relèvent d'opérateurs différents, le droit en vigueur n'impose pas de « billet direct », et le voyageur qui manque sa correspondance doit racheter un billet pour la suite de son trajet.



Figure 1 - Exposition de l'offre TAGV directe sur différentes plateformes de calcul d'itinéraire ou de vente de titres de transport
 Source : ART, à partir de solutions de déplacement proposées à J-7 du départ, 3^e rapport sur la publication et l'utilisation des données de mobilité, février 2025 ; ART, d'après chiffres AFRA*

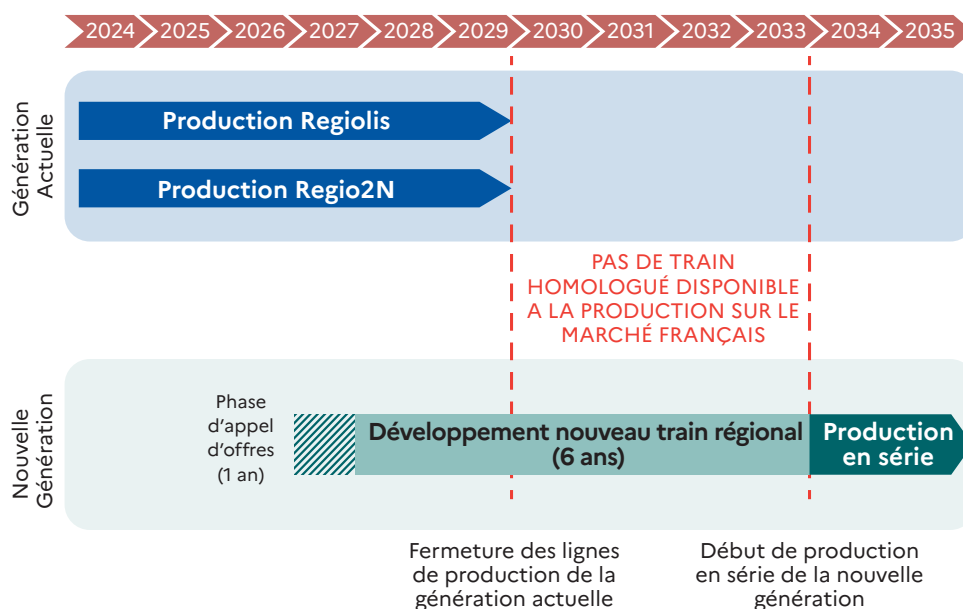


* AFRA, Communiqué de presse, du 30 mars 2026 : 2026.03.30-Communiqué-de-presse-AFRA-SNCF-Connect-doit-vendre-les-billets-des-operateurs-alternatifs.pdf

Sur le matériel roulant, l'extinction progressive des principaux contrats-cadres nationaux conclus via SNCF Voyageurs¹ devrait conduire à un creux industriel à l'horizon 2029-2032, au moment même où les procédures de mise en concurrence des services conventionnés atteignent leur pic (cf. figure 2). Dans ce contexte, l'absence de coordination risque de conduire chaque AOM ou chaque entreprise ferroviaire à définir son propre modèle, sollicitant d'autant une chaîne industrielle déjà sous tension. À date, cinq sociétés publiques locales dédiées ont déjà été créées pour porter les flottes de matériels roulants des régions : faute de coordination des spécifications et des calendriers, l'expression de besoins en ordre dispersé risque de réduire les effets d'échelle, de renchérir les coûts unitaires et, in fine, de peser sur les finances publiques. De surcroît, les retards dans la mise à disposition de ces matériels freineraient d'autant le développement attendu de l'offre pour répondre aux besoins de mobilité ferroviaire.

Figure 2 : Risque de rupture de continuité dans les chaînes de production des matériels roulants régionaux.

Source : CAF, mars 2026



Deuxième défi : répondre à une demande ferroviaire croissante en préservant les conditions d'une concurrence durable sur l'ensemble du territoire. Les services librement organisés et les services conventionnés font face à des freins de nature différente, mais qui partagent un point commun : ils pèsent sur la capacité du marché à attirer et à retenir des opérateurs alternatifs, et donc à faire émerger une offre supplémentaire et diversifiée dans la durée.

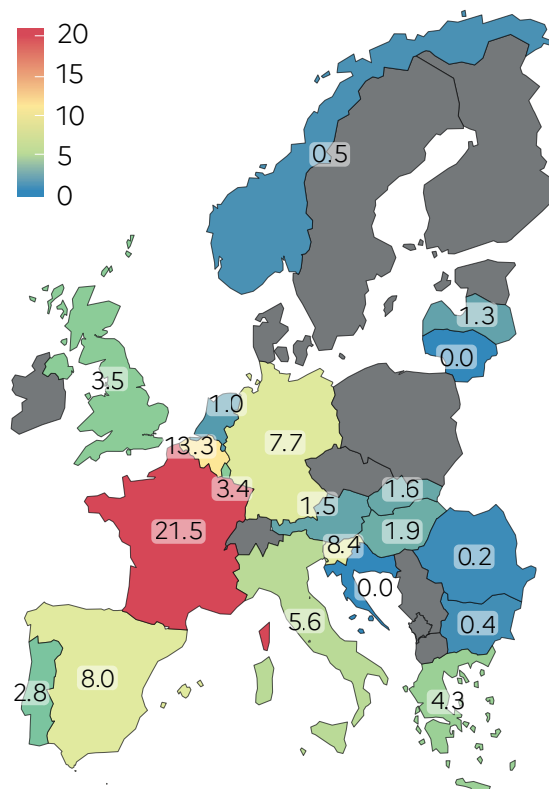
Les services librement organisés demeurent confrontés à des barrières à l'entrée élevées. Décider de se lancer suppose, pour un nouvel entrant, des engagements financiers de l'ordre du milliard d'euros sur la grande vitesse, qui ne peuvent être déclenchés sans une visibilité robuste et stable sur les conditions d'exploitation futures. Ces conditions ne sont aujourd'hui pas pleinement réunies :

- les péages ferroviaires, qui représentent en moyenne 36 % du chiffre d'affaires des opérateurs et jusqu'à 60 % sur certains axes, soit un niveau trois à quatre fois supérieur à celui de nos voisins européens (cf. figure 3), restent établis sur un rythme triennal ;

¹ CAF pour les Régiolis, Alstom pour les Regio 2N / Omneo.

- la chaîne industrielle du matériel roulant connaît des retards importants sur les programmes neufs, sans qu'il existe d'offre développée de seconde main ou de location pour y suppléer ; et
- l'accès aux installations de maintenance, essentielles pour exploiter un service, demeure tributaire de l'opérateur historique qui en détient la quasi-totalité, sans visibilité suffisante à ce jour sur les capacités disponibles. Les alternatives restent embryonnaires : le site de Marcheprime (LISEA), financé sur fonds privés, constitue à ce jour la première installation de ce type en France.

Figure 3 : Redevances d'accès au réseau (€ par train.km) pour les SLO en 2024
 Source : IRG-Rail, Rapport Market Monitoring 2026 et ART, Bilan France-Europe 2024

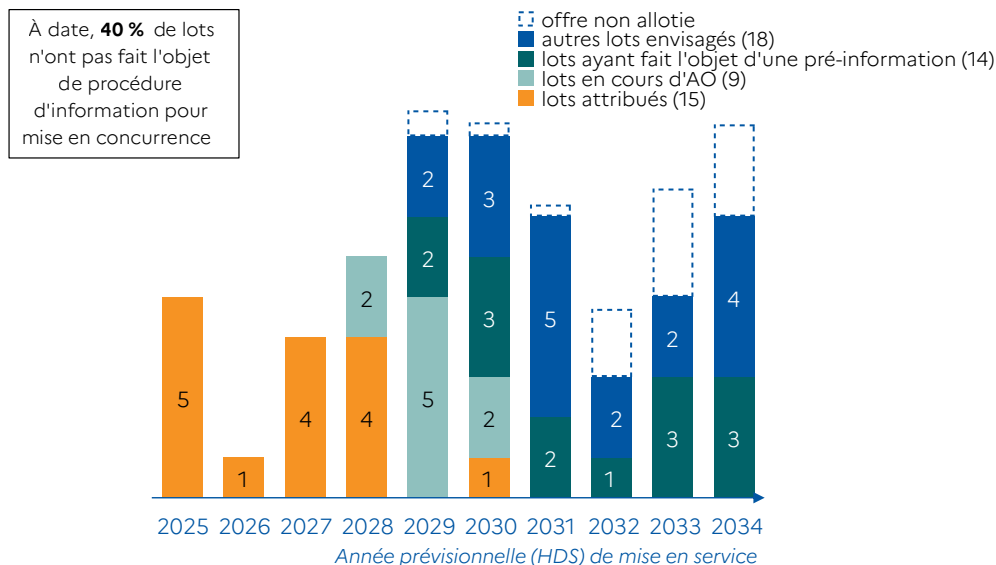


S'agissant des services conventionnés, l'enjeu est de maintenir l'intensité concurrentielle des appels d'offres alors que près de quarante procédures restent à conduire d'ici 2033 et que les opérateurs alternatifs indiquent ne pouvoir mener que deux à trois procédures en parallèle (cf. figure 4). Sans coordination, les AOM se feront implicitement concurrence entre elles pour capter l'attention d'un vivier encore restreint de candidats, ce qui érodera mécaniquement les gains qu'elles peuvent attendre de la mise en concurrence, déjà visibles sur les lots attribués. Ces signes sont déjà visibles : après des premiers appels d'offres ayant suscité jusqu'à cinq réponses, les procédures récentes n'en réunissent plus que deux ou trois, certaines AOM ne recevant qu'une seule offre — celle de l'opérateur historique — voire même aucune candidature.

* AFRA, Communiqué de presse, du 30 mars 2026 : 2026.03.30-Communiqué-de-presse-AFRA-SNCF-Connect-doit-vendre-les-billets-des-operateurs-alternatifs.pdf

Figure 4 – Nombre de lots annoncés pour l'ouverture à la concurrence des services régionaux conventionnés selon leur année prévisionnelle de mise en service (à mi-2026)

Source : ART

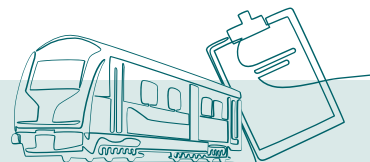


Note de lecture : à mi-année 2026, 9 lots sont annoncés pour être mis en service pour l'HDS 2030, dont à date :

- 1 lot attribué (lot PACA 3 Alpes Est-Provence)
- 2 lots en cours d'appel d'offres (lot TET Paris-Toulouse/Paris-Clermont-Ferrand, lot Paris-Dijon-Lyon)
- 3 lots font l'objet d'un avis de pré-information (lot Limousin-Périgord, lot PACA 4, lignes R et D)
- 3 lots additionnels sont prévus par les régions pour un début d'exploitation à cet horizon (RER Bâlois, Etoile de Strasbourg, TET Bordeaux-Marseille)

Troisième défi : achever l'adaptation du système en dehors d'un opérateur historique devenu un opérateur parmi d'autres, bien qu'appelé à y conserver une place prépondérante.

Plusieurs difficultés tiennent à ce qu'une partie du système continue, faute d'alternatives à date, de s'appuyer sur l'héritage du monopole de la SNCF : les AOM, sur les contrats-cadres de SNCF Voyageurs pour leurs commandes de matériel roulant ; les nouveaux entrants, sur ses capacités d'ingénierie et d'essais pour l'homologation de leurs matériels roulants : sur la grande vitesse, l'Agence d'essais ferroviaires (AEF) de SNCF Voyageurs est, en pratique, le seul acteur en mesure d'assurer l'intégralité des circulations d'essais ; les pouvoirs publics, sur sa péréquation interne pour le maintien des liaisons d'aménagement du territoire. L'enjeu est désormais de construire des capacités collectives sur ces fonctions.



L'ouverture à la concurrence, conjuguée au mouvement de décentralisation engagé dans les années 2000, appelle paradoxalement une nouvelle forme d'intégration publique, désormais externe à l'opérateur historique

3 Plusieurs évolutions permettraient de transformer les acquis de l'ouverture du marché en bénéfices durables pour l'ensemble du système ferroviaire

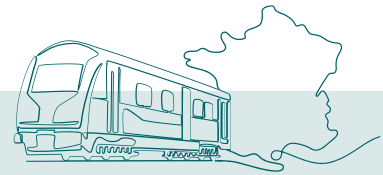
Les recommandations de l'Autorité partent d'un constat simple : la concurrence n'est pas la cause des déséquilibres du système ferroviaire français, mais le révélateur. Les fragilités industrielles, financières et organisationnelles documentées dans cette étude préexistaient à l'ouverture du marché, qui les met en lumière en confrontant le système à de nouvelles exigences de transparence, de fluidité et d'efficacité. Les leviers à mobiliser ne sont pas ceux d'un retour en arrière, mais d'une adaptation du système à sa nouvelle configuration.

Ce constat appelle une réponse collective afin que l'ouverture du marché puisse pleinement tenir ses promesses : aucun des acteurs du système – État, AOM, gestionnaires d'infrastructure et des gares – ne peut, seul, désormais, lever les obstacles qui demeurent.

3.1 La baisse ciblée des péages ferroviaires constitue une condition essentielle pour concilier ouverture du marché et aménagement du territoire

Un sujet retient particulièrement l'attention publique, et appelle à une clarification préalable : celui de la conciliation entre ouverture du marché et aménagement du territoire.

Ce ne sont pas les nouveaux entrants qui fragilisent les liaisons d'aménagement du territoire, mais le niveau exceptionnellement élevé des péages français. D'abord, la baisse de desserte des villes de taille moyenne observée est antérieure à toute mise en service concurrentielle (cf. figure 5) : entre 2017 et 2024, les dessertes TAGV ont reculé de 8 %, et de 12 % pour les seules gares d'aires urbaines de moins de 700 000 habitants. Ensuite, les travaux conduits par l'Autorité montrent que le manque de rentabilité de la très grande majorité de ces liaisons n'est pas structurel, mais tient au niveau exceptionnellement élevé des péages français. Enfin, les nouveaux entrants diversifient par ailleurs progressivement leurs dessertes au-delà des axes les plus fréquentés, en France comme à l'étranger. Surtout, ils contribuent déjà au financement des liaisons les moins rentables. En effet, sur les axes les plus fréquentés où ils s'installent en priorité, leurs péages sont très supérieurs au coût de l'infrastructure qu'ils utilisent : sur la liaison Paris-Lyon (segment A), les entreprises ferroviaires couvrent plus du double de leur coût d'infrastructure (cf. figure 6). La segmentation tarifaire organise ainsi en pratique une péréquation entre liaisons attractives et d'aménagement du territoire, à laquelle les nouveaux entrants participent.



Ce ne sont pas les nouveaux entrants qui fragilisent les liaisons d'aménagement du territoire, mais le **niveau exceptionnellement élevé des péages français**

Figure 5 – Évolution des dessertes TAGV (services librement organisés domestiques) en gare entre 2017 et 2024 (hors gares parisiennes).

Source : ART sur la base des données SNCF Voyageurs.

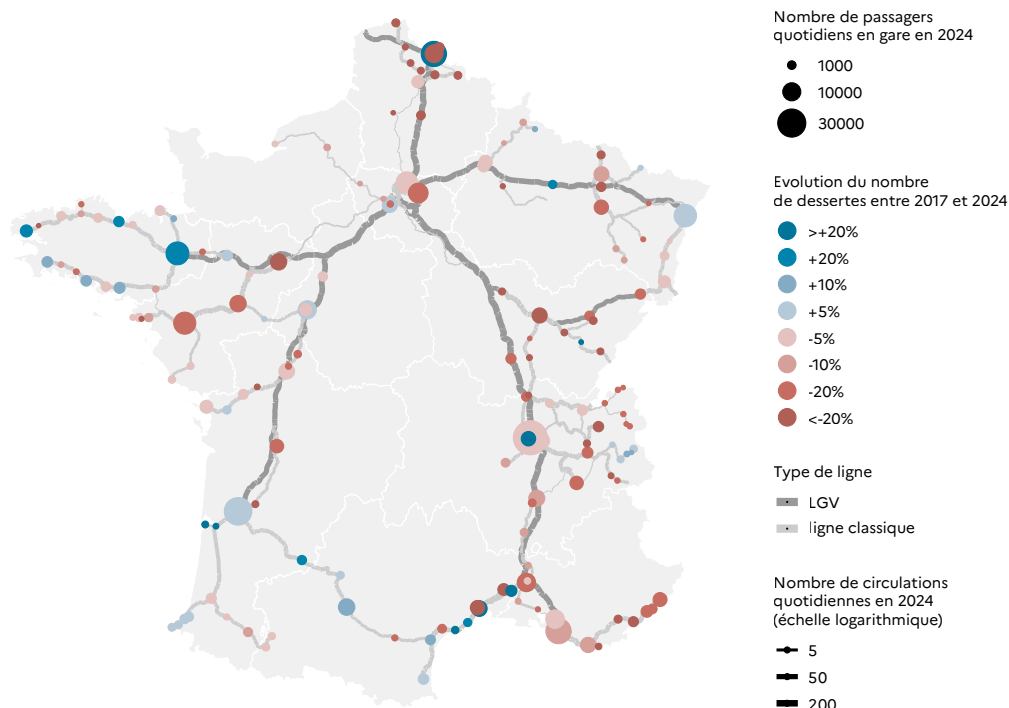
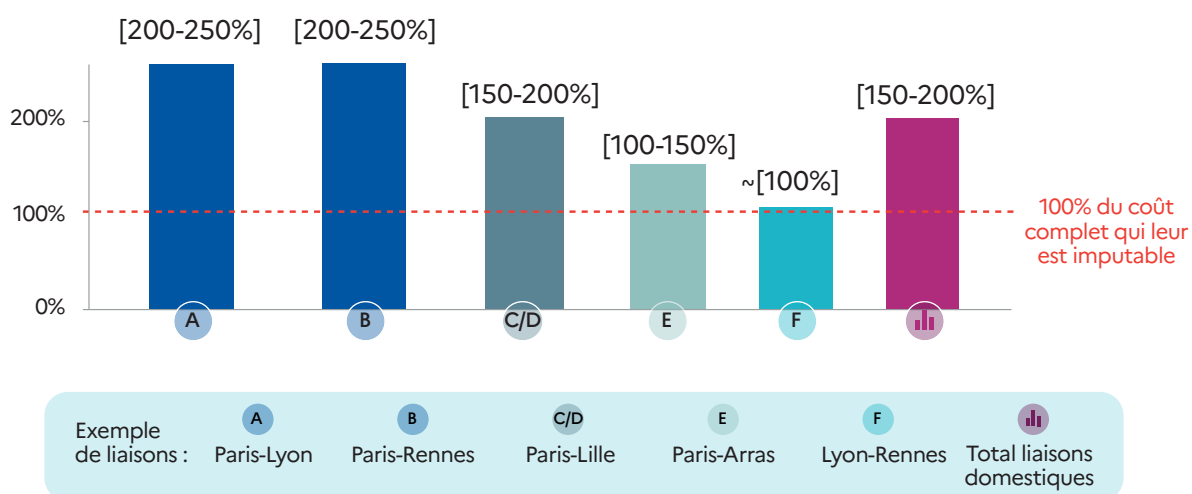
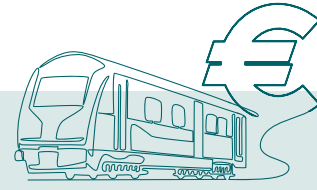


Figure 6 : Estimation des taux de couverture du coût du réseau par les péages pour chaque segment de marché (de A à F) des SLO de transport de voyageurs domestique (hors liaisons internationales) à l'horizon de l'horaire de service 2029.

Source : ART, d'après SNCF Réseau





Dans un environnement concurrentiel, l'enjeu de l'aménagement du territoire n'est pas de répartir le coût d'un déficit de rentabilité résultant de péages élevés, mais de rendre durablement attractive la desserte hors grandes métropoles. Loin d'imposer un arbitrage entre objectifs contradictoires, une baisse ciblée des péages enclenche au contraire un cercle vertueux pour l'ensemble du système : elle viabilise les liaisons les plus fragiles, favorise le développement de l'offre par tous les opérateurs et génère ainsi des recettes additionnelles qui financent la régénération du réseau.

Cette baisse ciblée des péages, déjà engagée dans le cadre d'une dynamique vertueuse pour l'ensemble des acteurs du système, y compris le gestionnaire d'infrastructure, doit être poursuivie. SNCF Réseau l'a amorcée dans le cycle tarifaire 2027-2029 et devra l'approfondir pour le cycle suivant : l'effort d'environ 45 M€ tous segments de marché confondus en 2029 entrepris sur les péages est cinq à sept fois inférieur aux recettes additionnelles que

les nouveaux entrants apporteront dès 2029 au financement du réseau. Les baisses complémentaires de péages nécessaires pour viabiliser les dessertes d'aménagement du territoire, de l'ordre d'une centaine de millions d'euros, ne remettent pas en cause cette conclusion. Une fois l'exploitation de ces liaisons rendue rentable économiquement pour les entreprises ferroviaires, le nouveau cadre européen d'allocation des capacités devrait permettre d'en sécuriser l'exploitation par des accords-cadres dédiés. À l'inverse, les pistes parfois avancées dans le débat public — fiscalité spécifique, fonds de péréquation, obligations de desserte ou allocation par lots à l'espagnole — traitent les conséquences plutôt que la cause, présentent des risques juridiques élevés au regard du droit européen, et pourraient compromettre les bénéfices attendus, pour les voyageurs comme le gestionnaire d'infrastructure, de l'entrée de nouveaux acteurs.

Les réductions de péages rendues nécessaires pour mieux concilier aménagement du territoire et services librement organisés restent **très inférieures aux recettes additionnelles apportées par les nouveaux entrants**

3.2 Un pilotage public renouvelé est nécessaire pour mener à son terme l'adaptation du système à la nouvelle donne concurrentielle

L'État dispose des leviers pour donner au système un cadre stable et cohérent

Garant des engagements européens, responsable du cadre stratégique et financier des gestionnaires d'infrastructures et actionnaire unique de l'opérateur historique, l'État dispose de leviers décisifs pour impulser une dynamique nationale cohérente.

Un premier levier concerne la visibilité donnée aux entreprises ferroviaires sur l'évolution des péages ferroviaires et la trajectoire d'investissement du réseau. L'allongement du cycle tarifaire et la sécurisation de la vision-cible du réseau à horizon décennal, via un contrat de performance régulièrement actualisé, en constituent les jalons majeurs.

Un deuxième levier réside dans la levée des obstacles à l'accès au matériel roulant.

- ▶ Premier obstacle : les délais de livraison (cinq à huit ans pour un matériel nouvellement conçu) et les dérives calendaires répétées des programmes récents (environ deux ans et demi de retard pour le TGV M de SNCF Voyageurs ou le MI20 d'Île-de-France Mobilités). Une simplification du cadre normatif applicable et une régulation de l'accès aux capacités critiques d'essais et d'ingénierie de SNCF Voyageurs permettraient d'y apporter de premières réponses ;
- ▶ Deuxième obstacle : le transfert des matériels roulants amiantés. Dans plusieurs régions (Hauts-de-France, Auvergne-Rhône-Alpes, Sud), la mise en concurrence des services conventionnés pourrait être retardée par une interprétation stricte du règlement REACH appliquée aux rames amiantées dont la durée de vie dépasse 2033. Une sécurisation juridique du transfert de ces matériels apparaît comme la solution à privilégier ; à défaut, la seule solution envisageable serait le renouvellement anticipé des matériels, qui devrait être engagé de façon urgente.

Les conditions de développement de la distribution numérique et de la continuité du parcours voyageur constituent un troisième levier structurant, au travers de trois actions prioritaires :

- ▶ D'abord, inscrire dans le cadre juridique applicable un droit à la poursuite de voyage garanti aux usagers, quels que soient le trajet et les transporteurs ;
- ▶ Ensuite, mettre en place un cadre de régulation reposant sur des droits et obligations d'accès clairement posées, afin de permettre aux voyageurs d'accéder à l'ensemble de l'offre SLO et aux opérateurs d'être distribués a minima par les principales plateformes, dans des conditions transparentes, équitables et non discriminatoires ;
- ▶ Enfin, le renforcement de la coordination technique des autorités organisatrices sur la billettique conventionnée, notamment via la plateforme d'interopérabilité du « Titre Unique » portée par le ministère des Transports. Sans cette interopérabilité, un trajet impliquant plusieurs régions ou plusieurs opérateurs contraint l'utilisateur à acheter des billets distincts sur des plateformes différentes.

Une coordination accrue des AOM permettrait de tirer pleinement parti des bénéfices de l'ouverture à la concurrence

Une coordination accrue des AOM renforcerait les conditions d'une ouverture effective sur l'ensemble du territoire.

Celle-ci pourrait reposer sur trois piliers :

- **À défaut d'une coordination des calendriers d'appels d'offres, qui apparaît comme la solution à privilégier, la publication d'un calendrier prévisionnel partagé**, sur le modèle allemand, permettrait de donner au secteur la visibilité dont les candidats ont besoin pour organiser leurs réponses aux appels d'offres.
- **L'harmonisation et la simplification des dossiers de consultation des entreprises**, dans l'intérêt à la fois des candidats et des AOM elles-mêmes. L'hétérogénéité et la complexité des dossiers actuels alourdissent la charge de réponse des opérateurs alternatifs et peuvent suffire à dissuader certaines candidatures.
- **La mutualisation, en particulier sur le matériel roulant, constitue un levier industriel et financier majeur.** La définition de spécifications communes et la mutualisation de certaines commandes, telles que les pièces de rechange, déjà engagées par plusieurs régions, réduiront les coûts unitaires, préserveront les effets d'échelle industriels et limiteront le risque de fragmentation du système. Ces démarches pourraient être amplifiées par l'élaboration d'un calendrier consolidé des commandes régionales et par une convergence vers des socles techniques communs.

L'accès effectif aux données et aux actifs nécessaires aux procédures constitue enfin un enjeu majeur pour le développement de la concurrence sur le segment conventionné. Ces données conditionnent à la fois la capacité des AOM à construire des appels d'offres attractifs et précis, et celle des candidats à formuler des offres robustes : leur indisponibilité ou leur transmission tardive pénalisent l'intensité concurrentielle des procédures et fragilisent, en aval, le pilotage du service par l'AOM. Dans ce cadre, l'Union des transports publics et ferroviaires (UTPF) pourrait utilement étendre les travaux conduits sur les données sociales, et le lancement d'une mission d'inspection interministérielle permettrait d'objectiver l'ampleur des difficultés rencontrées et d'en tirer les conséquences en termes d'évolution du cadre juridique. Les conditions de transfert des actifs (matériel roulant, ateliers) appellent par ailleurs un bilan de l'application des dispositions de la loi pour un nouveau pacte ferroviaire.

Ces mesures contribueraient à limiter les conséquences de l'engorgement attendu dans les prochaines années sur le niveau de concurrence, alors que les dérogations à l'obligation européenne d'ouverture s'inscrivent dans un cadre très restrictif.

SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions sont appelés à jouer un rôle clé

Dans un système ouvert, l'indépendance des gestionnaires d'infrastructure est plus déterminante encore qu'hier.

Le maintien de SNCF Réseau et de SNCF Gares & Connexions au sein du groupe SNCF appelle à étendre les garanties d'indépendance au-delà des seules « fonctions essentielles » du droit européen, à toutes les fonctions stratégiques commandant l'accès à l'infrastructure : gestion opérationnelle des circulations, programmation des travaux et tarification de l'accès aux gares.

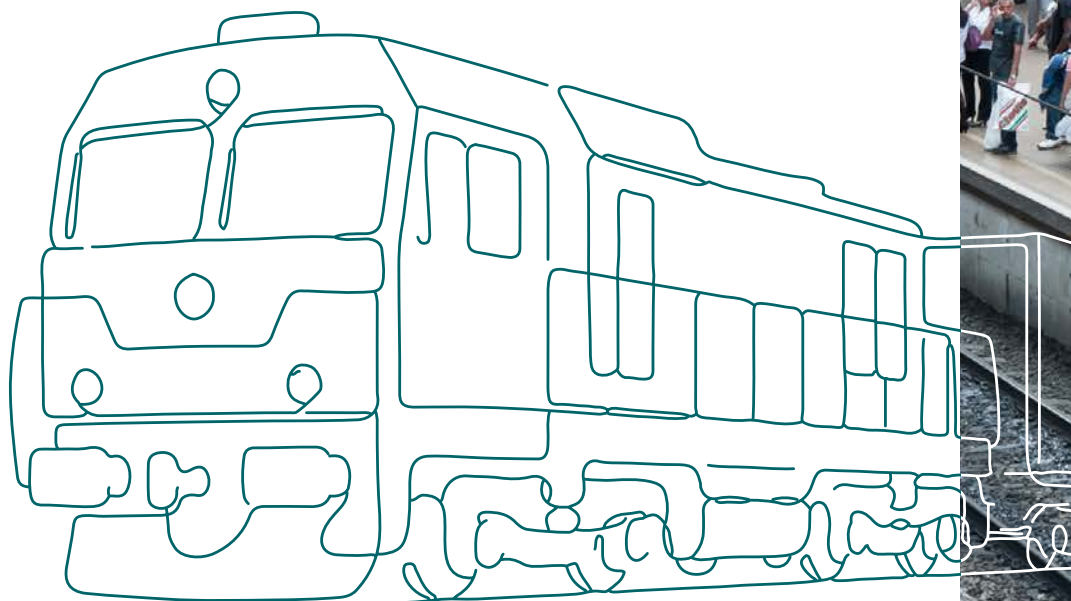
SNCF Réseau doit par ailleurs assumer pleinement son rôle d'intégrateur technique du système. Cela passe par une démarche proactive de développement des installations de service – qui contribuent directement à l'accroissement de l'usage du réseau et à son financement –, et par une action d'ensemble pour lever les freins opérationnels, organisationnels et capacitaires qui pèsent aujourd'hui sur la réalisation des essais ferroviaires – notamment le renforcement de ses capacités propres.

L'accompagnement des entreprises ferroviaires et des AOM est au cœur de ce rôle d'intégrateur. SNCF Réseau a engagé des évolutions notables qu'il convient désormais de consolider et dont l'Autorité assurera le suivi.

3.3 Premier segment ouvert à la concurrence, le transport ferroviaire de marchandises appelle une action renouvelée au service de la décarbonation

L'ouverture du marché du fret ferroviaire, intervenue en 2006, a permis l'arrivée de nouveaux opérateurs, qui détiennent désormais une part de marché significative, et de stabiliser les trafics. Pour autant, la part modale du fret, à 9,6 % en 2024, reste près de 7 points sous la moyenne européenne et le décrochage n'est qu'en partie imputable à la désindustrialisation.

Le développement du fret au service du report modal passe aujourd'hui par l'amélioration de sa compétitivité hors prix, en rendant le système ferroviaire plus fiable, plus accessible et plus performant pour les chargeurs. Cela implique de mieux répondre aux besoins opérationnels du fret dans l'accès au réseau, de poursuivre l'adaptation de l'infrastructure au transport combiné, qui recèle le plus fort potentiel de développement, d'améliorer la transparence et l'accessibilité des installations de service, et de concentrer l'intervention régulatoire sur les segments où subsistent de véritables enjeux de pouvoir de marché.



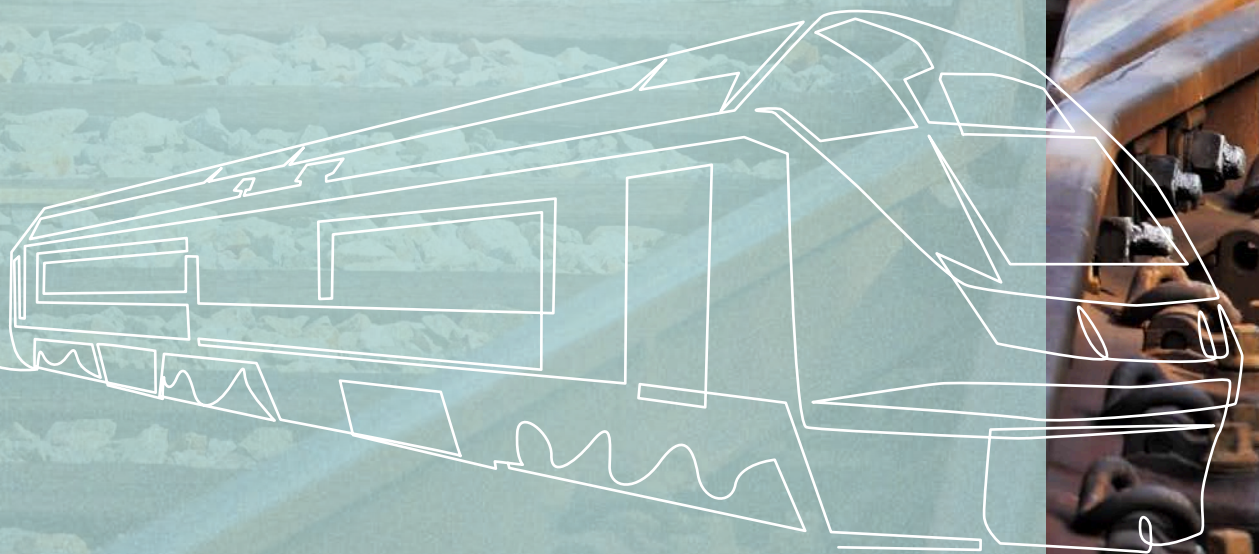


Le transport ferroviaire connaît une dynamique remarquable en France, marquée par une fréquentation record. Cette dynamique bute aujourd'hui sur les capacités disponibles, faisant de leur développement l'un des principaux défis de la politique des transports. Or l'observation des marchés montre que, là où concurrence est effectivement présente, elle s'accompagne d'une augmentation de l'offre et de la fréquentation – mais également, dans le même temps, de prix contenus et d'une qualité de service renforcée.

Si la diversité des acteurs fait la richesse du système ouvert, celle-ci a une contrepartie — la complexité — et le risque qu'elle porte est celui d'un système fragmenté, dans lequel les voyageurs perdraient en lisibilité et fluidité de leur parcours, et susceptible d'induire de nouveaux coûts. À cet égard, la France apparaît au milieu du gué aujourd'hui. Un pilotage public renouvelé, autour de l'État, des AOM et des gestionnaires d'infrastructures essentielles, est nécessaire pour mener à son terme l'adaptation du système à la nouvelle donne concurrentielle et, ce faisant, transformer ses premiers bénéfices en acquis durables pour les voyageurs, les territoires et le réseau.

Régulateur indépendant, l'Autorité continuera de mesurer l'ensemble des effets de cette dynamique, y compris ses coûts induits, et d'alerter, le cas échéant, sur les risques qu'elle identifie. Elle publiera à cet effet, d'ici à la fin de l'année 2026, une première analyse consolidée. Elle entend ainsi pleinement jouer son rôle, en éclairant les choix publics par ses analyses, en assurant les conditions d'un accès transparent, équitable, non discriminatoire et efficace aux infrastructures essentielles du système ferroviaire et en accompagnant les acteurs dans la construction d'un système ouvert, performant et durable.

Recommen- dations



Au terme de ce bilan de cinq années d'ouverture effective des services de voyageurs et de vingt années pour le fret, et afin d'en transformer les premiers acquis en bénéfices durables pour les voyageurs et les territoires, l'Autorité formule plusieurs recommandations à destination de l'ensemble des acteurs du système, qui peuvent être regroupées en quatre thèmes et quatorze ensembles sous-thématiques.

THÈME A A Adapter la tarification, les conditions d'accès et la gouvernance des infrastructures essentielles

18 recommandations

A1 Faire de la tarification de l'accès aux infrastructures un levier de l'ouverture du marché et de l'aménagement du territoire (2)

A2 Renforcer le rôle et l'indépendance des gestionnaires du réseau et des gares (4)

A3 Renforcer l'accès aux installations de service existantes et favoriser la création de nouvelles (8)

A4 Rendre le réseau plus attractif pour le développement du fret ferroviaire (4)

THÈME B B Réussir la mise en concurrence des services conventionnés

16 recommandations

B1 Préserver l'intensité concurrentielle des appels d'offres conventionnés (10)

B2 Réduire les asymétries dans les appels d'offres et faciliter l'accès aux biens nécessaires (6)

THÈME C C Lever les obstacles d'accès au matériel roulant

19 recommandations

C1 Fluidifier la préparation et l'instruction des dossiers d'autorisation (3)

C2 Renforcer les capacités d'essais et réduire la dépendance pour leur réalisation (4)

C3 Coordonner les commandes régionales de matériel roulant pour préserver les effets d'échelle (5)

C4 Développer la location comme voie alternative d'accès au matériel roulant (3)

C5 Sécuriser le traitement des matériels amiantés pour ne pas retarder l'ouverture (4)

THÈME D D Préserver l'unité du parcours voyageur

11 recommandations

D1 Sécuriser la poursuite du voyage des usagers en cas de correspondance entre opérateurs (5)

D2 Éviter la fragmentation de la distribution et garantir l'accès à l'ensemble de l'offre (4)

D3 Assurer la disponibilité des données de mobilité et d'accessibilité (2)

Le tableau suivant récapitule de façon exhaustive l'ensemble des recommandations proposées par l'Autorité dans le présent rapport. Ces recommandations sont rattachées aux trois défis que l'Autorité identifie pour le bon fonctionnement du système ouvert, rappelés ci-après :

- **Défi 1** : maintenir la cohérence d'un système devenu multi-acteurs et l'unité de l'expérience voyageur ;
- **Défi 2** : répondre à une demande ferroviaire croissante en préservant les conditions d'une concurrence durable sur l'ensemble du territoire ;
- **Défi 3** : achever l'adaptation du système autour d'un opérateur historique devenu un opérateur parmi d'autres, bien qu'appelé à y conserver une place prépondérante.

Pour chaque défi, le tableau identifie un rattachement principal (●) ou secondaire (○) de la recommandation. Ces recommandations sont appelées à être mises en œuvre à court terme (CT) ou à moyen terme (MT).

Enfin, certaines recommandations, signalées par un astérisque (*), voient leur intitulé abrégé dans la présente synthèse : le lecteur est invité à se reporter au chapitre correspondant pour en consulter la formulation complète. La numérotation adoptée reflète la structure du rapport : ainsi, la recommandation 2.1 est la première recommandation formulée dans le chapitre 2 du rapport, et la recommandation 7.6 est la sixième recommandation formulée dans le chapitre 7.

Thème A – Adapter la tarification, les conditions d'accès et la gouvernance des infrastructures essentielles

| N° | Recommandation | Destinataire(s) | Échéance | Défi 1 | Défi 2 | Défi 3 |
|--|--|--|----------|--------|--------|--------|
| A1 — Faire de la tarification de l'accès aux infrastructures un levier de l'ouverture du marché et de l'aménagement du territoire | | | | | | |
| 2.1 | Allonger la durée maximum pour le cycle tarifaire des redevances d'accès au réseau. | État | CT | | ● | ○ |
| 4.1 | Poursuivre et approfondir, à compter du cycle tarifaire 2030-2032, la baisse ciblée des péages au bénéfice des liaisons d'aménagement du territoire, afin d'en rétablir durablement l'attractivité économique. | SNCF Réseau | MT | ● | ● | ● |
| A2 — Renforcer le rôle et l'indépendance des gestionnaires du réseau et des gares | | | | | | |
| 2.7 | Étendre les garanties d'indépendance au-delà des seules fonctions essentielles du gestionnaire d'infrastructure. | État | MT | | ○ | ● |
| 3.11 | Engager une analyse spécifique consacrée à l'accompagnement des AOM par SNCF Réseau dans le cadre de la préparation et de la conduite de leurs appels d'offres. | ART, avec SNCF Réseau, l'État et les AOM | CT | | ○ | ● |

| N° | Recommandation | Destinataire(s) | Échéance | Défi 1 | Défi 2 | Défi 3 |
|---|--|--|----------|--------|--------|--------|
| 3.12 | Clarifier les modalités de gestion futures des gares mono-transporteur et les modalités d'attribution des locaux en gare. | SNCF Gares & Connexions | MT | ○ | ○ | ● |
| 3.13 | Clarifier le cadre applicable aux missions de sûreté exercées dans les gares de voyageurs. | État, groupe SNCF | MT | ○ | ○ | ● |
| A3 — Renforcer l'accès aux installations de service existantes et favoriser la création de nouvelles | | | | | | |
| 2.2 | Étudier la faisabilité d'un mécanisme d'engagement pluriannuel d'utilisation des sites de maintenance. | SNCF Voyageurs | MT | | ● | ● |
| 2.3 | Élargir l'évaluation de la capacité disponible et l'identification des pistes d'optimisation de son usage à l'ensemble des sites accueillant régulièrement des matériels roulants exploités dans le cadre de services librement organisés, en vue d'une publication de cette capacité. | SNCF Voyageurs | MT | | ● | ● |
| 2.4 | Favoriser le développement de nouvelles installations de maintenance via une action proactive de SNCF Réseau. | SNCF Réseau | MT | | ● | ● |
| 2.5 | Faire évoluer le cadre juridique national afin d'introduire explicitement une régulation asymétrique, permettant de concentrer la régulation ex ante sur les seules installations de maintenance exploitées par SNCF Voyageurs (hors sociétés dédiées attributaires de services conventionnés) et les installations de service SNCF Réseau. | État | MT | | ● | ● |
| 2.6 | Examiner l'opportunité d'une filialisation des activités de maintenance de SNCF Voyageurs. | SNCF Voyageurs | MT | | ● | ● |
| 7.5 | Publier une offre complète recensant (i) la liste des installations et des services associés et (ii) les tarifs d'accès à ces installations et des prestations qui y sont fournies. À cet égard, l'Autorité entamera, au cours de l'année 2026, une campagne de contrôle de la mise en conformité des offres des exploitants des installations de service. | Exploitants de terminaux de transport combiné | CT | | ● | |
| 7.6 | Renseigner l'ensemble des offres dans le Rail Facilities Portal, afin d'en garantir la visibilité et l'accessibilité à l'échelle européenne. | Exploitants d'installations de service | CT | | ● | |
| 7.7 | Travailler conjointement à la standardisation des descriptions des installations et des prestations associées afin de renforcer la transparence et faciliter la comparaison entre les offres des différents exploitants d'installations de service. | Gestionnaires d'infrastructure et exploitants d'installations de service | MT | | ● | |

| N° | Recommandation | Destinataire(s) | Échéance | Défi 1 | Défi 2 | Défi 3 |
|---|---|-----------------|----------|--------|--------|--------|
| A4 — Rendre le réseau plus attractif pour le développement du fret ferroviaire | | | | | | |
| 7.1 | Adapter les procédures d'allocation des sillons afin de mieux intégrer les besoins spécifiques du fret ferroviaire en privilégiant, lorsque c'est pertinent, des plages horaires dédiées et attractives, et en associant plus étroitement les parties prenantes aux démarches de planification. | SNCF Réseau | CT | ○ | ● | |
| 7.2 | Mieux encadrer l'utilisation des capacités réservées aux travaux, en renforçant la concertation et la transparence sur leur programmation. | SNCF Réseau | CT | ○ | ● | |
| 7.3 | Publier une cartographie des itinéraires aptes au passage des conteneurs et des remorques utilisés pour le transport combiné. | SNCF Réseau | CT | ○ | ● | |
| 7.4 | Renforcer l'adaptation du gabarit de l'infrastructure aux dimensions actuelles et futures des convois de fret ferroviaire, en mettant pleinement en œuvre les actions prévues par la Stratégie nationale pour le développement du fret ferroviaire. | SNCF Réseau | MT | ○ | ● | |

Thème B – Réussir la mise en concurrence des services conventionnés

| N° | Recommandation | Destinataire(s) | Échéance | Défi 1 | Défi 2 | Défi 3 |
|---|---|------------------------------|------------------|--------|--------|--------|
| B1 — Préserver l'intensité concurrentielle des appels d'offres conventionnés | | | | | | |
| 3.1 | Se rapprocher de l'Autorité en cas de volonté de demande de dérogation au calendrier de mise en concurrence fixé par le règlement OSP. | AOM | CT (fin 2026) | | ● | |
| 3.2 | Communiquer à l'Autorité et rendre public le calendrier prévisionnel actualisé des procédures de mise en concurrence des services conventionnés de voyageurs. | AOM | CT (fin 2026) | | ● | |
| 3.3a ¹ | Mettre en place une coordination inter-AOM pour limiter la concentration des appels d'offres et publier, a minima, un calendrier partagé des procédures. | État, Régions de France, AOM | CT | | ● | |

¹ Par exception, les recommandations 3.3 et 3.4 sont déclinées en plusieurs sous-recommandations, numérotées 3.3a, 3.3b, etc.

| N° | Recommandation | Destinataire(s) | Échéance | Défi 1 | Défi 2 | Défi 3 |
|--|--|------------------------------|----------|--------|--------|--------|
| 3.3b | Renforcer la mutualisation des expériences et la diffusion des bonnes pratiques entre AOM et tirer pleinement parti des retours d'expérience des premières procédures menées à terme (*). | État, Régions de France, AOM | CT | | ● | |
| 3.3c | Harmoniser et simplifier autant que possible les documents de consultation, et étudier la possibilité de définir un format de réponse standardisé. | État, Régions de France, AOM | CT | | ● | |
| 3.3d | Porter l'attention qu'elle mérite à la définition des niveaux et des modalités d'indemnisation, et aborder ce sujet de manière coordonnée (harmonisation des grilles d'indemnisation). | État, Régions de France, AOM | CT | | ● | |
| 3.4a | Demander le chiffrage d'un unique scénario d'offre de référence, avec, le cas échéant, un nombre restreint de variantes clairement identifiées. | AOM | CT | | ● | |
| 3.4b | Renforcer les temps d'échanges techniques avec les candidats, tant en phase amont que durant la consultation, dans le respect des règles de la commande publique. | AOM | CT | | ● | |
| 3.4c | Adapter les plannings contractuels aux contraintes industrielles et humaines effectivement observées, notamment s'agissant de la phase de « préexploitation ». | AOM | CT | | ● | |
| 3.4d | Porter une attention particulière au dimensionnement des lots et, le cas échéant, réinterroger les choix initiaux à la lumière des premières mises en concurrence. | AOM | CT | | ● | |
| B2 — Réduire les asymétries dans les appels d'offres et faciliter l'accès aux biens nécessaires | | | | | | |
| 3.5 | Faire évoluer le cadre juridique afin de garantir un accès effectif et rapide aux données nécessaires à la conduite des appels d'offres régionaux (*). | État | MT | | ● | ○ |
| 3.6 | Engager une mission d'inspection visant à examiner les difficultés signalées par les acteurs concernant la transmission des données dans la phase amont de préparation des appels d'offres. | État, avec l'appui de l'ART | CT | | ● | ○ |
| 3.7 | En complément de la recommandation 3.6, engager une mission de concertation spécifique relative aux données mises à disposition des AOM, notamment en matière d'historique de maintenance des matériels roulants, de stocks de pièces détachées et d'outillages. | UTPF | CT | | ● | ○ |

| N° | Recommandation | Destinataire(s) | Échéance | Défi 1 | Défi 2 | Défi 3 |
|------|---|-----------------|----------|--------|--------|--------|
| 3.8 | Engager un bilan de la mise en œuvre des dispositions relatives au transfert des ateliers de maintenance. | État | CT | | ● | ○ |
| 3.9 | Assurer la mise en œuvre systématique de l'accord UTPF relatif à la communication des données sociales. | AOM | CT | | ● | ○ |
| 3.10 | Engager une mission d'inspection interministérielle visant (i) à examiner les éventuelles asymétries d'ordre social entre l'opérateur historique et les autres entreprises ferroviaires et (ii) à rechercher, le cas échéant, les voies et moyens de neutraliser ces effets dès lors qu'ils sont susceptibles de fausser ces conditions en favorisant certains candidats. | État | CT | | ● | ○ |

Thème C – Lever les obstacles d'accès au matériel roulant

| N° | Recommandation | Destinataire(s) | Échéance | Défi 1 | Défi 2 | Défi 3 |
|---|---|---|--------------------------|--------|--------|--------|
| C1 — Fluidifier la préparation et l'instruction des dossiers d'autorisation | | | | | | |
| 5.1 | Poursuivre la rationalisation et la simplification des règles nationales et stabiliser le cadre normatif applicable aux matériels roulants. | État, EPSF, ERA | MT | ○ | ● | |
| 5.2 | Recourir aux dispositifs d'échanges préalables proposés par l'EPSF et l'ERA en amont de l'instruction. | Porteurs de projet | CT | ○ | ● | |
| 5.3 | Mettre en place un dispositif de retour d'expérience sur les difficultés récurrentes rencontrées lors de l'instruction des dossiers d'autorisation. | EPSF | MT | ○ | ● | |
| C2 — Renforcer les capacités d'essais et réduire la dépendance pour leur réalisation | | | | | | |
| 5.4 | Organiser l'accès aux capacités critiques d'ingénierie et d'essais de SNCF Voyageurs. | État, SNCF Voyageurs | MT | ○ | ● | ● |
| 5.5 | Engager une action visant à lever les freins opérationnels, organisationnels et capacitaires qui pèsent aujourd'hui sur la réalisation des essais ferroviaires (*). | SNCF Réseau, en lien avec l'EPSF, les entreprises ferroviaires et les industriels | CT (i) et MT (ii et iii) | ○ | ● | ● |

| N° | Recommandation | Destinataire(s) | Échéance | Défi 1 | Défi 2 | Défi 3 |
|---|--|---|----------|--------|--------|--------|
| 5.6 | Élaborer un document de référence commun sur l'organisation des essais et la chaîne de responsabilités, venant compléter ou consolider le guide existant. | Gestionnaires d'infrastructures et EPSF | MT | ○ | ● | ● |
| 5.7 | Encourager une mobilisation accrue des essais en laboratoire et des outils de simulation numérique. | EPSF et porteurs de projet | CT | ○ | ● | ● |
| C3 — Coordonner les commandes régionales de matériel roulant pour préserver les effets d'échelle | | | | | | |
| 5.8 | Renforcer la coopération entre AOM et/ou entre SPL existantes dans la préparation des futurs marchés relatifs aux nouvelles plateformes régionales, afin de converger vers des socles techniques communs et d'éviter une dispersion des spécifications. | État, Régions de France, AOM (et/ou leurs SPL) | CT | ● | ○ | ○ |
| 5.9 | Publier un calendrier consolidé et lissé des consultations et volumes de nouvelles commandes. | Régions de France, avec les AOM | CT | ● | ○ | ○ |
| 5.10 | Le cas échéant, rejoindre des SPL existantes ou interrégionales plutôt que de créer de nouvelles structures de portage. | AOM | MT | ● | ○ | ○ |
| 5.11 | Créer un centre de ressources commun pour renforcer l'ingénierie ferroviaire. | État, AOM, Régions de France, FIF | MT | ● | ○ | ○ |
| 5.12 | Veiller à l'intégration de clauses relatives aux droits de propriété intellectuelle et à l'accès aux livrables numériques. | Acheteurs publics et EF | MT | ● | ○ | ○ |
| C4 — Développer la location comme voie alternative d'accès au matériel roulant | | | | | | |
| 5.13 | Examiner les conditions d'accès aux installations de service de SNCF Voyageurs et SNCF Réseau, pour des ROSCO n'ayant pas le statut d'entreprise ferroviaire, ainsi que la lisibilité de ces offres pour des acteurs étrangers susceptibles de développer une activité de location en France(*). | ART, en lien avec SNCF Voyageurs et SNCF Réseau | MT | | ● | ○ |
| 5.14 | Étudier l'opportunité d'intégrer des solutions de location de matériel roulant dans les appels d'offres des services conventionnés. | AOM | CT | | ● | ○ |
| 5.15 | Examiner l'opportunité de dispositifs fiscaux incitatifs en faveur de l'investissement dans le matériel roulant loué. | État | MT | | ● | ○ |

| N° | Recommandation | Destinataire(s) | Échéance | Défi 1 | Défi 2 | Défi 3 |
|---|--|-----------------------|---------------|--------|--------|--------|
| C5 — Sécuriser le traitement des matériels amiantés pour ne pas retarder l'ouverture du marché | | | | | | |
| 5.16 | Rechercher les conditions d'une sécurisation juridique des transferts de matériels roulants amiantés. | État | CT | | ● | |
| 5.17 | Anticiper le renouvellement des matériels roulants amiantés afin de sécuriser le calendrier d'ouverture à la concurrence. | AOM | CT | | ● | |
| 5.18 | À défaut de mise en œuvre de la recommandation précédente, définir les modalités financières du renouvellement anticipé des matériels roulants amiantés. | AOM et SNCF Voyageurs | CT | | ● | |
| 5.19 | Se rapprocher de l'Autorité en cas d'intention ou d'hypothèse de demande de dérogation au règlement OSP. | AOM | CT (fin 2026) | | ● | |

Thème D – Préserver l'unité du parcours voyageur

| N° | Recommandation | Destinataire(s) | Échéance | Défi 1 | Défi 2 | Défi 3 |
|--|--|-------------------------------------|----------|--------|--------|--------|
| D1 — Sécuriser la poursuite du voyage des usagers en cas de correspondance entre opérateurs | | | | | | |
| 6.1 | Réviser le règlement (UE) 2021/782 sur les droits et obligations des passagers ferroviaires pour garantir aux usagers un droit à la poursuite de leur voyage, pour les trajets multi-transporteurs. | Législateur européen | MT | ● | | ○ |
| 6.2 | À défaut ou dans l'attente, intégrer le principe du droit à la poursuite du voyage dans le cadre législatif national. | État | CT | ● | | ○ |
| 6.3 | Dans l'attente d'une évolution du cadre juridique applicable, définir, par accord entre les parties concernées, des conditions de gestion harmonisées et coordonnées des correspondances entre l'ensemble des opérateurs de services conventionnés et librement organisés à l'échelle nationale. | État, Régions de France, AFRA, UTPF | CT | ● | | ○ |
| 6.4 | À défaut, pour les services conventionnés, élaborer des règles de garanties de correspondance harmonisées, à l'échelle nationale. | Régions de France, État | CT | ● | | ○ |

| N° | Recommandation | Destinataire(s) | Échéance | Défi 1 | Défi 2 | Défi 3 |
|--|---|--|----------|--------|--------|--------|
| 6.5 | Prévoir, dans le cadre des appels d'offres pour l'exploitation des services conventionnés, afin de garantir l'égalité entre les candidats, un régime neutre et clair de gestion des correspondances entre les opérateurs de services conventionnés présents sur le territoire de l'AOM, et idéalement avec les opérateurs des régions limitrophes et des opérateurs de SLO présents dans la région (*). | AOM | CT | ● | ○ | ○ |
| D2 — Éviter la fragmentation de la distribution et garantir l'accès à l'ensemble de l'offre | | | | | | |
| 6.6 | Établir un cadre européen garantissant à tout le moins (i) un droit d'accès des SNM à la distribution numérique des opérateurs de transports disposant d'un pouvoir de marché significatif (ii) et un droit pour toute entreprise ferroviaire d'être distribuée par les SNM disposant d'un pouvoir de marché significatif, dans des conditions FRAND, et sous le contrôle d'un organisme désigné (*). | Législateur européen | MT | ● | ○ | ○ |
| 6.7 | Étendre le champ d'application du dispositif prévu par la LOM en matière de distribution numérique à l'ensemble des SLO (*). | État | CT | ● | ○ | ○ |
| 6.8 | Utiliser les normes et standards techniques existants pour la mise en place des SNV et SNM, afin d'en garantir l'interopérabilité. | Gestionnaires de services disposant d'un SNV ; Fournisseurs de SNM | CT | ● | ○ | ○ |
| 6.9 | Partager les retours d'expériences et contribuer au partage de solutions communes dans le cadre des groupes de travail et commissions existant au niveau national. | AOM | CT | ● | ○ | |
| D3 — Assurer la disponibilité des données de mobilité et d'accessibilité | | | | | | |
| 6.10 | Mettre en place des plans d'actions pour entamer les processus de collecte de données d'accessibilité. | Détenteurs de données d'accessibilité | CT | ● | | |
| 6.11 ² | Mettre en place des plans d'actions, assortis d'échéances, permettant d'assurer le plein respect des obligations de publication de données prévues par le règlement délégué (UE) 2017/1926. | Détenteurs de données de mobilité et d'accessibilité | CT | ● | | |

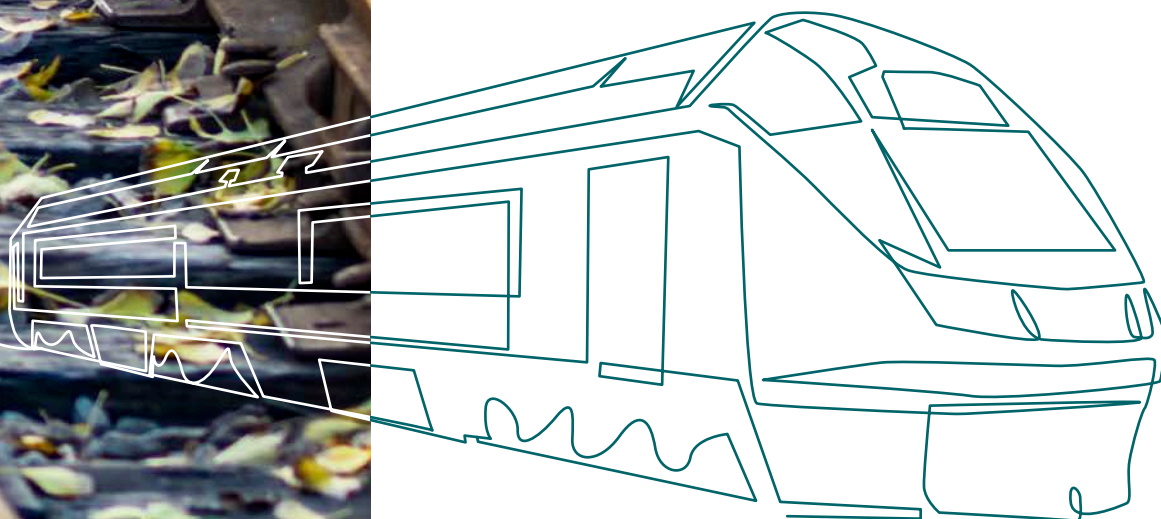
² Cette mesure constitue, par exception, une demande et non une recommandation, en ce qu'elle emporte des obligations à la charge de ses destinataires.



Le rapport



Étude sur l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire, édition 2026



| Introduction



Q quatre ans après la publication de la précédente édition de l'étude sur l'ouverture à la concurrence, le système ferroviaire français se trouve à un tournant. L'ouverture à la concurrence, désormais effective sur l'ensemble des segments du marché, ne constitue pas seulement une évolution du cadre économique, mais une transformation profonde du fonctionnement global du système, qui met sous tension l'ensemble de ses composantes.

Dans ce contexte, l'enjeu n'est plus uniquement de favoriser l'émergence de nouveaux opérateurs : la transformation progressive du modèle intégré historique fait émerger des risques systémiques nouveaux, parmi lesquels une répartition plus éclatée des responsabilités, qui clarifie les rôles entre acteurs mais soulève de nouveaux enjeux de coordination, notamment dans la planification industrielle et l'investissement, une perte de cohérence dans la structuration de l'offre ferroviaire, ou encore un risque de dégradation du parcours des voyageurs dans un environnement multi-acteurs. Ces risques ne relèvent pas d'une hypothèse théorique : ils résultent d'un système qui se situe désormais dans une phase intermédiaire, entre un modèle intégré révolu et une organisation du secteur encore à consolider.

Dans le même temps, sur le segment des services de voyageurs, l'ouverture du marché s'accompagne de dynamiques positives tangibles. L'intensification de la concurrence sur certains axes s'est traduite par une croissance significative de la fréquentation, une pression accrue sur les tarifs et, plus largement, une amélioration de l'offre et de la qualité de service. Cette dynamique contribue également à accroître les recettes d'infrastructure et à soutenir le financement du réseau, dans un contexte où les besoins d'investissement demeurent élevés. L'enjeu n'est donc pas de remettre en cause le mouvement engagé, mais d'en sécuriser les conditions de réussite à long terme.


Plusieurs enjeux structurants se dégagent ainsi pour le segment du transport ferroviaire de voyageurs. Le premier concerne l'organisation et la supervision d'ensemble du système ferroviaire, afin de garantir la cohérence de long terme, l'indépendance et l'impartialité des fonctions essentielles et la bonne articulation entre les acteurs. Le deuxième porte sur l'accès aux ressources clés — au premier rang desquelles figurent les matériels roulants — dont la disponibilité conditionne l'ouverture effective des marchés, ainsi que sur les services de distribution et d'information voyageurs, devenus centraux pour le bon fonctionnement du système ferroviaire. Enfin, la préservation des dessertes d'aménagement du territoire constitue un enjeu important, afin que l'approfondissement de la concurrence s'inscrive dans un équilibre compatible avec les objectifs de cohésion territoriale.

Le fret ferroviaire, quant à lui, relève d'une dynamique spécifique. Stabilisé à un niveau modeste après un long décrochage, il entre depuis le 1^{er} janvier 2025 dans une phase de recomposition profonde à la suite du plan de discontinuité de Fret SNCF. Cette évolution modifie sensiblement l'équilibre concurrentiel du secteur et confère à la période actuelle un caractère déterminant. L'enjeu n'est pas seulement d'accompagner la recomposition du marché, mais d'assurer un renforcement durable de la compétitivité du fret ferroviaire, en agissant sur les conditions d'accès au réseau, la disponibilité des capacités, la modernisation de l'infrastructure et la transparence des installations de service.

C'est dans cette double perspective — consolidation de l'ouverture à la concurrence des services de voyageurs et sécurisation des conditions de développement du fret ferroviaire — que s'inscrit la présente étude. Elle a pour objet d'analyser les évolutions intervenues depuis 2022, d'identifier les risques persistants ou émergents et de proposer des orientations en vue d'assurer, dans la durée, un fonctionnement équilibré, soutenable et performant du système ferroviaire français, dans une phase désormais décisive de consolidation opérationnelle de l'ouverture du marché.



Méthode



Les travaux d'élaboration de l'édition 2026 de l'étude sur l'ouverture à la concurrence des services ferroviaires de transport de voyageurs et de fret ont été conduits de mars 2025 à mai 2026. La présente étude n'intègre donc pas les éléments de contexte postérieurs. Elle s'inscrit dans la continuité de l'édition publiée en février 2022, tout en tenant compte des évolutions majeures intervenues depuis. L'ouverture à la concurrence est désormais effective sur l'ensemble des segments du marché ferroviaire et entre dans une phase de consolidation opérationnelle.

La réalisation de cette étude a mobilisé une équipe projet pluridisciplinaire, réunissant les expertises économique et financière, juridique, technique et opérationnelle ainsi que d'analyse de marché présentes au sein des services de l'Autorité. Elle s'est appuyée sur l'expérience acquise dans l'exercice de l'ensemble des missions de régulation de l'Autorité, ainsi que sur la participation de l'Autorité aux travaux européens, notamment au sein du réseau des régulateurs sectoriels indépendants (IRG-Rail).



Les travaux ont été structurés en trois étapes principales.

Une première étape a consisté à élaborer une vingtaine de fiches thématiques, couvrant l'ensemble des sujets abordés dans le cadre de la présente étude, dont certaines sont publiées sous forme de « cahiers thématiques » permettant d'approfondir la lecture du présent rapport. Leur préparation a reposé sur :

- › **une revue des avis, décisions, consultations publiques et études publiés par l'Autorité depuis 2022 ;**
- › **l'exploitation des données collectées dans le cadre de l'observation du secteur ferroviaire ;**
- › **une analyse de la littérature et des publications récentes relatives à l'ouverture à la concurrence en Europe**, ainsi que la conduite d'une étude spécifique de parangonnage des offres de location de matériels roulants ferroviaires de voyageurs dans plusieurs pays européens ;
- › **la réalisation d'environ soixante entretiens et auditions — dont une part significative devant le collège de l'Autorité — avec les principales catégories d'acteurs du secteur** : entreprises ferroviaires, gestionnaires d'infrastructure et de gares, autorités organisatrices, administrations centrales, représentants des usagers, acteurs industriels et financiers, ainsi que plusieurs autorités de régulation européennes et services de la Commission européenne.

L'édition 2026 présente une spécificité majeure : alors que l'édition 2022 analysait principalement un cadre juridique en construction, l'édition 2026 repose sur un retour d'expérience désormais concret, tant pour les services librement organisés que pour les services conventionnés. S'agissant des services librement organisés, le recul disponible est désormais significatif, près de cinq ans après l'arrivée de Trenitalia sur le réseau français et près de trois ans après celle de Renfe. S'agissant des services conventionnés, la présente étude s'appuie sur les premières attributions effectives de lots et sur les enseignements tirés des phases de préparation et, pour certains contrats, de préexploitation. L'analyse relative au fonctionnement de ce segment de marché repose ainsi sur des entretiens approfondis avec les entreprises ferroviaires candidates et avec la quasi-totalité des autorités organisatrices concernées. Ces dernières ont ainsi été associées à l'étude à travers des entretiens et/ou des contributions écrites. Sept autorités organisatrices disposent désormais d'un premier retour d'expérience d'attribution.

Une deuxième étape a consisté à élaborer, sur la base de ces travaux préparatoires, un projet de rapport de synthèse soumis à une phase de consultation des parties prenantes, dont le périmètre a été élargi par rapport à l'édition précédente. Cette revue contradictoire a donné lieu à des auditions devant le collège de l'Autorité ainsi qu'à des contributions écrites émanant d'un nombre accru d'acteurs, que l'Autorité tient à remercier vivement pour leur engagement.

Enfin, une troisième et dernière étape a consisté à finaliser le rapport de synthèse et les fiches thématiques en tenant compte des retours issus de la phase de consultation des parties prenantes ainsi que des éléments d'actualité intervenus au cours de la période d'élaboration.

Le présent rapport est par ailleurs complété des contributions écrites que certains acteurs ont souhaité adresser à l'Autorité à la suite de la lecture du rapport final, dans le cadre d'un dispositif permettant aux acteurs qui le souhaitaient de faire valoir leurs observations complémentaires. Elles sont annexées au présent rapport.

Synthèse

Chapitre 1

État des lieux

L'ouverture du marché produit des résultats concrets pour les voyageurs et le système ferroviaire

Depuis 2021, et à mi-2026, quinze lots de services conventionnés ont été attribués à l'issue d'une mise en concurrence par les autorités organisatrices de la mobilité (AOM), dont quatre à des opérateurs alternatifs. Les premières attributions, dont l'exploitation a débuté pour une partie d'entre elles dès l'horaire de service 2025, représentent un peu plus de vingt pour cent de l'offre conventionnée totale si l'on intègre les procédures en cours. Elles témoignent d'une installation progressive d'une concurrence effective, dans un mouvement plus avancé que dans la majorité des pays européens. Les degrés d'avancement demeurent toutefois contrastés selon les AOM.



Le développement de la concurrence entre services librement organisés (SLO) reste quant à lui graduel mais bien réel, et l'intérêt des opérateurs pour le marché français se confirme. L'activité SLO demeure largement dominée, en 2025, par les marques et filiales du groupe SNCF. Pour autant, la concurrence directe est aujourd'hui effective sur plusieurs liaisons structurantes (Paris-Lyon, Paris-Marseille, Paris-Milan, ainsi que, pour partie, Lyon-Barcelone et Marseille-Madrid). Près d'une dizaine d'acteurs manifestent, à fin 2025, un intérêt pour l'ouverture de nouvelles dessertes, dont Velvet, premier nouvel entrant non adossé à un opérateur historique à avoir officialisé le bouclage de son plan de financement, qui a engagé l'acquisition de douze rames à grande vitesse.

Cette ouverture s'inscrit dans un contexte particulièrement porteur pour le transport ferroviaire : la fréquentation ferroviaire a atteint en 2024 un nouveau niveau record, pour la troisième année consécutive, avec 114 milliards de passagers.km transportés, soit une hausse de 14 % par rapport à 2019 — deux fois supérieure à l'ensemble des autres modes. La part modale du transport ferroviaire de voyageurs atteint ainsi 10,8 %, un niveau record.

Dans un contexte où la demande progresse plus vite que les capacités disponibles, les voyageurs sont les premiers bénéficiaires de l'ouverture du marché, qui apparaît comme un levier essentiel de développement de l'offre ferroviaire. Ses premiers effets sont en effet tangibles, tant pour les services conventionnés que pour les services librement organisés. Plus précisément :

- Sur les contrats conventionnés attribués après mise en concurrence, les AOM annoncent des hausses d'offre significatives — de l'ordre d'un tiers, et jusqu'à un doublement pour certains lots — à coûts identiques voire en baisse, associées à un relèvement des objectifs de qualité de service.
- S'agissant des SLO, la fréquentation sur l'axe Paris-Lyon, où opère Trenitalia, a progressé de plus de 20 % entre 2019 et 2024, soit deux fois plus que la moyenne TAGV nationale, dans un contexte où les prix moyens restent inférieurs au niveau de 2019 en dépit de l'inflation. La qualité de service progresse également : sur ce même axe Paris-Lyon, le taux de retard à 5 minutes des services Trenitalia est passé de 14 % en 2023 à 11 % en 2024, soit un niveau inférieur à celui des services inOui (16 %) et Ouigo (18 %), et la ponctualité de l'axe ressort globalement supérieure à la moyenne des liaisons TAGV domestiques.

L'ouverture à la concurrence transforme toutefois l'équilibre du système ferroviaire et appelle une appréciation globale de ses effets. Au-delà des gains mesurés, la coexistence de plusieurs opérateurs accroît la complexité du système ferroviaire et fait émerger des coûts induits (coûts de préparation et de conduite des appels d'offres, coûts de coordination pour le gestionnaire d'infrastructure, coûts liés à la multiplication des interfaces entre opérateurs, coûts sociaux et organisationnels de transition) qu'il convient d'appréhender dans la durée. L'Autorité publiera, d'ici la fin de l'année 2026, une analyse consolidée de l'ensemble de ces effets afin d'en objectiver le bilan global.

Cette transformation rend nécessaire une nouvelle forme d'intégration du système ferroviaire, externe à l'opérateur historique, même si celui-ci sera amené à y conserver une place prépondérante. SNCF Réseau est appelé à assumer pleinement la dimension technique de cette intégration, en tant que garant de la cohérence et de la sécurité du réseau.

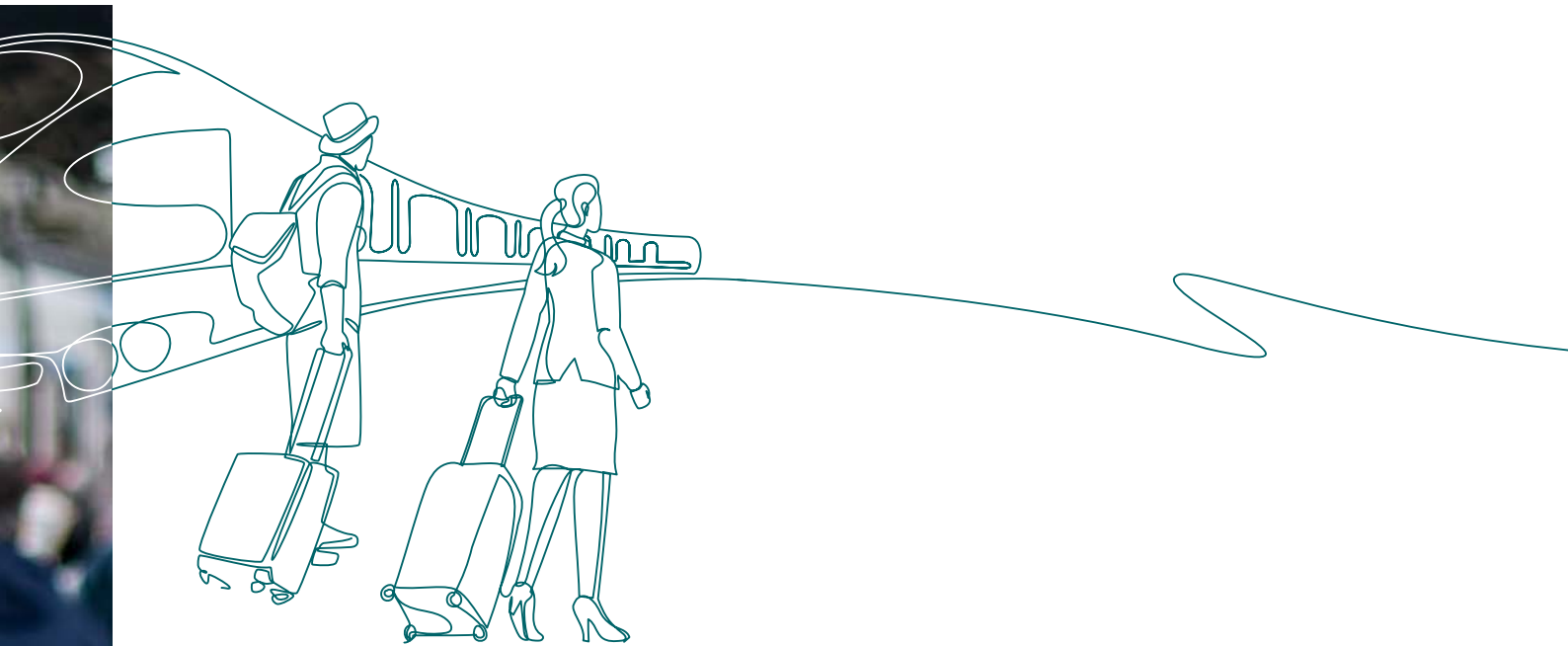
Au-delà de cette intégration technique, la cohérence globale du système ferroviaire — articulation entre politique d'offre, investissements, performance du réseau et qualité de service — relève d'un pilotage d'ensemble par l'État et les autorités organisatrices, en lien avec le gestionnaire d'infrastructure, l'autorité de sécurité ferroviaire et le régulateur. L'enjeu est de créer les conditions d'une concurrence effective et durable, au bénéfice des voyageurs et de la soutenabilité du système ferroviaire.

01

État des lieux

L'ouverture du marché produit des résultats concrets pour les voyageurs et le système ferroviaire

- **1.** L'ouverture à la concurrence des marchés conventionnés est pleinement engagée | **46**
- **2.** L'ouverture à la concurrence des services librement organisés reste progressive mais bien réelle | **50**
 - 2.1** L'ouverture du marché des services ferroviaires librement organisés reste progressive | **50**
 - 2.2** Plus d'une quarantaine de projets de dessertes librement organisées très divers sont envisagés à fin 2025 en France | **52**
- **3.** L'ouverture à la concurrence produit déjà des résultats concrets | **55**
 - 3.1** La mise en concurrence des services ferroviaires conventionnés produit déjà des effets bénéfiques en France et en Europe | **55**
 - 3.2** La concurrence sur les SLO profite également déjà aux voyageurs : plus d'offre, plus de fréquentation, des prix contenus et une meilleure qualité de service | **57**
- **4.** L'ouverture à la concurrence transforme l'équilibre du système ferroviaire et appelle une appréciation globale de ses effets | **58**



L'ouverture à la concurrence en France des services domestiques de transport ferroviaire de voyageurs obéit à un calendrier précis défini par des dispositions européennes¹ et nationales².

L'ouverture du marché des services ferroviaires librement organisés (SLO) pour le transport de voyageurs s'impose à tous les États membres de l'Union européenne depuis le 13 décembre 2020.

En vue de préparer cette échéance, et dans le cadre d'une concurrence dite « sur le marché » (appelée également concurrence en « open-access »), le droit de commander des capacités d'accès à l'infrastructure ferroviaire (sillons) est ouvert à toute entreprise ferroviaire ou candidat autorisé depuis le 1er janvier 2019.

La mise en concurrence systématique des services de transport ferroviaire de voyageurs conventionnés (TER et TET³) a, quant à elle, été rendue obligatoire depuis le 25 décembre 2023, dans le cadre d'une concurrence dite « pour le marché ». Ainsi, depuis cette date, la mise en concurrence systématique des contrats de service public s'impose, sauf exceptions limitativement énumérées à l'article 5 du règlement (CE) n° 1370/2007 du 23 octobre 2007 modifié⁴, et sous réserve que celles-ci soient autorisées dans le droit national. Ce calendrier a été précédé entre le 3 décembre 2019 et le 24 décembre 2023 d'une période transitoire durant laquelle les autorités organisatrices de transports étaient libres de choisir entre la mise en concurrence et l'attribution d'un contrat de service public, pour une durée maximale de 10 ans. À compter du service annuel 2034 (débutant mi-décembre 2033), tous les opérateurs des services ferroviaires conventionnés devront avoir été choisis après mise en concurrence.

Conformément aux missions qui lui sont confiées par le législateur⁵, l'Autorité assure le suivi de l'ouverture à la concurrence sur les marchés des services ferroviaires afin d'en mesurer les effets concrets.

¹ Pour les services librement organisés : directive 2012/34/UE du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire européen (refonte), telle que modifiée par la directive (UE) 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, article 10§2 ; Pour les services conventionnés : règlement (CE) n° 1370/2007 du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, tel que modifié par le 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, article 5.

² Pour les services librement organisés : article L. 2122-9 du code des transports ; pour les services conventionnés : loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire, articles 18 et 19.

³ Trains express régionaux (TER), c'est-à-dire les services conventionnés opérés au sein des régions, et Trains d'équilibre du territoire (TET), c'est-à-dire les services conventionnés opérés à l'échelle nationale.

⁴ Exceptions limitativement énumérées à l'article 5 du règlement (CE) n° 1370/2007 du 23 octobre 2007 modifié, et sous réserve que celles-ci soient autorisées dans le droit national.

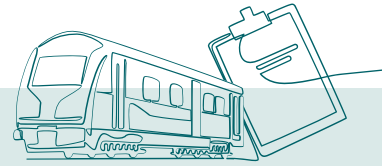
⁵ En particulier à l'article L. 2133-1-1 du code des transports : « Dans le cadre de ses missions de suivi de la situation de la concurrence sur les marchés des services ferroviaires et d'observation des conditions d'accès au réseau ferroviaire, l'Autorité de régulation des transports consulte chaque année les représentants des usagers et des clients des services de transport ferroviaire afin de connaître et prendre en considération leur appréciation des marchés ferroviaires. Elle rend publique ces informations à l'exception de celles qui portent atteinte au secret des affaires. / L'Autorité de régulation des transports établit chaque année un état des lieux de l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire. »

1 L'ouverture à la concurrence des marchés conventionnés est pleinement engagée

Depuis les premiers lots attribués par la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur (Sud-PACA) en novembre 2021, à la date du 31 décembre 2025, douze lots au total de services ferroviaires conventionnés ont été attribués à l'issue d'une mise en concurrence par les régions, Île-de-France Mobilités (IdFM) ou l'État.

Ces premiers appels d'offres témoignent d'une intensité concurrentielle variable, qui n'excède pas généralement deux ou trois offres finales. Après les premiers appels d'offres de la région Sud et de la région Pays de la Loire, qui avaient suscité une concurrence particulièrement élevée (jusqu'à cinq offres), un niveau de concurrence plus faible est observé sur les procédures plus récentes avec deux ou trois offres au maximum, ce qui pourrait correspondre au niveau de concurrence appelé à prévaloir pour les prochaines mises en concurrence. Plusieurs autorités organisatrices se sont toutefois retrouvées confrontées à une absence totale de concurrence dès la phase de candidature, ou à la remise d'une seule offre – de l'opérateur historique – dès le premier tour.

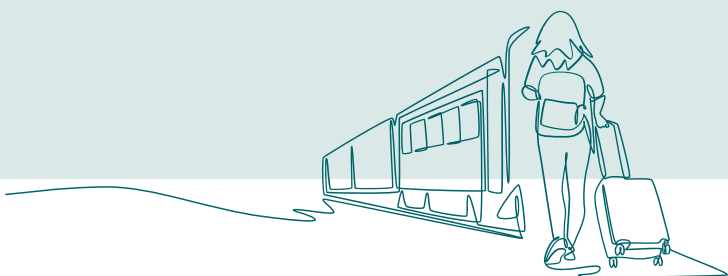
Ces premières attributions témoignent de l'installation progressive d'une concurrence effective sur les services conventionnés, près d'un tiers des lots ayant été remportés par des nouveaux entrants. Parmi les douze lots attribués au 31 décembre 2025, huit ont été attribués à l'opérateur historique SNCF Voyageurs, deux ont été attribués à l'opérateur Transdev, et deux au groupe RATP via ses filiales (RATP Cap Île-de-France et RATP Dev)⁶. Si l'opérateur historique demeure majoritaire, des opérateurs alternatifs parviennent désormais à remporter des lots significatifs, confirmant l'ouverture effective du marché. L'exploitation des cinq premiers contrats régionaux attribués après mise en concurrence a débuté à l'horaire de service 2025. L'Autorité relève toutefois que les attributaires alternatifs sont, sans exception, des opérateurs de transport déjà implantés sur le marché français, adossés à de grands groupes disposant des ressources financières, humaines et techniques nécessaires pour répondre à un appel d'offres régional. Aucun lot n'a à ce stade été remporté par un nouvel entrant non adossé à un groupe de transport constitué. Ce constat illustre l'importance des coûts à engager et la complexité des procédures auxquelles doivent faire face les candidats, analysés dans le chapitre 3 du présent rapport.



12 lots
conventionnés attribués à l'issue
d'une mise en concurrence depuis
novembre 2021,
1 lot sur 3
attribué à un opérateur alternatif

⁶ À la date de finalisation du présent rapport, plusieurs autorités organisatrices ont par ailleurs annoncé l'attribution de trois nouveaux lots à SNCF Voyageurs en 2026 : la région Nouvelle-Aquitaine pour le lot « Poitou-Charentes », la région Hauts-de-France pour le lot « Dessertes parisiennes » et Île-de-France Mobilités pour la ligne J

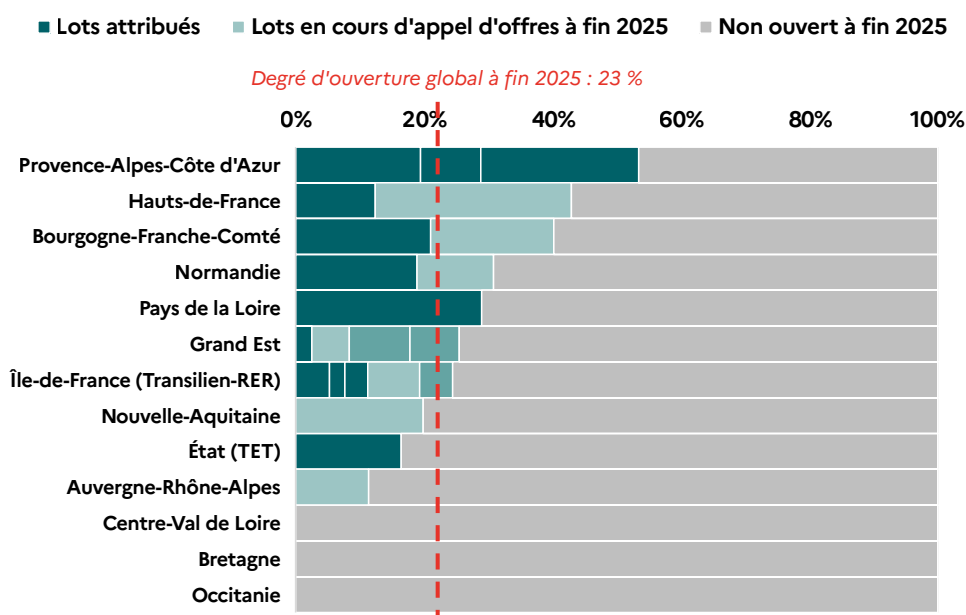
Les lots attribués représentent
moins de 10 %
 de l'offre conventionnée nationale,
 mais
près de 20 % en intégrant les
 appels d'offres en cours



Les premiers lots attribués à fin 2025 représentent moins de 10 % de l'offre et de la fréquentation totales des services conventionnés, mais près de 20 % en considérant les appels d'offres en cours. Leur poids individuel ou cumulé à la maille des périmètres des autorités organisatrices varie cependant fortement, permettant de dresser deux constats importants.

Premièrement, l'analyse à la maille de chaque autorité organisatrice illustre concrètement les degrés d'avancement différenciés entre autorités organisatrices dans l'ouverture à la concurrence de leurs services ferroviaires (cf. Figure 1). L'ensemble « Tram-train et Sud Loire » représente ainsi par exemple près de 30 % de l'offre et de la fréquentation des services conventionnés de la région Pays de la Loire⁷. De même pour les lots Inter-Métropoles et Sud-Azur, qui cumulent près de 30 % de l'offre et la moitié de la fréquentation des services conventionnés de la région Sud.

Figure 1 – Proportion d'offre ferroviaire conventionnée attribuée/en cours d'appel d'offres (basée sur les trains.km 2024 effectifs sur le périmètre des lots « détournés ») au 31 décembre 2025⁸



⁷ 29 % des trains.km et 28 % des passagers.km

⁸ Périmètre : 11 des 12 lots attribués au 31 décembre 2025 (hors lot Nancy-Contrexéville, dont l'exploitation était suspendue depuis 2017, et qui représentait donc 0 % des trains-km 2024) et 11 autres lots en cours d'appels d'offres. Données par lot estimées sur la base de données ART à partir des définitions rendues publiques à date de périmètre des lots.

Deuxièmement, l'analyse fine des premiers lots attribués ou en procédure en cours d'appel d'offres à mi-année 2025 (près de 20 au total) témoigne également d'une grande hétérogénéité des découpages de lots en termes de caractéristiques d'offre et de fréquentation. Ceux-ci représentent, en moyenne, un volume annuel d'activité de 3,2 millions de trains.km, 450 millions de passagers.km transportés et un revenu (recettes et compensations) de près de 90 M€. Ces moyennes masquent cependant une forte variabilité selon les lots qui reflète des enjeux territoriaux et des orientations stratégiques propres à chaque autorité organisatrice dans le cadre de l'ouverture à la concurrence. On distingue ainsi :

- ▶ **des lots générant structurellement des volumes de trafic élevés**, en particulier ceux desservant la région Île-de-France (ligne Transilien L, dessertes parisiennes des Hauts-de-France) ;
- ▶ **des axes structurants ou des étoiles ferroviaires** où transitent également d'importants volumes de trains et de passagers, notamment en régions Sud et Pays de la Loire ;
- ▶ **des lignes à plus faible densité**, telles que la ligne Nancy-Contrexéville en région Grand Est, ou les lots de trams-trains en Île-de-France.

La dynamique d'ouverture du marché des services conventionnés en France apparaît plus avancée que dans la majorité des pays européens. Sur les 31 pays européens membres de l'IRG-Rail⁹, 18 avaient encore, en 2023, la totalité de leurs services publics attribués sans appel d'offres. Le Royaume-Uni, l'Allemagne, la Suède¹⁰, l'Italie, la Norvège et les Pays-Bas font figure d'exception en ayant engagé l'ouverture à la concurrence de leurs marchés conventionnés dès les années 1990 pour les trois premiers, et dès les années 2000 pour les trois suivants. L'ensemble des pays européens est soumis au même calendrier réglementaire que la France¹¹, imposant une mise en concurrence pour l'attribution de l'ensemble des contrats de service publics venant à échéance après le 25 décembre 2023.



18 des 31 pays membres de l'IRG-Rail avaient encore, en 2023, la totalité de leurs services publics attribués sans appel d'offres :

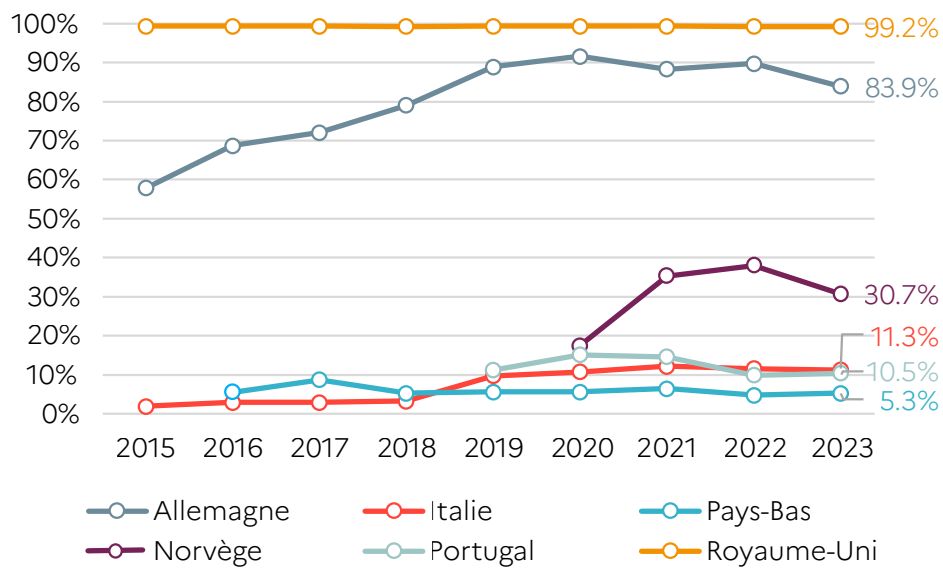
la France figure parmi les pays les plus avancés dans l'ouverture à la concurrence des services conventionnés

⁹ Groupe de 31 régulateurs ferroviaires européens indépendants.

¹⁰ Les indicateurs de cette partie sur le degré de mise en concurrence des services conventionnés n'ont pas pu être transmis pour la Suède, en dehors de l'indicateur de la part de marché de l'opérateur historique.

¹¹ Conformément aux dispositions de la directive (UE) 2016/2370 et du règlement (UE) 2016/2338, dit règlement « OSP » (obligations de service public), qui complètent les textes alors applicables.

Figure 2 – Part des passagers.km conventionnés issus des contrats mis en concurrence en Europe¹²



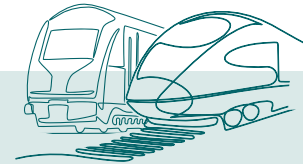
¹² Compléments : (i) à fin 2023, la part pour la France est de 0 %, l'exploitation des premiers lots attribués après appel d'offres n'ayant pas débuté ; (ii) les données de la Suède – qui devrait représenter un poids vraisemblablement significatif et supérieur à la moyenne européenne – n'ont pas été communiquées.



2 L'ouverture à la concurrence des services librement organisés reste progressive mais bien réelle

2.1 L'ouverture du marché des services ferroviaires librement organisés reste progressive

L'activité ferroviaire librement organisée reste largement dominée en 2025 en France, par les marques et filiales de services à grande vitesse de SNCF Voyageurs (cf. Figure 3 ci-après). Celles-ci représentaient en 2024¹³, au cumul des opérateurs inOui et Ouigo, près de 85 % de part de marché, devant les filiales du groupe SNCF Eurostar (7 %) ¹⁴ et Lyria (4 %), le partenariat de SNCF avec la Deutsche Bahn (3 %) et les deux nouveaux opérateurs italien – Trenitalia France – et espagnol – Renfe Viajeros – (représentant chacun moins de 1 % de part de marché).



L'activité ferroviaire SLO reste largement dominée en France, par les marques et filiales de services à grande vitesse du groupe SNCF
99 % des parts de marché

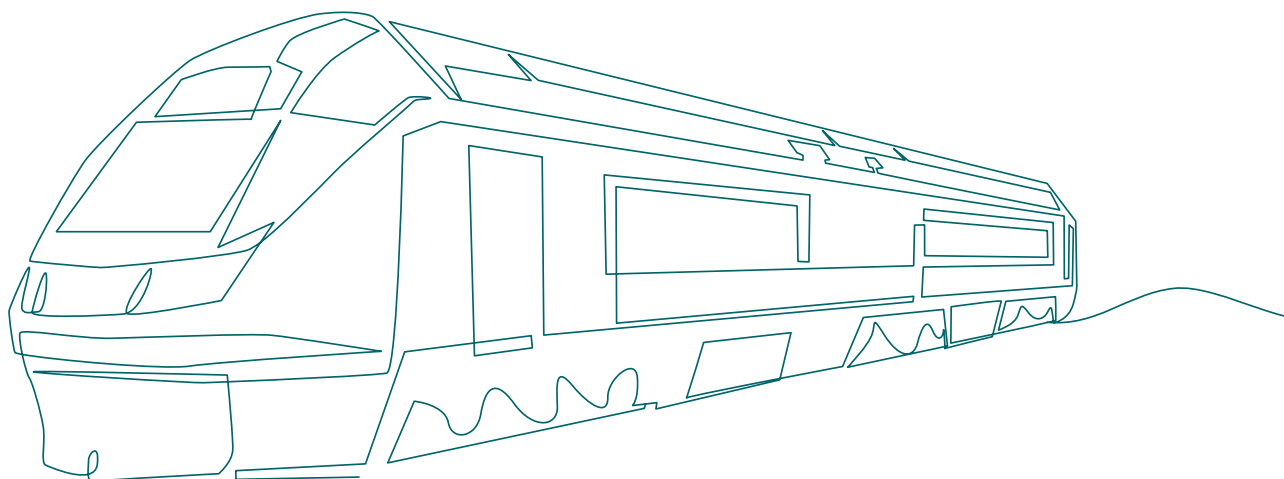
À fin 2025, la concurrence directe entre services librement organisés est effective sur :

- **la ligne Paris-Lyon, opérée depuis le 18 décembre 2021 à la fois par Trenitalia France et SNCF Voyageurs.** La compagnie italienne a par ailleurs renforcé, depuis 2021, son offre sur les liaisons opérées en France, via l'augmentation de la fréquence de desserte sur le Paris-Lyon ;
- **le prolongement international de cette ligne en Italie vers Turin et Milan, opéré par les entreprises ferroviaires historiques françaises et italiennes :** opéré également depuis décembre 2021, ce prolongement a cependant été interrompu durant près de 19 mois à la suite de l'éboulement de la Maurienne du 27 août 2023 jusqu'en avril 2025 (et de nouveau à l'été 2025 du fait des intempéries). La réouverture de la ligne internationale permet à Trenitalia d'opérer deux allers-retours par jour entre Paris et Milan, en commercialisant désormais l'ensemble des dessertes sur les territoires traversés (Lyon, Chambéry, Saint-Jean-de-Maurienne, Modane, Oulx, Turin). SNCF Voyageurs a également repris les circulations entre Paris, Turin et Milan, avec trois allers-retours par jour (arrêts à Mâcon ou Saint-Jean-de-Maurienne, Chambéry, Modane, Oulx, Turin) ;
- **une partie des liaisons intermédiaires¹⁵ des lignes Lyon-Barcelone et Marseille-Madrid de la Renfe, également desservies par SNCF Voyageurs.** Les liaisons Lyon-Barcelone et Marseille-Madrid sont en revanche, à date, encore non concurrencées, SNCF Voyageurs desservant la ligne Paris-Barcelone sans arrêt à Lyon ;

¹³ Dernière année complète de disponibilité des données.

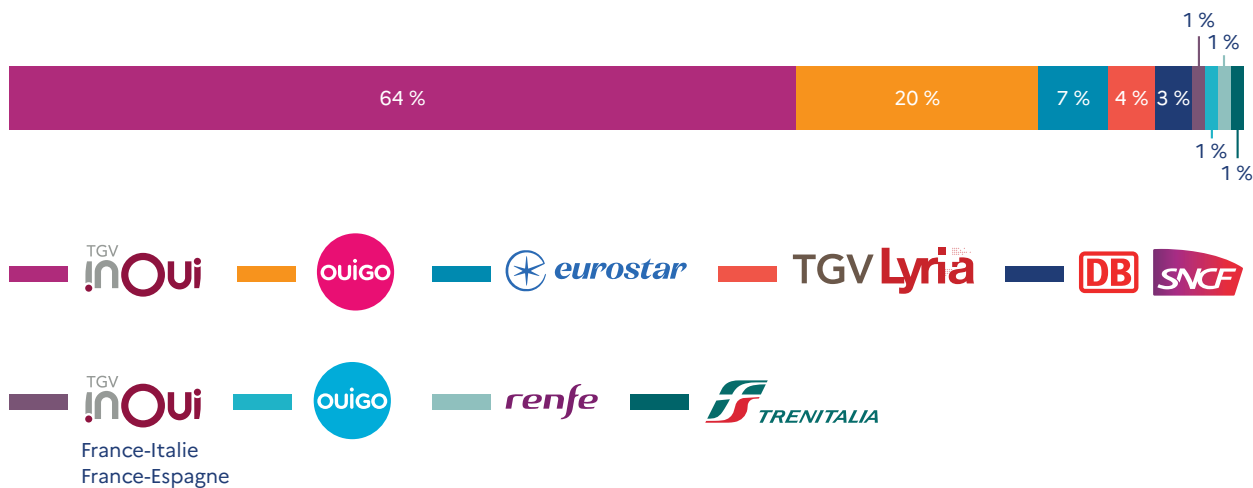
¹⁴ Eurostar ayant absorbé en octobre 2023 la marque Thalys et couvrant dans son réseau la France, le Royaume-Uni, la Belgique, les Pays-Bas et l'Allemagne.

¹⁵ Soit Lyon-Valence-Nîmes-Montpellier-Narbonne-Perpignan, Marseille-Aix en Provence-Avignon-Nîmes, et Figueras-Gérone-Barcelone.



- **la desserte Paris-Marseille**, opérée depuis le 15 juin 2025 à la fois par SNCF Voyageurs et Trenitalia, via quatre allers-retours quotidiens desservant les trois gares TGV de Lyon Saint-Exupéry, Avignon et Aix-en-Provence ;
- **la desserte ferroviaire Paris-Berlin**, qui a fait l'objet d'une ouverture à la fois (i) en train de nuit depuis décembre 2023 par l'opérateur autrichien ÖBB Nightjet (s'ajoutant à la desserte de nuit Paris-Vienne opérée depuis fin 2021) en partenariat avec SNCF Voyageurs et (ii) en train de jour de décembre 2024 à décembre 2025 via le partenariat DB-SNCF Voyageurs en coopération. Cette desserte de nuit a été reprise par l'entreprise European Sleeper (avec un nouvel itinéraire passant par Bruxelles) à partir de la fin mars 2026 ;
- **la création de dessertes saisonnières**, avec le déploiement de la ligne de nuit Marseille-Rome « Espresso Riviera » par Treni Turistici Italiani (filiale de Trenitalia) à raison d'un aller-retour par semaine durant l'été 2025, et la mise en place d'une liaison Paris-Bourg-Saint-Maurice opérée par Travelski Night Express entre décembre 2025 et mars 2026.

Figure 3 – Fréquentation 2024 des services ferroviaires librement organisés en France¹⁶
 (% du nombre de voyageurs.km transportés en France)¹⁷. Sources : ART d'après entreprises ferroviaires



¹⁶ Les services de trains de nuit en partenariat ÖBB Nightjet – SNCF Voyageurs opérés entre Paris et Vienne et Paris et Berlin ne sont pas représentés sur ce graphique au regard d'un poids significativement plus faible que les autres services en 2023.

¹⁷ La marque commerciale Thalys a disparu en octobre 2023 à la suite de la fusion des sociétés Eurostar et Thalys au sein de la holding Eurostar Group.

2.2 Plus d'une quarantaine de projets de dessertes librement organisées très divers sont envisagés à fin 2025 en France

Depuis 2019, l'Autorité a reçu plus de 50 notifications de projets de nouveaux services ferroviaires en France. Plusieurs (une vingtaine) de ces projets ont été déclarés sans suite pour des motifs divers (notamment les 3 projets de train de nuit internationaux de Midnight Trains, les 14 projets de desserte transversale à vitesse classique de Railcoop et les 5 projets notifiés en 2021 par Flixtrain).

À fin 2025, près d'une dizaine d'acteurs manifestent toujours un intérêt pour l'ouverture de nouvelles dessertes SLO en France. Ces projets, notifiés auprès de l'ART ou annoncés publiquement, concernent à la fois des liaisons domestiques et des liaisons internationales.

- **Sur le segment domestique**, Velvet, qui ambitionne de desservir la façade atlantique, a annoncé avoir levé un milliard d'euros et commandé auprès d'Alstom douze rames de trains à grande vitesse Avelia Horizon, qui devraient être livrées à partir de 2028.

L'opérateur Le Train prévoit d'opérer des dessertes dans l'ouest de la France, tandis que l'opérateur Kevin Speed entend offrir des dessertes à haute fréquence (16 trains par jour) depuis Paris vers Lille, Strasbourg et Lyon. Ce dernier a signé avec SNCF Réseau trois accords-cadres de capacité, constituant une première mise en œuvre d'un tel dispositif en France, pour lequel l'Autorité a émis des recommandations dans son avis consultatif¹⁸ ; La société Claret prévoit également d'opérer des dessertes sur la ligne à grande vitesse Paris-Lyon, et a conclu à cet effet un accord-cadre de capacité avec SNCF Réseau, qui a également fait l'objet d'un avis de l'Autorité¹⁹.

- **Sur le segment international**, les opérateurs Arriva, Evolyn, Trenitalia, Gemini, GoVolta, Virgin Trains et Heuro prévoient d'opérer sur des dessertes entre Paris, Londres et Bruxelles ou Amsterdam, et European Sleeper entend proposer une offre de trains de nuit Paris-Berlin via Bruxelles et Hambourg (cf. supra). Virgin a, dans ce contexte, obtenu, en octobre dernier, du régulateur britannique – l'Office of Rail and Road – l'autorisation d'accéder, à terme, au site de maintenance de Temple Mills (Londres) qui, jusqu'à maintenant, n'était utilisé que pour la maintenance des rames d'Eurostar.



¹⁸ https://www.autorite-transport.fr/wp-content/uploads/2024/05/avis-2024-029_vnc.pdf

¹⁹ https://www.autorite-transport.fr/wp-content/uploads/2025/12/avis-2025-036_vnc.pdf

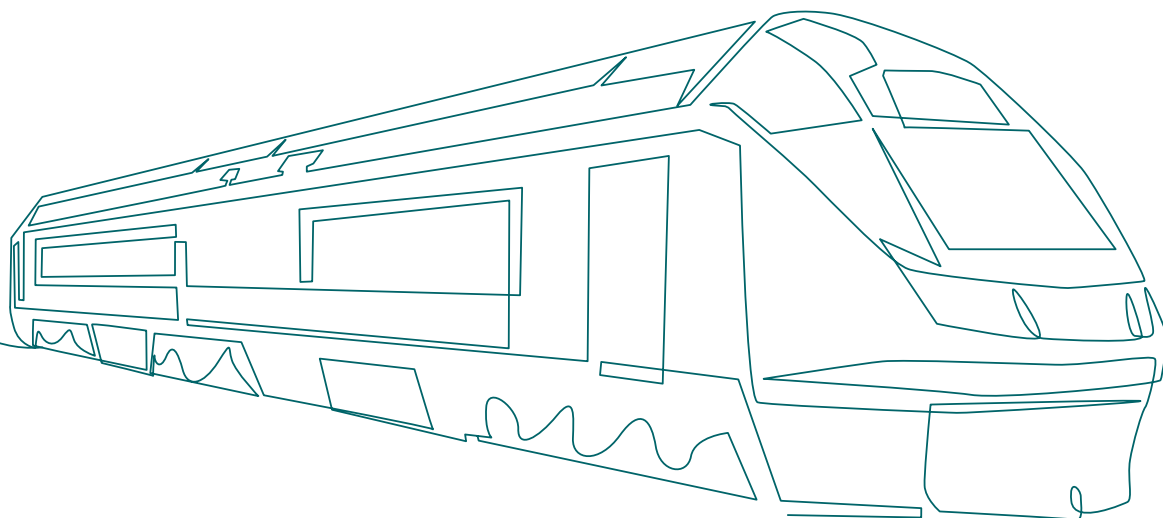
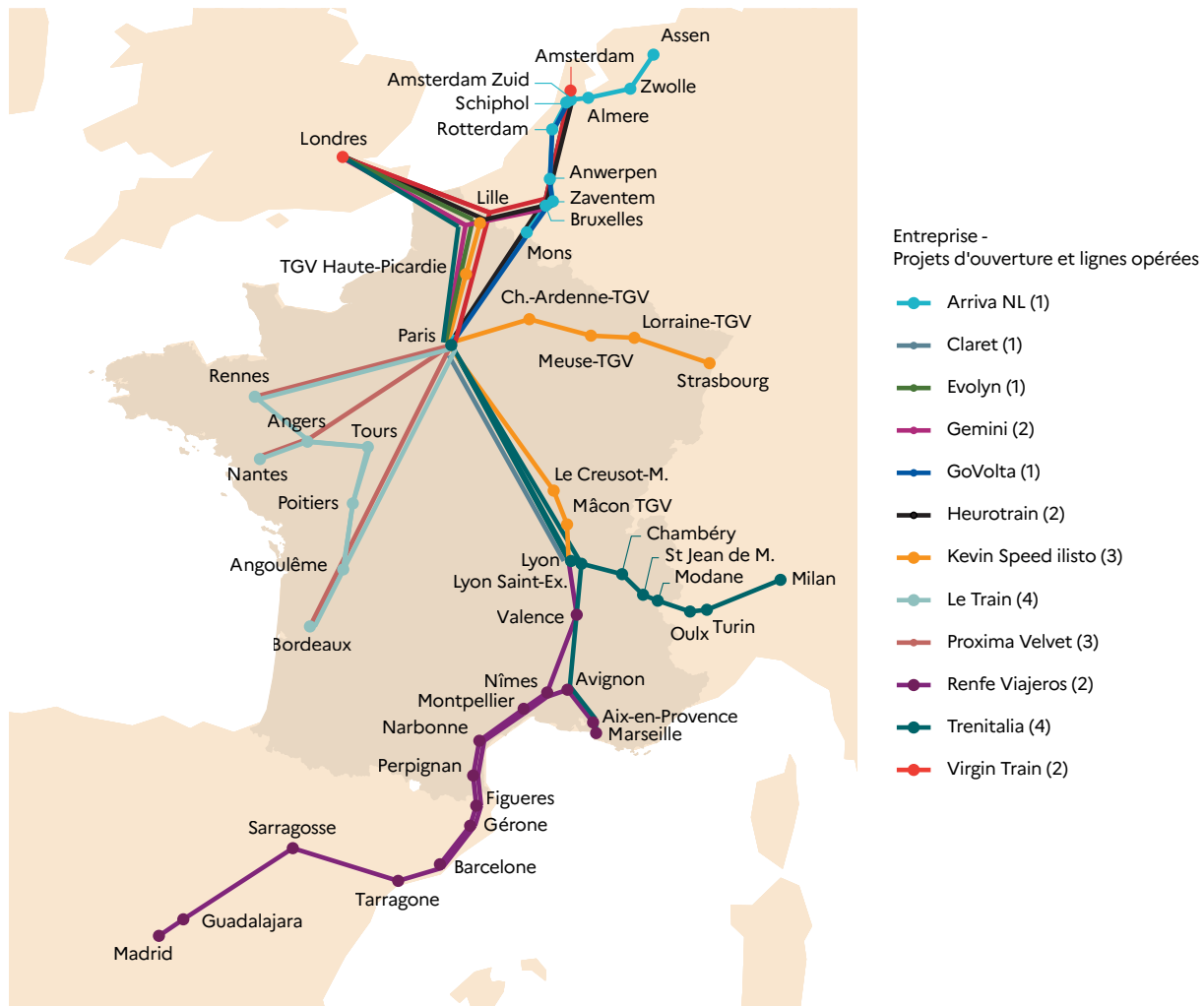
Ces projets ont des temporalités de mise en service très variables, en partie en raison de la complexité des financements à mobiliser mais aussi des délais de livraison des matériels roulants. Ils ne devraient, pour la plupart, pas aboutir avant plusieurs années. Si Velvet a annoncé des débuts d'exploitation de ses services à l'horizon 2028, la majorité des projets ne sont pas envisagés avant 2029 ou 2030. Les problématiques rencontrées par ces acteurs pour développer leurs services, qui contribuent à expliquer ces calendriers de mise en œuvre, font l'objet d'une analyse détaillée dans les chapitres 2 (ensemble des freins relatifs à l'ouverture du marché SLO) et 3 (enjeux spécifiques de l'accès au matériel roulant, qui constitue un frein majeur justifiant un développement dédié) de la présente étude.

Les opérateurs déjà présents sur le marché prévoient également des évolutions de leur positionnement en France et à l'international :

- **SNCF Voyageurs** a initié, depuis 2022, l'exploitation de nouveaux services librement organisés à vitesse classique via sa filiale dédiée « Ouigo Train Classique », complétant ainsi le déploiement d'une offre à bas-coûts débutée par les services à grande vitesse Ouigo. Cette offre couvre trois lignes en 2025 : Paris-Rennes, Paris-Nantes et Paris-Bruxelles, desservant ainsi 20 destinations en France. L'opérateur historique français poursuit par ailleurs son développement à l'international :

 - La filiale Ouigo España a débuté en mai 2021 une offre concurrentielle entre Madrid et Barcelone face à l'opérateur Renfe et à la filiale Iryo de l'opérateur historique italien Trenitalia.
 - Enfin, le groupe SNCF souhaite développer son activité de transport de voyageurs en Italie, avec un axe nord-sud Turin-Milan-Rome-Naples, et un axe est-ouest entre Turin et Venise à compter de 2026 ;
- **Eurostar** a renforcé en 2025 son offre internationale entre Londres, Rotterdam et Amsterdam (liaison directe interrompue pendant six mois en 2024 du fait de travaux de rénovation de la gare d'Amsterdam) et prévoit d'étendre ses dessertes aux liaisons Londres-Francfort, Londres-Genève et Amsterdam/Bruxelles-Genève. Dans cette perspective, Eurostar a conclu avec Alstom, en octobre 2025, une commande de 50 trains plus capacitaires que la flotte actuelle (20 % de sièges supplémentaires) ;
- **Trenitalia** renforce également son développement en France comme à l'international : outre l'ouverture de la ligne Paris-Marseille et un accroissement des fréquences sur la ligne Paris-Lyon (14 allers-retours quotidiens au lieu de 9) en 2025 et son développement en Espagne via Iryo, l'opérateur a signé un accord de coopération avec la Deutsche Bahn en Allemagne et ÖBB en Autriche, pour offrir, à compter de fin 2026, des dessertes transfrontalières entre Munich, Milan et Rome, avec des arrêts intermédiaires à Innsbruck, Bolzano, Vérone, Bologne et Florence. En parallèle, un investissement de l'ordre de 300 millions d'euros du fonds américain Certares a été annoncé en décembre 2025 pour accélérer la croissance de Trenitalia France. Cet accord devrait prévoir l'extension de la flotte à au moins 19 rames, l'ouverture d'un site de maintenance en région parisienne, l'augmentation des fréquences sur les lignes existantes, ainsi qu'un positionnement renforcé sur les liaisons internationales avec l'objectif de concurrencer Eurostar sur la ligne Paris-Londres d'ici 2029 et l'étude d'une desserte Paris-Bruxelles ;
- **À date, Renfe Viajeros** a annoncé reporter sine die ses projets de nouvelles lignes sur le réseau ferré français (liaisons entre l'Espagne et Paris, entre l'Espagne et Toulouse et entre Paris et Lyon).

Figure 4 – Principaux projets rendus publics à mi-année 2026 d'ouverture de lignes régulières de services ferroviaires librement organisés par des opérateurs alternatifs à l'opérateur historique



3 L'ouverture à la concurrence produit déjà des résultats concrets

3.1 La mise en concurrence des services ferroviaires conventionnés produit déjà des effets bénéfiques en France et en Europe

Les premières attributions issues de mises en concurrence des services conventionnés mettent en évidence des gains, notables pour la plupart des lots, pour les autorités organisatrices et les usagers, en matière d'offre, de coût, de qualité de service et de conditions contractuelles¹⁹.

La plupart des lots attribués prévoient une forte hausse de l'offre ferroviaire, rendue possible par une utilisation plus efficiente des ressources disponibles. À titre d'exemple, cette hausse est attendue à hauteur d'un tiers d'offre supplémentaire pour les lots « Tram-train et Sud Loire », « Bourgogne-Ouest nivernais » et pour le premier lot TET Nantes-Lyon / Nantes-Bordeaux, ainsi que d'un quasi-doublement pour les deux premiers lots attribués de la région Sud et pour la ligne Nancy-Contrexéville. En région Sud, le contrat de service public conclu avec Transdev pour les lignes « inter-métropoles » aurait permis un doublement de l'offre TER depuis mi-2025 à coût inchangé, celui conclu avec SNCF Voyageurs pour les lignes « Sud Azur » aurait permis une augmentation de l'offre de 75 % en 2025, à coût également inchangé pour la région, tandis que celui attribué fin 2025 à SNCF Voyageurs pour les lignes « Est Provence et Alpes » devrait permettre une augmentation de l'offre de 30 % sur la période 2029-2039. Enfin, la région Hauts-de-France prévoit une augmentation de 5 % de son offre sur le lot Étoile d'Amiens, obtenue à ressources équivalentes. Ce gain repose sur deux leviers distincts : d'une part, une meilleure optimisation des roulements permettant de résorber certains creux de desserte en heures creuses ; d'autre part, la transformation de circulations techniques en trains commerciaux, améliorant ainsi le rendement des moyens déjà engagés. Une augmentation similaire est espérée par la région sur le lot « Dessertes parisiennes », dont l'attribution était attendue au premier semestre 2026



Plus de **20 %** de baisse des coûts observée dans les régions Hauts-de-France et Pays de la Loire ; jusqu'à **- 60 %** de contribution de l'État attendue sur le premier lot TET

D'après les autorités organisatrices interrogées, la mise en concurrence a permis de conserver un coût de l'offre ferroviaire identique ou en baisse significative. Les régions Hauts-de-France et Pays de la Loire ont ainsi observé des réductions de coûts supérieures à 20 % tandis que, pour le lot TET, la contribution de l'État pourrait diminuer de 60 % par rapport à un scénario sans mise en concurrence. Toutefois, ces gains se matérialisent, pour l'essentiel, par un développement de l'offre permis par une diminution du coût rapporté au train-kilomètre grâce à une utilisation plus efficiente du matériel roulant et des moyens humains, ce qui constitue un levier particulièrement pertinent dans un marché porteur²⁰, permettant ainsi de soutenir une demande en croissance et de contribuer aux objectifs de report modal. Enfin, la région Nouvelle Aquitaine prévoit que l'attribution du lot Poitou-Charentes à SNCF Voyageurs

permettra une augmentation de 20 % du nombre de dessertes, soit 22 trains en plus par jour à partir de 2028, pour une baisse de coût de près de 10 % sur la période globale du contrat²¹.

¹⁹ Les gains présentés dans cette partie sont ceux mis en avant par les autorités organisatrices au moment des attributions ; ils ne sont pas nécessairement comparables entre eux, les calculs ayant été réalisés à des dates et sur des périmètres différents. Une évaluation consolidée sera conduite par l'Autorité, une fois l'exploitation des lots débutée, dans le cadre de ses bilans réguliers du marché français du transport ferroviaire conventionné, afin de quantifier les gains effectivement obtenus.

²⁰ À cet égard, en 2024, la fréquentation des trains conventionnés a augmenté de plus d'un tiers depuis 2019, avec une hausse annuelle, par rapport à 2023, de 22 % pour les lignes TER de proximité et de près ou plus de 10 % en moyenne pour l'ensemble des régions. Par ailleurs, une nouvelle hausse des taux d'occupation de 4 points en moyenne au sein des régions a été constatée pour l'année 2024 par rapport à l'année 2023. (Source : « Le marché français du transport ferroviaire : premiers chiffres 2024 », Autorité de régulation des transports, juin 2025).

²¹ <https://www.latribune.fr/article/transports/53473809896514/trains-regionaux-pourquoi-transdev-a-echoue-de-peu-face-a-la-sncf-pour-un-contrat-a-1-milliard-deuros>

La mise en concurrence s'accompagne également d'un relèvement des objectifs de qualité de service, les autorités organisatrices utilisant ces procédures pour exiger des niveaux de performance supérieurs aux situations antérieures. Les nouveaux contrats visent ainsi, de façon générale, une amélioration importante de la performance de l'offre ferroviaire en termes de qualité de service, avec, à titre d'exemple, un taux de ponctualité de près de 98 % (taux mesuré hors causes exonératoires) attendu pour les lots Nancy-Contrexéville et Étoile d'Amiens, et des objectifs réhaussés pour les lots de la région Sud en matière de régularité (renforcement de l'offre avec un objectif d'un train par heure) et de ponctualité (le lot Inter-Métropoles prévoit notamment l'atteinte d'un taux de ponctualité de 97,5 % contre 94 % dans la convention précédente). Les offres retenues intègrent des conditions contractuelles plus incitatives en matière, notamment, de pénalités et de conditions de résiliation, permettant une meilleure gestion des contrats²².

Dans les pays européens ayant déjà ouvert leurs marchés conventionnés, la mise en concurrence a permis de réduire les coûts supportés par les autorités organisatrices de transport et d'améliorer la qualité. En Allemagne²³, la mise en concurrence des contrats régionaux a permis aux autorités compétentes de réaliser d'importantes économies : la subvention par passager-km est passée de 0,14 euros par km à 0,11 euros sur la même période, quand le nombre de passagers-km a augmenté de 52,6 % sur les lignes régionales entre 2002 et 2019. En Suède²⁴, où la mise en concurrence est ancienne, l'expérience montre également que les appels d'offres ont permis d'améliorer substantiellement la qualité du service : les autorités régionales ont, dans plusieurs cas, renforcé la fréquence des dessertes et engagé des programmes d'acquisition de matériel roulant neuf afin d'améliorer la fiabilité et le confort du service. Par ailleurs, les analyses empiriques²⁵ menées sur plusieurs pays européens²⁶ confirment que l'ouverture à la concurrence tend à se traduire par une hausse significative des fréquences de service, sans effet systématique sur les niveaux de prix, ce qui souligne l'importance des gains organisationnels et opérationnels plutôt qu'une baisse tarifaire.

À l'inverse, dans les pays où les services n'avaient pas été mis en concurrence en 2019, dont la France, la Belgique et l'Espagne, la part des financements publics dans les recettes totales tendait à progresser. Ces évolutions soulignent l'intérêt systématiquement observé du recours à la mise en concurrence pour maîtriser les coûts publics tout en soutenant le développement de l'offre.

²² À titre d'exemple, le contrat de service public du lot « Étoile d'Amiens » (Hauts-de-France) réévalue significativement le cadre incitatif par rapport à la convention TER en vigueur. La pénalité pour suppression d'une circulation est portée à 1 000 € (contre 600 € précédemment), majorée de 50 % en heure de pointe, et les réfections ne sont plus plafonnées (le plafond annuel était jusqu'alors fixé à 1,8 M€). Une pénalité de 3 000 € par occurrence est par ailleurs introduite pour toute composition de matériel roulant non conforme, sanction inexistante dans le précédent cadre conventionnel. Enfin, la notion de bonus est supprimée, la région considérant que l'atteinte des objectifs de qualité de service constitue une obligation contractuelle de base.

²³ EY, *Study on passenger and freight rail transport services' prices for final customers* (2024).

²⁴ Montero-Pascual et Petrozziello. «Tendering railway public service obligation contracts: a balance sheet.» (2025).

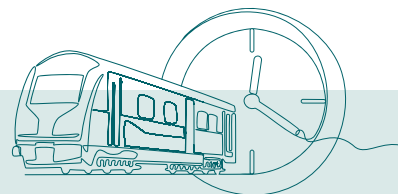
²⁵ Laroche et Lamatkhanova, (2022). *Effects of open access competition on prices and frequencies for the interurban rail market in Europe*, *Research in Transportation Economics*, vol. 93.

²⁶ Suède, Allemagne, Italie, Pays-Bas, Suisse, France et Royaume-Uni.

3.2 La concurrence sur les SLO profite également déjà aux voyageurs : plus d'offre, plus de fréquentation, des prix contenus et une meilleure qualité de service

L'ouverture à la concurrence sur les SLO produit déjà des effets mesurables sur l'offre ferroviaire.

En 2024, 160 circulations ont été opérées en moyenne quotidienne sur l'axe Paris-Lyon par les services TAGV inOui (assurant encore plus des deux tiers des circulations), Ouigo (21 % des trains à grande vitesse sur l'axe) et Trenitalia (11 % de l'offre de trains). Le nombre de circulations sur l'axe Paris-Lyon était ainsi, en 2024, supérieur de 16 % à celui de 2019 et de 7 % à celui de 2023, malgré l'impact de l'interruption en 2024 du trafic ferroviaire France-Italie, représentant près de 8 % des circulations de l'axe Paris-Lyon.



**+16 % de circulations et
+20 % de fréquentation**
sur Paris-Lyon entre 2019 et 2024,
une progression deux fois supérieure
à celle de l'ensemble des services
TAGV



Ces évolutions s'accompagnent d'une croissance soutenue de la demande sur les axes ouverts à la concurrence. La fréquentation 2024 sur la liaison Paris-Lyon a ainsi dépassé de plus de 20 % le niveau de 2019, soit une augmentation deux fois plus forte que celle observée sur l'ensemble des services TAGV (environ 11 %). Sur la liaison internationale France-Espagne, l'arrivée de l'opérateur Renfe Viajeros au deuxième semestre 2023 a également généré une croissance de la fréquentation, de l'ordre de 30 % entre 2019 et 2024. Le développement de l'offre sur l'axe Paris-Milan, via Lyon, a également réduit la fréquentation des liaisons aériennes, mettant en avant la possibilité d'un report modal vers les services ferroviaires pour certaines liaisons transfrontalières.



**-10 % sur les prix
Paris-Lyon,**

+15 % d'inflation :

la concurrence sur les SLO contient les tarifs dans un contexte inflationniste

L'ouverture contribue également au maintien d'une pression sur les prix dans un contexte inflationniste. En dépit d'une forte hétérogénéité (par service, période d'achat et de voyage), les prix moyens de cette liaison restaient toujours inférieurs en 2024 de plus de 10 % au niveau observé en 2019, avant l'ouverture à la concurrence — quand, sur la même période, les prix moyens de l'ensemble des SLO progressaient de 10 % et l'indice des prix à la consommation de 15 %.

L'ouverture du marché s'accompagne également d'une amélioration de la qualité du service rendu aux usagers : la ponctualité sur l'axe Paris-Lyon, en concurrence, apparaît supérieure à la moyenne nationale observée sur l'ensemble des lignes TAGV en France. Sur cet axe, les services de Trenitalia France affichent un taux de retard de 11 % (au

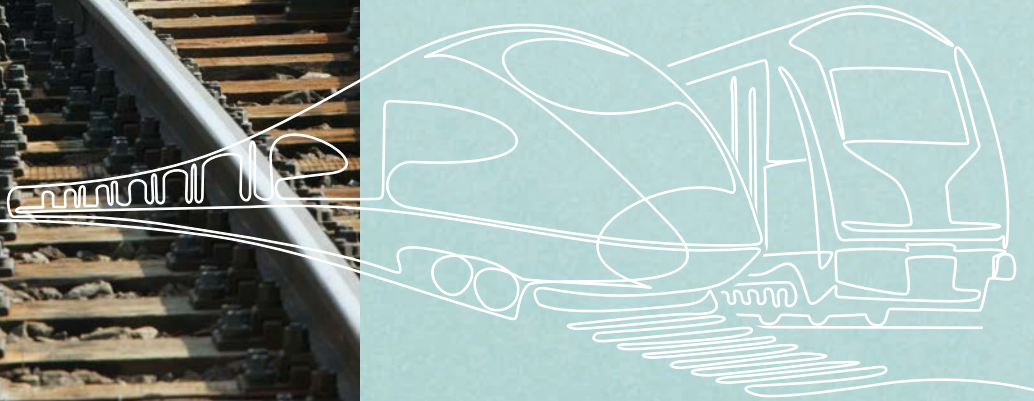
seuil de 5 minutes de retard à l'arrivée) par rapport à la moyenne nationale de 23 %, et en nette progression par rapport à l'exercice précédent, avec une baisse du taux de retard de 3 points par rapport à 2023. Ce taux le place devant les services de l'opérateur historique – les services inOui affichant un taux de retard de 16 % sur cet axe pour l'année 2024 et les services Ouigo un taux de 18 %. Les services inOui et Ouigo enregistrent également une amélioration de leur ponctualité sur cette liaison, même si elle demeure plus limitée – inférieure à 1 point pour Ouigo. Cette évolution favorable s'observe aux différents seuils de retard considérés (5min0s, 15min0s, 30min0s, 60min0s).

4 L'ouverture à la concurrence transforme l'équilibre du système ferroviaire et appelle une appréciation globale de ses effets

Si l'ouverture du marché produit des gains significatifs, elle modifie plus largement l'équilibre du système ferroviaire, ce qui impose d'en apprécier l'ensemble des effets. Au-delà des bénéfices mesurés en matière d'offre, de fréquentation, de coûts et de qualité de service, l'ouverture à la concurrence agit sur l'organisation industrielle, les interfaces entre acteurs, les équilibres sociaux et les modalités de fonctionnement du système ferroviaire dans son ensemble. Si le cadre législatif a théoriquement mis fin dès 2019 au rôle d'intégrateur historique du groupe SNCF, les effets concrets de cette transformation ne se font sentir que progressivement, à mesure que la concurrence se concrétise sur les différents segments de marché : premiers changements d'opérateurs sur les services conventionnés, intensification de la concurrence sur les SLO.



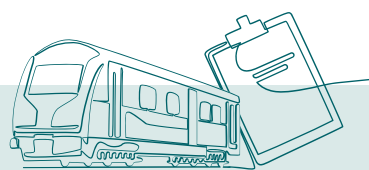
La coexistence d'opérateurs multiples accroît la complexité du système et rend nécessaire une vigilance particulière sur la manière dont la concurrence se déploie, afin qu'elle s'inscrive dans une trajectoire soutenable et cohérente pour le système ferroviaire, y compris dans la perception qu'en ont les usagers.



L'ouverture à la concurrence s'accompagne en effet de coûts et d'effets induits qui doivent être mis en regard des gains observés, sans en remettre en cause la logique économique globale. Plusieurs catégories de coûts ou effets induits peuvent être identifiées : coûts de préparation et de conduite des appels d'offres pour les autorités organisatrices, coûts d'adaptation et de coordination pour le gestionnaire d'infrastructure, coûts liés à la multiplication des interfaces entre opérateurs (distribution, information voyageurs, maintenance, exploitation, gestion de crise, etc.), ainsi que certains coûts de transition (mise en place des moyens pour accompagner l'ouverture à la concurrence au sein des gestionnaires d'infrastructures essentielles, reprise en propriété des actifs par les AOM, etc.). L'Autorité a engagé, depuis le deuxième trimestre 2026, une analyse consolidée de ces différents éléments, en lien avec les acteurs concernés, dont les conclusions devraient être publiées avant la fin de l'année 2026.

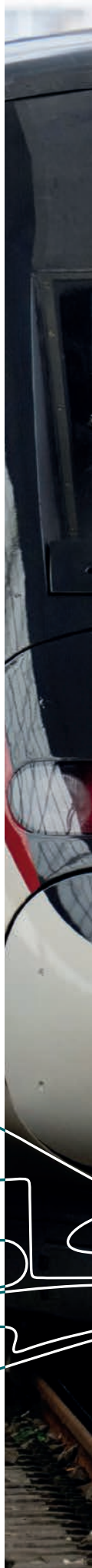
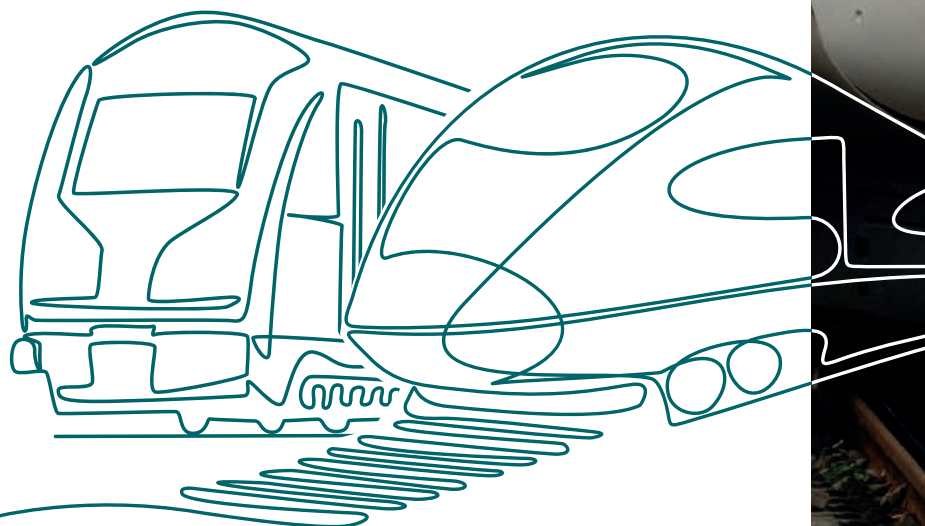
Certains effets non monétaires de l'ouverture à la concurrence appellent en revanche une vigilance particulière, en particulier s'agissant du parcours des voyageurs et de la cohérence du système. La fragmentation progressive de l'offre entre plusieurs opérateurs peut, si elle n'est pas correctement encadrée, affecter la lisibilité de l'offre, la continuité des parcours, la qualité de l'information voyageurs ou encore l'interopérabilité des systèmes de distribution. De même, la multiplication des centres de décision et des procédures contractuelles peut générer des risques de désoptimisation du système ferroviaire à l'échelle globale, qui ne se traduisent pas nécessairement par des coûts monétaires immédiats mais peuvent affecter la performance et l'attractivité du ferroviaire.

Dans ce nouveau contexte concurrentiel, l'intégration du système repose désormais sur une répartition claire des rôles entre plusieurs acteurs, ce qui renforce l'importance du pilotage public. L'ouverture à la concurrence, qui se traduit par une place accrue du marché, doit en effet s'accompagner, paradoxalement, d'une nouvelle forme d'intégration publique, désormais externe à l'opérateur historique, plus complexe mais non moins nécessaire. Dans ce cadre, SNCF Réseau doit assumer un rôle central d'intégrateur technique, garant de la cohérence et de la sécurité du réseau, ce qui rend déterminante son indépendance vis-à-vis des entreprises ferroviaires, en particulier de SNCF Voyageurs.



L'ouverture à la concurrence appelle paradoxalement **une nouvelle forme d'intégration publique**, désormais externe à l'opérateur historique

Au-delà de cette intégration technique, la cohérence globale du système ferroviaire — articulation entre politique d'offre, investissements, performance du réseau et qualité de service — relève d'un pilotage d'ensemble par l'État et les autorités organisatrices, en lien avec le gestionnaire d'infrastructure, l'autorité de sécurité ferroviaire et le régulateur. L'enjeu est de créer les conditions d'une concurrence effective et durable, au bénéfice des voyageurs et de la soutenabilité du système ferroviaire.





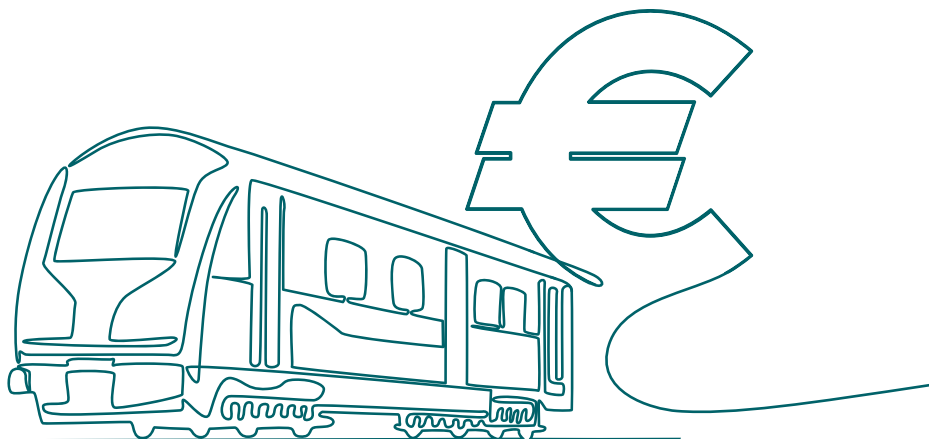
Synthèse

Chapitre 2

Freins pour le marché librement organisé

Le développement des services librement organisés se poursuit mais bute sur des obstacles résiduels

La stabilité de la tarification d'accès au réseau constitue une condition essentielle pour sécuriser les décisions d'investissement des nouveaux entrants. Le ticket d'entrée sur le segment de la grande vitesse est de l'ordre du milliard d'euros, dans un modèle économique marqué par des décaissements initiaux massifs et un retour sur investissement à long terme. Les péages représentent en moyenne 36 % du chiffre d'affaires des entreprises ferroviaires et jusqu'à près



de 60 % sur certains axes, soit un niveau trois à quatre fois supérieur à celui observé dans les autres pays européens. Leurs évolutions conditionnent directement la viabilité des projets. L'Autorité recommande ainsi un allongement de la durée du cycle tarifaire, afin de donner aux opérateurs une meilleure visibilité sur l'évolution des péages¹.

Le développement des accords-cadres de capacité constitue une avancée notable pour la sécurisation des trajectoires pluriannuelles des nouveaux entrants. Recommandés par l'Autorité dès 2022, ces accords permettent désormais aux opérateurs de s'assurer d'un horizon de capacité cohérent avec les investissements consentis, notamment en matière de matériel roulant. Leur mise en œuvre, encore récente, devra être consolidée, en particulier s'agissant de la visibilité offerte aux opérateurs sur les travaux.

L'indépendance des gestionnaires d'infrastructure demeure une condition centrale de la confiance dans le système ferroviaire ouvert. Le maintien de SNCF Réseau et de SNCF Gares & Connexions au sein du groupe SNCF, aux côtés de l'opérateur historique, continue de soulever des enjeux spécifiques d'indépendance décisionnelle, organisationnelle et informationnelle, qui ne se limitent pas aux seules « fonctions essentielles » au sens du droit européen. L'Autorité considère que l'indépendance – effective, mais aussi perçue – de SNCF Réseau et de SNCF Gares & Connexions constitue une condition essentielle pour créer la confiance indispensable dans le système ferroviaire, et inciter des entreprises ferroviaires à consentir aux investissements nécessaires au développement de nouveaux services sur le marché français. C'est pourquoi, même si les textes européens ne l'imposent pas, elle recommande que les garanties d'indépendance soient étendues, au-delà des seules fonctions essentielles – la tarification et l'attribution de sillons –, aux autres fonctions stratégiques commandant l'accès à l'infrastructure.

L'accès aux installations de maintenance du matériel roulant constitue un autre déterminant majeur du développement des nouveaux services. Les capacités disponibles reposent encore très largement sur les sites gérés par l'opérateur historique, dont certains présentent une position géographique stratégique. À cet égard, les études actuellement conduites par SNCF Voyageurs sur la capacité disponible au sein de certains technicentres², dont les résultats sont attendus au tout début du second semestre 2026, constituent une première étape importante : elles devront permettre d'objectiver les capacités effectivement mobilisables et d'identifier les pistes d'optimisation susceptibles d'en libérer au bénéfice des nouveaux entrants. En parallèle, l'émergence de modèles alternatifs portés par des investisseurs privés, à l'image du centre de Marcheprime développé par LISEA pour Velvet, constitue une évolution positive que l'Autorité accompagne au moyen des lignes directrices qu'elle a adoptées sur les redevances d'accès aux installations de maintenance créées *ex nihilo*.

L'accès aux matériels roulants aptes à la grande vitesse en France ainsi que les modalités de distribution des offres des opérateurs constituent deux freins majeurs au développement de nouveaux services SLO, en raison, d'une part, des délais et de la complexité des processus d'homologation qui pèsent sur l'entrée de nouveaux opérateurs (cf. chapitre 5) et, d'autre part, des enjeux liés à la visibilité des offres dans un environnement désormais multi-acteurs (cf. chapitre 6), ce qui justifie leur traitement dans des parties dédiées.

¹ Le projet de loi-cadre relatif au développement des transports pourrait constituer, en ce sens, une première évolution positive : le projet tel qu'adopté par le Sénat prévoit ainsi, en son article 10, la possibilité d'une fixation pour quatre ans des redevances pour le cycle 2030-2033. À la date de finalisation du présent rapport, le projet de loi n'a pas encore été examiné par l'Assemblée nationale.

² Technicentre TGV du Landy et TER Sud Hauts-de-France d'une part, Technicentre TGV Atlantique et TER Bretagne d'autre part.

02

Freins pour le marché librement organisé

Le développement des services librement organisés se poursuit mais bute sur des obstacles résiduels

- **1.** La stabilité de la tarification d'accès à l'infrastructure ferroviaire est une condition essentielle pour sécuriser les investissements ferroviaires | **65**
- **2.** Des attentes subsistent quant à la disponibilité effective des capacités et à l'obtention de sillons internationaux | **68**
- **3.** La maintenance du matériel roulant constitue un enjeu stratégique dont l'accès reste complexe pour les nouveaux entrants | **70**
 - 3.1** La mobilisation des capacités existantes et le développement de nouvelles capacités de maintenance doivent être encouragés | **70**
 - 3.2** La régulation des installations de maintenance pourrait être adaptée | **74**
 - 3.3** L'organisation de la maintenance de SNCF Voyageurs pourrait évoluer afin de renforcer les incitations à l'investissement et au développement de prestations pour des tiers | **77**
- **4.** Les obligations en matière d'indépendance des gestionnaires d'infrastructures essentielles (réseau et gares) pourraient encore être renforcées | **78**
- **5.** L'accès aux matériels roulants ferroviaires aptes à la grande vitesse en France, ainsi que la distribution et l'intégration des offres sont des freins majeurs au développement de nouveaux services | **80**
- **6.** Récapitulatif des recommandations à court (CT) et moyen terme (MT) | **81**

1 La stabilité de la tarification d'accès à l'infrastructure ferroviaire est une condition essentielle pour sécuriser les investissements ferroviaires

Le ticket d'entrée pour lancer un SLO à grande vitesse est très élevé, de l'ordre du milliard d'euros, ce qui accroît fortement l'exigence de visibilité pluriannuelle sur les coûts. Le lancement d'un nouveau projet mobilise en effet des capitaux importants pour l'acquisition de matériel roulant, la sécurisation de capacités de maintenance et de remisage, ainsi que des frais pré-opérationnels significatifs (équipes, études, essais et homologation, distribution, etc.), dans un modèle économique caractérisé par une phase pré-opérationnelle longue sans aucune recette commerciale, suivie de plusieurs années d'exploitation principalement consacrées au remboursement du matériel roulant. Cette configuration, marquée par une génération de trésorerie différée et un retour sur investissement à long terme, renforce la perception de risque pour les financeurs et complique la mobilisation des capitaux nécessaires, d'autant plus que les décaissements initiaux sont importants et que les engagements, une fois pris, sont peu réversibles : dès le lancement des commandes et des investissements, il n'existe guère de possibilité de retrait sans pertes substantielles, les capitaux propres étant pleinement exposés et le matériel roulant constituant, en cas d'échec, le seul actif « liquide » susceptible d'être repris par les créanciers.

Dans ces conditions, les opérateurs estiment qu'une visibilité durable et crédible sur les coûts d'accès au réseau est indispensable pour sécuriser les décisions d'investissement et faciliter la levée des fonds permettant de développer de nouveaux services. Les péages constituent en effet une part significative des charges d'exploitation et influencent directement la rentabilité des projets. Le poids des redevances d'infrastructure pour les SLO représente, en moyenne, 36 % du chiffre d'affaires des entreprises ferroviaires et, pour certains axes, jusqu'à 60 %, soit un niveau moyen trois à quatre fois plus élevé que dans l'ensemble des autres pays européens (cf. Figure 1).



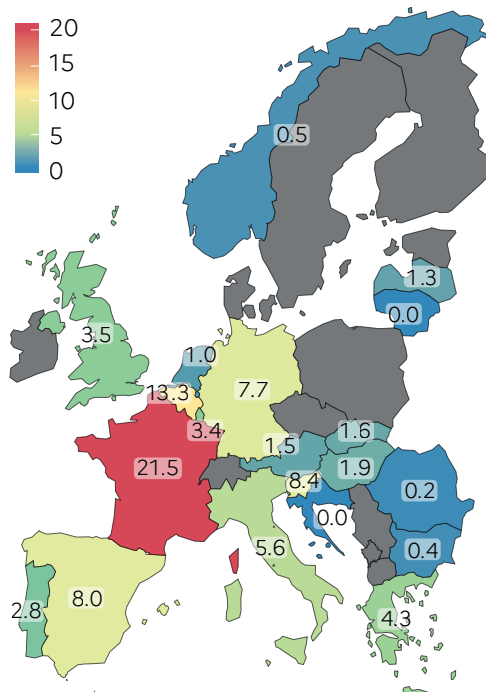
Le poids des redevances d'infrastructure pour les SLO

représente, en moyenne, 36 % du chiffre d'affaires des entreprises ferroviaires et, pour certains axes, jusqu'à 60 %

À ce jour, les tarifs d'accès au réseau sont publiés dans le document de référence du réseau (DRR) et sont approuvés pour une période de trois ans par l'Autorité. Les tarifs d'accès aux gares font quant à eux l'objet d'une publication et d'une approbation annuelle¹. Si cette durée peut sembler offrir un cadre prévisible à court terme, elle est jugée insuffisante par les opérateurs alternatifs, qui doivent se projeter sur des horizons plus longs.

¹ SNCF Gares & Connexions s'est toutefois engagé, à compter du DRG 2027, à mettre en place une tarification s'inscrivant dans une perspective pluriannuelle (cf. avis n° 2025-069 du 9 septembre 2025)

Figure 1 : Redevances d'accès au réseau ferroviaire (€ par train.km) pour les SLO en 2024
 Source : IRG-Rail, Rapport Market Monitoring 2026 et ART, Bilan France-Europe 2024)²



Les opérateurs nouveaux entrants soulignent ainsi que toute évolution tarifaire ou non tarifaire non anticipée fait peser un risque économique difficilement maîtrisable une fois les principaux engagements financiers pris.

Toute modification de la structure ou du niveau des redevances, intervenue après des décisions irréversibles (commande ou adaptation de matériel, contrats de maintenance, réservations de capacités, recrutement et formation, etc.) peut dégrader l'équilibre prévisionnel et, le cas échéant, remettre en cause la viabilité du projet. Ces derniers appellent ainsi à des règles de tarification stables, transparentes et annoncées avec un préavis suffisant, afin de réduire l'incertitude et d'établir un cadre propice à l'investissement.

L'Autorité recommande, premièrement, que l'État allonge la durée maximum du cycle tarifaire d'accès au réseau à cinq ans, via une évolution législative, à l'instar de ce que prévoit déjà le code des transports pour les gares de voyageurs³. À cet égard, elle rejoint les préconisations du rapport « Tarification et financement du réseau ferré national » remis par les inspections générales des finances (IGF) et de l'environnement et du développement durable (IGEDD) aux ministres chargés de l'économie et des transports, le 17 février 2024. L'Autorité considère toutefois qu'une telle évolution, pour être pleinement efficace sur le plan économique, suppose que les recommandations formulées dans ses divers avis soient bien mises en œuvre, afin que le modèle tarifaire de SNCF Réseau gagne en robustesse et lui permette d'approuver les péages ferroviaires pour une durée de cinq ans⁴.

² En Espagne, le montant réel de redevances acquitté par les entreprises ferroviaires pour les services librement organisés s'élève en 2023 à 7,5 €, auquel s'ajoutent, depuis 2021, des concours publics versés directement (ou indirectement via les entreprises ferroviaires) au gestionnaire d'infrastructure (voir Bilan France-Europe 2023 de l'ART (chapitre 2) pour la comparaison détaillée des niveaux de redevances d'accès en Europe – juin 2024).

³ L'article L. 2111-9-2 du code des transports prévoit que « [l]es redevances perçues pour la fourniture aux entreprises de transport ferroviaire de services en gare (...) peuvent être établies sur une période pluriannuelle ne pouvant pas excéder cinq ans ».

⁴ Le projet de loi-cadre relatif au développement des transports pourrait constituer, en ce sens, une première évolution positive : le projet, tel qu'adopté par le Sénat, prévoit ainsi, en son article 10, la possibilité d'une fixation pour quatre ans des redevances pour le cycle 2030-2033. À la date de finalisation du présent rapport, le projet de loi n'avait pas encore été examiné par l'Assemblée nationale.

Deuxièmement, s'agissant du niveau des redevances, l'Autorité continuera d'être attentive à l'évolution des péages dans le cadre de l'instruction des prochains DRR. Compte tenu du taux de couverture supérieur à 100 % des coûts complets de gestion de l'infrastructure par les redevances d'accès acquittées par les SLO (122 % en moyenne sur le cycle 2027-2029), l'Autorité estime, comme elle l'a indiqué dans son avis n° 2026-010 relatif à la fixation des redevances d'utilisation de l'infrastructure du réseau ferré national pour les horaires de service 2027 à 2029, qu'aucun péage unitaire applicable aux SLO ne devrait évoluer à un rythme supérieur à l'inflation, sauf à ce que le gestionnaire d'infrastructure démontre la soutenabilité de telles hausses. Par ailleurs, l'Autorité a souligné, dans le même avis, que « vu les niveaux et les taux de couverture des péages, toute modification du paysage fiscal ou réglementaire serait susceptible de remettre en cause l'appréciation de la soutenabilité des redevances applicables à ces services⁵ ».



Enfin, les nouveaux entrants ont salué la mise en place du dispositif de tarification négociée, qui permet de leur accorder des réductions temporaires des péages applicables, sous réserve de ne pas contrevenir aux principes applicables à la tarification de l'accès à l'infrastructure, afin d'accompagner leurs premières années d'exploitation et de faciliter leur montée en charge. Le droit européen et le droit national⁶ prévoient ainsi un mécanisme permettant à un candidat de négocier le niveau des redevances avec le gestionnaire de l'infrastructure, sous le contrôle du régulateur. Afin d'encadrer le recours à ce mécanisme, l'Autorité a adopté des lignes directrices⁷ précisant les modalités concrètes de sa mise en œuvre ainsi que son rôle dans le processus d'approbation de cette tarification négociée. Ainsi, cette négociation ne doit pas conduire à instaurer un traitement discriminatoire entre les entreprises ferroviaires qui utilisent des capacités de l'infrastructure. Seule une différence objective et temporaire de situation entre deux entreprises ferroviaires sur un même segment du marché aval des services de transport est susceptible de justifier la conclusion de tarifs négociés. Depuis 2022, l'Autorité s'est prononcée favorablement sur quatre négociations de tarification d'accès à l'infrastructure⁸.

⁵ Voir les considérations développées en section 3.3.2.1, notamment au point 121 : « Par ailleurs, l'Autorité souligne que la conclusion dégagée [...] ci-dessus en faveur de la soutenabilité des redevances appliquées aux SLO de voyageurs pour le cycle tarifaire 2027-2029 s'appuie sur les résultats des analyses issues de la mise en œuvre du modèle du « transporteur normatif » par SNCF Réseau. Elle précise que toute modification du paysage fiscal ou réglementaire qui affecterait les paramètres économiques ou financiers pris en compte dans ces analyses pourrait avoir pour effet de remettre en cause leurs résultats et, par suite, l'appréciation de l'Autorité quant à la soutenabilité des redevances en cause. »

⁶ L'article L. 2133-2 du code des transports, transposant l'article 56 paragraphe 6 de la directive 2012/34/UE.

⁷ 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.⁸ Avis n° 2022-036 du 17 mai 2022 relatif à la redevance de marché négociée entre SNCF Réseau et Trenitalia France pour accompagner le lancement de l'offre grande vitesse entre Paris et Lyon et entre Paris et Modane via Lyon, avis n° 2023-056 du 30 novembre 2023 relatif à la redevance de marché négociée entre SNCF Réseau et Renfe Viajeros pour accompagner le lancement des services de transport de voyageurs entre Marseille et Madrid et entre Lyon et Barcelone, avis n° 2023-064 du 21 décembre 2023 relatif à la redevance de marché négociée entre SNCF Réseau et Trenitalia France pour les services de transport de voyageurs à grande vitesse entre Paris et Lyon et entre Paris et Modane via Lyon pour la période du 10 décembre 2023 au 17 décembre 2024 inclus et avis n° 2025-045 du 27 mai 2025 relatif à la redevance de marché négociée entre SNCF Réseau et Trenitalia France pour le service de transport de voyageurs à grande vitesse entre Paris et Marseille pour la période du 1er juin 2025 au 31 mai 2028 inclus

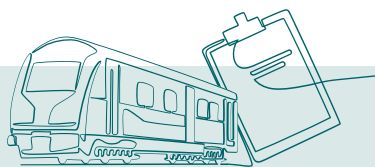
Ce mécanisme permet de tenir compte des surcoûts spécifiques supportés par les nouveaux entrants lors de l'accès au marché et de leur phase de montée en charge, marquée par des niveaux de trafic et des taux de remplissage progressivement croissants. Dans ce contexte, des réductions temporaires et objectivement justifiées peuvent contribuer à corriger des déséquilibres concurrentiels sans remettre en cause les principes d'orientation vers les coûts et de non-discrimination. En outre, ces dispositifs s'appliquent à des circulations nouvelles et génèrent des recettes additionnelles pour le gestionnaire d'infrastructure.



Des réductions temporaires et objectivement justifiées peuvent contribuer à corriger des déséquilibres concurrentiels sans remettre en cause les principes d'orientation vers les coûts et de non-discrimination

Dans ce cadre, et compte tenu des besoins élevés de visibilité exprimés par les nouveaux entrants ainsi que des contraintes économiques particulièrement fortes liées à l'entrée sur le marché, l'Autorité accueille favorablement la définition de trajectoires tarifaires négociées s'inscrivant dans un horizon pluriannuel allant au-delà d'une durée de trois ans⁹.

2 Des attentes subsistent quant à la disponibilité effective des capacités et à l'obtention de sillons internationaux



SNCF Réseau a déjà conclu

7 accords-cadres :

5 pour la ligne Paris-Lyon (Ilisto 1-4-6, SNCF Voyageurs, Trenitalia, Renfe et Claret), 1 pour la ligne Paris-Lille (Ilisto 1-4-6), et 1 pour la ligne Paris-Strasbourg (Ilisto 1-4-6)

Consciente des besoins de visibilité du secteur sur les conditions d'accès à l'infrastructure, l'Autorité avait recommandé dès 2022 le développement des accords-cadres pour offrir une visibilité pluriannuelle aux entreprises ferroviaires. Un accord-cadre constitue un engagement réciproque de commande et d'attribution de capacité sur plusieurs horaires de services et sur une plage horaire définie, adaptée aux besoins du service ferroviaire. En réponse à cette recommandation, SNCF Réseau a inscrit la possibilité de recourir à ce dispositif dans le DRR et le gestionnaire a conclu plusieurs accords-cadres de capacités sur le segment voyageurs¹⁰.

⁹ Elle rappelle toutefois – comme elle a déjà eu l'occasion de le préciser dans son avis n° 2025-045 du 27 mai 2025 – que son avis conforme sur les accords de tarification négociée ne peut porter que sur les redevances rendues exécutoires dans le cadre du cycle de tarification pluriannuelle applicable au moment de sa délibération. En conséquence, les réductions tarifaires négociées ne peuvent être approuvées que pour la période couverte par ce cycle, sans préjuger des conditions qui seraient applicables au-delà de la période tarifaire formellement approuvée.

¹⁰ En 2024, trois accords-cadres ont été conclus entre SNCF Réseau et la société Ilisto 1-4-6, filiale de la société Kevin Speed concernant les lignes à grande vitesse Paris-Lyon, Paris-Lille et Paris-Strasbourg. Pour la ligne Paris-Lyon, SNCF Réseau a conclu quatre autres accords-cadres, en 2025, avec les sociétés SNCF Voyageurs, Trenitalia France, Renfe Viajeros (auquel Renfe Viajeros a toutefois mis fin en avril 2026 à la suite de l'annonce de la suspension de ses projets de développement de nouvelles liaisons en France) et Claret. Ces accords-cadres font l'objet d'un avis simple de l'Autorité qui reste attentive à la transparence de cet outil vis-à-vis des entreprises ferroviaires.

Les opérateurs considèrent que les accords-cadres constituent un progrès notable pour sécuriser des trajectoires de capacité ; ils relèvent toutefois que la mise en œuvre pratique devra être évaluée dans la durée, notamment s'agissant de la mise à disposition effective des capacités réservées en raison des travaux réalisés sur le réseau. La qualité, la disponibilité et la planification des travaux demeurent des points de vigilance qui pèsent sur la fiabilité commerciale. Les opérateurs soulignent des difficultés persistantes de visibilité (absence de préavis suffisant) et de concertation sur les travaux, qui pèseraient sur la régularité, la vitesse commerciale et les coûts d'exploitation (rames et équipes immobilisées, reprogrammations, etc.).

Par ailleurs, sur les relations internationales, en particulier, les opérateurs soulignent que la commande de sillons cohérents reste difficile faute de coordination « de bout en bout ». La planification des sillons internationaux reste insuffisamment coordonnée entre les gestionnaires d'infrastructure européens, ce qui limite la fluidité et la fiabilité des dessertes transfrontalières. Les opérateurs auditionnés soulignent la difficulté à obtenir des sillons cohérents de bout en bout sur plusieurs réseaux nationaux, du fait de calendriers de construction non harmonisés et de priorités parfois divergentes entre gestionnaires. Ces obstacles nuisent à la performance opérationnelle, à la régularité des services et à la viabilité économique des liaisons internationales à grande vitesse.

Le règlement européen sur l'utilisation des capacités ferroviaires vise notamment à lever ces difficultés¹¹. L'objectif poursuivi est de favoriser une gestion plus efficiente et efficace des capacités de l'infrastructure ferroviaire et du trafic ferroviaire au sein de l'Union européenne. Ce texte doit permettre de créer un réseau européen des gestionnaires de l'infrastructure¹² (ENIM¹³), chargé notamment d'assurer une meilleure coordination entre les gestionnaires d'infrastructure concernant l'attribution de sillons « de bout en bout ». Le règlement prévoit ainsi¹⁴ que l'ENIM établisse un « one-stop shop » permettant aux candidats de faire des demandes de sillons multi-réseaux en un seul endroit et en une seule opération. L'Autorité sera attentive à la création de ce réseau des gestionnaires d'infrastructure et au rôle qu'il jouera pour garantir une attribution cohérente de sillons internationaux.

Outre l'instauration d'un one-stop shop, l'Autorité recommande d'instaurer un système de coordination tarifaire de type « calling party pays »¹⁵, dans lequel un seul gestionnaire d'infrastructure (par exemple celui du pays de départ) perçoit les redevances d'accès pour le compte de l'ensemble des gestionnaires d'infrastructure concernés. L'intérêt principal d'un tel système est de simplifier les démarches des entreprises ferroviaires en évitant qu'elles aient à s'acquitter séparément des redevances auprès de plusieurs gestionnaires. L'Autorité a déjà porté cette recommandation dans les propositions d'évolution de la réglementation européenne récemment formulées à l'attention de la Commission européenne, du Parlement européen et du Conseil, visant à permettre à la régulation économique de contribuer plus efficacement aux objectifs de la politique des transports¹⁶. Sa concrétisation nécessiterait une évolution de la réglementation européenne, et ses conditions d'application devront permettre de garantir la sécurisation des recettes des différents gestionnaires d'infrastructure.

¹¹ Règlement du Parlement européen et du Conseil sur l'utilisation des capacités de l'infrastructure ferroviaire dans l'espace ferroviaire unique européen, modifiant la directive 2012/34/UE et abrogeant le règlement (UE) n° 913/2010 (procédure 2023/0271/COD).

¹² Ce nouveau réseau regroupera deux réseaux de gestionnaires d'infrastructure préexistants : la plateforme Platform of Rail Infrastructure Managers in Europe (PRIME) et l'association RailNet Europe (RNE)

¹³ European Network of Infrastructure Managers

¹⁴ Article 62(5) du projet de règlement, dans sa rédaction issue de l'accord trouvé en trilogue fin 2025.

¹⁵ Le calling party pays (« l'appelant paie ») est un modèle de paiement utilisé en téléphonie, en particulier sur les marchés de la téléphonie mobile, selon lequel le coût total d'un appel est pris en charge par l'appelant (la partie qui appelle) et non par le destinataire (la partie appelée).

¹⁶ « Pour un cadre européen de régulation des transports au service de mobilités durables », Autorité de régulation des transports, octobre 2025.

3 La maintenance du matériel roulant constitue un enjeu stratégique dont l'accès reste complexe pour les nouveaux entrants

3.1 La mobilisation des capacités existantes et le développement de nouvelles capacités de maintenance doivent être encouragés

En parallèle de l'acquisition du matériel roulant, les nouveaux entrants doivent sécuriser les conditions de sa maintenance, maillon essentiel de l'exploitation ferroviaire. La maintenance conditionne la fiabilité du service, la sécurité des circulations et la maîtrise des coûts. Sa définition implique à la fois le choix de l'acteur chargé des opérations et l'identification d'un site adapté, dans un contexte où les capacités disponibles reposent encore principalement sur les sites gérés par l'opérateur historique.

S'agissant du choix d'un prestataire de maintenance, les nouveaux entrants recourent majoritairement à des contrats de maintenance conclus avec les constructeurs. Cette formule, aujourd'hui la plus répandue, consiste à confier l'entretien du matériel à l'industriel lors de l'achat des rames, dans le cadre de contrats de long terme (10 à 15 ans). Elle offre des garanties en matière de fiabilité technique et de disponibilité, mais peut renchérir le coût global sur le cycle de vie et limite la marge de manœuvre opérationnelle des entreprises ferroviaires.

D'autres opérateurs privilégient l'internalisation de la maintenance pour conserver la maîtrise de leurs opérations. Cette option permet de garder la maîtrise de la planification des opérations et des immobilisations, la maintenance étant étroitement imbriquée avec la gestion quotidienne des circulations et des plans de transport.

Le recours à SNCF Voyageurs pour la réalisation de prestations de maintenance, dans le cadre de l'offre référence de maintenance (ORM) encadrant l'accès à ces sites et aux prestations qui y sont réalisées, demeure une solution envisagée seulement en dernier ressort par les nouveaux entrants. Le recours à des prestations dispensées par SNCF Voyageurs dans le cadre de l'ORM, approuvée par l'Autorité, constitue à date une option peu mobilisée par les nouveaux entrants. Elle suppose que le matériel soit déjà connu de l'opérateur historique, que des capacités soient disponibles dans les technicentres¹⁷ concernés, et que SNCF Voyageurs soit en mesure de garantir des délais d'intervention compatibles avec les exigences d'exploitation. Les entreprises ferroviaires soulignent surtout leur réticence à dépendre d'un concurrent direct pour leurs opérations de maintenance et à devoir lui transmettre des données techniques sensibles sur les rames. Elles soulignent également le manque de visibilité sur l'évolution des tarifs de ces prestations, l'ORM de SNCF Voyageurs n'étant à ce jour approuvée par l'Autorité que pour une durée de deux ans.



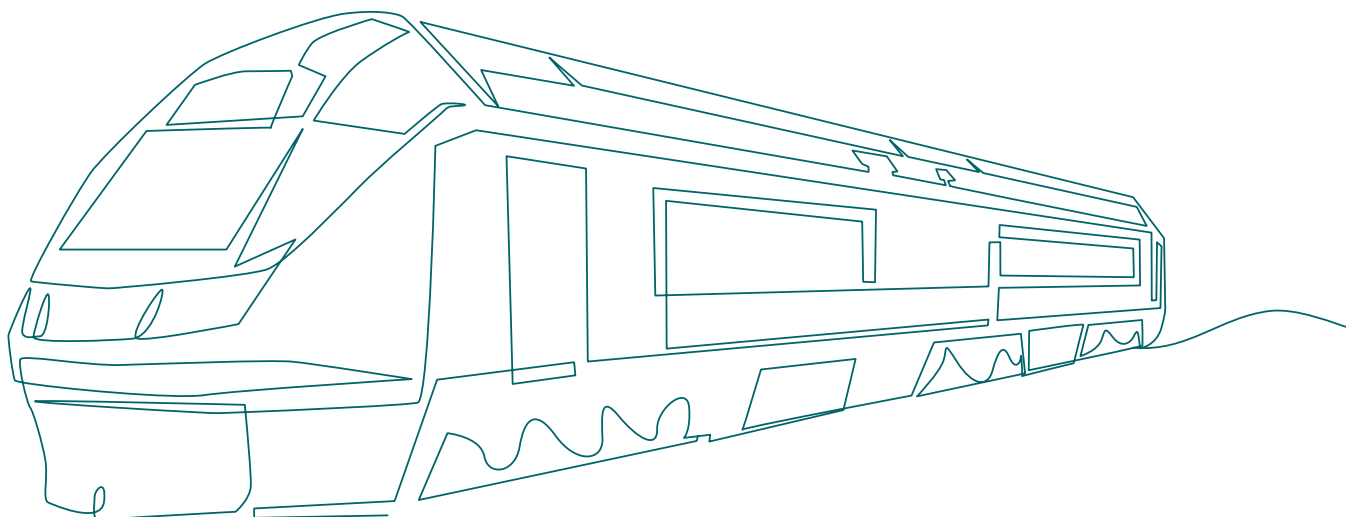
Aujourd'hui, les nouveaux entrants préfèrent confier l'entretien du matériel roulant à l'industriel lors de l'achat des rames, dans le cadre de contrats de long terme (10 à 15 ans)

¹⁷ Centre d'entretien (ou ensemble de centres d'entretien) principalement dédié à la réalisation d'opérations de maintenance courante et de nettoyage.

Le choix du lieu de maintenance constitue quant à lui l'un des principaux défis rencontrés par les nouveaux entrants. L'accès aux technicentres de SNCF Voyageurs dans le cadre de l'ORM pour « compte propre » — c'est-à-dire sans recourir aux prestations de maintenance de SNCF Voyageurs — demeure à ce stade limité, en raison en particulier (i) de l'absence de visibilité sur les capacités disponibles, tant à court terme que sur une période pluriannuelle, (ii) de l'absence d'un dispositif permettant de contractualiser, sur plusieurs années, la réservation de capacités¹⁸, (iii) de la réticence de certains opérateurs à l'exercice de la maintenance en non-activité, c'est-à-dire dans un contexte où plusieurs opérateurs réalisent simultanément, avec des personnels distincts, leurs opérations de maintenance au sein d'un même technicentre. Cette incertitude compromet la sécurisation des modèles économiques, alors même que la maintenance constitue un élément clé de la viabilité financière des projets.

Avec le développement de multiples projets SLO, les premières sollicitations d'accès en compte propre devraient émerger, et les nouveaux entrants expriment un besoin croissant de visibilité sur les capacités effectivement disponibles et réservables dans les différents centres. Les besoins identifiés à date correspondent principalement à l'accès aux installations extérieures pour du remisage et la réalisation d'opérations régulières de maintenance légère, les demandes d'accès aux installations intérieures paraissant plus rares. La faculté d'accès aux technicentres pour des besoins ponctuels de réparation est également exprimée comme un besoin. Certains technicentres sont particulièrement recherchés en raison de leur position géographique stratégique — par exemple le technicentre du Landy, identifié comme un site clé pour le développement de nouveaux services sur l'axe Paris-Londres.

Certains opérateurs étrangers, tels que Trenitalia ou Renfe, assurent temporairement la maintenance de leurs rames dans leurs sites d'origine. Cette solution permet de lancer rapidement l'exploitation des liaisons transfrontalières, mais elle se heurte à des contraintes logistiques : allongement des trajets, immobilisation des rames et surcoûts liés à la distance.



¹⁸ Depuis l'horaire de service 2024, l'ORM de SNCF Voyageurs a introduit la possibilité d'une mise à disposition de voies dédiées à un candidat, pour des opérations de maintenance légère, lorsque les capacités disponibles au sein d'un technicentre le permettent. Dans son avis n° 2025-082 du 13 novembre 2025 relatif à l'ORM de SNCF Voyageurs pour les horaires de service 2026 et 2027, l'Autorité a toutefois souligné le caractère peu transparent et potentiellement discriminatoire du dispositif tel que prévu par SNCF Voyageurs et a formulé plusieurs recommandations visant à résoudre les problèmes identifiés.

La création d'ateliers dédiés en France constitue une solution plus pérenne, mais elle demeure difficilement accessible aux nouveaux entrants en raison des délais et des investissements qu'elle requiert. L'implantation d'un centre d'entretien permettant d'assurer l'ensemble des opérations de maintenance courante d'exploitation de trains nécessite un investissement initial très important qui, en l'absence d'économies d'échelle, peut s'avérer non viable économiquement dans le cadre d'une phase de développement de nouveaux services ferroviaires. De plus, l'implantation d'une installation 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. Elle implique également des délais importants, liés à l'identification et à l'acquisition du foncier, aux travaux de raccordement du terrain au réseau ferré national, ou encore aux procédures administratives nécessaires à la mise en service du site.

De nouveaux modèles émergent néanmoins, portés par des investisseurs privés. Des projets d'installations de maintenance « ouvertes » voient le jour, à l'image du centre de Marcheprie, développé par LISEA, qui permettra notamment l'entretien des matériels roulants de Velvet (ex-Proxima). Financé sur fonds privés et accessible à l'ensemble des entreprises ferroviaires, ce site constitue une première en France et illustre l'émergence progressive d'une offre plus diversifiée et concurrentielle.

Afin d'accompagner la création de nouveaux sites de maintenance, l'Autorité rappelle qu'elle a adopté des lignes directrices pour la détermination des redevances d'accès à ces nouvelles installations de maintenance, afin d'accroître la prévisibilité des recettes attendues par les investisseurs et de faciliter la réalisation de tels projets. Dans le cadre de sa décision n° 2025-074 du 18 septembre 2025, l'Autorité précise le cadre selon lequel elle appréciera, dans l'exercice de son office, les redevances d'accès aux installations d'entretien du matériel roulant pour le transport ferroviaire de voyageurs créées ex nihilo (« greenfield »), et aux prestations régulées qui y sont fournies, à droit constant, en garantissant l'égalité de traitement, la transparence, la non-discrimination et l'orientation vers les coûts. Elle vise ainsi à établir un cadre transparent, prévisible et non discriminatoire pour sa pratique régulatoire, explicite pour les usagers, mais également sécurisé pour les investisseurs, afin de permettre la mobilisation des capitaux nécessaires à la réalisation des projets.

Les constats qui précèdent mettent en évidence la nécessité d'agir simultanément sur la mobilisation des capacités existantes et sur le développement de nouvelles capacités de maintenance.

L'Autorité recommande ainsi :

- › à **SNCF Voyageurs, d'étudier la faisabilité d'un mécanisme d'engagement pluriannuel d'utilisation des sites de maintenance**¹⁹ ;
- › à **SNCF Voyageurs, de publier des études de capacité sur les sites de maintenance accueillant régulièrement des matériels roulants exploités dans le cadre de services librement organisés.** Comme elle l'a indiqué dans le cadre de l'avis n° 2025-082 précité, l'Autorité recommande que SNCF Voyageurs s'engage dans une démarche d'évaluation des capacités disponibles et d'identification des pistes d'optimisation de leur usage sur l'ensemble des sites concernés, en vue de la publication de ces capacités.

¹⁹ Recommandation formulée dans le cadre de l'avis n° 2025-082 du 13 novembre 2025 relatif à l'ORM de SNCF Voyageurs pour la période 2026-2027



Ces études devraient permettre d'objectiver les capacités disponibles sur les installations stratégiques et d'identifier les leviers permettant d'en libérer, à l'image des travaux menés par le régulateur britannique (ORR) sur le site de Temple Mills à Londres. L'Autorité souligne à cet égard que les deux études actuellement conduites par SNCF Voyageurs sur la capacité disponible au sein des technicentres TGV du Landy et TER Sud Hauts-de-France, d'une part, et des Technicentres TGV Atlantique et TER Bretagne, d'autre part, constituent une première étape importante. Ces études, qui s'appuient sur les usages actuels et projetés tant pour les SLO que pour les services conventionnés, doivent améliorer la visibilité sur les capacités mobilisables au bénéfice tant des entreprises ferroviaires souhaitant accéder au marché que des autorités organisatrices souhaitant développer leurs offres. Les résultats de ces deux études sont attendus d'ici à la fin de l'année 2026 ;

► à SNCF Réseau, d'adopter une démarche proactive pour favoriser le développement de nouvelles installations de maintenance²⁰, en améliorant la transparence sur le foncier disponible et les conditions de raccordement au réseau ferré national, en identifiant des sites stratégiques susceptibles d'accueillir de telles infrastructures et, le cas échéant, en facilitant la mise

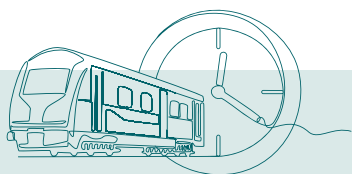
à niveau d'installations existantes afin de permettre le remisage et la réalisation d'opérations de maintenance légère. L'Autorité invite également SNCF Réseau à clarifier et à rendre plus attractives les modalités techniques – y compris les délais de réalisation – et financières de raccordement afin de renforcer l'intérêt économique de ces projets et de soutenir la diversification de l'offre de maintenance au bénéfice du bon fonctionnement du système ferroviaire. L'Autorité relève avec intérêt les engagements pris récemment dans le programme de travail élaboré par SNCF Réseau, qui s'articule autour de quatre chantiers principaux : (i) un diagnostic des risques et des besoins émergents, (ii) l'appui aux nouveaux entrants en recherche de foncier pour la construction de nouveaux ateliers de maintenance, (iii) l'approfondissement des conditions de raccordement des installations de service et des adaptations éventuellement nécessaires de l'infrastructure, en lien avec de nouveaux services, et (iv) la poursuite des travaux sur la tarification des installations de service et sur l'amélioration de la qualité offerte.

Elle accueille également favorablement la démarche envisagée par la DGITM, mise en avant dans sa réponse à la consultation des parties prenantes sur le présent rapport, dans laquelle elle envisage que des travaux soient confiés à SNCF Réseau portant, d'une part, sur une analyse des délais d'ingénierie et de réalisation des nouveaux sites de maintenance, d'autre part, sur l'élaboration de schémas directeurs des installations de maintenance pour les grandes agglomérations. Ces schémas auraient vocation à anticiper, dans ces zones particulièrement recherchées par les nouveaux entrants et où le foncier ferroviaire est limité, les besoins et les capacités de maintenance, afin de permettre une répartition plus transparente et équilibrée des ressources entre opérateurs.

²⁰ Cf. avis n° 2026-011 relatif au document de référence du réseau (DRR) pour l'horaire de service 2027.

3.2 La régulation des installations de maintenance pourrait être adaptée

La France se distingue des autres pays européens par un contrôle *ex ante* des tarifs d'accès aux installations de service, destiné à sécuriser l'ouverture du marché ferroviaire. Alors que le cadre juridique européen n'impose qu'un contrôle *ex post*, la France a choisi de conférer au régulateur un pouvoir d'avis conforme *ex ante* systématique sur les tarifs des installations de service et des prestations régulées, afin de garantir l'équité du jeu concurrentiel dans un secteur marqué par une ouverture tardive du marché du transport ferroviaire et une forte intégration verticale autour de l'opérateur historique.



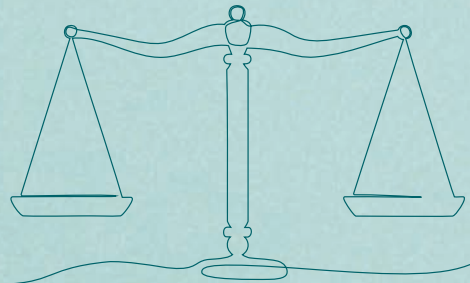
La régulation *ex ante* pourrait être maintenue uniquement quand la situation concurrentielle le justifie, soit pour les installations de service exploitées par SNCF Voyageurs (hors sociétés dédiées attributaires de services conventionnés) et SNCF Réseau

Dans le domaine des SLO, le maintien d'une régulation *ex ante* demeure pleinement justifié essentiellement s'agissant des installations de maintenance des matériels roulants à grande vitesse exploitées par l'opérateur historique. La situation de monopole de fait d'un opérateur verticalement intégré, présent à la fois sur le marché amont de l'accès aux centres de maintenance et sur le marché aval de la fourniture de services de transport, justifie le maintien d'un avis conforme *ex ante* systématique sur les conditions tarifaires d'accès à ces installations stratégiques, afin de garantir qu'elles demeurent compatibles avec l'émergence d'une concurrence effective. De même, la régulation *ex ante* doit être maintenue pour les installations de service exploitées par SNCF Réseau, dont le caractère stratégique pour l'exploitation ferroviaire impose le maintien d'un contrôle *a priori* des conditions tarifaires d'accès. En revanche, pour les installations de maintenance grande vitesse exploitées par d'autres opérateurs de services de transport ferroviaire de

voyageurs, le maintien d'une régulation *ex ante* n'apparaît pas indispensable. Certaines installations pourraient en effet, à l'avenir, être exploitées par des entreprises ferroviaires nouvelles entrantes sur le marché français des services librement organisés, susceptibles par ailleurs d'être en position dominante sur un autre marché national ou d'appartenir à une entreprise verticalement intégrée, à l'instar de SNCF Voyageurs. Toutefois, en dépit de leur présence potentielle à la fois sur le marché amont de l'accès aux centres de maintenance et sur le marché aval de la fourniture de services de transport, ces opérateurs ne disposeraient pas de position dominante sur le marché français des prestations de maintenance.



Afin de garantir une régulation proportionnée, il est recommandé de faire évoluer le droit français pour concentrer l'intervention ex ante du régulateur sur les seules installations de maintenance dont la situation concurrentielle le justifie, soit les installations exploitées par SNCF Voyageurs (hors sociétés dédiées attributaires de services conventionnés) — compte tenu de la position dominante actuelle, héritée du monopole historique, dont bénéficie cette société, en particulier sur le segment des services librement organisés — **et les installations de service de SNCF Réseau, tout en allégeant les obligations pesant sur les autres segments (cf. volets 1.2 et 5 du présent rapport).**



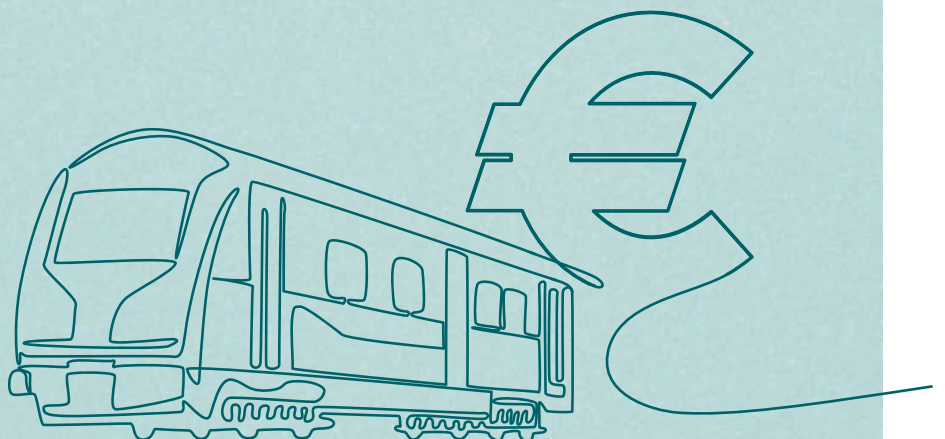
Une telle régulation ex ante permet d'assurer le bon fonctionnement concurrentiel d'un marché historiquement organisé autour d'un monopole public, tout en apportant pour les installations concernées de SNCF Voyageurs et SNCF Réseau, une sécurité juridique renforcée grâce à l'intervention préalable du régulateur qui limite, sans l'exclure, le risque de procédures ex post auxquelles elles sont davantage exposées au regard de leur situation concurrentielle. Les filiales du groupe ferroviaire historique sont en effet plus susceptibles d'être concernées par des procédures ex post que d'autres gestionnaires d'installations de service, compte tenu notamment de l'ampleur du parc d'installations concernées, de leur maillage territorial, de leur position sur les marchés aval et du caractère structurant de ces installations pour l'accès au marché. De telles procédures peuvent en outre emporter des enjeux financiers significatifs eu égard à la position de ces sociétés sur les marchés concernés.

Les autres exploitants d'installations de service demeureraient pleinement soumis aux obligations d'accès prévues par le droit européen, notamment celles consistant à garantir un accès équitable, transparent et non discriminatoire aux installations et aux services associés, ainsi qu'à publier (gratuitement) une description des installations précisant les conditions techniques, opérationnelles et tarifaires d'accès.

L'Autorité conserverait en outre l'ensemble de ses pouvoirs de contrôle et d'intervention ex post prévus par les textes européens et nationaux pour assurer le respect de ces obligations. Ces derniers peuvent être exercés dans le cadre d'une procédure de règlement de différend ou, à l'initiative d'un tiers ou de l'Autorité elle-même, d'une procédure de recherche et constatation de manquement et, le cas échéant, d'une procédure en sanction. Ils permettent de garantir le respect effectif des obligations de transparence et de non-discrimination applicables à l'accès aux installations de service, même en l'absence d'intervention *ex ante* de l'Autorité. Afin d'assurer une sécurité juridique maximale pour l'ensemble des gestionnaires d'installations de service, elle pourrait adopter des lignes directrices précisant les modalités selon lesquelles elle apprécierait la conformité des offres d'accès des gestionnaires d'installations de service aux obligations posées par les textes, à l'instar de celles qu'elle a déjà adoptées dans le cadre de projets « *greenfield* » en septembre 2025²¹.

Parallèlement à cette modulation de l'intensité de la régulation, les règles de la régulation tarifaire pourraient être renforcées pour les segments qui demeurent insuffisamment concurrentiels. Le cadre juridique actuel repose essentiellement sur une logique de couverture des coûts en autorisant la facturation de redevances n'excédant pas le coût de la prestation majorée d'un bénéfice raisonnable, sans préciser la nature des coûts de référence. En l'absence de pression concurrentielle, cette approche n'incite pas les exploitants à optimiser leur organisation industrielle et peut conduire à la persistance d'excédents organisationnels supportés in fine par les usagers. L'inscription explicite de la référence aux coûts d'un opérateur efficace renforcerait l'action du régulateur en matière de prévention des rentes au bénéfice des opérateurs de services de transport ferroviaire et alignerait le cadre ferroviaire sur les pratiques en vigueur dans d'autres secteurs régulés, tels que l'énergie ou les communications électroniques, où ce principe est généralisé. Cette évolution s'inscrit dans la continuité des progrès significatifs accomplis par SNCF Voyageurs dans l'élaboration de ses offres de référence de maintenance, tels qu'identifiés lors de l'examen des différentes ORM par l'Autorité, et vise à consolider cette dynamique dans un cadre incitatif et pérenne.

L'Autorité recommande d'introduire explicitement dans le droit national la référence aux coûts d'un « opérateur efficace » pour la tarification de l'accès aux installations de service et des prestations régulées associées.



²¹ <https://www.utorite-transport.fr/wp-content/uploads/2025/09/decision-n2025-074vnc.pdf>

3.3 L'organisation de la maintenance de SNCF Voyageurs pourrait évoluer afin de renforcer les incitations à l'investissement et au développement de prestations pour des tiers

L'ouverture du marché modifie l'environnement dans lequel s'inscrivent les activités de maintenance de SNCF Voyageurs. Historiquement intégrées au sein d'un opérateur unique exerçant à la fois des activités de transport et des activités de maintenance, ces activités s'inscrivaient dans un modèle intégré cohérent avec une situation monopolistique. Dans ce nouveau contexte, l'intégration actuelle des activités de maintenance au sein de SNCF Voyageurs peut apparaître insuffisamment lisible. La maintenance constitue aujourd'hui une activité industrielle à part entière, reposant sur des actifs spécifiques, des investissements lourds et des compétences techniques distinctes.

Cette situation peut limiter, pour l'opérateur historique – pourtant détenteur de l'essentiel des capacités de maintenance – l'incitation à investir dans de nouvelles capacités et à mettre en œuvre une organisation optimisée permettant d'améliorer le fonctionnement des installations existantes et, le cas échéant, de libérer de la capacité pour des tiers.

Dans un contexte où le développement de nouvelles capacités, notamment pour les matériels à grande vitesse, constitue un enjeu structurant pour l'ouverture effective du marché, la capacité à identifier clairement le rendement économique associé aux actifs de maintenance devient déterminante. L'appréciation d'un coût moyen pondéré du capital au seul périmètre des activités de maintenance pourrait, à cet égard, renforcer le caractère incitatif du cadre économique applicable à ces investissements pour l'opérateur historique.



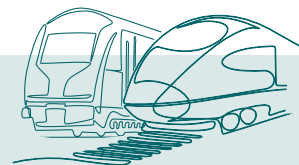
La maintenance constitue aujourd'hui une activité industrielle à part entière,
reposant sur des actifs spécifiques,
des investissements lourds et des
compétences techniques distinctes



L'Autorité recommande à SNCF Voyageurs d'examiner l'opportunité d'une filialisation de ses activités de maintenance qui pourrait renforcer les incitations à investir. Une telle évolution n'apparaît pas incompatible avec le maintien d'une forte imbrication industrielle entre maintenance et exploitation pour SNCF Voyageurs, qui demeure nécessaire au bon fonctionnement du système ferroviaire. Elle aurait pour avantages à la fois d'encourager SNCF Voyageurs à investir dans une activité économique profitable, fondée sur des coûts parfaitement identifiés et un modèle économique autonome, le tout allant dans un sens favorable à l'ouverture du marché du transport ferroviaire.

4 Les obligations en matière d'indépendance des gestionnaires d'infrastructures essentielles (réseau et gares) pourraient encore être renforcées

Les entreprises ferroviaires font état de réserves quant à l'effectivité de l'indépendance de SNCF Réseau, en ce compris sa filiale SNCF Gares & Connexions, vis-à-vis de l'opérateur historique. Selon les opérateurs auditionnés, des risques de biais informationnels (accès privilégié aux données, délais de réponses), décisionnels (arbitrages concernant l'attribution des capacités disponibles, priorisation des travaux) ou commerciaux dans les gares (conditions d'accès aux locaux disponibles, compatibilité des systèmes d'information avec des formats tiers) par rapport à l'opérateur ferroviaire historique demeurent insuffisamment maîtrisés. Pour que de nouveaux acteurs s'engagent et investissent en SLO, les garanties d'indépendance doivent être renforcées — dans un contexte où le financement du gestionnaire d'infrastructure repose encore pour partie sur la contribution décisive de l'opérateur historique au fond de concours que verse l'État au gestionnaire du réseau.



La garantie apportée à l'exercice indépendant de ses missions et fonctions par le gestionnaire de l'infrastructure doit permettre, dans un cadre juridique unifié, de créer ou de renforcer la confiance des nouveaux entrants

Dans un rapport, publié en octobre 2024²², l'Autorité avait rappelé les faiblesses du code de bonne conduite adopté par SNCF Réseau en 2020 et l'absence d'organisation et de procédure interne destinées à accompagner sa mise en œuvre et à assurer son respect par les agents de SNCF Réseau. Elle avait formulé plusieurs recommandations pour inciter SNCF Réseau à mettre en place un tel dispositif d'accompagnement et de contrôle.

Par ailleurs, l'Autorité a relevé que les obligations qui s'imposent à SNCF Réseau, et dans certains cas aux autres entités du groupe SNCF, n'étaient pas suffisantes pour diffuser une culture de l'indépendance et garantir effectivement cette dernière au sein des gestionnaires d'infrastructures essentielles. Ainsi, elle a émis des recommandations visant à renforcer le cadre juridique relatif aux garanties d'indépendance attachées aux infrastructures essentielles.

En 2025, l'Autorité a constaté des avancées significatives de la part de SNCF Réseau sur les garanties d'indépendance, tout en formulant des attentes précises pour la poursuite de ces progrès. Dans son avis n° 2025-068 du 9 septembre 2025 sur les projets de nouveau code de bonne conduite et de dispositif de conformité interne en assurant le respect²³, l'Autorité a souligné que ces deux référentiels²⁴ constituaient des avancées notables, illustrant la démarche proactive et volontariste du gestionnaire d'infrastructure en matière d'indépendance. Elle a notamment relevé que l'environnement de contrôle, qui institue en particulier un nouveau comité d'éthique des affaires composé de personnes extérieures à SNCF Réseau ayant vocation à éclairer l'entreprise sur les décisions structurantes en matière d'indépendance, apparaît robuste et innovant.

²² Rapport : Le code de bonne conduite et l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure SNCF Réseau, octobre 2024.

²³ Avis n° 2025-068 du 9 septembre 2025.

²⁴ L'article L. 2122-4-1-1 du code des transports impose au gestionnaire d'infrastructure d'adopter un code de bonne conduite, réunissant « les mesures prises pour prévenir toute influence décisive d'une autre entité de l'entreprise verticalement intégrée sur les décisions qu'il prend en ce qui concerne les fonctions essentielles [...] ». Le dispositif de conformité mis en place par SNCF Réseau a pour objet de garantir le bon déploiement des règles du code de bonne conduite, en précisant, notamment, la gouvernance dédiée à l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure et en détaillant, en particulier, la méthode permettant d'identifier et suivre les salariés chargés des fonctions essentielles, les conditions matérielles garantissant leur indépendance, les conditions de diffusion des règles applicables ou encore les plans de formation des salariés.



L'Autorité considère que l'indépendance – effective, mais aussi perçue – de SNCF Réseau et de SNCF Gares & Connexions est une condition sine qua non pour créer la confiance indispensable dans le système ferroviaire, et inciter des entreprises ferroviaires à proposer de nouveaux services sur le marché français et à consentir aux investissements nécessaires à cette fin. Si cette notion d'indépendance du gestionnaire d'infrastructure doit s'appréhender prioritairement sur un plan fonctionnel – sans affecter nécessairement les liens organiques entre les entités du groupe SNCF –, l'Autorité considère néanmoins que l'indépendance du gestionnaire de l'infrastructure ne se divise pas : elle doit s'appréhender de manière globale afin de couvrir l'ensemble des fonctions affectant directement ou indirectement le processus d'accès à l'infrastructure.

C'est pourquoi, même si les textes ne l'imposent pas, elle recommande que les garanties d'indépendance soient étendues, au-delà des seules fonctions essentielles – la tarification et l'attribution de sillons –, aux autres fonctions stratégiques commandant l'accès à l'infrastructure à savoir (i) la gestion opérationnelle des circulations et la programmation des travaux opérées par SNCF Réseau et (ii) la tarification de l'accès aux gares et la programmation des travaux en gares opérées par le gestionnaire unifié des gares, SNCF Gares & Connexions (cf. avis du 9 septembre 2025 précité).

Au-delà de cette extension du champ des garanties d'indépendance, l'Autorité poursuivra par ailleurs le suivi rapproché de la mise en œuvre du code de bonne conduite et du dispositif de conformité associé, en vue de sécuriser la neutralité des décisions des gestionnaires d'infrastructures essentielles et de renforcer la confiance des nouveaux entrants dans les conditions et les modalités d'exercice des missions et des fonctions décisives pour l'accès aux infrastructures du réseau.

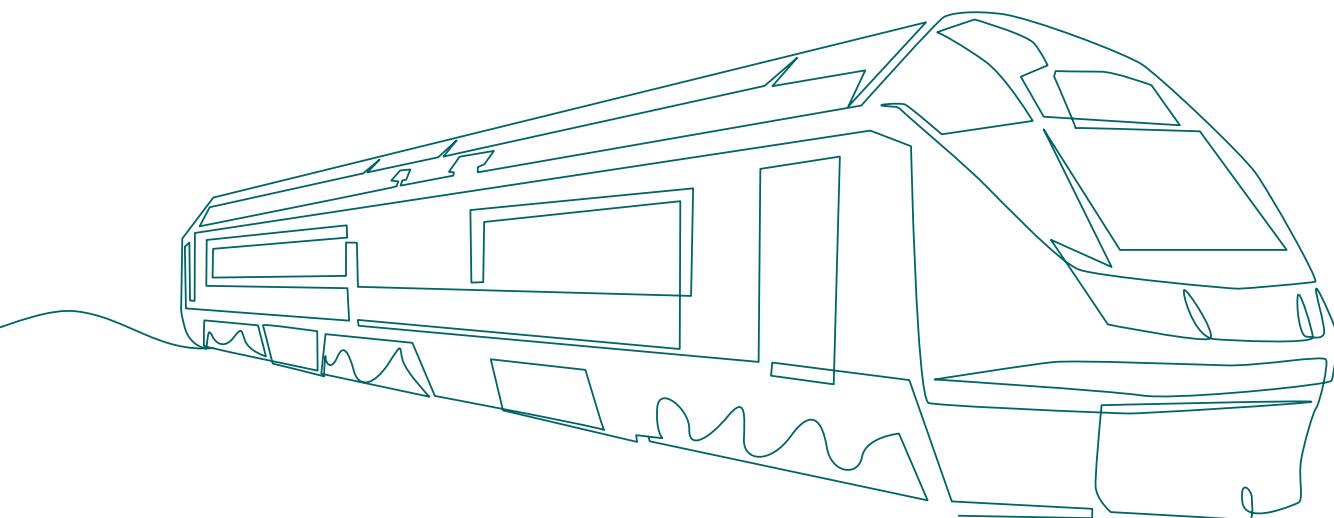
La garantie apportée à l'exercice indépendant de ces missions et fonctions doit permettre, dans un cadre juridique unifié, de créer ou de renforcer la confiance des nouveaux entrants dans leur capacité à bénéficier d'un accès transparent, équitable et non discriminatoire aux infrastructures essentielles, sans subir d'influence de la part de l'entreprise verticalement intégrée.

5 L'accès aux matériels roulants ferroviaires aptes à la grande vitesse en France, ainsi que la distribution et l'intégration des offres sont des freins majeurs au développement de nouveaux services

Ces deux freins spécifiques, identifiés de manière récurrente par les acteurs auditionnés, font l'objet de développements spécifiques dans des parties dédiées de la présente étude : le volet n° 3 pour le matériel roulant et le volet n° 4 pour la distribution et le parcours voyageurs.

L'accès aux matériels roulants aptes à la grande vitesse est en effet systématiquement identifié par les acteurs comme l'un des principaux freins au développement des SLO. Les entreprises ferroviaires auditionnées soulignent en particulier le coût très élevé des rames, la faiblesse du marché de la location, l'absence d'un véritable marché de l'occasion et, surtout, les délais longs et incertains d'acquisition, d'homologation et de mise en service qui compliquent la sécurisation des projets et des calendriers commerciaux. Ces contraintes rendent difficile la constitution de parcs de taille suffisante pour assurer une offre viable et fiable.

La visibilité commerciale, la vente de billets combinés et la gestion de l'après-vente constituent également des enjeux déterminants pour le développement des SLO, régulièrement mis en avant par les acteurs. Or, la non-distribution des offres alternatives sur les principales plateformes, les difficultés à proposer des parcours de bout en bout entre SLO, TER et TET, ainsi que l'absence de règles communes en matière de correspondances et de service après-vente limitent la visibilité de l'offre et la capacité des nouveaux entrants à atteindre une masse critique de clientèle.



6 Récapitulatif des recommandations à court (CT) et moyen terme (MT)

A1 ▶ Faire de la tarification de l'accès aux infrastructures un levier de l'ouverture du marché et de l'aménagement du territoire

| N° | Recommandation | Destinataire(s) | Échéance |
|-----|--|-----------------|----------|
| 2.1 | Allonger la durée maximum pour le cycle tarifaire des redevances d'accès au réseau | État | CT |

A3 ▶ Renforcer l'accès aux installations de service existantes et favoriser la création de nouvelles

| N° | Recommandation | Destinataire(s) | Échéance |
|-----|---|-----------------|----------|
| 2.2 | Étudier la faisabilité d'un mécanisme d'engagement pluriannuel d'utilisation des sites de maintenance | SNCF Voyageurs | MT |
| 2.3 | Élargir l'évaluation de la capacité disponible et l'identification des pistes d'optimisation de son usage à l'ensemble des sites accueillant régulièrement des matériels roulants exploités dans le cadre de services librement organisés, en vue d'une publication de cette capacité. | SNCF Voyageurs | MT |
| 2.4 | Favoriser le développement de nouvelles installations de maintenance via une action proactive de SNCF Réseau. | SNCF Réseau | MT |
| 2.5 | Faire évoluer le cadre juridique national afin d'introduire explicitement une régulation asymétrique, permettant de concentrer la régulation ex ante sur les seules installations de maintenance exploitées par SNCF Voyageurs (hors sociétés dédiées attributaires de services conventionnés) et les installations de service SNCF Réseau. | État | MT |
| 2.6 | Examiner l'opportunité d'une filialisation des activités de maintenance de SNCF Voyageurs. | SNCF Voyageurs | MT |

A2 ▶ Renforcer le rôle et l'indépendance des gestionnaires du réseau et des gares

| N° | Recommandation | Destinataire(s) | Échéance |
|-----|--|-----------------|----------|
| 2.7 | Étendre les garanties d'indépendance au-delà des seules fonctions essentielles du gestionnaire d'infrastructure. | État | MT |

Synthèse

Chapitre 3

Freins pour le marché conventionné

La mise en concurrence des services conventionnés entre dans une phase décisive où la coordination des AOM sera déterminante pour en tirer tous les bénéfices

Pour les régions, l'ouverture à la concurrence a accéléré la montée en compétence sur la gestion des services ferroviaires. Depuis les premières procédures, leur capacité à structurer et à conduire des appels d'offres s'est sensiblement renforcée, ce qui s'accompagne d'une véritable reprise en main de leur politique de mobilité régionale, donnant son plein effet au mouvement de décentralisation engagé au début des années 2000.

Si l'ouverture du marché des services conventionnés connaît une avancée importante (cf. chapitre 1), une congestion des procédures de mise en concurrence est attendue entre 2027 et 2031, à un moment où l'intensité concurrentielle demeure limitée. Près de quarante procédures resteront à conduire d'ici à fin 2033 pour respecter l'échéance européenne d'ouverture complète du marché, alors que le nombre d'opérateurs alternatifs effectivement positionnés reste réduit et que ces derniers indiquent ne pouvoir mobiliser leurs équipes d'ingénierie que sur deux à trois procédures en parallèle. À défaut d'anticipation suffisante, le risque est celui d'une concurrence inégale selon les territoires et d'un renforcement mécanique de la position de l'opérateur historique, seul à même de répondre à un nombre élevé d'appels d'offres simultanés.

La coordination entre AOM et la mutualisation de leurs expériences constituent des leviers déterminants pour préserver l'intensité concurrentielle. Le risque, à défaut, est celui d'une concurrence des AOM entre elles pour capter l'attention d'un vivier encore restreint de candidats, qui viendrait éroder les gains qu'elles peuvent attendre d'une mise en concurrence effective de leurs propres procédures. La coordination des calendriers, bien qu'objectivement difficile, doit dès lors être recherchée en priorité ; elle suppose, a minima, la publication d'un calendrier national des mises en concurrence, à l'instar du dispositif existant en Allemagne, afin de donner au secteur la visibilité indispensable à son organisation. Cet effort de coordination doit s'accompagner d'un partage actif des retours d'expérience, via notamment le renforcement des travaux des groupes de travail mis en place par Régions de France.

Les modalités de consultation retenues par les AOM influencent directement la participation des candidats et l'attractivité des procédures. L'hétérogénéité et la complexité des dossiers de consultation, l'insuffisance des indemnités proposées aux candidats évincés, des calendriers de pré-exploitation parfois trop courts ou encore un dimensionnement inadapté des lots peuvent dissuader les opérateurs alternatifs. L'Autorité formule à ce titre en particulier des recommandations d'ordre collectif, adressées à l'ensemble des AOM, qui visent à la fois à faciliter la réponse des candidats (et donc à renforcer l'intensité concurrentielle) et à alléger, pour les AOM elles-mêmes, la charge de préparation et de conduite des appels d'offres, comme l'harmonisation et la simplification des documents de consultation.

L'accès aux données utiles à la conduite des appels d'offres constitue toujours, quatre ans après la précédente étude, un enjeu majeur pour le développement de la concurrence sur le segment conventionné. Ces données conditionnent à la fois la capacité des AOM à construire des appels d'offres attractifs et précis, et celle des candidats à formuler des offres robustes : leur indisponibilité ou leur transmission tardive pénalisent l'intensité concurrentielle des procédures et fragilisent, en aval, le pilotage du service par l'AOM. Dans ce cadre, l'Union des transports publics et ferroviaires (UTPF) pourrait utilement étendre les travaux conduits sur les données sociales, et le lancement d'une mission d'inspection interministérielle permettrait d'objectiver l'ampleur des difficultés rencontrées et d'en tirer les conséquences en termes d'évolution du cadre juridique.

Les conditions de transfert des actifs — matériel roulant, pièces détachées, ateliers de maintenance — restent une source majeure de complexité pour les AOM. La délimitation et la valorisation des stocks de pièces détachées, historiquement gérés de manière mutualisée à l'échelle nationale, soulèvent des difficultés opérationnelles importantes. Les transferts de centres de maintenance se heurtent à un manque de données sur le foncier, à des modalités financières parfois inadaptées et à des désaccords récurrents sur le périmètre des biens transférables. Dans ces conditions, un bilan de l'application des dispositions de la loi pour un nouveau pacte ferroviaire relatives à ces transferts pourrait utilement être réalisé.

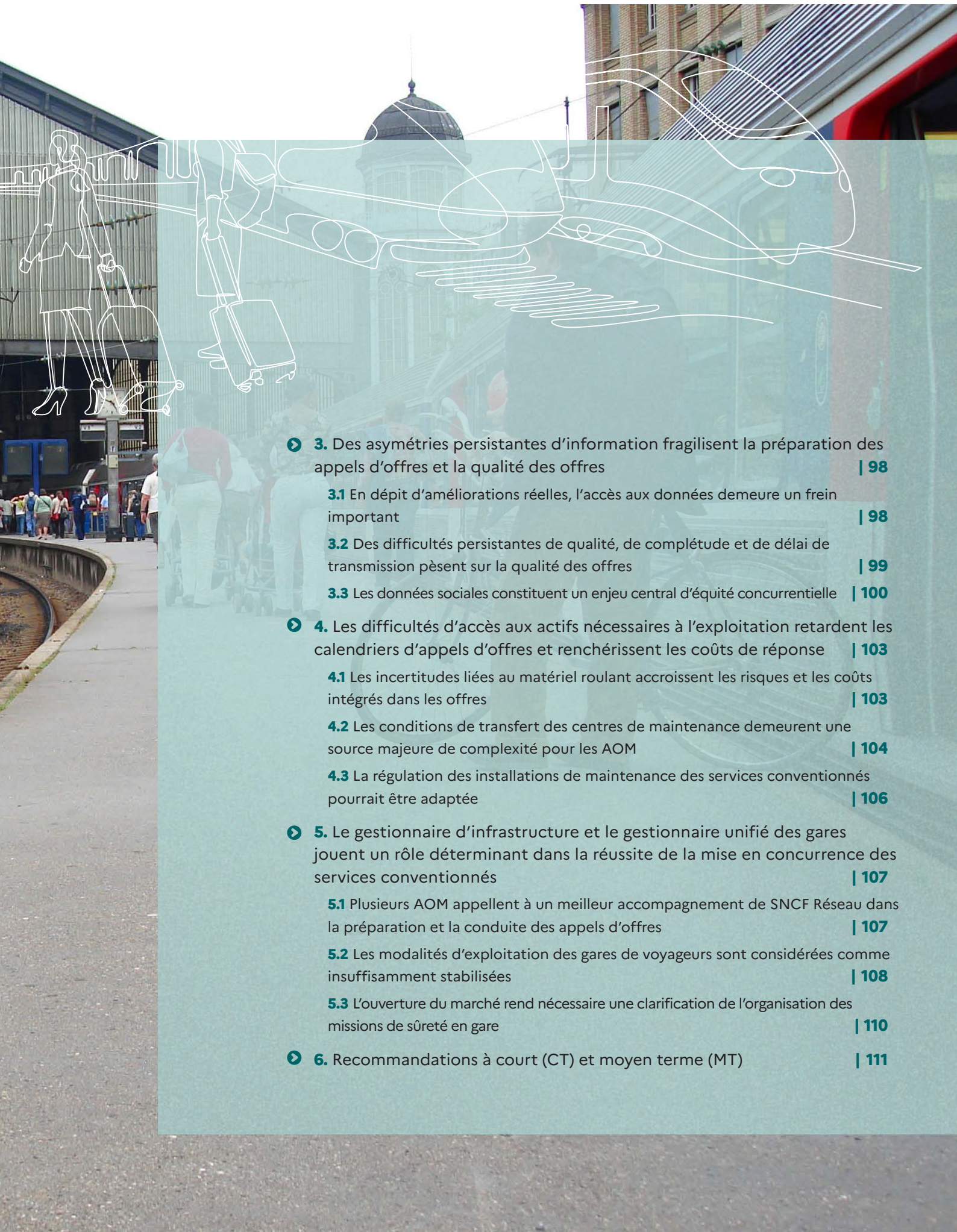
Le rôle des gestionnaires d'infrastructure et des gares est déterminant pour la réussite des procédures de mise en concurrence, et appelle un accompagnement renforcé des AOM. Plusieurs AOM signalent des délais de réponse longs de SNCF Réseau, un coût élevé et peu maîtrisé des études techniques préalables, ainsi qu'une stabilisation encore insuffisante des modalités d'exploitation des gares dans un environnement multi-opérateurs. Au regard de ces difficultés, l'Autorité conduira une analyse spécifique visant à objectiver l'accompagnement assuré par SNCF Réseau auprès des AOM, tant en phase amont des procédures que lors de leur conduite, qui pourra, le cas échéant, déboucher sur des propositions d'évolution du document de référence du réseau. Une clarification du cadre applicable aux missions de sûreté en gare apparaît par ailleurs nécessaire.

03

Freins pour le marché conventionné

La mise en concurrence des services conventionnés entre dans une phase décisive où la coordination des AOM sera déterminante pour en tirer tous les bénéfices

- **1.** Une congestion des procédures de mise en concurrence des services conventionnés est attendue à moyen terme (2027-2031) | **86**
- **2.** Une meilleure coordination et une simplification des procédures d'appel d'offres constituent des leviers déterminants pour augmenter l'intensité concurrentielle | **87**
 - 2.1** Une plus grande visibilité et une meilleure coordination des calendriers sont nécessaires pour préserver l'intensité concurrentielle | **89**
 - 2.2** Le renforcement par les AOM de leurs compétences demeure une condition structurante de la réussite des appels d'offres | **90**
 - 2.3** Les modalités de consultation retenues sont cruciales pour garantir l'efficacité du processus d'ouverture | **92**
 - 2.3.1** L'absence d'harmonisation et la complexité des documents de consultation pénalisent la compétitivité des offres | **92**
 - 2.3.2** Les indemnités proposées aux candidats évincés doivent être suffisantes pour préserver la diversité des candidatures | **94**
 - 2.3.3** Le réalisme des calendriers conditionne également l'attractivité des procédures | **95**
 - 2.3.4** Le dimensionnement et le périmètre des lots sont des leviers déterminants pour préserver la concurrence | **97**



| | |
|---|--------------|
| ▶ 3. Des asymétries persistantes d'information fragilisent la préparation des appels d'offres et la qualité des offres | 98 |
| 3.1 En dépit d'améliorations réelles, l'accès aux données demeure un frein important | 98 |
| 3.2 Des difficultés persistantes de qualité, de complétude et de délai de transmission pèsent sur la qualité des offres | 99 |
| 3.3 Les données sociales constituent un enjeu central d'équité concurrentielle | 100 |
| ▶ 4. Les difficultés d'accès aux actifs nécessaires à l'exploitation retardent les calendriers d'appels d'offres et renchérissent les coûts de réponse | 103 |
| 4.1 Les incertitudes liées au matériel roulant accroissent les risques et les coûts intégrés dans les offres | 103 |
| 4.2 Les conditions de transfert des centres de maintenance demeurent une source majeure de complexité pour les AOM | 104 |
| 4.3 La régulation des installations de maintenance des services conventionnés pourrait être adaptée | 106 |
| ▶ 5. Le gestionnaire d'infrastructure et le gestionnaire unifié des gares jouent un rôle déterminant dans la réussite de la mise en concurrence des services conventionnés | 107 |
| 5.1 Plusieurs AOM appellent à un meilleur accompagnement de SNCF Réseau dans la préparation et la conduite des appels d'offres | 107 |
| 5.2 Les modalités d'exploitation des gares de voyageurs sont considérées comme insuffisamment stabilisées | 108 |
| 5.3 L'ouverture du marché rend nécessaire une clarification de l'organisation des missions de sûreté en gare | 110 |
| ▶ 6. Recommandations à court (CT) et moyen terme (MT) | 111 |

1 Une congestion des procédures de mise en concurrence des services conventionnés est attendue à moyen terme (2027-2031)

L'ouverture à la concurrence dans l'attribution des services conventionnés de transport ferroviaire progresse, mais la grande majorité des procédures – soit près d'une quarantaine – reste à conduire d'ici à 2033.

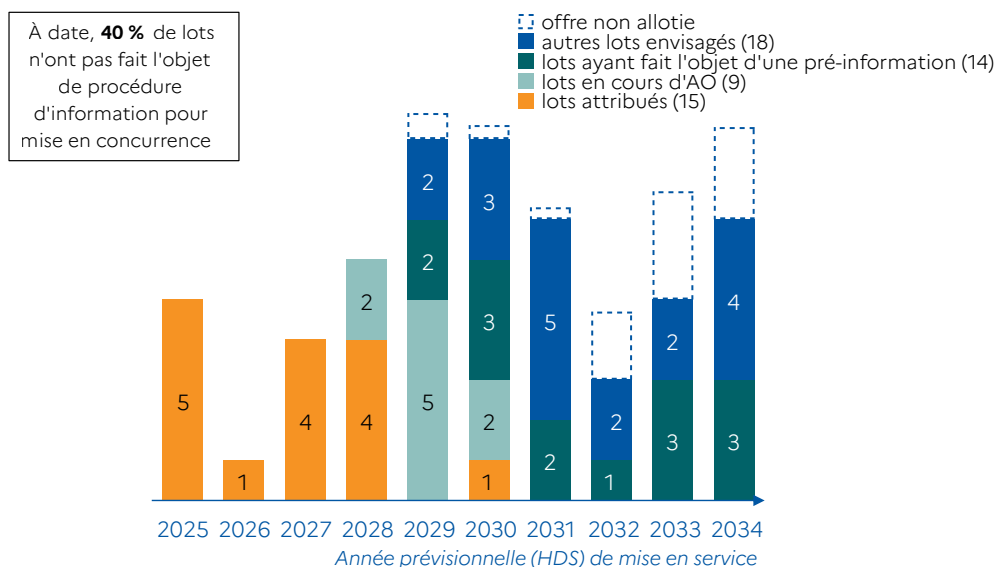
Même si la plupart des AOM apparaissent aujourd'hui pleinement mobilisées, le volume de procédures à venir fera inévitablement naître une congestion à moyen terme. Près d'une quarantaine de mises en concurrence restent à conduire d'ici à 2033 afin de respecter l'échéance réglementaire de l'ouverture complète du marché (cf. Figure 1). Or, les premières expériences montrent qu'il s'écoule en moyenne près de cinq ans entre la publication de l'avis de pré-information et le début effectif d'exploitation des services. À ce rythme, le respect du calendrier européen impliquerait la conduite simultanée de nombreuses procédures, entraînant un engorgement particulièrement marqué entre 2027 et 2031 – avec environ une trentaine de procédures attendues sur cette période, soit vraisemblablement entre dix et vingt procédures à conduire en parallèle.



Un engorgement des procédures d'appel d'offres est attendu à l'horizon 2027-2031, avec entre 10 et 20 procédures à conduire

Figure 1 – Nombre de lots annoncés pour l'ouverture à la concurrence des services régionaux conventionnés selon leur année prévisionnelle de mise en service (à mi-2026)

Source : ART



Note de lecture : à mi-année 2026, 9 lots sont annoncés pour être mis en service pour l'HDS 2030, dont à date :
 - 1 lot attribué (lot PACA 3 Alpes Est-Provence)
 - 2 lots en cours d'appel d'offres (lot TET Paris-Toulouse/Paris-Clermont-Ferrand, lot Paris-Dijon-Lyon)
 - 3 lots font l'objet d'un avis de pré-information (lot Limousin-Périgord, lot PACA 4, lignes R et D)
 - 3 lots additionnels sont prévus par les régions pour un début d'exploitation à cet horizon (RER Bâlois, Etoile de Strasbourg, TET Bordeaux-Marseille)

Cette montée en charge intervient alors même que l'intensité concurrentielle demeure limitée. Les premières procédures ont, en général, réuni un, deux, au maximum trois candidats. Les entreprises effectivement positionnées sur le segment conventionné restent peu nombreuses, principalement Transdev et RATP Dev, même si Renfe et Le Train ont également manifesté un intérêt pour ce segment de marché. Les nouveaux entrants font valoir une capacité restreinte à répondre simultanément à plusieurs appels d'offres : la plupart indiquent ne pouvoir mobiliser leurs équipes d'ingénierie que sur deux à trois procédures en parallèle, compte tenu de la technicité des dossiers et des moyens à engager.

Dans ces conditions, les opérateurs alternatifs privilégieront les appels d'offres dont le dimensionnement et les conditions de participation traduisent une réelle volonté d'ouverture du marché, tandis qu'une concurrence implicite entre AOM pour capter l'attention des candidats disponibles apparaît fortement probable.

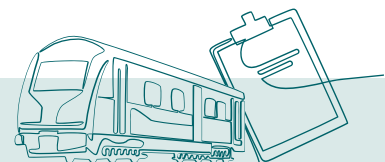
La préservation de l'intensité concurrentielle suppose donc d'anticiper, dès à présent, les effets du pic d'activité attendu entre 2027 et 2031. La simultanéité croissante des procédures fragilise la participation effective des nouveaux entrants et tend, mécaniquement, à conforter la position de l'opérateur historique, seul en capacité de répondre à un nombre élevé d'appels d'offres conduits en parallèle. À défaut d'une anticipation suffisante, le risque est celui d'une intensité concurrentielle inégale selon les territoires, fonction du calendrier et des caractéristiques propres à chaque procédure.

Cette anticipation passe par la levée des principaux freins qui, cumulés, réduisent la capacité des candidats à répondre et accroissent le risque de mise en concurrence entre AOM. Qu'ils tiennent à la structuration des procédures (section 2), à d'éventuelles asymétries d'information (section 3), aux conditions de transfert des actifs (section 4) ou, plus largement, à l'organisation du système ferroviaire (section 4.3), ces freins pèsent directement sur la capacité des entreprises à formuler des offres dans des délais contraints. Leur traitement conditionnera, pour les prochaines années, le maintien d'une intensité concurrentielle moyenne compatible avec les objectifs de performance économique et de qualité de service poursuivis par les AOM.

L'accès aux matériels roulants neufs constitue également un frein majeur à l'ouverture du marché des services conventionnés. Il conditionne en effet la capacité des autorités organisatrices à ouvrir leurs services à la concurrence, notamment lorsque les matériels actuels sont trop anciens ou ne peuvent être transférés, ainsi qu'à accroître le niveau d'offre. Compte tenu de son importance, ce frein fait l'objet d'une partie spécifique du présent rapport (chapitre 5).

2 Une meilleure coordination et une simplification des procédures d'appel d'offres constituent des leviers déterminants pour augmenter l'intensité concurrentielle

L'action des AOM sur la structuration des procédures constitue un levier central et prioritaire pour préserver l'intensité concurrentielle. En agissant directement sur le calendrier, le dimensionnement des lots, le contenu des dossiers de consultation et les modalités de dialogue avec les candidats, les AOM disposent de marges de manœuvre déterminantes pour limiter la concentration des appels d'offres et en améliorer l'attractivité. La qualité de la structuration des procédures conditionne ainsi directement le niveau de participation des opérateurs et, partant, l'intensité concurrentielle moyenne observée.



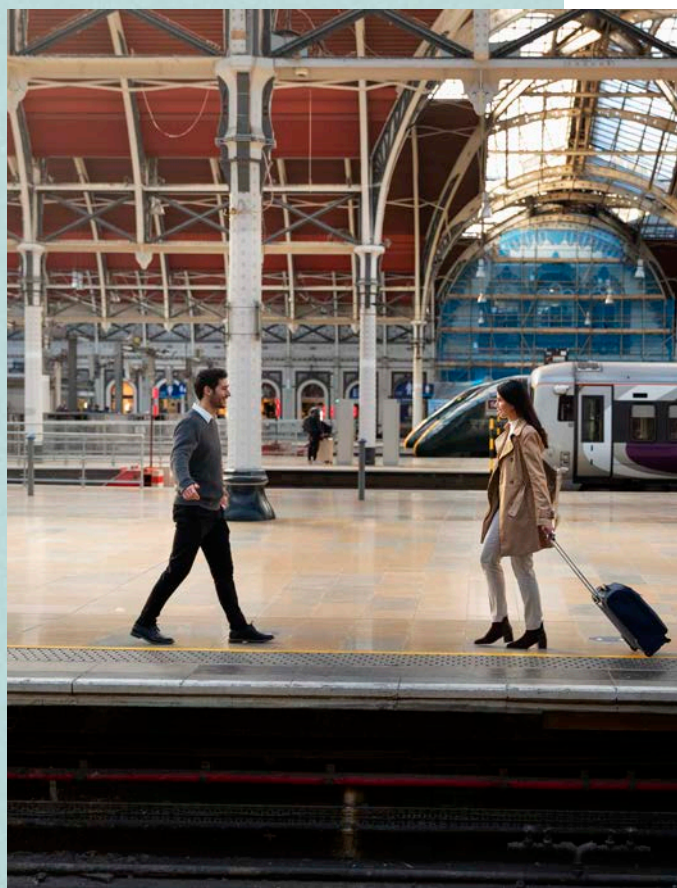
Les AOM disposent de marges de manœuvre déterminantes pour limiter la concentration des appels d'offres et en améliorer l'attractivité

À cet égard, l’Autorité rappelle que les difficultés organisationnelles ou les contraintes de calendrier, lorsqu’elles résultent d’une anticipation insuffisante, ne sauraient en elles-mêmes justifier un recours dérogatoire aux principes posés par le règlement OSP, comme elle a pu le souligner dans ses lignes directrices relatives aux dérogations au principe d’attribution concurrentielle prévues par le règlement (CE) n° 1370/2007, adoptées par sa décision n° 2024-038 du 28 mai 2024. Le règlement OSP, qui consacre le principe de la mise en concurrence des services conventionnés de transport de voyageurs, prévoit des dérogations strictement encadrées, dont trois sont soumises au contrôle de l’Autorité : les lignes directrices précitées ont pour objet d’explicitier l’interprétation et l’application de ces dispositifs dérogatoires. L’Autorité émet notamment un avis conforme sur les demandes d’attribution directe en cas de circonstances exceptionnelles, par exemple lorsque plusieurs procédures de mise en concurrence sont en cours et pourraient affecter le nombre et la qualité des offres.

L’Autorité appelle ainsi les autorités organisatrices qui envisageraient, en raison d’une situation d’engorgement, de saisir d’une demande de dérogation, à se rapprocher d’elle d’ici à la fin de l’année 2026. L’examen des demandes de dérogation formulées dans ce cadre reposera sur une appréciation circonstanciée des situations rencontrées, en examinant en particulier (i) le nombre précis d’appels d’offres en cours et l’avancement de chacun, ainsi que (ii) les mesures prises par l’autorité organisatrice pour éviter de faire face à une 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.

Elle encourage par ailleurs plus largement l’ensemble des autorités organisatrices à lui communiquer et à rendre public, d’ici à la fin de l’année 2026, le calendrier prévisionnel actualisé des procédures de mise en concurrence de leurs services.

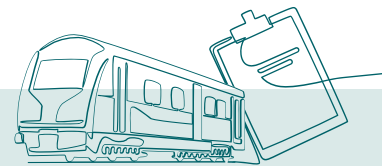
L’Autorité considère, dans le prolongement de ses lignes directrices, qu’une situation d’engorgement résultant d’une anticipation insuffisante, ou invoquée par une autorité organisatrice n’ayant engagé aucune procédure concurrentielle, ne saurait justifier une attribution directe. Elle rappelle en outre qu’une mise en concurrence conduite dans des conditions telles qu’elles ne permettraient pas, en pratique, l’émergence d’une pluralité d’offres crédibles serait susceptible de méconnaître les exigences posées par le règlement OSP.



Les recommandations formulées ci-après distinguent deux niveaux d'action complémentaires : individuel (mention « Recommandation individuelle ») et collectif (mention « Recommandation collective »). À titre individuel, chaque AOM dispose de leviers pour améliorer l'attractivité de sa procédure. Toutefois, ces démarches ne pourront pleinement produire leurs effets que si elles s'inscrivent dans une coordination d'ensemble entre AOM. À défaut, une multiplication d'initiatives conduites de manière isolée pourrait conduire à une situation dans laquelle les autorités organisatrices se trouveraient, de fait, en concurrence entre elles pour attirer les opérateurs, au détriment des objectifs poursuivis par l'ouverture du marché. Cette coordination gagnerait à être portée, soit dans le cadre de Régions de France (qui a déjà engagé des travaux en ce sens à travers ses groupes de travail dédiés), soit sous l'égide de l'État, qui demeure responsable du respect des engagements européens de la France et du bon déroulement de l'ouverture du marché, et qui dispose à ce titre des leviers nécessaires pour impulser une démarche structurée à l'échelle nationale.

2.1 Une plus grande visibilité et une meilleure coordination des calendriers sont nécessaires pour préserver l'intensité concurrentielle

La coordination inter-AOM apparaît comme un levier majeur pour limiter la concentration des appels d'offres. En l'absence de coordination nationale, un risque de concurrence entre les AOM pour l'attention des candidats et la mobilisation des ressources industrielles se dessine. Malgré les échanges organisés dans le cadre des groupes de travail de Régions de France, les AOM peinent à coordonner leurs calendriers d'ouverture du marché. Comme l'ont également souligné l'ensemble des AOM interrogées dans le cadre de l'étude, cette coordination demeure objectivement difficile dans la mesure où elle dépend d'impératifs, d'arbitrages et de décisions propres à chaque collectivité, ainsi que de contraintes opérationnelles – livraison de matériel roulant, construction d'ateliers, réalisation de travaux d'infrastructure ou finalisation des dossiers de consultation.



En l'absence de coordination nationale, un **risque de concurrence entre les AOM** pour l'attention des candidats et la mobilisation des ressources industrielles se dessine

Le déséquilibre entre le rythme des appels d'offres et les capacités de réponse des opérateurs alimente une inquiétude largement partagée par les AOM. Certaines régions envisagent déjà d'adapter leur stratégie de mise en concurrence — recalibrage de l'allotissement, ajustement du calendrier ou capitalisation sur les premiers retours d'expérience — tandis que d'autres adoptent une posture plus attentiste. Aucune réflexion structurée ne semble toutefois engagée, à ce stade, sur les leviers permettant de faciliter la préparation des appels d'offres par les AOM (mutualisation des moyens, partage d'ingénierie, diffusion des retours d'expérience), d'en améliorer l'attractivité ou d'en simplifier les réponses pour les candidats.

Certains acteurs suggèrent, pour favoriser l'intensité concurrentielle, compte tenu de la maturité actuelle du marché et pour accompagner la montée en puissance de la concurrence, de recourir à des mécanismes de plafonnement du nombre de lots pour lesquels un même opérateur économique peut présenter une offre, ou du nombre de lots susceptibles de lui être attribués. Une telle approche suppose toutefois l'ouverture concomitante de plusieurs lots dans le cadre d'un même appel d'offres. Selon eux, de tels dispositifs, déjà mis en œuvre en Allemagne et plus ponctuellement en Suède, pourraient éviter des situations de captation excessive des lots par un même candidat et ainsi préserver l'intensité concurrentielle des procédures.

À tout le moins, la publication d'un calendrier partagé des mises en concurrence à l'échelle nationale apparaît indispensable pour donner de la visibilité au marché. Une visibilité pluriannuelle permettrait aux opérateurs de planifier plus efficacement leurs réponses et d'anticiper les pics d'activité, mais également aux AOM d'identifier d'éventuelles superpositions de procédures. La publication d'un calendrier partagé, même indicatif, constituerait une première étape pragmatique pour renforcer la lisibilité du marché, notamment pour les candidats étrangers, et faciliter la participation aux consultations. Une initiative comparable existe déjà en Allemagne¹.



I Recommandation collective (AOM)

L'Autorité réitère à l'ensemble des AOM la recommandation formulée dès 2022 visant à instaurer une véritable coordination entre elles et a minima la publication d'un calendrier partagé des mises en concurrence à l'échelle nationale.

Elle souligne combien les AOM ont un intérêt collectif à coordonner au mieux leurs procédures d'appel d'offres afin de préserver une intensité concurrentielle qui ne peut que leur être favorable. À l'inverse, toute situation d'engorgement de ces procédures par défaut de coordination irait à l'encontre des intérêts de ces mêmes AOM en raison des situations d'asymétrie qui en résulteraient, les opérateurs pouvant alors arbitrer entre plusieurs procédures lancées simultanément et sélectionner celles auxquelles ils souhaitent répondre.

2.2 Le renforcement par les AOM de leurs compétences demeure une condition structurante de la réussite des appels d'offres

L'édition 2022 de l'étude sur l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire identifiait la montée en compétences des AOM comme un enjeu structurant de la réussite de l'ouverture du marché.

L'Autorité mettait en évidence la nécessité pour les AOM de renforcer leurs capacités d'ingénierie juridique, technique et économique. Mais elle relevait également les difficultés persistantes d'accès aux données détenues par l'opérateur historique. Si des progrès ont été accomplis depuis, les dynamiques régionales restent contrastées et les exigences associées à la préparation et au pilotage des appels d'offres demeurent élevées.

¹ Le site Wettbewerb SPNV Deutschland, opéré par le Bundesverband SchienenNahverkehr (BSN), qui regroupe les autorités organisatrices régionales allemandes des services ferroviaires de voyageurs, publie un calendrier centralisé des procédures de mise en concurrence des services ferroviaires régionaux.

Depuis 2022, des avancées significatives sont observées dans l'organisation de l'ouverture du marché par les autorités organisatrices, même si des disparités importantes subsistent.

La majorité d'entre elles ont désormais défini une stratégie explicite de mise en concurrence, engagée ou lancé des procédures et organisé leur montée en compétences pour piloter ces transformations dans des conditions sécurisées. En particulier, plusieurs régions ont créé des structures dédiées, distinctes des services régionaux, afin de porter les missions d'ingénierie et, dans certains cas, les investissements en matériel roulant ou en installations de maintenance (cf. chapitre 5 du rapport). Ces dispositifs permettent de mobiliser des moyens renforcés et d'attirer des profils spécialisés. Les entretiens menés dans le cadre de la présente étude montrent toutefois une hétérogénéité parfois importante de moyens entre régions.

Les ressources mobilisées varient sensiblement, certaines AOM disposant d'équipes dédiées structurées quand d'autres s'appuient sur des effectifs restreints et des fonctions transverses. Toutes soulignent l'ampleur des compétences techniques, juridiques et financières requises pour préparer les appels d'offres. Dans un contexte de contraintes budgétaires et de rareté des profils spécialisés, plusieurs régions demeurent confrontées à un déficit d'ingénierie interne, conduisant à un recours accru à des cabinets de conseil et posant la question de la maîtrise stratégique à moyen terme.



Plusieurs régions demeurent confrontées à un **déficit d'ingénierie interne**, conduisant à un recours accru à des cabinets de conseil et posant la question de la maîtrise stratégique à moyen terme



I Recommandation collective (AOM)

Dans ce contexte, l'Autorité encourage les autorités organisatrices à renforcer la mutualisation des expériences et la diffusion des bonnes pratiques entre AOM, par exemple au sein de Régions de France. Les échanges existants dans les groupes de travail organisés via Régions de France constituent un support utile de partage de difficultés et de retours d'expérience. L'Autorité invite les AOM à renforcer ces temps d'échange et à aller plus loin, en mettant largement en commun leurs documents de consultation des entreprises et leurs contrats de service public, afin d'identifier et de diffuser les clauses et les dispositifs qui fonctionnent le mieux. Une telle mutualisation pourrait contribuer à réduire les asymétries de moyens entre AOM, à améliorer la qualité des procédures de mise en concurrence et à sécuriser le pilotage des futurs contrats. L'Autorité réitère, là encore, l'intérêt de cette mutualisation pour l'ensemble des AOM : celles qui sont les moins avancées dans le processus d'ouverture comme celles qui sont déjà engagées dans un tel processus, afin de réduire au maximum les asymétries d'information et d'éviter de se trouver elles-mêmes mises en concurrence par des candidats en position de comparer et d'arbitrer entre les différents appels d'offres.

2.3 Les modalités de consultation retenues sont cruciales pour garantir l'efficacité du processus d'ouverture

Les modalités concrètes des consultations influencent directement la décision des entreprises de candidater ou non et leur capacité à formuler des offres soutenables. La participation à une procédure représente un investissement significatif pour les opérateurs, tant en ingénierie qu'en mobilisation financière. Dans un contexte de multiplication des appels d'offres, les entreprises étant contraintes de limiter le nombre de candidatures qu'elles peuvent raisonnablement déposer, elles devront arbitrer entre les consultations auxquelles elles choisissent de participer et celles où elles s'abstiennent. Dans ces conditions, les choix opérés par les autorités organisatrices — en matière par exemple de calendrier, d'allotissement, de partage des risques ou encore d'indemnisation des candidats — constituent des déterminants majeurs de l'attractivité de leurs appels d'offres. Ils influencent non seulement l'intensité concurrentielle observée sur chaque procédure, mais aussi le degré de cette intensité pour l'ensemble du marché conventionné.

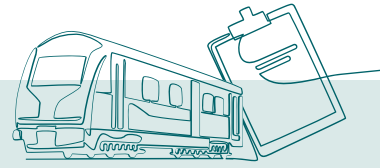
2.3.1 L'absence d'harmonisation et la complexité des documents de consultation pénalisent la compétitivité des offres

L'hétérogénéité des dossiers de consultation des entreprises (DCE) accroît significativement le coût de production des offres. Chaque AOM élabore aujourd'hui son propre DCE, avec des structures, des clauses juridiques, des matrices de risques ou des modèles de reporting distincts. Ce manque de standardisation augmente les coûts de préparation pour les candidats et complique la comparaison des offres entre territoires. Par ailleurs, malgré une montée en compétences progressive des AOM, certaines pièces contractuelles demeurent, selon les entreprises ferroviaires interrogées, imprécises ou incomplètes : périmètres et conditions de mise à disposition des actifs mal définis (matériels roulants, sites de maintenance, etc.), données d'exploitation ou de maintenance insuffisamment fiabilisées, incertitudes sur les missions demandées aux opérateurs, notamment s'agissant des missions en gares à réaliser par le futur exploitant et les moyens associés, la distribution ou encore la sûreté, etc. De fortes disparités persistent ainsi dans la qualité et la lisibilité des documents mis à disposition, appelant un renforcement de l'ingénierie technique, statistique et juridique. Or cette absence de standardisation et ces disparités créent le risque, dans les faits, d'affaiblir les AOM face à des candidats qui, pour leur part, pourraient se trouver en position, là encore, de mettre indirectement et implicitement les autorités publiques en concurrence les unes avec les autres au regard des conditions de leurs appels d'offres.

L'inflation documentaire et la complexité des mémoires en réponse alourdissent excessivement la charge des candidats. La volumétrie des DCE et des réponses attendues varie fortement selon les régions et renchérit l'ingénierie d'offre. Lors d'une récente audition au Sénat, Transdev a par exemple indiqué avoir dû déposer une réponse comprenant près de 1 000 documents pour un seul appel d'offres². Cette inflation documentaire limite mécaniquement le nombre de procédures auxquelles un opérateur peut participer.

La multiplication des scénarios et variantes complexifie les réponses et accroît les coûts de participation. Plusieurs AOM demandent aux candidats de chiffrer différents scénarios d'offre – poursuite du service existant, modification de fréquence, « choc d'offre », extensions de périmètre – assortis parfois d'options ou de variantes contractuelles. Si ces options permettent aux opérateurs de se démarquer, elles accroissent fortement la charge de modélisation et nécessitent un engagement financier important pour produire des réponses complètes, dès lors qu'elles lient ensuite les opérateurs.

² Audition de Transdev devant la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat, 27 janvier 2025.



Enfin, les temps d'échanges avec les candidats apparaissent encore insuffisants au regard de la complexité des dossiers.

Si les phases de sourcing en amont sont désormais largement généralisées, les opérateurs regrettent un dialogue souvent limité entre cette phase préparatoire et la consultation elle-même, ainsi que des échanges techniques trop resserrés entre les tours d'offres. Des sessions d'une ou deux journées apparaissent insuffisantes pour préciser les attentes de l'AOM et permettre aux candidats d'ajuster correctement leurs propositions.

La simplification et l'harmonisation

des dossiers de consultation constitue une solution concrète pour augmenter l'intensité concurrentielle, mais aussi limiter les coûts de préparation pour les AOM



I Recommandations collectives (AOM)

Dans ce contexte, l'Autorité recommande prioritairement aux autorités organisatrices, afin de faciliter la réponse des entreprises ferroviaires et de limiter les coûts de réponse mais aussi de préparation des appels d'offres, (i) d'harmoniser et de simplifier autant que possible les documents de consultation, en favorisant le partage de ces documents au sein de Régions de France (en associant également l'État, en tant qu'autorité organisatrice des trains d'équilibre du territoire), et (ii) **d'étudier la possibilité de définir un format de réponse standardisé**, limitant le volume des pièces exigées.

Afin de faciliter la mise en œuvre de ces recommandations, l'Autorité conduira en 2026 un travail de parangonnage des pratiques nationales et européennes en matière de structuration des DCE et de formalisation des réponses attendues.



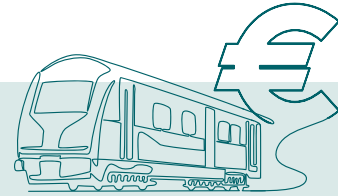
Recommandations individuelles (AOM) |

Dans le même objectif, elle recommande également aux autorités organisatrices (i) de demander le chiffrage d'un unique scénario d'offre de référence avec, le cas échéant, un nombre restreint de variantes clairement identifiées et (ii) **de renforcer les temps d'échanges techniques avec les candidats**, tant en phase amont que durant la consultation, dans le respect des règles de la commande publique. La mise en place, par certaines AOM, d'ateliers ou de groupes de travail dédiés à des thématiques techniques spécifiques (maintenance, offre de service, aspects financiers ou juridiques) dans le cadre des phases de dialogue ou de négociation menées dans le respect des exigences de transparence et d'égalité entre les candidats, constitue à cet égard une bonne pratique à signaler.

2.3.2 Les indemnités proposées aux candidats évincés doivent être suffisantes pour préserver la diversité des candidatures

La préparation d'une offre représente un investissement significatif, dont le niveau d'indemnisation demeure souvent insuffisant au regard de la charge de travail demandée.

Le montage d'un dossier complet mobilise des compétences d'ingénierie, d'exploitation, de maintenance et de financement, pour un coût estimé – selon les entreprises ferroviaires interrogées – entre 1 et 3 millions d'euros par procédure, selon la taille des lots. Si, dans un marché pleinement concurrentiel, les candidats sont en principe censés internaliser le risque de non-attribution, ce raisonnement suppose une probabilité de succès relativement équilibrée entre opérateurs. Or, à ce stade de l'ouverture du marché, les opérateurs alternatifs font face à une probabilité de gain encore limitée face à l'opérateur historique. Dans ce contexte, les coûts de participation pèsent de manière disproportionnée sur les nouveaux entrants, susceptibles de sélectionner fortement les procédures auxquelles ils répondent.



Le montage d'un dossier complet représenterait un coût estimé entre **1 et 3 millions d'euros par procédure**, selon la taille des lots

Les retours d'expérience montrent une progression des niveaux d'indemnisation par rapport aux premiers appels d'offres engagés. Dans les premiers appels d'offres TER, les compensations versées aux candidats évincés étaient en moyenne de l'ordre de 400 k€, soit nettement inférieures aux dépenses engagées pour élaborer une offre complète. Certaines régions ont depuis revalorisé leurs barèmes : les lots récemment ouverts à la concurrence prévoient désormais des indemnités pouvant atteindre environ 1 million d'euros par candidat déposant une offre finale. Dans le secteur urbain, les indemnités représenteraient, selon les acteurs auditionnés, entre 30 % et 50 % des coûts d'offre, avec une forte variabilité selon la complexité des procédures et la volonté d'attirer une diversité de répondants.

Un calibrage proportionné des indemnités constitue un levier important pour préserver la diversité des candidatures. Il ne s'agit pas d'assurer une couverture intégrale des coûts engagés, mais de garantir un partage raisonnable du risque amont entre les candidats et la puissance publique, en cohérence avec la complexité des dossiers demandés. Des montants trop faibles risquent de dissuader les opérateurs alternatifs, notamment ceux ne disposant pas de l'assise financière d'un grand groupe, de participer à plusieurs consultations simultanées. À l'inverse, une indemnité proportionnée au coût moyen d'une offre renforce l'intensité concurrentielle et traduit une volonté effective de mise en concurrence.

Le coût budgétaire des indemnités demeure marginal au regard des enjeux financiers du système ferroviaire régional. Les contributions d'exploitation versées par les régions représentent environ quarante milliards d'euros sur la durée des contrats. En retenant une hypothèse d'indemnité comprise entre 0,75 et 1,5 million d'euros par candidat non retenu et par lot, le total cumulé des indemnités resterait de l'ordre de 0,15 % à 0,30 % des contributions d'exploitation sur dix ans. Ces montants doivent en outre être mis en perspective avec les gains générés par l'ouverture du marché (cf. chapitre 1 du rapport).



I Recommandations collectives (AOM)

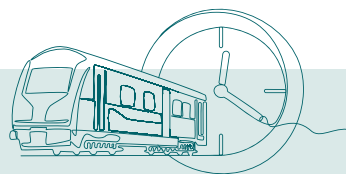
L'Autorité recommande aux autorités organisatrices de porter l'attention qu'elle mérite à la définition des niveaux et des modalités d'indemnisation, et d'aborder ce sujet de manière coordonnée.

Une harmonisation des grilles d'indemnisation permettrait en effet d'éviter que les écarts entre procédures ne deviennent eux-mêmes un facteur d'arbitrage pour les candidats.

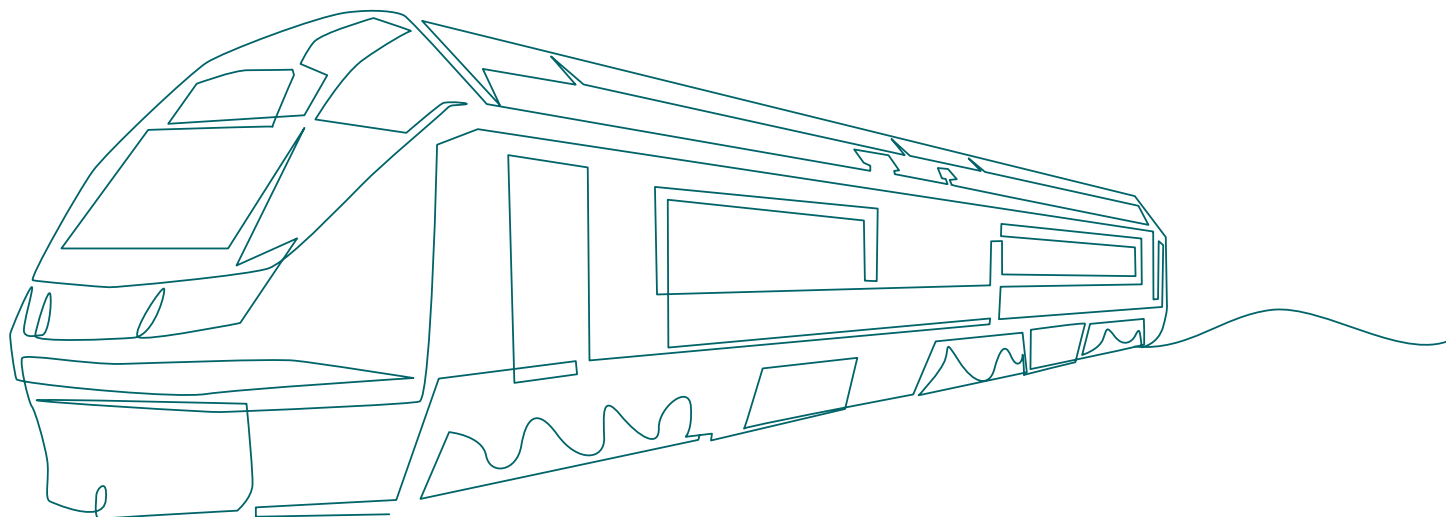
Sur le fond, les AOM sont invitées à calibrer ces montants en cohérence avec la charge de travail effectivement demandée aux candidats et à examiner l'opportunité de s'inspirer de certaines bonnes pratiques. À cet égard, il pourrait être envisagé de ne pas concentrer l'indemnisation au seul stade de la remise de l'offre finale, mais d'en répartir le versement entre les différentes étapes de la procédure, notamment dès la remise d'une offre initiale, afin de mieux partager le risque financier supporté par les candidats au cours du processus.

2.3.3 Le réalisme des calendriers conditionne également l'attractivité des procédures

Le réalisme des calendriers constitue un déterminant majeur de l'attractivité des procédures. La durée globale d'une mise en concurrence conditionne directement la décision des opérateurs de candidater. Les premières expériences montrent qu'il s'écoule en moyenne de cinq à six ans entre la pré-information et le lancement effectif des services, dont une phase de pré-exploitation généralement comprise entre dix-huit et vingt-quatre mois.



Les premières expériences montrent qu'il s'écoule en moyenne de cinq à six ans entre la pré-information et le lancement effectif des services



Si les durées de consultation apparaissent désormais globalement adaptées, les délais de pré-exploitation sont encore fréquemment jugés trop courts par les entreprises ferroviaires au regard des contraintes administratives, industrielles et humaines. Transfert des personnels, formation des agents, mise en place des systèmes d'information, livraison ou transfert du matériel roulant, adaptation ou création des installations de maintenance constituent autant d'étapes critiques dont les délais dépassent souvent les hypothèses contractuelles initiales. Les textes prévoient, pour le transfert des personnels, une phase incompressible de seize mois, qui constitue un plancher pour la durée de la pré-exploitation. Plusieurs démarches doivent toutefois être conduites en amont du déclenchement de ce délai, de sorte que la durée effective de la pré-exploitation excède nécessairement, en pratique, ces seize mois³. Si une durée d'environ dix-huit mois pour une période de pré-exploitation peut être suffisante pour des lots limités sans investissements spécifiques, une durée de l'ordre de vingt-quatre mois est fréquemment mise en avant par les nouveaux entrants lorsque le périmètre implique des volumes importants de personnels ou des investissements structurants. Les calendriers contractuels ne tiennent pas toujours pleinement compte des délais réels de construction ou de livraison du matériel roulant, ni de ceux requis pour la mise à niveau ou la création des infrastructures de maintenance, ce qui peut générer un écart entre les exigences contractuelles et la faisabilité opérationnelle. Ces étapes échappent toutefois partiellement à la maîtrise des parties, ce qui impose de concevoir le cadre contractuel avec la souplesse suffisante pour absorber les inévitables aléas d'exécution.



I Recommandation collective (AOM)

L'Autorité recommande aux autorités organisatrices de tirer pleinement parti des retours d'expérience des premières procédures menées à terme, notamment lorsqu'elles ont conduit à un changement d'opérateur, en organisant un retour d'expérience formalisé sur les phases de pré-exploitation afin d'identifier les points de vigilance et d'intégrer les ajustements nécessaires dans les prochaines consultations.



Recommandation individuelle (AOM) |

L'Autorité recommande par ailleurs d'adapter les plannings contractuels aux contraintes industrielles et humaines effectivement observées – délais de livraison des rames, de construction ou d'adaptation des installations de maintenance et de transfert des personnels – et de prévoir des clauses permettant d'absorber les aléas d'exécution inhérents à cette phase, sans que ceux-ci remettent en cause l'équilibre général du contrat.

³ La durée minimale de seize mois prévue par l'article 2 du décret n° 2019-696 du 2 juillet 2019 relatif à l'information, l'accompagnement et le transfert des salariés en cas de changement d'attributaire d'un contrat de service public de transport ferroviaire de voyageurs apparaît en pratique difficilement applicable dans la mesure où le cadre réglementaire prévoit, en amont du point de départ de ce délai, plusieurs étapes obligatoires incombant conjointement à l'opérateur sortant et au nouvel attributaire. Le nouvel attributaire doit en particulier transmettre à l'opérateur sortant, préalablement au déclenchement du délai, l'ensemble des informations qu'il souhaite communiquer aux salariés susceptibles de se porter volontaires au transfert, à charge pour ce dernier d'adresser ces informations par courrier individuel à chacun des salariés concernés. Cette phase préalable suppose des échanges approfondis et l'initiation d'un dialogue social, rendant nécessaire un délai de préparation significatif.

2.3.4 Le dimensionnement et le périmètre des lots sont des leviers déterminants pour préserver la concurrence

Le dimensionnement des lots constitue toujours un déterminant direct de la participation des opérateurs alternatifs et apparaît à ce stade – avec des volumes compris entre 1,3 et près de 6 millions de trains.km (pour une moyenne d'environ 3,1 millions)⁴ - globalement compatible avec les capacités déclarées par les nouveaux entrants. À mesure que la taille des lots augmente, la complexité opérationnelle s'accroît significativement, en particulier s'agissant des transferts de personnels. Lorsque les volumes sont élevés, ces transferts deviennent particulièrement délicats à organiser, notamment dans des délais de pré-exploitation déjà contraints. Plusieurs lots dont la mise en concurrence est programmée dans les prochaines années dépasseraient la borne haute précitée, ce qui, selon plusieurs acteurs, met en question la possibilité de maintenir une concurrence effective et d'assurer un accès réel au marché pour les nouveaux entrants.



Des lots avec des volumes compris entre **1,3 et près de 6 millions de trains.km** semblent globalement compatibles avec les capacités déclarées par les nouveaux entrants

Le portage public des investissements structurants, tel que le matériel roulant, peut contribuer à abaisser les barrières à l'entrée, dans un contexte où le pilotage des opérations de renouvellement constitue un facteur de complexité supplémentaire pour les opérateurs. Plusieurs acteurs estiment que ces investissements pourraient être dissociés du périmètre concurrentiel et portés par la puissance publique via des structures dédiées, afin de concentrer la concurrence sur la performance opérationnelle. À titre d'exemple, les régions Pays de la Loire et Normandie ont annoncé la création d'une SPL « Régions Grand Ouest Ferroviaire » destinée à porter les investissements en matériel roulant et en infrastructure, à la suite de la déclaration sans suite d'un lot interrégional⁵. Ce type de structure peut contribuer à sécuriser les investissements lourds tout en préservant l'ouverture effective du marché.



Recommandation individuelle (AOM) |

L'Autorité recommande aux AOM de porter une attention particulière au dimensionnement des lots et, le cas échéant, de réinterroger les choix initiaux à la lumière des premières mises en concurrence.

Des périmètres trop étendus ou impliquant des reprises sociales et techniques massives peuvent décourager les opérateurs disposant de moyens limités. À l'inverse, un découpage excessivement fragmenté peut nuire à la cohérence opérationnelle et à la viabilité économique des contrats. Les AOM sont ainsi invitées à rechercher un équilibre entre taille critique, soutenabilité financière et ouverture effective du marché.

⁴ Données 2024 utilisées pour construire un indicateur d'offre pour les lots attribués et en cours d'appels d'offre à mi-année 2025.

⁵ Communiqué de presse, Création d'une Société publique locale « Régions Grand Ouest Ferroviaire » Les Régions Pays de la Loire et Normandie créent un outil public inédit pour accélérer l'ouverture du marché ferroviaire, Région Pays de la Loire et Région Normandie, le 16 octobre 2025

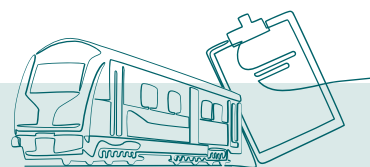
3 Des asymétries persistantes d'information fragilisent la préparation des appels d'offres et la qualité des offres

3.1 En dépit d'améliorations réelles, l'accès aux données demeure un frein important

L'accès aux données en temps utile constitue un prérequis essentiel à la réussite des appels d'offres lancés par les AOM. Comme l'Autorité l'avait déjà souligné dans l'édition 2022 de son étude relative à l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs, il conditionne à la fois la réduction des asymétries d'information entre l'opérateur historique et les nouveaux entrants, la transparence et l'objectivité des procédures de mise en concurrence et la capacité des AOM à piloter efficacement l'exécution de leurs futurs contrats.

Quatre ans après la publication de cette étude et six ans après la première décision rendue en règlement de différend entre la région Hauts-de-France et SNCF Voyageurs⁶, l'accès aux données demeure le frein le plus fréquemment cité par les autorités organisatrices, mentionné par près des trois quarts des AOM interrogées.

Des progrès significatifs sont néanmoins relevés, en particulier dans les régions ayant déjà conduit une première mise en concurrence. Près de la moitié des AOM ayant identifié ce frein estiment que des avancées notables ont été réalisées depuis 2022, notamment en matière de structuration des échanges, d'amélioration de la qualité des données et de fluidité des transmissions. Les régions engagées dans une deuxième vague d'appels d'offres soulignent une nette amélioration par rapport à leur première procédure. Ce constat est également partagé par les entreprises ferroviaires, qui distinguent clairement les territoires déjà « expérimentés » de ceux préparant leur première mise en concurrence. Cette dynamique d'apprentissage demeure toutefois inégale selon les régions.



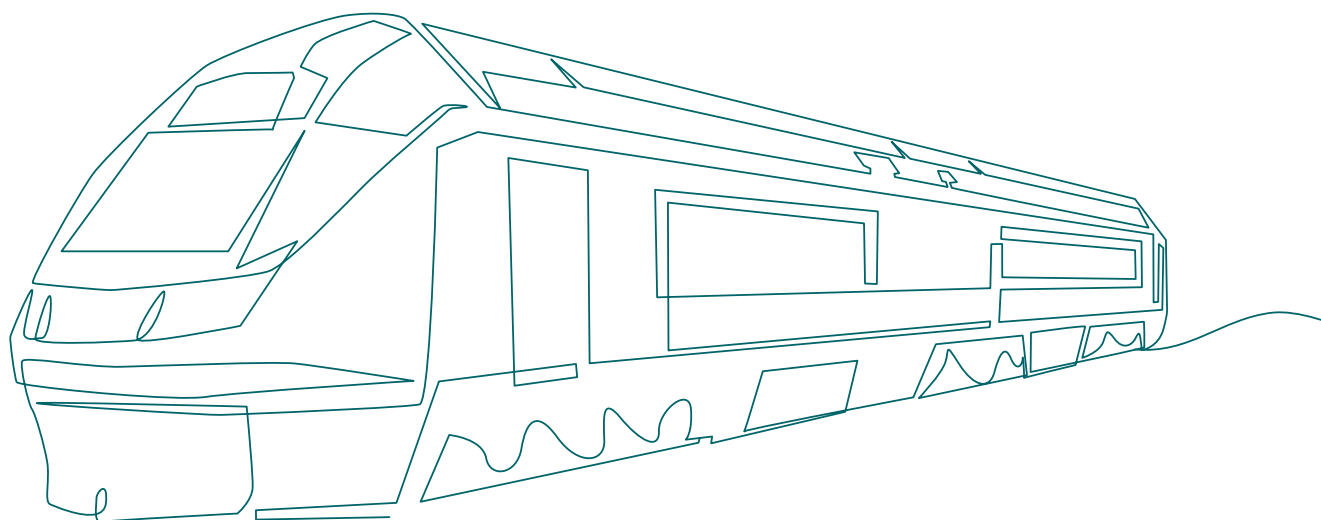
Près de la moitié des AOM estiment que des avancées notables ont été réalisées depuis 2022 en matière d'accès aux données, mais de nombreuses difficultés persistent



I Recommandation collective (AOM)

L'Autorité recommande de renforcer les échanges entre autorités organisatrices, notamment dans le cadre de travaux coordonnés par Régions de France, afin de favoriser le partage des difficultés rencontrées lors des premiers appels d'offres et la diffusion des bonnes pratiques. Ces échanges pourraient inclure, par exemple, la mise en commun de tableaux de données-types élaborés avec les producteurs de données, permettant d'anticiper les informations à recueillir, de standardiser les demandes adressées à l'opérateur historique et d'identifier les données dont la transmission doit faire l'objet d'une anticipation particulière.

⁶ Décision n° 2020-044 du 30 juillet 2020 portant règlement du différend entre la région Hauts-de-France et SNCF Voyageurs concernant la transmission d'informations relatives à l'organisation ou à l'exécution des services publics de transport ferroviaire de voyageurs et aux missions faisant l'objet du contrat de service public conclu entre la région et SNCF Voyageurs.



Des évolutions organisationnelles ont été engagées par SNCF Voyageurs pour améliorer la gouvernance des données. À la suite du règlement de différend précité, SNCF Voyageurs a structuré son organisation, notamment par la désignation de responsables dédiés à la production et à la mise en qualité des données, afin d'en renforcer la fiabilité et de sécuriser les délais de transmission. Certaines régions ont par ailleurs formalisé, avec les producteurs de données, des tableaux précis listant la nature, la granularité et l'ancienneté des informations attendues, ce qui facilite la préparation des procédures. Ces bonnes pratiques demeurent toutefois hétérogènes et peu mutualisées.

3.2 Des difficultés persistantes de qualité, de complétude et de délai de transmission pèsent sur la qualité des offres

Les difficultés rencontrées tiennent moins à des refus explicites qu'à des problèmes de qualité, de complétude et de délais. Les AOM font principalement état de données transmises sous des formats peu exploitables, avec une granularité inadaptée ou dans des délais incompatibles avec leurs calendriers de lancement d'appels d'offres. Ces retards, que les AOM attribuent le plus souvent à des contraintes de ressources ou d'organisation au sein du groupe SNCF plutôt qu'à une volonté délibérée de rétention d'information, entraînent des allers-retours nombreux et fragilisent la planification des procédures.

Ces insuffisances affectent directement la qualité et la compétitivité des offres des candidats. Faut de disposer d'informations complètes et stabilisées, les entreprises ferroviaires formulent leurs propositions sur la base d'hypothèses prudentes. Cette situation accroît les coûts intégrés dans les offres et réduit leur compétitivité relative par rapport à l'opérateur sortant, qui bénéficie d'une connaissance fine des paramètres d'exploitation.

Certaines catégories de données demeurent particulièrement sensibles. Les AOM et les entreprises ferroviaires mentionnent des lacunes persistantes concernant les informations sociales nécessaires à l'estimation des coûts de reprise des personnels (cf. section 3.3) ainsi que les données techniques relatives au matériel roulant et à sa maintenance (cf. section 4).

L'Autorité réitère ainsi les recommandations n° 25 et 26 formulées dans le cadre de l'édition 2022 de son étude sur l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs. Elle recommande, d'une part, de clarifier la procédure d'accès aux données⁷, d'autre part, de renforcer les pouvoirs de l'Autorité en lui permettant de sanctionner, sans mise en demeure préalable, la non-exécution, dans les délais requis, de ses décisions de règlements de différend.

Elle recommande par ailleurs à l'État de lancer une mission d'inspection visant à examiner les difficultés signalées par les acteurs concernant la transmission des données dans la phase amont de préparation des appels d'offres, mission à laquelle l'Autorité de régulation des transports pourrait apporter son appui (y compris s'agissant des données relatives aux actifs à transférer, cf. section 4). À partir des retours d'expérience sur les procédures menées, ces travaux auraient pour objet de documenter la nature, la récurrence et les effets de ces difficultés sur la préparation des offres, en portant notamment sur certaines catégories de données jugées critiques, telles que les données de maintenance ou les données sociales.

Dans l'attente, l'Autorité encourage l'UTPF à engager sans délai, avec ses membres, une concertation spécifique sur ces questions, à l'instar des travaux déjà conduits sur les données sociales (voir section suivante), afin de dégager des solutions opérationnelles au bénéfice des procédures d'appels d'offres en cours.



3.3 Les données sociales constituent un enjeu central d'équité concurrentielle

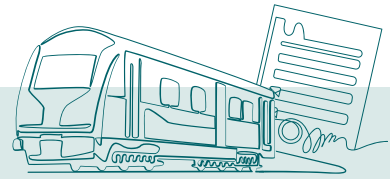
L'insuffisance des données sociales constitue, selon les entreprises ferroviaires auditionnées, le principal facteur d'asymétrie d'information pesant sur la préparation des offres. Les informations nécessaires à l'évaluation de la masse salariale des personnes susceptibles d'être transférées (rémunérations actuelles, niveaux de prime, taux de cotisation sociale, etc.) ne seraient ni transmises de manière exhaustive, ni présentées avec la granularité requise (c'est-à-dire, à l'échelle individuelle). Les opérateurs indiquent qu'il leur est, en pratique, difficile d'estimer correctement le revenu net minimum que le nouvel attributaire devra garantir pour les personnels transférés⁸. Les données manquantes concerneraient par exemple la

⁷ Il s'agirait ainsi de modifier le décret n° 2019-851 du 20 août 2019 (i) pour imposer au fournisseur d'informations de justifier précisément le caractère indisponible des données demandées, (ii) pour étendre explicitement, lorsque c'est pertinent, le droit d'accès des AOT aux données prévisionnelles (notamment celles relatives aux éléments financiers et à la maintenance pour les opérations de « mi-vie » du matériel roulant) – quand bien même les dispositions du décret ne semblent pas exclure cette possibilité –, (iii) pour garantir l'accès complet aux données relatives à la maintenance et à l'historique de la maintenance depuis la date de mise en service des matériels roulants et (iv) pour imposer au fournisseur d'informations de confirmer, le cas échéant sur l'honneur, le caractère exact et complet des données transmises.

⁸ Conformément à l'article 5 du décret n° 2018-1242 du 26 décembre 2018 relatif au transfert des contrats de travail des salariés en cas de changement d'attributaire d'un contrat de service public de transport ferroviaire de voyageurs, les salariés transférés au nouveau titulaire bénéficient du maintien de leur niveau de rémunération nette de cotisations, lequel ne peut être inférieur, à durée de travail équivalente, à leur montant annuel antérieur.

décomposition de la rémunération par catégorie d'emploi, la ventilation des éléments soumis ou non à cotisations patronales et le taux de cotisation salariale applicable. Cette asymétrie d'information placerait les opérateurs alternatifs en position défavorable face à l'exploitant historique, qui dispose d'une connaissance fine de la masse salariale réelle. Si la plupart des AOM prévoient désormais, dans leurs projets de contrat, des mécanismes dits de « rebasage » — permettant une régularisation de la masse salariale en fonction du nombre réel de personnels effectivement transférés par l'opérateur sortant au nouvel attributaire —, ces dispositifs demeurent hétérogènes d'une AOM à l'autre et ne couvrent pas toujours l'ensemble des situations rencontrées. Les nouveaux entrants soulignent notamment la nécessité de construire les grilles de référence utilisées pour le rebasage au niveau des postes et non des seules catégories d'emploi définies par le décret n° 2019-696 du 2 juillet 2019, considérées comme insuffisamment fines pour refléter la diversité des situations individuelles.

L'Autorité relève toutefois positivement l'adoption récente, au sein de l'UTPF⁹, d'une liste d'informations sociales jugées indispensables au chiffrage des offres. Cet accord, intervenu en juin 2025 et signé notamment par le groupe SNCF, prévoit que, lorsque les AOM en font la demande dans le cadre d'une procédure de mise en concurrence, les entreprises ferroviaires, et par conséquent l'opérateur historique, s'engagent à transmettre les données concernées dans un délai maximal de six semaines. Cette initiative, si elle est pleinement mise en œuvre, pourrait constituer une avancée significative vers une meilleure symétrie de l'information entre les candidats.



L'accord adopté au sein de l'UTPF sur la transmission des données sociales, s'il est pleinement mis en œuvre, pourrait constituer **une avancée significative** vers une plus grande symétrie de l'information entre les candidats

L'Autorité recommande aux autorités organisatrices d'appliquer systématiquement les dispositions de l'accord conclu au sein de l'UTPF sur les informations sociales à transmettre et qu'elles demandent ces données auprès de l'opérateur sortant suffisamment en amont du lancement de la phase de consultation, afin de tenir compte du délai maximal de six semaines prévu par l'accord pour leur communication et d'en garantir la disponibilité effective pour l'ensemble des candidats



⁹ L'UTPF regroupe près de 230 adhérents et membres, associés ou partenaires. Les adhérents sont des gestionnaires d'infrastructures ferroviaires, des entreprises qui exploitent des réseaux de transport urbains et des entreprises ferroviaires de voyageurs et de fret. Les membres associés ou partenaires sont des entreprises qui travaillent dans toutes les activités connexes à la mobilité durable. Les entreprises des groupes SNCF et RATP, Trenitalia France ou encore Transdev sont ainsi par exemple adhérentes à l'UTPF.

Certaines spécificités du cadre social applicable aux entreprises publiques ferroviaires pourraient, d'après les opérateurs rencontrés, affecter également la comparabilité des offres. Les opérateurs alternatifs soulignent plusieurs différences de traitement susceptibles de créer des écarts de coûts lors des appels d'offres, dans un contexte où la masse salariale représente la principale composante des charges d'exploitation.

Le régime d'auto-assurance chômage constituerait une première source d'écart potentiel. Les entreprises publiques peuvent opter pour un régime d'auto-assurance, contrairement aux opérateurs privés soumis au régime de droit commun impliquant une cotisation de 4,05 % de la masse salariale brute. Cet écart, difficile à quantifier précisément, pourrait générer un différentiel de coût susceptible d'affecter la comparabilité économique des offres.

L'absence de transfert des provisions liées aux dispositifs de fin de carrière créerait une incertitude supplémentaire. À la suite de l'accord de 2024 remplaçant le dispositif de cessation progressive d'activité par un régime de cessation anticipée d'activité plus favorable, les opérateurs alternatifs indiquent que les provisions constituées par l'opérateur sortant ne seraient pas transférées. Les nouveaux entrants devraient ainsi intégrer ces charges potentielles sans bénéficier des provisions correspondantes, ce qui pourrait générer une asymétrie financière et, indirectement, un risque de double charge pour les autorités organisatrices.

Dans un contexte de marges structurellement faibles, même des écarts limités peuvent peser significativement sur l'intensité concurrentielle. Selon les opérateurs auditionnés, les marges sur le segment conventionné demeurent de l'ordre de 2 %. Dans ces conditions, des incertitudes ou différentiels de coût relatifs aux charges sociales peuvent avoir un impact disproportionné sur l'équilibre économique des offres et sur la dynamique concurrentielle des procédures.

L'Autorité recommande ainsi à l'État de lancer une mission d'inspection interministérielle visant à examiner les éventuelles asymétries d'ordre social entre l'opérateur historique et les autres entreprises ferroviaires et à rechercher, le cas échéant, les voies et moyens de neutraliser ces effets dès lors qu'ils sont susceptibles de fausser le jeu concurrentiel en favorisant certains candidats.

Cette mission pourrait notamment permettre (i) d'évaluer les effets sur les conditions de la concurrence du recours au régime d'auto-assurance chômage par certaines entreprises ferroviaires candidates à des appels d'offres de services conventionnés et (ii) d'objectiver, le cas échéant, les asymétries résultant de la constitution de provisions par l'opérateur historique, qu'il s'agisse du dispositif de cessation anticipée d'activité ou de tout autre mécanisme de nature à créer un écart de coûts entre candidats



4 Les difficultés d'accès aux actifs nécessaires à l'exploitation retardent les calendriers d'appels d'offres et renchérissent les coûts de réponse

4.1 Les incertitudes liées au matériel roulant accroissent les risques et les coûts intégrés dans les offres

Les difficultés rencontrées par les AOM varient selon le choix opéré entre le renouvellement du matériel roulant et le transfert des matériels existants.

Lorsque les AOM optent pour le renouvellement du matériel roulant, les principales difficultés portent sur les délais industriels (cf. chapitre 5) et les capacités internes de pilotage. Si ces délais ne constituent pas encore un frein majeur — la plupart des régions ayant anticipé leurs besoins —, ils pourraient le devenir dans les prochaines années, compte tenu de la tension croissante sur les capacités industrielles des constructeurs et du nombre important de projets de renouvellement en parallèle.

Les candidats se montrent par ailleurs de plus en plus réticents à porter eux-mêmes les investissements en matériel roulant ou en installations de maintenance. Les retours d'expérience des premières procédures, notamment s'agissant des risques industriels et financiers assumés par les attributaires, conduisent plusieurs opérateurs alternatifs à privilégier des schémas dans lesquels la puissance publique assure le portage des actifs. Cette évolution amène les AOM à étudier plus systématiquement des solutions de portage direct, par exemple via des sociétés publiques locales. Elle accroît en retour la pression sur leurs capacités internes, plusieurs régions estimant ne pas être encore pleinement armées pour piloter des projets industriels de cette ampleur.

Pour les AOM ayant choisi le transfert des matériels existants en application de l'article 21 de la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire (loi « NPF »), deux freins principaux sont identifiés : outre la question spécifique des matériels contenant de l'amiante, traitée dans une analyse dédiée (cf. chapitre 5), les difficultés remontées portent principalement sur l'accès aux informations de maintenance – dont les délais de transmission seraient particulièrement élevés – et la délimitation des stocks de pièces détachées transférables.

La délimitation et le transfert des stocks de pièces détachées constituent un point de fragilité important. L'article 21 précité prévoit le transfert des stocks de pièces consommables et réparables ainsi que des outillages spécifiques nécessaires à la continuité du service public. En pratique, les AOM et les opérateurs alternatifs soulignent les difficultés à isoler, valoriser et sécuriser ces stocks à l'échelle régionale, alors qu'ils étaient historiquement gérés de manière largement mutualisée à l'échelle nationale par SNCF Voyageurs. L'ouverture du marché, en introduisant un découpage des services en lots, suppose désormais la constitution de stocks dédiés par périmètre, ce qui renforce la complexité du « détournement » engagé antérieurement dans le cadre de la décentralisation régionale.

L'absence d'outils patrimoniaux suffisamment fins et la présence de pièces anciennes ou obsolètes compliquent la mise en œuvre effective du transfert. Ni le volume exact des pièces transférables ni leur valorisation ne seraient toujours documentés de manière exploitable. Certaines références, parfois anciennes ou non renouvelables, rendent l'accès aux stocks mutualisés incertain. Les nouveaux entrants indiquent ainsi être contraints, dans certains cas, de reconstituer une chaîne d'approvisionnement spécifique ou de racheter certaines pièces, générant des surcoûts difficiles à anticiper au stade de la réponse à l'appel d'offres et susceptibles d'affecter, à court terme, l'efficacité opérationnelle du service.

L'Autorité recommande que la mission d'inspection précitée (cf section 3.2) étende son champ d'investigation aux difficultés de communication des données relatives aux actifs transférables dans le cadre de l'ouverture du marché des services conventionnés.

Dans l'attente, elle recommande également la conduite d'une mission de concertation dédiée sous l'égide de l'UTPF, sur le modèle de celle engagée en matière de données sociales. Cette mission aurait pour objet, (i) d'une part, d'objectiver les difficultés rencontrées par les autorités organisatrices dans l'accès et la communication des données relatives aux historiques de maintenance des matériels roulants, ainsi que les constats formulés par les entreprises ferroviaires candidates concernant les lacunes ou insuffisances des données transmises dans le cadre des appels d'offres, (ii) d'autre part, de préciser les modalités pratiques de délimitation, de valorisation, de transfert et, le cas échéant, de reconstitution des stocks de pièces détachées et des outillages nécessaires à la continuité et à la qualité de l'exploitation des lots concernés.



4.2 Les conditions de transfert des centres de maintenance demeurent une source majeure de complexité pour les AOM

L'accès aux ateliers de maintenance est un enjeu déterminant pour la réussite des appels d'offres, mais leur transfert aux AOM demeure complexe à mettre en œuvre. Les centres d'entretien du matériel roulant sont indispensables au fonctionnement quotidien des services ferroviaires. L'article 21 de la loi NPF prévoit, tout comme pour le matériel roulant, le transfert aux AOM qui en font la demande des ateliers de maintenance majoritairement utilisés pour l'entretien des matériels roulants affectés à l'exploitation des services conventionnés, afin de les mettre à disposition du nouvel attributaire, permettant ainsi la continuité du service public. Dans ce cadre, l'ensemble des AOM rencontrées ont sollicité ou prévoient de solliciter le transfert des ateliers existants.

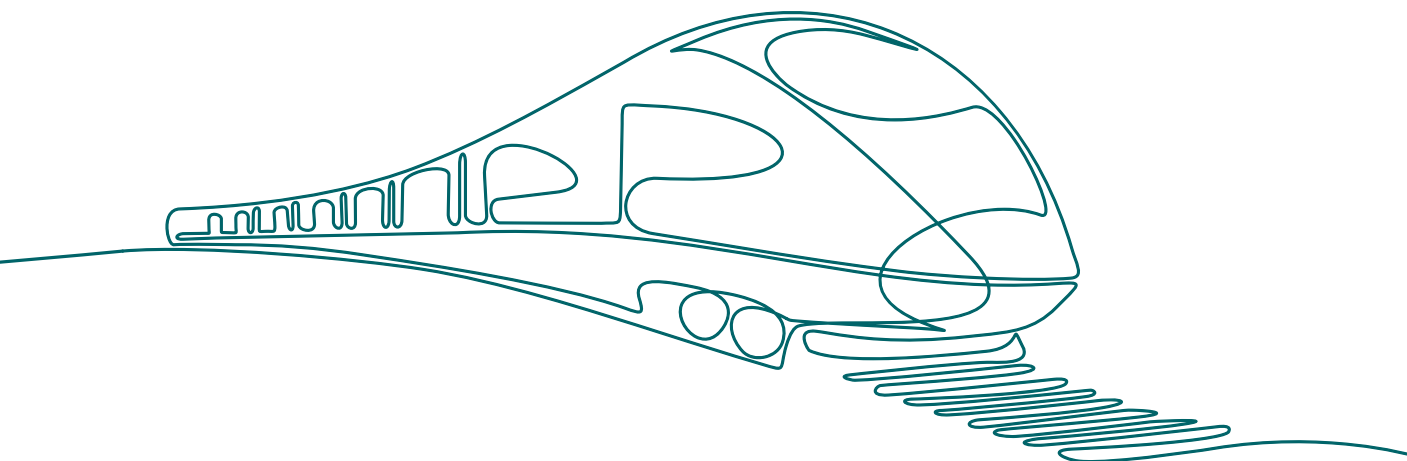
Les AOM soulignent toutefois plusieurs difficultés :

- **D'abord, un manque de données sur le foncier associé aux sites de maintenance à transférer, pouvant être à l'origine de surcoûts importants, parfois découverts après l'attribution des marchés.** Plusieurs autorités organisatrices indiquent ainsi que certains ateliers présentent des contraintes techniques ou environnementales dont elles n'ont eu connaissance qu'après l'engagement de la procédure, notamment lorsque des diagnostics approfondis ont révélé la présence de pollutions nécessitant des travaux de remise en état parfois coûteux. Les entreprises ferroviaires candidates soulignent par ailleurs que les projets de contrats soumis dans le cadre des appels d'offres prévoient rarement des mécanismes de protection du nouvel opérateur en cas d'écart entre l'état attendu et l'état constaté des biens en début d'exploitation, alors même que celui-ci ne dispose d'aucun levier d'action sur ce volet ;
- **Ensuite, des modalités financières de transfert du foncier inadaptées.** Si le rachat des ateliers s'effectue à leur valeur nette comptable (nette de subvention), le rachat du foncier doit être réalisé à la valeur vénale – conformément aux dispositions de l'article 21 de la loi NPF – estimée par la Direction de l'immobilier de l'État (DIE), sans prise en compte, à ce stade, d'une éventuelle décote liée à l'état environnemental des terrains. Les AOM considèrent que ces montants, parfois très élevés, pèsent fortement sur leurs budgets d'investissement et peuvent ainsi réduire leur capacité financière à engager d'autres projets structurants, tels que l'achat de matériel roulant ou le développement de l'offre de transport¹⁰.
- **Enfin, des échanges parfois complexes avec les sociétés du groupe SNCF pour déterminer le périmètre des biens transférables au titre de l'article 21 de la loi NPF.** Si les entretiens ne font pas apparaître d'opposition de principe aux transferts, plusieurs AOM soulignent cependant que les désaccords sur l'inclusion d'un bien dans le champ de l'article 21 conduisent, en l'absence d'accord, à un transfert à la valeur vénale. Dans un tel cas, les AOM indiquent se trouver en position de négociation délicate avec les propriétaires des biens, d'autant plus qu'elles doivent respecter des calendriers contraints pour lancer leurs appels d'offres. Ces discussions prolongées font peser un risque de retard significatif sur les projets, pouvant constituer de véritables points de blocage¹¹.

L'Autorité recommande que soit réalisé par l'État un bilan de l'application des dispositions législatives et réglementaires relatives au transfert des ateliers de maintenance. Ce bilan pourrait notamment examiner les difficultés rencontrées par les AOM lors des premières procédures (accès tardif aux informations techniques, contraintes environnementales découvertes tardivement, périmètres de transfert discutés), afin d'examiner l'opportunité, le cas échéant, d'une évolution du cadre juridique applicable.

¹⁰ Lors de l'examen du projet de loi-cadre relatif au développement des transports au Sénat, plusieurs propositions d'amendement visant à permettre que ce foncier leur soit transféré à titre gratuit par SNCF Voyageurs ont été déposées. Ces amendements à l'article 6 n'ont toutefois pas été adoptés par les sénateurs, qui ont substitué au principe actuel de transfert en pleine propriété à la valeur vénale une mise à disposition à titre gratuit du foncier, pour une durée maximale de 50 ans, assortie d'un retour à SNCF Voyageurs à l'échéance. Ce sujet devrait faire l'objet d'un nouvel examen lors de la discussion du projet de loi à l'Assemblée nationale.

¹¹ Lors de l'examen du projet de loi précité au Sénat, plusieurs propositions d'amendement visant à clarifier le périmètre des biens transférables ont été déposées. L'Autorité estime souhaitable une telle clarification, dès lors qu'elle contribue à sécuriser les procédures d'appel d'offres et à réduire les points de friction identifiés ci-dessus. Elle relève toutefois qu'une évolution du cadre législatif qui inclurait, sans distinction, les voies de service dans le périmètre des biens transférables, soulèverait une difficulté de fond : ces voies, affectées à SNCF Réseau précisément en raison de leur rôle dans le bon fonctionnement du système ferroviaire, font l'objet d'usages mutualisés entre différents utilisateurs, et leur transfert à une AOM ferait peser un risque d'éviction sur les autres exploitants. L'Autorité considère ainsi qu'il est nécessaire que SNCF Réseau conserve la gestion des voies de service, les AOM pouvant néanmoins solliciter un accès pluriannuel à ces voies dans le cadre des conventions d'occupation temporaires (COT) et des conventions de mise à disposition (CMD).



4.3 La régulation des installations de maintenance des services conventionnés pourrait être adaptée


La recommandation formulée par l’Autorité dans le cadre du volet 1.1 du présent rapport, consistant à faire évoluer le cadre juridique national afin d’introduire explicitement une régulation différenciée des installations de service – permettant d’adapter l’intensité du contrôle au degré de concurrence effectivement observé sur chaque segment¹² – apparaît particulièrement justifiée dans le domaine des services de transport ferroviaire conventionnés de voyageurs, dans la mesure où :

- ▶ d’une part, l’accès à ces ateliers devrait concerner, après la fin de l’ouverture du marché des services conventionnés, quasi-exclusivement les flottes conventionnées de l’autorité organisatrice concernée ;
- ▶ d’autre part, le maintien d’une régulation systématique ex ante de toutes les installations de service conduirait à une très forte augmentation du nombre d’offres de référence de maintenance (potentiellement de l’ordre de dix à vingt par an une fois l’ouverture du marché des services conventionnés pleinement effective) générant une charge administrative disproportionnée pour l’ensemble des acteurs au regard des enjeux réglementaires.

Dans ces conditions, le modèle actuel apparaît excessivement contraignant pour un segment dans lequel le risque d’abus de pouvoir de marché apparaît structurellement limité.

Comme rappelé dans le cadre du volet 1.1 du rapport, cette évolution n’exonérerait pas pour autant les exploitants d’installations de service de leurs obligations de fournir un accès aux dites installations et aux services associés dans des conditions équitables, non discriminatoires et transparentes, d’établir une description de ces installations et des services dont ils sont responsables, précisant notamment les conditions et les tarifs d’accès aux installations et aux services associés, et de publier gratuitement cette description.

¹² Cette régulation différenciée est souvent qualifiée de « régulation asymétrique ». Elle désigne un mode de régulation dans lequel l’intensité du contrôle varierait pour des entreprises d’un même secteur selon leur position sur le marché et le niveau de risque concurrentiel. Dans le cas des installations de maintenance, comme indiqué dans le chapitre 2 du présent rapport, l’Autorité recommande de faire évoluer le droit français pour concentrer l’intervention ex ante du régulateur sur les seules installations de maintenance dont la situation concurrentielle le justifie, soit les installations exploitées par SNCF Voyageurs (hors sociétés dédiées attributaires de services conventionnés) et les installations de service de SNCF Réseau, tout en allégeant les obligations pesant sur les autres segments.



Le modèle actuel de régulation apparaît **excessivement contraignant** pour un segment dans lequel le risque d’abus de pouvoir de marché apparaît structurellement limité

5. Le gestionnaire d'infrastructure et le gestionnaire unifié des gares jouent un rôle déterminant dans la réussite de la mise en concurrence des services conventionnés

Le rôle de SNCF Réseau et de SNCF Gares & Connexions, est déterminant pour la réussite des procédures de mise en concurrence. Environ un tiers des AOM rencontrées signalent, au-delà des difficultés d'accès aux données, des réserves sur les échanges avec SNCF Réseau lors de la préparation et de la conduite des appels d'offres. Les entreprises ferroviaires candidates soulignent également l'importance d'une transparence complète et d'un accompagnement structuré des gestionnaires d'infrastructure et de gares, afin de sécuriser techniquement leurs offres.

5.1 Plusieurs AOM appellent à un meilleur accompagnement de SNCF Réseau dans la préparation et la conduite des appels d'offres

Plusieurs AOM estiment que les moyens consacrés par SNCF Réseau à l'accompagnement de l'ouverture du marché des services conventionnés demeurent limités et peu formalisés. Les AOM regrettent notamment l'absence d'interlocuteurs clairement identifiés et de ressources spécifiquement dédiées, se traduisant par des délais de réponse parfois longs et une visibilité limitée sur l'avancement des demandes.

Les AOM signalent par ailleurs de manière récurrente le coût élevé et l'absence de maîtrise des délais d'études techniques dont la réalisation est jugée nécessaire par SNCF Réseau. Les AOM indiquent ainsi que certaines études techniques préalables indispensables – qu'il s'agisse d'études en amont des procédures ou d'analyses conduites en cours d'appel d'offres pour apprécier la faisabilité des offres des candidats (études de capacité, études horaires) – ne pourraient être réalisées, dans la plupart des cas, que par SNCF Réseau, seul acteur en mesure de les produire. Leur coût, qui serait fixé unilatéralement par le gestionnaire d'infrastructure, est considéré comme important par plusieurs AOM. Par ailleurs, les AOM indiquent que les délais de réalisation de ces études sont insuffisamment maîtrisés, ce qui compliquerait la planification des procédures de mise en concurrence.

Enfin, les modalités d'échange avec les candidats apparaissent perfectibles. SNCF Réseau privilégie aujourd'hui des échanges écrits transitant par les AOM. Si cette organisation contribue à l'égalité de traitement entre les candidats ainsi qu'à la transparence et au caractère non discriminatoire des procédures, elle peut allonger les circuits d'information et complexifier le traitement de questions techniques fines. Certaines AOM et entreprises ferroviaires estiment que ce fonctionnement alourdit la conduite des procédures et limite la fluidité des échanges nécessaires à la sécurisation des offres. L'Autorité note que l'Autorité de la concurrence, dans son avis n° 23-A-18 du 29 novembre 2023, a appelé les AOM à veiller à circonscrire le rôle de SNCF Réseau dans ces procédures, en particulier lors de l'analyse des offres. Celle-ci a rappelé que la responsabilité de l'organisation des appels d'offres et du choix des attributaires incombe aux AOM, et qu'un rôle excessif accordé à SNCF Réseau serait susceptible de faire naître un risque de conflit d'intérêts. Il apparaît cependant qu'au stade de l'élaboration des offres, il est essentiel que les candidats admis à présenter une offre aient une claire compréhension non seulement des attentes et des besoins de l'AOM, mais aussi des différentes contraintes associées à l'accès à l'infrastructure ferroviaire.

Au regard des difficultés rapportées par les AOM, l’Autorité se propose de conduire une analyse spécifique de l’accompagnement assuré par SNCF Réseau, tant en phase amont des procédures que lors de leur conduite. Cette analyse, qui sera menée en associant l’État et les AOM, portera en particulier sur les moyens effectivement mobilisés, la nature des prestations réalisées, leurs modalités d’exécution, ainsi que sur les conditions d’échange avec les entreprises ferroviaires candidates aux appels d’offres (en particulier l’organisation mise en place pour répondre aux questions posées). Elle s’appuiera notamment sur les retours d’expérience des premières AOM ayant engagé une procédure de mise en concurrence. Le cas échéant, elle pourra conduire à formuler des propositions d’évolution du document de référence du réseau afin de préciser et sécuriser ce cadre d’intervention.



5.2 Les modalités d’exploitation des gares de voyageurs sont considérées comme insuffisamment stabilisées

La fin progressive du modèle de « transporteur-intégrateur » impose une clarification rapide de l’organisation des gares régionales. Avec l’ouverture du marché, le modèle historique dans lequel SNCF Voyageurs assurait l’ensemble des prestations en gare dans les sites « mono-transporteur » doit évoluer. SNCF Gares & Connexions est désormais appelée à reprendre le pilotage opérationnel des prestations, sauf lorsque l’AOM choisit d’exercer directement cette compétence en application du décret n° 2021-966 du 20 juillet 2021. En pratique, ce dispositif reste peu mobilisé et l’organisation cible demeure, dans de nombreuses régions, insuffisamment stabilisée. À l’horizon 2033, l’ensemble des prestations aujourd’hui déléguées à SNCF Voyageurs dans les gares régionales devront ainsi être progressivement internalisées par SNCF Gares & Connexions ou transférées, afin d’assurer une organisation neutre et lisible, compatible avec un environnement multi-opérateurs.



Les entreprises ferroviaires et les autorités organisatrices appellent à une **clarification** des modalités futures d’exploitation des gares régionales

Les entreprises ferroviaires comme les autorités organisatrices estiment que la stratégie de SNCF Gares & Connexions sur l'organisation future des services dispensés dans ces gares doit être clarifiée, notamment en ce qui concerne la répartition des rôles entre le gestionnaire de gare, les opérateurs ferroviaires et les AOM. Elles s'interrogent en particulier sur les modalités selon lesquelles SNCF Gares & Connexions assurera la continuité et le niveau de service (gestion à distance de l'ouverture et/ou de la fermeture des gares, recours à des effectifs propres ou mobilisation éventuelle des personnels des transporteurs). Les entreprises ferroviaires regrettent par ailleurs l'absence de réflexion plus globale des AOM sur la reprise ou la valorisation de certaines gares régionales, qui pourraient constituer une source de recettes complémentaires contribuant à réduire le coût global du service public ferroviaire.

Au-delà du cas spécifique des gares mono-transporteur, les nouveaux entrants et les autorités organisatrices soulignent la nécessité de clarifier les modalités de mise à disposition des locaux en gare. Ils pointent d'abord une visibilité insuffisante sur les espaces disponibles, les plans d'occupation des locaux étant parfois difficiles à obtenir ou à jour de l'affectation réelle. Ils relèvent ensuite que les règles d'attribution des locaux – qu'il s'agisse des espaces commerciaux destinés à la vente de titres ou de locaux techniques (notamment les locaux de coupure pour les personnels) – restent peu claires, de même que la tarification associée, jugée hétérogène selon les sites. Dans ce contexte, ils appellent à une clarification du cadre d'attribution et de tarification des locaux en gare, estimant que la coexistence croissante de plusieurs opérateurs sur un même site nécessite des conditions équitables d'accès, comparables à celles dont bénéficie l'opérateur historique, notamment en matière d'emplacement, de visibilité et de surface.

Enfin, certaines AOM demandent une clarification du cadre contractuel et tarifaire applicable aux services de distribution et aux pôles multimodaux en gare. Plusieurs AOM considèrent que le document de référence des gares (DRG) ne prévoit pas encore de manière suffisamment explicite les modalités de contractualisation lorsque la billettique est reprise en main par la région via un opérateur unique ou un dispositif propre, alors que ce cas de figure est appelé à se développer avec l'ouverture du marché. Elles souhaitent également une meilleure visibilité sur l'organisation et la tarification des pôles multimodaux en gare, qui constituent un élément essentiel de l'intermodalité et de l'attractivité de l'offre conventionnée.

L'Autorité recommande à SNCF Gares & Connexions :

- ▶ **De clarifier, en lien avec les AOM, les modalités d'exploitation et de gestion des gares de voyageurs mono-transporteur.** Cette clarification, déjà amorcée en 2025, pourra s'appuyer notamment sur les schémas de distribution régionaux élaborés par les AOM, qui permettront de définir la présence future en gare (présence physique d'agents, mobilisation éventuelle des entreprises ferroviaires, organisation des missions d'accueil et d'information, etc.) ;
- ▶ **Veiller, à l'occasion des prochaines mises à jour du DRG, à clarifier les principes et les modalités d'attribution des locaux en gare ainsi qu'à renforcer la documentation mise à disposition des entreprises ferroviaires et des AOM concernant les espaces disponibles.** L'Autorité accueille favorablement la volonté exprimée par SNCF Gares & Connexions, lors de la phase de consultation sur le projet de rapport, d'engager des échanges avec les AOM afin de mieux identifier leurs attentes sur ce sujet.

5.3 L'ouverture du marché rend nécessaire une clarification de l'organisation des missions de sûreté en gare

La loi¹³ autorise la RATP et le groupe SNCF à disposer de services internes de sécurité, lesquels sont chargés de veiller à la sécurité des personnes et des biens, de protéger les agents de l'entreprise et son patrimoine et de veiller au bon fonctionnement du service. La prévention des violences et des atteintes à caractère sexiste dans les transports publics est un axe prioritaire de leur action. Ils contribuent également à la lutte contre le terrorisme.

La direction de la sûreté ferroviaire du groupe SNCF¹⁴ exerce ces missions dans les gares et sur le réseau ferré national sans disposer d'un monopole de droit, contrairement à la RATP qui en bénéficie sur les lignes du métro et du Grand Paris Express notamment. Cette différence de cadre légal pour des missions identiques pose question. En effet, soit les prestations de sûreté peuvent effectivement être fournies sans difficulté dans un cadre concurrentiel, et la régulation de leur tarification peut alors être allégée ; soit la difficile substituabilité des prestations de sûreté ou la complexité opérationnelle qui résulterait de l'intervention d'une pluralité d'acteurs sont de nature à motiver l'existence d'un monopole de droit et celle d'une régulation de la tarification par l'Autorité.

Par ailleurs, l'ouverture du marché et l'apparition de nouvelles entreprises ferroviaires (nouveaux entrants et sociétés dédiées filiales de l'opérateur historique) renforcent la nécessité de coordonner les demandes de prestations de sûreté entre les opérateurs. Il s'agit, d'une part, d'assurer la cohérence et la continuité des missions exercées dans les gares pour répondre efficacement aux besoins et aux risques identifiés, d'autre part, d'organiser leur mutualisation dans des conditions équitables.

Une clarification du cadre applicable aux missions de sûreté apparaît nécessaire.

En premier lieu, une évolution du cadre législatif semble nécessaire pour sécuriser l'exercice des missions de sûreté et clarifier le cadre de régulation applicable. Une première solution pourrait consister à instaurer un monopole de droit pour certaines prestations de sûreté fournies par la direction de la sûreté ferroviaire du groupe SNCF au sein des gares, à l'instar du monopole d'intervention de la RATP, avec une régulation *ex ante* de la tarification de ces prestations par l'Autorité. Une autre solution consisterait à limiter l'intervention de l'Autorité à un contrôle *ex post* de la tarification des prestations dès lors qu'elles sont bien fournies dans un cadre de plus en plus concurrentiel¹⁵.

En second lieu, des ajustements organisationnels pourraient être examinés par le groupe SNCF, en lien avec l'État, afin de renforcer les garanties d'impartialité du dispositif de sûreté et d'en partager équitablement les coûts entre les entreprises ferroviaires bénéficiaires. Il conviendrait *a minima* de réfléchir aux modalités permettant de centraliser la commande des prestations de sûreté mutualisables (en particulier cyno-détection) au niveau du gestionnaire unique des gares, SNCF Gares & Connexions, pour adopter une organisation plus efficiente et mieux adaptée aux besoins opérationnels. En outre, le groupe SNCF et l'État pourraient réfléchir à des modifications organisationnelles conférant aux missions de sûreté les mêmes garanties d'indépendance et d'impartialité que celles dont bénéficient les fonctions essentielles du gestionnaire d'infrastructure et la gestion des gares de voyageurs allant, le cas échéant, jusqu'à envisager un rattachement de la direction de la sûreté ferroviaire à SNCF Réseau ou à SNCF Gares & Connexions.

¹³ Article L. 2251-1 du code des transports

¹⁴ Anciennement « surveillance générale » ou « SUGE »

¹⁵ Une mission a été confiée par le ministre des transports à Mme Prada Bordenave, ancienne conseillère d'État, et M. Meyer, ancien commissaire de police, afin d'analyser l'impact de l'ouverture du marché sur l'organisation des missions de sûreté, ainsi que les enjeux de coordination entre les acteurs, de répartition des compétences et de financement des prestations de sûreté dans les gares et sur le réseau ferroviaire.

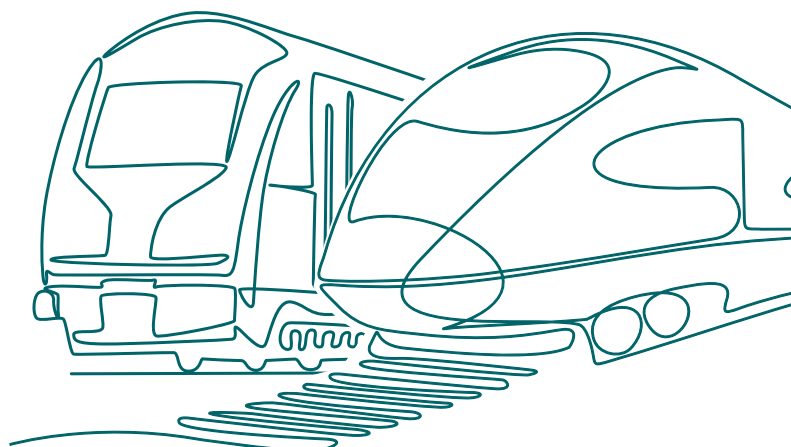
6 Recommandations à court (CT) et moyen terme (MT)

B1 ▶ Préserver l'intensité concurrentielle des appels d'offres conventionnés

| N° | Recommandation | Destinataire(s) | Échéance |
|---|---|-----------------|---------------|
| 3.1 | Se rapprocher de l'Autorité en cas de volonté de demande de dérogation au calendrier de mise en concurrence fixé par le règlement OSP. | AOM | CT (fin 2026) |
| 3.2 | Communiquer à l'Autorité et rendre public le calendrier prévisionnel actualisé des procédures de mise en concurrence des services ferroviaires conventionnés de voyageurs. | AOM | CT (fin 2026) |
| Recommandations collectives – destinataires : État, Régions de France, AOM | | | |
| 3.3a | Mettre en place une coordination inter-AOM pour limiter la concentration des appels d'offres et publier, <i>a minima</i>, un calendrier partagé des procédures. | | CT |
| 3.3b | Renforcer la mutualisation des expériences et la diffusion des bonnes pratiques entre AOM (par exemple au sein de Régions de France, notamment s'agissant de la transmission des données nécessaires à la conduite des appels d'offres) et tirer pleinement parti des retours d'expérience des premières procédures menées à terme. | | CT |
| 3.3c | Harmoniser et simplifier autant que possible les documents de consultation, et étudier la possibilité de définir un format de réponse standardisé. | | CT |
| 3.3d | Porter l'attention qu'elle mérite à la définition des niveaux et des modalités d'indemnisation, et aborder ce sujet de manière coordonnée (harmonisation des grilles d'indemnisation). | | CT |
| Recommandations individuelles – destinataires : AOM | | | |
| 3.4a | Demander le chiffrage d'un unique scénario d'offre de référence, avec, le cas échéant, un nombre restreint de variantes clairement identifiées. | | CT |
| 3.4b | Renforcer les temps d'échanges techniques avec les candidats, tant en phase amont que durant la consultation, dans le respect des règles de la commande publique. | | CT |
| 3.4c | Adapter les plannings contractuels aux contraintes industrielles et humaines effectivement observées, notamment s'agissant de la phase de « pré-exploitation » | | CT |
| 3.4d | Porter une attention particulière au dimensionnement des lots et, le cas échéant, réinterroger les choix initiaux à la lumière des premières mises en concurrence. | | CT |

B2 ▶ Réduire les asymétries dans les appels d'offres et faciliter l'accès aux biens nécessaires

| N° | Recommandation | Destinataire(s) | Échéance |
|------|---|-----------------------------|----------|
| 3.5 | Faire évoluer le cadre juridique afin de garantir un accès effectif et rapide aux données nécessaires à la conduite des appels d'offres régionaux (i) en clarifiant la procédure d'accès aux données (ii) et en permettant à l'Autorité de sanctionner, sans mise en demeure préalable, la non-exécution dans les délais de ses décisions de règlement de différend. | État | MT |
| 3.6 | Engager une mission d'inspection visant à examiner les difficultés signalées par les acteurs concernant la transmission des données dans la phase amont de préparation des appels d'offres. | État, avec l'appui de l'ART | CT |
| 3.7 | En complément de la recommandation précédente, engager une mission de concertation spécifique relative aux données mises à disposition des AOM, notamment en matière d'historique de maintenance des matériels roulants, de stocks de pièces détachées et d'outillages. | UTPF | CT |
| 3.8 | Engager un bilan de la mise en œuvre des dispositions relatives au transfert des ateliers de maintenance. | État | CT |
| 3.9 | Assurer la mise en œuvre systématique de l'accord UTPF relatif à la communication des données sociales. | AOM | CT |
| 3.10 | Engager une mission d'inspection interministérielle visant (i) à examiner les éventuelles asymétries d'ordre social entre l'opérateur historique et les autres entreprises ferroviaires et (ii) à rechercher, le cas échéant, les voies et moyens de neutraliser ces effets dès lors qu'ils sont susceptibles de fausser ces conditions en favorisant certains candidats | État | CT |



A2 › Renforcer le rôle et l'indépendance des gestionnaires du réseau et des gares

| N° | Recommandation | Destinataire(s) | Échéance |
|------|--|--|----------|
| 3.11 | Engager une analyse spécifique consacrée à l'accompagnement des AOM par SNCF Réseau dans le cadre de la préparation et de la conduite de leurs appels d'offres. | ART, avec SNCF Réseau, l'État et les AOM | CT |
| 3.12 | Clarifier les modalités de gestion futures des gares mono-transporteur et les modalités d'attribution des locaux en gare. | SNCF Gares & Connexions | MT |
| 3.13 | Clarifier le cadre applicable aux missions de sûreté exercées dans les gares de voyageurs. | État, groupe SNCF | MT |



Synthèse

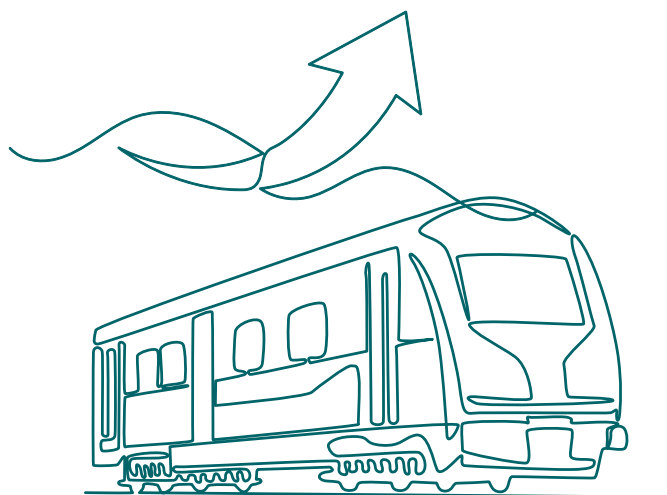
Chapitre 4

Aménagement du territoire

Des péages trop élevés - et non l'ouverture du marché - fragilisent les dessertes d'aménagement du territoire

La baisse ciblée des péages ferroviaires constitue une condition essentielle pour concilier ouverture du marché et aménagement du territoire.

Ce ne sont pas les nouveaux entrants qui fragilisent les liaisons d'aménagement du territoire, mais le niveau exceptionnellement élevé des péages français. D'abord, la baisse de desserte des villes de taille moyenne observée est antérieure à toute mise en service concurrentielle : entre 2017 et 2024, les dessertes TAGV ont reculé de 8 %, et de 12 % pour les seules gares d'aires urbaines de moins de 700 000 habitants.



Ensuite, les travaux conduits par l'Autorité montrent que le manque de rentabilité de la très grande majorité de ces liaisons n'est pas structurel, mais tient au niveau exceptionnellement élevé des péages français.

Enfin, les nouveaux entrants diversifient par ailleurs progressivement leurs dessertes au-delà des axes les plus fréquentés, en France comme à l'étranger. Surtout, ils contribuent déjà au financement des liaisons les moins rentables. En effet, sur les axes les plus fréquentés où ils s'installent en priorité, leurs péages sont très supérieurs au coût de l'infrastructure qu'ils utilisent et captent ainsi une grande partie de la capacité contributive des circulations : sur la liaison Paris-Lyon (segment A), les entreprises ferroviaires couvrent plus du double de leur coût d'infrastructure. La segmentation tarifaire organise ainsi, en pratique, une péréquation entre liaisons attractives et d'aménagement du territoire, à laquelle les nouveaux entrants participent.

Dans un environnement concurrentiel, l'enjeu de l'aménagement du territoire n'est pas de répartir le coût d'un déficit de rentabilité résultant de péages élevés, mais de rendre durablement attractive la desserte hors grandes métropoles.

Loin d'imposer un arbitrage entre objectifs contradictoires, une baisse ciblée des péages enclenche au contraire un cercle vertueux pour l'ensemble du système : elle viabilise les liaisons les plus fragiles, favorise le développement de l'offre par tous les opérateurs et génère ainsi des recettes additionnelles qui financent la régénération du réseau.

Cette baisse ciblée des péages, déjà engagée dans le cadre d'une dynamique vertueuse pour l'ensemble des acteurs du système, y compris le gestionnaire d'infrastructure, doit être poursuivie.

SNCF Réseau l'a amorcée dans le cycle tarifaire 2027-2029 et devra l'approfondir pour le cycle suivant : l'effort d'environ 45 M€ tous segments de marché confondus en 2029 entrepris sur les péages est cinq à sept fois inférieur aux recettes additionnelles que les nouveaux entrants apporteront dès 2029 au financement du réseau (entre 200 et 300 millions de majorations tarifaires supplémentaires). Les baisses complémentaires de péages nécessaires pour viabiliser les dessertes d'aménagement du territoire, de l'ordre d'une centaine de millions d'euros, ne remettent pas en cause cette conclusion. Une fois l'exploitation de ces liaisons rendue rentable économiquement pour les entreprises ferroviaires, le nouveau cadre européen d'allocation des capacités devrait permettre d'en sécuriser l'exploitation par des accords-cadres dédiés. À l'inverse, les pistes parfois avancées dans le débat public — fiscalité spécifique, fonds de péréquation, obligations de desserte ou allocation par lots à l'espagnole — traitent les conséquences plutôt que la cause, présentent des risques juridiques élevés au regard du droit européen, et pourraient compromettre les bénéfices attendus, pour les voyageurs comme le gestionnaire d'infrastructure, de l'entrée de nouveaux acteurs.

Enfin, les régions conservent la possibilité de conventionner les liaisons qui n'auraient pu être viabilisées ni sécurisées par accords-cadres, tandis que l'État conserve celle de fixer à SNCF Voyageurs des objectifs en matière d'aménagement du territoire dans le cadre du contrat qui les lie.

04

Aménagement du territoire

Des péages trop élevés - et non l'ouverture du marché - fragilisent les dessertes d'aménagement du territoire

- **1.** Le débat sur la manière de concilier l'arrivée de la concurrence avec l'aménagement du territoire a été récemment ravivé | 117
 - 1.1** La question du maintien de liaisons d'aménagement du territoire effectuées par des TAGV n'est pas nouvelle | 117
 - 1.2** Le débat s'est récemment recentré sur le mécanisme de péréquation que met en œuvre l'opérateur historique | 120
 - 1.3** L'Autorité a souhaité objectiver les effets de la concurrence sur les liaisons TAGV fragiles | 120
- **2.** Dans un environnement concurrentiel, l'enjeu d'aménagement du territoire réside avant tout dans l'amélioration de la rentabilité des liaisons TAGV fragiles par des baisses ciblées de péages ferroviaires | 122
 - 2.1** L'ampleur de la péréquation opérée par SNCF Voyageurs est limitée | 122
 - 2.2** Ouverture du marché et aménagement du territoire ne sont pas nécessairement antinomiques | 126
 - 2.3** Dans un environnement concurrentiel, l'enjeu de l'aménagement du territoire est de rendre suffisamment attractives les dessertes TAGV des villes intermédiaires | 129
- **3.** Une baisse ciblée des péages ferroviaires constitue le principal levier pour sécuriser les liaisons TAGV fragiles sans freiner le développement de l'offre | 131
 - 3.1** Le gestionnaire d'infrastructure doit veiller à une utilisation effective et optimale du réseau au travers de sa tarification | 131
 - 3.2** L'analyse du modèle économique de l'opérateur historique montre que le niveau des péages fragilise certaines liaisons | 132
 - 3.3** Une baisse ciblée des péages permettrait de viabiliser les liaisons TAGV fragiles | 134
 - 3.4** Des dispositifs complémentaires pourraient être envisagés afin de sécuriser le maintien de dessertes d'aménagement du territoire dans le respect du droit européen | 135
- **4.** Recommandations à moyen terme (MT) | 136





1 Le débat sur la manière de concilier l'arrivée de la concurrence avec l'aménagement du territoire a été récemment ravivé

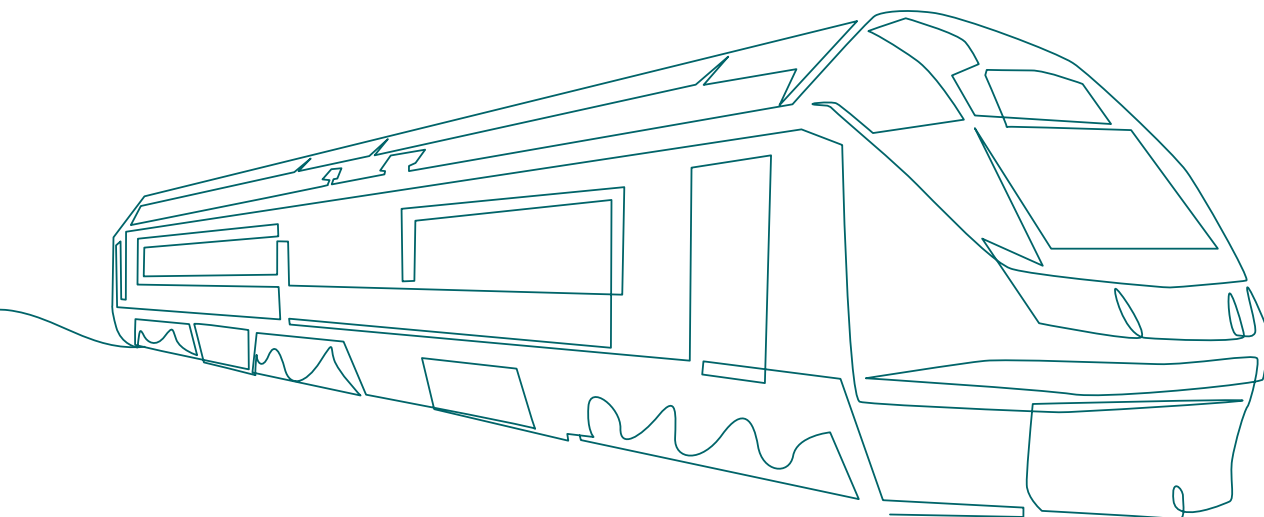
1.1 La question du maintien de liaisons d'aménagement du territoire effectuées par des TAGV n'est pas nouvelle

La question du maintien de liaisons d'aménagement du territoire effectuées par des trains aptes à la grande vitesse (ci-après « liaisons TAGV ») sans subvention a fait l'objet d'un certain nombre de rapports et de prises de paroles publiques depuis dix ans. Ainsi, dans un rapport de 2014, intitulé « *La grande vitesse ferroviaire : un modèle porté au-delà de sa pertinence* », la Cour des comptes notait déjà que le grand nombre de dessertes TAGV, « plus de 230 au total, composées aussi bien d'arrêts intermédiaires que de dessertes en bout de ligne », avait un impact sur la rentabilité de l'activité. Le rapport d'information sur « *L'avenir du transport ferroviaire* », dit « rapport Spinetta », publié en 2018, a quant à lui rappelé l'existence de liaisons TAGV considérées comme non rentables par l'opérateur historique, mais tout de même opérées par ce dernier au titre de l'aménagement du territoire.

L'ouverture à la concurrence rend plus nécessaire encore de clarifier ce qui relève du marché et ce qui relève d'un choix de politique publique. À mesure que plusieurs opérateurs peuvent intervenir, la desserte d'un territoire ne peut plus reposer sur des équilibres implicites au sein de l'entreprise ferroviaire historique : elle doit soit résulter d'un modèle économique soutenable, soit être explicitement assumée, y compris d'un point de vue financier. Le principe général retenu pour les services commerciaux est en effet celui des services librement organisés (dits en « *open access* »). Concrètement, l'ensemble des opérateurs, historique et nouveaux entrants, sont libres de déterminer les lignes qu'ils entendent exploiter, ainsi que leurs conditions d'exploitation.

Le législateur a entendu offrir une réponse en préparation de l'ouverture à la concurrence des services ferroviaires de transport de voyageurs : la loi du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire a ainsi prévu un système de conventionnement à la libre disposition de l'État et des régions pour maintenir ou adapter des liaisons TAGV structurellement fragiles, afin d'en sécuriser la pérennité en cas de carence du marché. De fait, le droit européen n'a pas instauré de service universel en matière de transport ferroviaire de voyageurs : il n'impose aux États membres ni un dimensionnement minimal du réseau ferroviaire, ni un niveau minimal de desserte des territoires. En revanche, il a prévu la faculté, pour les autorités compétentes de chaque État membre, de financer des services publics de transport ferroviaire de voyageurs que le simple jeu du marché ne permettrait pas de fournir. Ces services peuvent alors être confiés à une entreprise ferroviaire sélectionnée après mise en concurrence, en contrepartie d'une compensation financière¹.

¹ Règlement 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.



Dans ce cadre, le droit français :

- ▶ désigne l'État² et la région³ comme l'autorité compétente pour l'organisation des services de transport ferroviaire de voyageurs, respectivement « d'intérêt national » et « d'intérêt régional », l'attribution à un opérateur du droit d'exploiter ces services dans le cadre d'une convention devant être précédée d'une mise en concurrence⁴ et pouvant, s'agissant des services d'intérêt national, inclure des services TAGV ;
- ▶ prévoit que les régions peuvent aussi conclure un contrat de service public afin qu'une entreprise ferroviaire adapte une offre TAGV existante, en contrepartie d'une compensation financière, auquel cas les régions peuvent saisir l'Autorité pour avis sur les conditions financières du contrat⁵.

Le dispositif de conventionnement de l'adaptation d'une offre TAGV existante, prévu par le législateur en 2018, reste néanmoins peu utilisé en pratique par les autorités organisatrices de transport. Aucune région n'a par ailleurs saisi, à date, l'Autorité pour avis sur les conditions financières du contrat.

Le législateur a également prévu que le gestionnaire d'infrastructure SNCF Réseau exerce ses missions dans un objectif d'aménagement du territoire⁶. La poursuite de cet objectif s'inscrit dans un cadre précis : SNCF Réseau doit (i) prioriser, entre autres, les dessertes ferroviaires pertinentes en matière d'aménagement du territoire lorsque l'infrastructure est saturée⁷ et (ii) tenir compte de ces dessertes dans sa tarification de l'accès à l'infrastructure⁸.

² Article L. 2121-1 et L. 2121-1-1 du code des transports.

³ Article L. 2121-3 du code des transports.

⁴ En pratique, ces services conventionnés correspondent aux services TET (trains d'équilibre du territoire) au niveau national et aux services TER au niveau régional.

⁵ L'article L. 2121-4-2 du code des transports prévoit en effet qu'une région peut conclure un contrat de service public « avec une entreprise offrant un service de voyageurs librement organisé pour qu'elle adapte les conditions d'exploitation du service dans son territoire ou qu'elle autorise la montée à bord de voyageurs régionaux » et, le cas échéant, « peut saisir l'Autorité de régulation des transports pour avis sur le contrat de service public. Cet avis a pour objet de vérifier que les conditions financières du contrat correspondent bien au coût imputable aux modifications de services demandées par la région ou aux voyageurs additionnels montant à bord ». Les régions peuvent demander à l'entreprise ferroviaire une prolongation de parcours, la desserte d'arrêts intermédiaires supplémentaires, ou la possibilité pour les voyageurs munis de titres TER de monter à bord des rames à grande vitesse du service librement organisé. Les régions Bretagne et Hauts-de-France ont mis en place de tels dispositifs.

⁶ L'article L. 2111-9 du code des transports.

⁷ Article L. 2122-4-1 du code des transports, tel que complété par l'article 22 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003.

⁸ En application de l'article L. 2111-25 du code des transports, « le calcul des redevances [...] tient notamment compte [...] de la nécessité [...] de permettre le maintien ou le développement de dessertes ferroviaires pertinentes en matière d'aménagement du territoire » et, « 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 ».



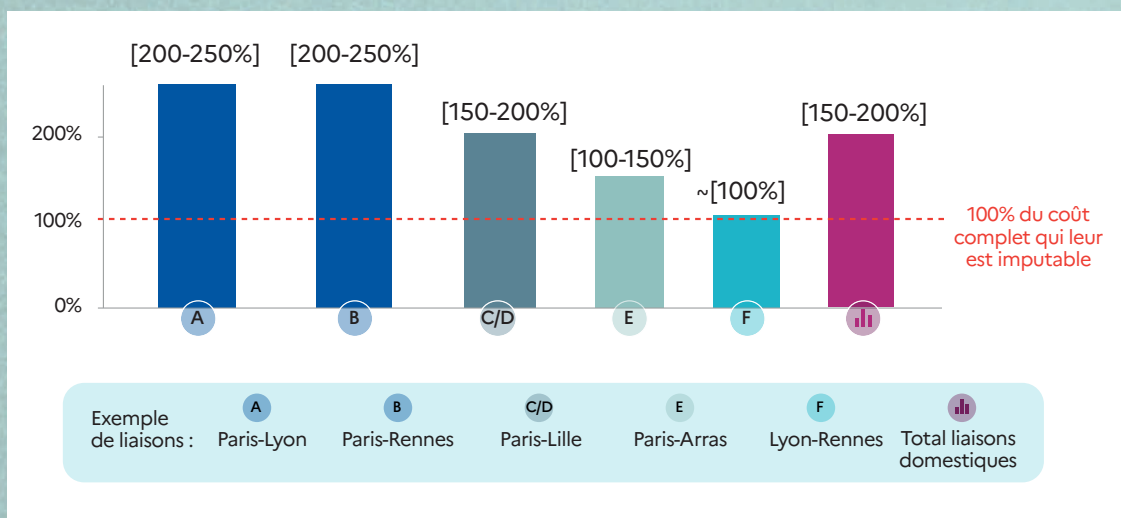
Le mécanisme de segmentation tarifaire induit d'ores et déjà une péréquation en faveur des liaisons économiquement les plus fragiles

SNCF Réseau distingue au sein du segment de marché SLO, les TAGV domestiques, par ailleurs eux-mêmes sous-segmentés en plusieurs marchés. Il applique ainsi des majorations tarifaires différenciées aux segments « A », « B », « C /D », « E » et « F » en fonction de la capacité contributive de chaque segment de marché, suivant la logique de la règle dite de Ramsey-Boiteux. En pratique, les liaisons considérées comme les plus rentables se voient ainsi facturer des péages-kilométriques supérieurs aux lignes considérées comme moins rentables et contribuent ainsi davantage au financement du réseau, ce qui relève d'une forme d'aménagement du territoire.

À titre d'illustration, les opérateurs exploitant des liaisons relevant du segment de marché A (Paris-Lyon), à l'instar de SNCF Voyageurs et Trenitalia, contribuent déjà de manière significative au maintien de liaisons moins attractives économiquement, et classées dans les segments de marché E (Paris-Arras) et F (Lyon-Marseille), dans la mesure où ils s'acquittent de majorations tarifaires près de deux fois plus élevées pour concourir à la couverture des coûts complets de gestion du réseau ferroviaire.

De fait, l'opérateur historique n'est aujourd'hui pas le seul à assumer une partie du financement et donc de l'exploitation des liaisons jugées les plus fragiles d'un point de vue économique.

Figure 1 : Estimation des taux de couverture de chaque segment de marché tarifaire (de A à F) des SLO de transport de voyageurs domestiques (hors liaisons internationales) à l'horizon de l'horaire de service 2029. Source : ART, d'après SNCF Réseau



1.2 Le débat s'est récemment recentré sur le mécanisme de péréquation que met en œuvre l'opérateur historique

Si la question de la conciliation des enjeux de l'ouverture à la concurrence et de l'aménagement du territoire n'est donc pas nouvelle, elle a été récemment remise à l'ordre du jour. L'ouverture à la concurrence ferait notamment peser un risque d'essoufflement du système de péréquation interne entre les liaisons TAGV rentables et non rentables pour l'opérateur historique. Ce dernier indique en effet maintenir des fréquences de desserte et des niveaux de prix qui ne lui permettent pas toujours une exploitation bénéficiaire, et qui, dans une logique strictement commerciale, pourraient justifier un redéploiement du matériel roulant. Il relève toutefois que sa qualité d'opérateur public ne lui permet pas, en pratique, de procéder à de tels redéploiements avec la même latitude qu'un opérateur purement commercial⁹. Il fait valoir qu'il ne pourrait envisager le renouvellement de la flotte utilisée pour ces dessertes si la rentabilité des dessertes commerciales n'était plus assurée¹⁰.

Selon SNCF Voyageurs, ce mécanisme de péréquation serait fragilisé par l'ouverture à la concurrence, dans la mesure où les opérateurs alternatifs ne se positionneraient que sur des liaisons fortement fréquentées pour garantir leur viabilité. La perte de recettes sur ces liaisons empêcherait alors SNCF Voyageurs de dégager les marges nécessaires au maintien des liaisons les moins rentables, ce qui pourrait, à terme, la conduire à les délaïsser.

Cette analyse s'inscrit notamment dans un contexte marqué par l'échéance, en 2027, des derniers engagements de desserte souscrits dans le cadre du financement de LGV. De fait, certaines liaisons ont pu être historiquement maintenues en application de conventions de desserte ou de financement de LGV, au titre desquelles SNCF Voyageurs était liée, de manière plus ou moins directe, par des engagements de desserte. Toutefois, ces engagements sont, pour la plupart, déjà arrivés à expiration ou, à la connaissance de l'Autorité, n'ont vocation à s'appliquer que jusqu'en 2027, à l'instar de ceux relatifs à la LGV Est Européenne. Ils n'ont par ailleurs pas été repris dans le cadre du contrat entre l'État et SNCF Voyageurs prévu par l'article L. 2141-3 du code des transports¹¹.

1.3 L'Autorité a souhaité objectiver les effets de la concurrence sur les liaisons TAGV fragiles

Inter dans la mission de l'Autorité de concourir « au suivi et au bon fonctionnement, dans ses dimensions techniques, économiques et financières, du système de transport ferroviaire national » (art. L. 2131-1 du code des transports) tout en veillant « à ce que les conditions d'accès au réseau ferroviaire par les entreprises ferroviaires n'entravent pas le développement de la concurrence » (art. L. 2131-3 du code des transports).

⁹ SNCF Voyageurs indique que « quand bien même à partir de 2027 il n'y a plus d'engagements de dessertes formalisés, SNCF Voyageurs peut être soumis à des fortes pressions politiques et médiatiques en cas d'évolution de desserte. » (extrait de la contribution de SNCF Voyageurs à la consultation organisée par l'Autorité sur la projet d'étude).

¹⁰ Le groupe SNCF indique qu'« un quart des 120 rames assurant les DAT [dessertes d'aménagement du territoire] arriveront en fin de vie d'ici les années 2030 : la SA SNCF Voyageurs ne pourra raisonnablement investir dans de nouvelles rames tant que la rentabilité des dessertes commerciales n'est pas assurée ».

¹¹ « SNCF Voyageurs conclut avec l'État un contrat d'une durée de dix ans, actualisé tous les trois ans pour une durée de dix ans. Ce contrat détermine notamment les objectifs assignés à l'entreprise en matière de qualité de service, de trajectoire financière, de développement du service public ferroviaire et du fret ferroviaire, d'aménagement du territoire et de réponse aux besoins de transport de la population et des acteurs économiques. // SNCF Voyageurs rend compte chaque année, dans son rapport d'activité, de la mise en œuvre du contrat mentionné au premier alinéa du présent article. Ce rapport est adressé au Parlement, à l'Autorité de régulation des transports et au Haut Comité du système de transport ferroviaire. » (soulignement ajouté)

Dans le cadre de cette mission, et pour éclairer le débat, l'Autorité a entrepris des travaux afin, notamment, d'objectiver les effets de la concurrence sur les liaisons TAGV. Il s'agit (i) d'objectiver le modèle économique des liaisons aujourd'hui assurées par l'opérateur historique, (ii) d'apprécier le risque que les stratégies des nouveaux entrants fragilisent ce dernier et (iii) d'identifier les solutions permettant une utilisation effective et optimale du réseau sans entraver le développement de la concurrence.

L'Autorité s'est attachée à cerner les enjeux du débat et à identifier les leviers à la disposition des parties prenantes pour satisfaire les objectifs de la politique d'aménagement du territoire tout en prenant en compte l'intérêt des différents acteurs, sans compromettre l'ouverture du marché ferroviaire. Elle s'est ainsi efforcée d'identifier un ensemble de solutions, tarifaires comme non tarifaires, répondant aux attentes et aux contraintes des différentes parties prenantes du secteur, dans le respect du droit européen, à savoir :

- ▶ **préserver le financement des besoins de régénération et de modernisation du réseau, notamment en ne compromettant pas l'amélioration de la capacité d'autofinancement de ces investissements par le gestionnaire d'infrastructure.** Il s'agit de préserver la capacité du réseau à accueillir de nouveaux trafics sans remettre en cause le niveau des péages dans un contexte budgétaire particulièrement contraint. Pour rester compatibles avec le droit européen, ces péages doivent néanmoins rester proportionnés à la capacité contributive des circulations ferroviaires afin d'assurer une utilisation effective et optimale du réseau ;
- ▶ **assurer le bon fonctionnement concurrentiel du marché des services librement organisés.** Ce bon fonctionnement suppose, en premier lieu, que le niveau des péages préserve au maximum la rentabilité des dessertes à grande vitesse par des péages ferroviaires adaptés. Conformément aux objectifs du droit européen inspirés par ceux de la théorie économique, ces péages ne devraient pas être fixés à un niveau tel qu'ils rendraient en eux-mêmes non rentables les dessertes d'un segment de marché qui, opérées par un opérateur efficacement géré, pourraient supporter au moins les coûts directement imputables à ces circulations. Il suppose, en deuxième lieu, que les dessertes dont la rentabilité ne peut être assurée même avec un niveau de péage ainsi optimisé soient conventionnées dans le respect du régime des obligations de service public. Il suppose, en troisième lieu, de ne pas accroître les barrières à l'entrée – déjà nombreuses – auxquelles font face les nouveaux entrants et donc de garantir un accès à l'infrastructure transparent, équitable et non discriminatoire. Ces conditions étant satisfaites, le bon fonctionnement du marché des SLO doit permettre à l'ensemble des opérateurs ferroviaires, historiques comme alternatifs, de contribuer aux dessertes d'aménagement du territoire à travers les services qu'ils organisent librement, en y trouvant un intérêt commercial sur le long terme ;
- ▶ **maintenir les liaisons TAGV contribuant à l'aménagement du territoire aujourd'hui opérées majoritairement par l'opérateur historique, en recherchant les conditions de leur rentabilité économique via les mécanismes évoqués ci-dessus (viabilisation par des baisses de péages ciblées, conventionnement) et en veillant à la capacité du réseau ferroviaire à les accueillir, nonobstant leur moindre attractivité économique.** L'ensemble des opérateurs ferroviaires, historique comme alternatifs, doivent ainsi être objectivement incités à maintenir de telles dessertes pour contribuer collectivement à l'aménagement du territoire.

2 Dans un environnement concurrentiel, l'enjeu d'aménagement du territoire réside avant tout dans l'amélioration de la rentabilité des liaisons TAGV fragiles par des baisses ciblées de péages ferroviaires

2.1 L'ampleur de la péréquation opérée par SNCF Voyageurs est limitée

S NCF Voyageurs évalue la rentabilité de ses services TAGV domestiques¹² à la maille de [20-50] « liaisons », qui agrègent des origines-destinations appartenant à un même axe (desservant un même « marché principal »). À titre d'exemple, la liaison « Reims Champagne-Ardenne » comprend les origines destinations (1) Paris Est–Reims–Rethel–Charleville–Mézières–Sedan et (2) Paris Est–Champagne-Ardenne TGV–Châlons-en-Champagne–Vitry-le-François–Bar-le-Duc. Cette maille d'analyse permet de mesurer la rentabilité d'une liaison de bout en bout, mais non la rentabilité par gare¹³.

L'appréciation de la rentabilité économique des liaisons doit être menée avec précaution, et ne peut en tout état de cause être conduite uniquement à partir des comptes sociaux publiés de SNCF Voyageurs. Pour évaluer la rentabilité économique de ses liaisons TAGV, SNCF Voyageurs compare les recettes et les charges d'exploitation et de capital attribuables au trafic de chaque liaison, en incluant la rémunération des capitaux engagés. Cette approche, qui s'écarte des usages classiques de la comptabilité et de la finance, est pertinente d'un point de vue économique. Elle suppose toutefois une certaine prudence dans l'interprétation des résultats : le résultat économique ainsi obtenu est toujours inférieur au résultat d'exploitation de la liaison, dans la mesure où il intègre une rémunération des capitaux conforme au coût moyen pondéré du capital (CMPC)¹⁴ retenu. Dans ce cadre, une liaison dont la rentabilité est strictement conforme aux attentes présente un résultat économique nul. Dès lors, il est préférable de parler de liaisons « (sur-)rentables » ou « sous-rentables », plutôt que de liaisons « bénéficiaires » ou « déficitaires », qui relèvent davantage de la terminologie comptable.

Ainsi, le résultat économique de l'activité TAGV domestique calculé par SNCF Voyageurs, qui s'établit à 18 millions d'euros pour un chiffre d'affaires de 5,9 milliards d'euros en 2023, ne doit pas être confondu avec le résultat opérationnel ou le résultat net. Ce résultat signifie que l'activité a dégagé un bénéfice supérieur de 18 millions d'euros à la rentabilité attendue par les investisseurs, compte tenu du montant des capitaux investis. À titre de comparaison, le résultat opérationnel courant et le résultat net des activités de transport de voyageurs concurrentielles de SNCF Voyageurs – dont le périmètre est un peu plus large que celui des TAGV domestiques – étaient respectivement de 721 millions d'euros et 633 millions d'euros en 2023¹⁵.

¹² L'analyse porte sur les liaisons TAGV Inoui et Ouigo, hors partenariats internationaux.

¹³ L'analyse de la rentabilité par gare est rendue difficile par le nombre élevé de gares desservies par le TGV en France (plus de 170 gares). Par ailleurs, la majorité des coûts étant mutualisée au niveau de la liaison, une affectation par gare serait difficile à mettre en œuvre et tout choix méthodologique sujet à discussion.

¹⁴ L'Autorité a pris le niveau de CMPC retenu par SNCF Voyageurs.

¹⁵ Source : Comptes Séparés (normes IFRS) de SNCF Voyageurs pour l'exercice 2023. Le périmètre ATV concurrentielles inclut également les activités TAGV internationales et les activités SLO de trains non aptes à la grande vitesse, et représente un chiffre d'affaires de 7,3 milliards d'euros en 2023.

| Glossaire



► **Axe TAGV** : corridor de transport ferroviaire qui regroupe plusieurs liaisons (ex. : axe Sud-Est).

► **Liaison TAGV** : une liaison TAGV renvoie à une offre commerciale de mobilité à grande vitesse entre deux villes proposées par une entreprise ferroviaire qui regroupe plusieurs origines-destinations. Celle-ci correspond à un service ferroviaire donné (fréquence, arrêts, temps de parcours) et constitue l'unité d'analyse de l'offre. Exemple : la liaison Paris–Lyon, qui regroupe notamment les origines-destinations Paris–Le Creusot et Paris–Lyon.

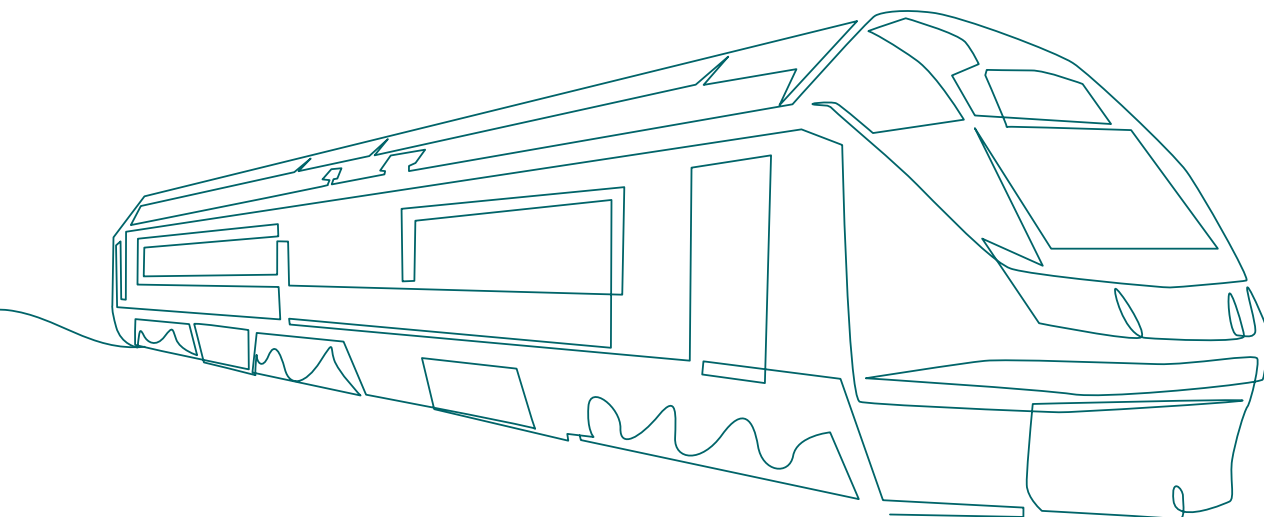
- **Liaison rentable** : une liaison est qualifiée de « rentable » lorsqu'après s'être acquittée du péage prévu par le document de référence du réseau, elle dégagerait un résultat positif, c'est-à-dire un niveau de recettes lui permettant de couvrir ses charges d'exploitation et de capital, y compris de renouveler son parc de matériel roulant.

- **Liaison sous-rentable** : une liaison est qualifiée de « sous-rentable » lorsqu'après s'être acquittée du péage prévu par le document de référence du réseau, elle dégagerait un résultat négatif, c'est-à-dire un niveau de recettes ne lui permettant pas

de couvrir ses charges d'exploitation et de capital, y compris de renouveler son parc de matériel roulant.

- **Liaison structurellement sous-rentable** : une liaison est qualifiée de « structurellement sous-rentable » lorsqu'après s'être acquittée du péage de base prévu par les textes européens (coût directement imputable), elle dégagerait un résultat négatif, c'est-à-dire un niveau de recettes ne lui permettant pas de couvrir ses charges d'exploitation et de capital, y compris de renouveler son parc de matériel roulant.

► **Origine-destination** : service de mobilité à grande vitesse entre deux gares spécifiques. Exemple : Paris Gare de Lyon–Lyon Part-Dieu



Les analyses de SNCF Voyageurs font apparaître une grande disparité des rentabilités des liaisons. Suivant ces analyses, sur les [20-50] liaisons, la première moitié est « rentable » et dégage un résultat cumulé de 218 millions d'euros, et la seconde moitié est « sous-rentable », à hauteur de 199 millions d'euros.

Les liaisons TAGV sous-rentables se répartissent, pour l'essentiel, en deux catégories :

- › **les « liaisons intersecteurs »¹⁶, qui desservent des gares situées sur l'ensemble du territoire, à l'exclusion des gares de Paris intra-muros – ces liaisons intègrent notamment la desserte depuis les régions, sans rupture de charge, de l'aéroport Paris-CDG ;**
- › **les liaisons entre Paris et des villes moyennes¹⁷.**

En outre, la présence d'« arrêts intermédiaires » sur ligne à grande vitesse (ci-après « LGV »), en amont du marché principal¹⁸ et de circulations en « bout de lignes », c'est-à-dire des prolongements d'une desserte sur LGV par une desserte sur ligne classique, sont susceptibles de peser sur le modèle économique d'une liaison¹⁹.

Les données de SNCF Voyageurs, analysées par l'Autorité, confirment l'existence d'une péréquation entre liaisons TAGV dans les comptes de l'opérateur historique. Les travaux menés par l'Autorité sur les données de rentabilité des liaisons à grande vitesse domestiques opérées par SNCF Voyageurs en 2023 corroborent le constat de sous-rentabilité de certaines de ces liaisons mais en nuancent les résultats.

¹⁶ Les liaisons intersecteurs sont caractérisées par de nombreux arrêts et une clientèle davantage « loisirs » donc plus sensible au prix que la clientèle d'« affaires ».

¹⁷ Ces villes sont caractérisées, dans le modèle de SNCF Voyageurs, par une population comprise entre 100 000 habitants dans le bassin de vie et 200 000 habitants dans la commune centre.

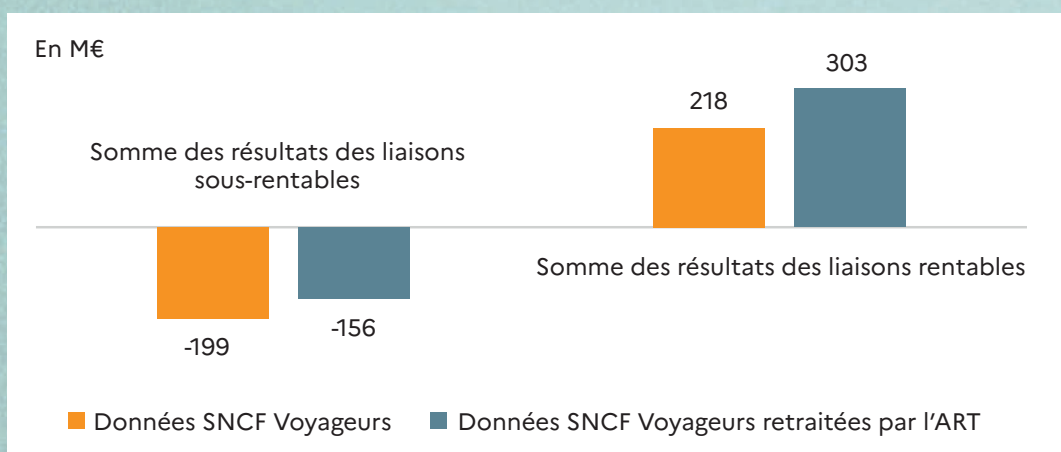
¹⁸ Le marché principal d'une liaison correspond à la plus importante agglomération desservie, qui justifie la liaison TAGV.

¹⁹ Les arrêts intermédiaires sur LGV entre grandes métropoles peuvent engendrer un manque à gagner pour l'opérateur en raison des sièges non revendus sur une partie du trajet. Les prolongements sur ligne classique en aval des métropoles souffrent d'un taux de remplissage systématiquement plus faible que sur les liaisons principales sur LGV, alors que les rames TAGV mobilisées peuvent venir en doublon d'un service TER

Analyse de la péréquation entre liaisons TAGV opérées par l'opérateur historique

La méthode employée par SNCF Voyageurs, en particulier la méthode d'annualisation des charges de capital²⁰, bien que pertinente, conduit à surestimer le coût du matériel roulant. Sur la base des données transmises par SNCF Voyageurs et en corrigeant une erreur dans le calcul des charges de capital liée à un double compte de l'inflation, l'Autorité estime que les résultats cumulés des liaisons TAGV sont supérieurs à la valeur annoncée par SNCF Voyageurs. La sous-rentabilité liée à l'exploitation de certaines liaisons serait ainsi d'environ 150 millions d'euros en cumulé selon les analyses de l'Autorité, contre 200 millions d'euros selon l'opérateur historique

Figure 2. Résultat économique des liaisons rentables et sous-rentables domestiques de SNCF Voyageurs (M€, 2023). Source : données de SNCF Voyageurs, brutes et retraitées par l'Autorité



La sous-rentabilité de certaines liaisons reste en tout état de cause limitée au regard du montant total des majorations tarifaires versées à SNCF Réseau : elle représente 8 % à 10 % du total de la redevance de marché versée par les services librement organisés (ci-après « SLO ») à SNCF Réseau en 2023.

²⁰ Les charges de capital sont calculées selon une méthode économique, et non comptable.

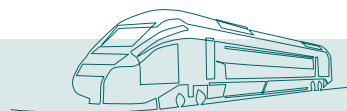
2.2 Ouverture du marché et aménagement du territoire ne sont pas nécessairement antinomiques

À titre liminaire, il ne revient pas à l'Autorité de se prononcer sur l'opportunité que SNCF Voyageurs maintienne un mécanisme de péréquation entre liaisons plus ou moins rentables. En tant que régulateur économique sectoriel, l'Autorité constate cependant que :

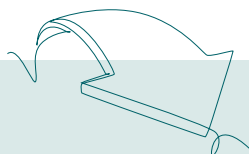
► dans un contexte concurrentiel, l'enjeu de l'aménagement du territoire ne se réduit pas à l'alternative entre maintien et disparition de la péréquation assurée par l'opérateur historique initialement en situation de monopole ;

► les risques qui pèsent sur certaines liaisons TAGV, mis en avant par l'opérateur historique, sont davantage liés à la rentabilité insuffisante de ces liaisons qu'aux effets de la concurrence elle-même. À cet égard, l'analyse du marché ferroviaire met en évidence que :

- l'opérateur historique demeure largement dominant à ce jour, avec une part de marché (des passagers.km transportés) globale 2024 de plus de 98 % en comptant ses filiales et partenariats²¹, y compris sur les axes les plus concurrentés, et conserve ainsi un niveau de recettes amplement suffisant pour maintenir cette péréquation à court et à moyen terme ;



Part de marché de l'opérateur historique (y compris filiale et partenariats)
en 2024 : 98%
(2025, ART)



Baisse du volume de dessertes TAGV entre 2017 et 2024 :

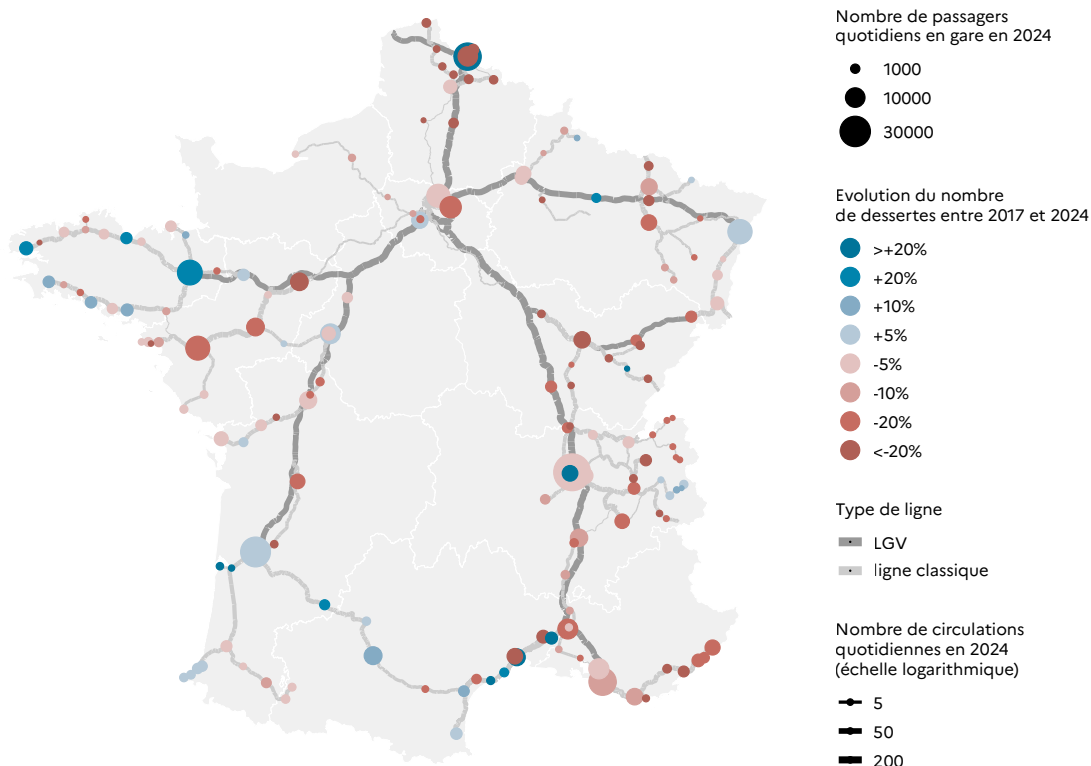
-8% pour l'ensemble des gares
-12 % pour les gares <700 000 habitants
(2025, ART)

- la réduction de la fréquence de desserte des gares de zones urbaines moins denses par SNCF Voyageurs est antérieure au développement de la concurrence. Entre 2017 et 2024, le volume global de dessertes TAGV (c'est-à-dire d'arrêts en gare) a reculé de 8 %. Cette baisse touche prioritairement les gares d'aires urbaines de moins de 700 000 habitants, dont la fréquence de desserte TAGV a reculé, en moyenne, de 12 %. Ce constat pourrait notamment s'expliquer par la diminution du nombre de rames TAGV observée depuis plusieurs années²² et ce, malgré une capacité moyenne d'emport de voyageurs désormais plus élevée.

²¹ La part de marché de SNCF Voyageurs seul est de 84 % au cumul de ses services commerciaux inOui et Ouigo, devant les filiales du groupe SNCF – Eurostar (7 %) et Lyria (4 %), suivies du partenariat de SNCF avec la Deutsche Bahn (3 %). La part de marché respective des opérateurs italien Trenitalia France et espagnol Renfe Viajeros est de moins de 1 %.

²² Pour les services nationaux et internationaux inOui et Ouigo, SNCF Voyageurs exploitait ainsi 450 rames il y a 10 ans, 400 en 2019 et 363 en 2023. activités SLO de trains non aptes à la grande vitesse, et représente un chiffre d'affaires de 7,3 milliards d'euros en 2023.

Figure 3 Évolution des dessertes TAGV (services librement organisés domestiques²³) en gare entre 2017 et 2024 (hors gares parisiennes)



- les nouveaux opérateurs sont susceptibles de diversifier leur offre bien au-delà des axes les plus fréquentés, et pourraient contribuer ainsi à une desserte équilibrée du territoire par la grande vitesse.** Après s'être positionnés sur les axes permettant théoriquement de dégager le plus de recettes, les opérateurs Italo, en Italie, et le modèle alternatif Ouigo de l'opérateur historique, en France, ont ainsi fait le choix d'élargir leur offre à des dessertes concourant au maillage fin du territoire. Les opérateurs Trenitalia et Renfe ont, quant à eux, développé des offres sur l'axe Sud-Est intégrant des dessertes intermédiaires²⁴ dès leur entrée sur le marché français.

²³ La carte n'affiche pas les circulations TAGV conventionnées avec des régions (de type « TERGV » en Hauts-de-France) et ne prend pas en compte, dans le nombre de passagers, les abonnés TER pouvant monter à bord de TAGV (dispositifs prévus en région Bretagne et Hauts-de-France).

²⁴ L'arrivée de ces opérateurs a permis (i) le maintien voire la croissance du niveau global de desserte des gares d'aires urbaines inférieures à 700 000 habitants, et (ii) le développement de liaisons directes auparavant inexistantes (telle que Lyon-Saint-Jean-de-Maurienne, desservie toute l'année par Trenitalia).

Figure 4. Évolution de la desserte Ouigo grande vitesse entre 2015 et 2024

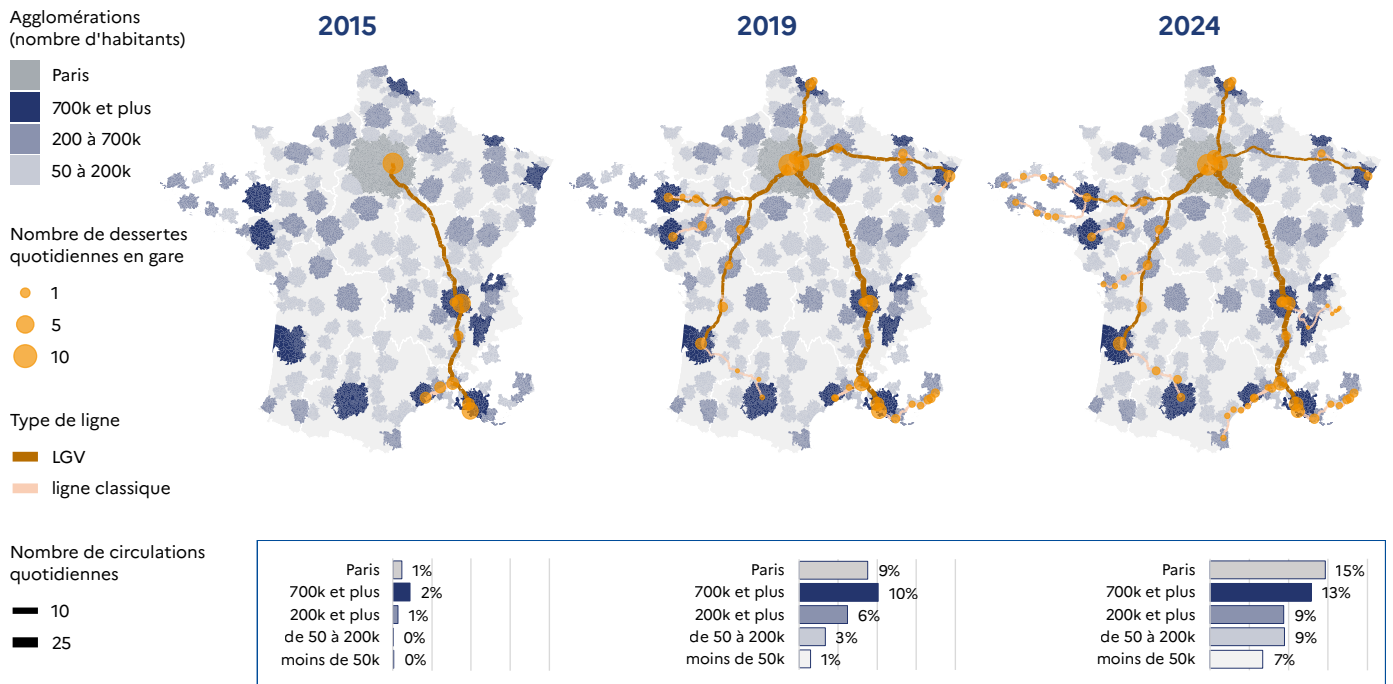
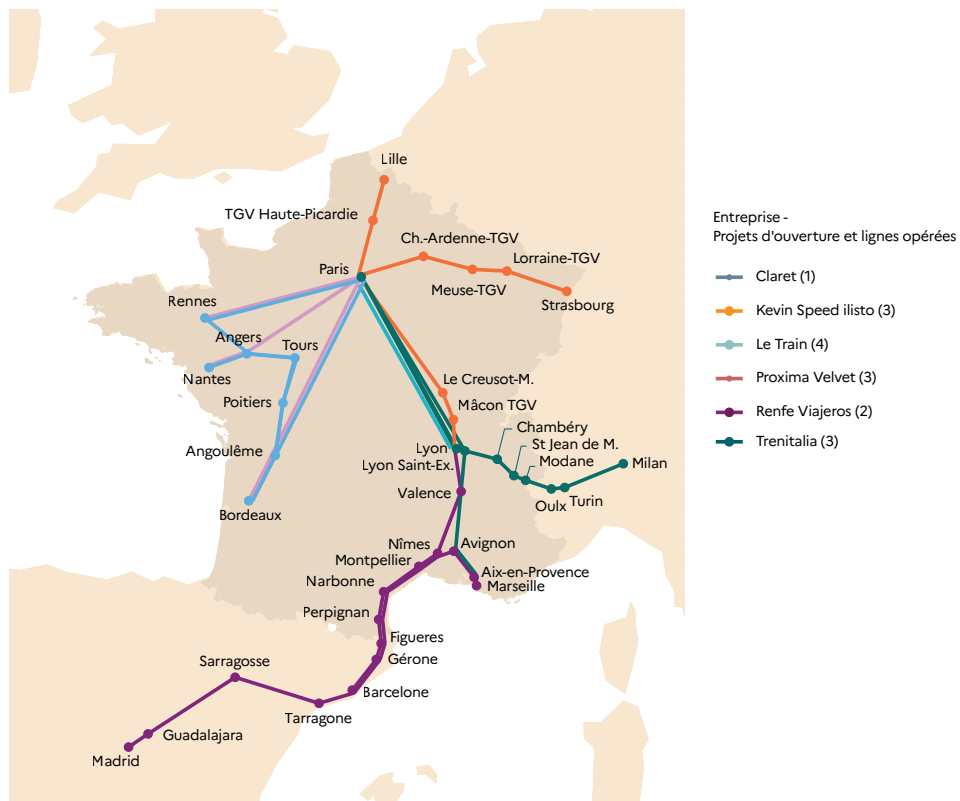


Figure 5. Lignes régulières et principaux projets rendus publics à fin 2025 d'ouverture de lignes régulières de services ferroviaires librement organisés comportant des dessertes domestiques sur le réseau ferré national, par des opérateurs alternatifs à l'opérateur historique



2.3 Dans un environnement concurrentiel, l'enjeu de l'aménagement du territoire est de rendre suffisamment attractives les dessertes TAGV des villes intermédiaires

Dans le cadre d'un marché ouvert, l'enjeu de l'aménagement du territoire consiste à rendre attractives un maximum de liaisons TAGV, et ce pour l'ensemble des entreprises ferroviaires.

Qu'il s'agisse d'instaurer une fiscalité spécifique ou de conditionner la signature d'accords-cadres de capacité²⁵ à la desserte de liaisons fragiles, **les pistes évoquées dans le débat public sont davantage guidées par la préoccupation de répartir le coût du maintien de ces liaisons que par celle de les rendre viables.** Or, ces solutions ne traitent pas la racine du problème mis en lumière par SNCF Voyageurs, à savoir la faible rentabilité de certaines liaisons, mais ses conséquences.

En outre, les options avancées, si elles étaient mises en œuvre, pourraient avoir pour effet d'alourdir la charge des opérateurs TAGV et de déstabiliser le modèle du service librement organisé, au risque de remettre en cause le principe même de l'open access.

D'une part, l'instauration d'une taxe destinée à financer le maintien de liaisons non rentables n'apparaît pas comme la solution économiquement la plus pertinente. De manière générale, dans un contexte de péages élevés, toute évolution du cadre fiscal ou réglementaire applicable aux opérateurs SLO, susceptible d'affecter les hypothèses du modèle d'analyse de la soutenabilité des péages²⁶, est de nature à remettre en cause l'appréciation portée par l'Autorité sur le caractère soutenable de ces redevances.

D'autre part, des dispositifs non tarifaires qui reposeraient sur des obligations de desserte imposées par l'État voire par le gestionnaire d'infrastructure ou l'introduction de critères de priorité dans le processus d'allocation des sillons, fondés notamment sur la contribution des opérateurs aux dessertes d'aménagement du territoire²⁷, présenteraient des risques élevés de non-conformité au droit européen, en ce qu'ils pourraient contrevenir au principe de non-discrimination, soit en écartant des circulations selon le modèle économique des opérateurs, soit en favorisant l'opérateur historique²⁸. Les premiers sont par ailleurs susceptibles de conférer au gestionnaire d'infrastructure un rôle d'organisateur des services que le droit européen ne lui confère pas et pourraient être considérés comme un contournement du régime des obligations de service public.

²⁵ Un accord-cadre de capacité est un contrat pluriannuel entre le gestionnaire d'infrastructure et une entreprise ferroviaire les engageant réciproquement sur la mise à disposition et l'utilisation d'un certain nombre de capacités sur une ligne, en respectant certaines plages horaires définies entre eux. Le dispositif permet ainsi une meilleure visibilité et une sécurisation de l'allocation des capacités pour les deux parties.

²⁶ L'évaluation de la soutenabilité des péages est menée au moyen d'un modèle développé par SNCF Réseau, dit du « transporteur normatif », évalué par l'Autorité dans le cadre de son avis conforme sur la tarification des redevances d'utilisation de l'infrastructure.

²⁷ L'article 22 du décret n° 2003-194 prévoit d'ores et déjà qu'en cas de capacité contrainte (déclaration de saturation), le gestionnaire d'infrastructure met en œuvre des critères de priorité devant privilégier certains services parmi lesquels les « services assurant des dessertes pertinentes en matière d'aménagement du territoire ». Ces services sont néanmoins, dans l'ordre de priorité, les derniers parmi ceux devant être privilégiés.

²⁸ Selon la manière dont il serait défini, le départage entre demandes concurrentes de sillons fondé sur un critère d'aménagement du territoire pourrait favoriser l'opérateur dont le réseau de dessertes est déjà le plus étendu : en pratique, SNCF Voyageurs, au détriment des nouveaux entrants. Un tel mécanisme pourrait s'apparenter à une forme de « droit du grand-père » incompatible avec les exigences de neutralité concurrentielle, dès lors qu'un nouvel entrant qui proposerait, sur un axe donné, des liaisons directes à tarifs compétitifs se trouverait désavantagé face à l'opérateur historique capable de faire valoir un réseau préexistant d'arrêts intermédiaires.

À cet égard, le modèle espagnol d'allocation de capacité, fondé sur la conclusion d'accords-cadres conditionnés à l'exploitation de plusieurs corridors à grande vitesse selon une logique de lots (« bundles »), n'est pas aisément transposable en France. Ce dispositif répondait à une logique différente, liée à l'ouverture initiale à la concurrence d'un réseau à grande vitesse sous-utilisé, et ne comportait aucune obligation de desserte intermédiaire ; il a, en pratique, entraîné la perte immédiate par l'opérateur historique de près de 40 % de parts de marché au profit des nouveaux entrants. Dans le contexte français, marqué par (i) un marché s'ouvrant très progressivement dans les conditions posées par la loi pour un nouveau pacte ferroviaire en 2018, (ii) l'existence d'accords-cadres déjà conclus, dont certains courent jusqu'en 2038, et (iii) la mobilisation déjà très importante de la capacité-cadre sur les principaux axes du réseau LGV pour la prochaine décennie, un mécanisme analogue d'allocation de la capacité par lots, intégrant à la fois des sillons attractifs et des sillons dits « d'aménagement du territoire », présenterait un risque juridique sensiblement plus élevé.

Enfin, les mesures de type « fonds de péréquation » ne sécuriseraient nullement, du moins à court terme, le modèle TGV de SNCF Voyageurs. De tels dispositifs, mis en œuvre dans d'autres industries de réseau comme les télécoms, ont essentiellement eu pour conséquence de faire contribuer en premier lieu l'opérateur historique²⁹, par définition acteur dont l'offre est la plus étendue et la clientèle la plus importante³⁰.

Par ailleurs, les mesures qui seraient de nature à dégrader l'équilibre économique des opérateurs, en particulier des nouveaux entrants, pourraient en fin de compte peser sur le financement du réseau. Le surplus de majorations tarifaires apporté par l'ensemble des nouveaux acteurs représente environ 200 à 300 millions d'euros en 2029 par rapport à une situation sans opérateur alternatif³¹, ce qui n'est pas négligeable en matière de recettes pour le gestionnaire d'infrastructure qui fait face à des besoins croissants de financement du réseau. L'imposition de mesures restreignant la liberté d'opérer ou obérant l'équilibre économique des nouveaux entrants pourrait dissuader ceux-ci de développer une offre sur le marché français, avec pour conséquence une diminution de la capacité d'autofinancement, par SNCF Réseau, de la régénération et de la modernisation du réseau, qui constitue le socle du développement des services ferroviaires.



²⁹ Dans la mesure où le montant de la contribution était calculé sur la base du chiffre d'affaires réalisé sur le marché de détail, Orange a toujours été le principal – et même, jusqu'en 2004, l'unique – contributeur du fonds de compensation, qui n'a jamais, en tout état de cause, excédé 1 % de son chiffre d'affaires.

³⁰ La Poste a d'ailleurs renoncé à activer le fonds de compensation prévu par le code des postes et des communications électroniques pour compenser les coûts du service universel postal, dont elle aurait été l'unique contributrice.

³¹ Si un dispositif de tarification négociée est prévu afin d'accompagner la montée en charge progressive des nouveaux entrants, par des réductions temporaires de la redevance de marché, celui-ci ne remettrait pas en cause la fourchette de surplus de recettes généré au bénéfice du gestionnaire d'infrastructure.

3. Une baisse ciblée des péages ferroviaires constitue le principal levier pour sécuriser les liaisons TAGV fragiles sans freiner le développement de l'offre

3.1 Le gestionnaire d'infrastructure doit veiller à une utilisation effective et optimale du réseau au travers de sa tarification

Le gestionnaire d'infrastructure doit s'assurer que sa tarification permet une utilisation effective et optimale du réseau³² et, en particulier, « en vue d'assurer les dessertes ferroviaires pertinentes en matière d'aménagement du territoire », que le niveau des péages ne conduit pas à exclure des circulations opérées par les services librement organisés qui seraient en mesure de s'acquitter de leur coût directement imputable, sur un segment de marché donné³³.

À cette fin, le gestionnaire d'infrastructure dispose de deux leviers tarifaires prévus par les textes : la segmentation et les réductions. Il peut tout d'abord procéder à une segmentation plus fine du marché, en isolant certaines liaisons plus fragiles que les autres dans un segment de marché dédié, en vue de leur appliquer des majorations tarifaires plus basses (voire une exonération de majoration). Il peut également prévoir des « réductions » pour inciter certaines circulations spécifiques³⁴. Ces réductions doivent porter sur des sections déterminées de l'infrastructure et inciter le développement de nouveaux services ou l'utilisation de lignes considérablement sous-utilisées.

Les gestionnaires d'infrastructure d'autres pays européens ont introduit des réductions tarifaires afin d'inciter les opérateurs à desservir les territoires moins attractifs. Par exemple, en Italie, les nouveaux services à grande vitesse reliant des capitales régionales jusqu'alors non desservies sont exonérés temporairement de majorations. En Allemagne, le gestionnaire d'infrastructure a identifié un segment de marché « non métropolitain », en vue de réduire les tarifs d'accès applicables aux services librement organisés pour les lignes desservant des gares peu fréquentées.

SNCF Réseau a, lui aussi, progressivement introduit des dispositifs tarifaires visant à baisser le montant des péages applicables à certains TAGV, pour favoriser l'aménagement du territoire. En 2021, le gestionnaire d'infrastructure a ainsi introduit un dispositif d'exonération de majoration tarifaire pour les TAGV circulant sur des bouts de ligne classique prolongeant une LGV vers des dessertes identifiées par SNCF Réseau comme relevant de l'aménagement du territoire. Pour le cycle tarifaire 2027-2029, SNCF Réseau a reconduit ce dispositif, qu'il a complété de deux mécanismes qualifiés « d'aménagement du territoire », au bénéfice :

- ▶ **des TAGV assurant des liaisons intersecteurs domestiques**, regroupés dans un segment de marché auquel s'applique une majoration plus faible qu'aux liaisons radiales domestiques (i.e. avec Paris comme origine ou destination) ; et
- ▶ **des TAGV marquant l'arrêt dans certaines gares LGV dites « intermédiaires »**, car situées entre des grandes aires urbaines, pour lesquels SNCF Réseau prévoit des réductions du montant des majorations.

³² La Commission européenne indique dans ses lignes directrices interprétatives concernant la mise en place de redevances pour l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire (C/2025/2606) du 7 mai 2025 que « L'utilisation optimale des capacités est [...] censée être le principe directeur des redevances d'utilisation de l'infrastructure (14) et devrait prévaloir sur d'autres aspects (par exemple, le recouvrement intégral des coûts), qui sont considérés comme des exceptions » (point 3.1), « l'objectif principal lors de la détermination des majorations devrait être de garantir une utilisation effective et optimale des capacités de l'infrastructure disponibles » (point 4.2).

³³ Article L. 2111-25, alinéa 2, du code des transports.

³⁴ Article 33 du décret n° 2003-194, transposant l'article 33 de la directive 2012/34/UE.

3.2 L'analyse du modèle économique de l'opérateur historique montre que le niveau des péages fragilise certaines liaisons



**Poids des péages :
40 à 50%**

des revenus des services librement
organisés (ART, 2025)

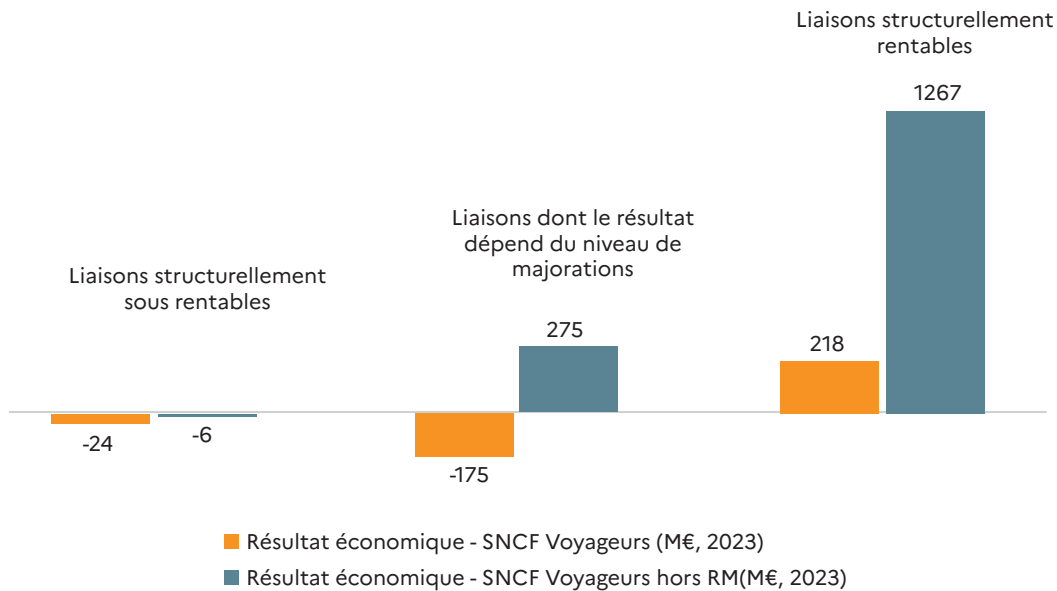
Le choix historiquement opéré par la France de faire supporter une grande partie des coûts de l'infrastructure à ses utilisateurs a conduit à des péages ferroviaires élevés comparés à ceux pratiqués ailleurs en Europe³⁵, qui pèsent fortement dans le modèle économique des entreprises ferroviaires – près de 40 % en moyenne des revenus des SLO, et plus de 60 % sur certains axes particulièrement fréquentés. Il en résulte que les SLO contribuent au système ferroviaire bien au-delà du coût complet de gestion de l'infrastructure qui leur est imputable, avec un taux de couverture de 121 %³⁶ prévu en 2026.

Dans ce contexte, le niveau des péages, et plus spécifiquement des majorations tarifaires (i.e. de la redevance de marché³⁷), joue grandement sur la rentabilité des services à grande vitesse, ce qu'illustrent les données de l'opérateur historique. Ce lien de causalité est identifié par le gestionnaire d'infrastructure, qui échelonne ainsi le tarif du sillon TAGV en fonction de différents « segments de marché », selon leur capacité contributive³⁸. À cet égard, le rapport publié par l'IGF et l'IGEDD sur la tarification et le financement du réseau ferré national souligne qu'à coût d'exploitation constant, le niveau des majorations tarifaires constitue un facteur déterminant dans l'équilibre économique des services à grande vitesse, et que la sous-rentabilité d'un certain nombre de liaisons TAGV n'est donc pas intrinsèque³⁹.

Les données de SNCF Voyageurs laissent entrevoir que la très grande majorité des liaisons dites « d'aménagement du territoire », qui représentent [20-30] % du chiffre d'affaires total de l'activité TAGV domestique, ne sont sous-rentables qu'en raison du niveau des majorations tarifaires fixées par le gestionnaire d'infrastructure. Ces liaisons ne sont pas structurellement sous-rentables, au sens où elles génèrent un chiffre d'affaires suffisant, déduction faite des coûts liés à l'exploitation ferroviaire, pour couvrir au moins le coût directement imputable aux circulations sur le réseau, qui constitue le péage de base prévu par les textes européens.

En d'autres termes, une baisse de ces majorations appliquées par le gestionnaire d'infrastructure serait susceptible de les rendre rentables (il s'agit des « liaisons dont le résultat dépend du niveau des majorations » sur la figure 6 ci-après).

Figure 6. Résultat économique cumulé (y compris charges de matériel roulant) des liaisons exploitées par SNCF Voyageurs groupées par niveau de rentabilité (M€ 2023 - avec et hors majorations tarifaires)
 Note de lecture : une liaison est dite rentable quand elle atteint le niveau de rentabilité attendue par son actionnaire.
 Source des données : SNCF Voyageurs.



L'analyse des données retraitées par l'Autorité (cf. section 2.1) conduit à des résultats semblables : la très grande majorité des liaisons dites « d'aménagement du territoire » ne sont pas structurellement sous-rentables. Seule une liaison demeurerait structurellement sous-rentable, i.e. même en l'absence de majorations.

Il apparaît donc que la viabilité économique de la très grande majorité des liaisons dites « d'aménagement du territoire » opérées par SNCF Voyageurs est en réalité fragilisée par le niveau des péages ferroviaires appliqués aux SLO, obérant structurellement leur intégration dans l'offre de transport des nouveaux entrants.

Par ailleurs, le résultat économique total dégagé sur les liaisons rentables semble suffisant pour permettre, à court et moyen termes, à SNCF Voyageurs de maintenir le système de péréquation entre liaisons. Entre 2023 et 2024, soit durant la phase de montée en puissance des premiers opérateurs alternatifs, ce résultat augmente même de 218 à 270 millions d'euros selon SNCF Voyageurs, tandis que le résultat économique net augmente de 18 à 89 millions d'euros. En dehors de l'axe Paris-Lyon-Marseille, sur lequel les opérateurs alternatifs peuvent détenir une part de marché de l'ordre de 10 %⁴⁰, les seules liaisons grande vitesse qui sont susceptibles de voir émerger des offres concurrentes à celles de SNCF Voyageurs à horizon de 5 ans sont les liaisons Paris-Nantes, Paris-Bordeaux et Paris-Rennes

⁴⁰ En 2024, Trenitalia réalise 11 % des circulations entre Paris et Lyon, et 20 % entre les gares intra-muros. Son matériel roulant étant moins capacitaire que l'opérateur historique, elle propose moins de 10 % des sièges sur cet axe.

3.3 Une baisse ciblée des péages permettrait de viabiliser les liaisons TAGV fragiles

Des baisses ciblées de majoration tarifaire permettent d'envoyer un signal-prix aux opérateurs les incitant à intégrer une plus grande variété de dessertes dans leur offre de transport, ce qui concourt de facto à un maillage fin du territoire, tout en garantissant leur liberté d'opérer.

Au demeurant, de telles réductions seraient profitables à l'ensemble des acteurs, dans la mesure où elles bénéficieraient :

- à court et moyen termes, essentiellement à l'opérateur historique en raison de sa position dominante sur le marché des SLO ;
- à long terme, à l'ensemble de l'activité des SLO, en favorisant le développement de l'offre, notamment des opérateurs alternatifs, et, partant, au gestionnaire d'infrastructure, en générant de nouvelles recettes permettant de sécuriser le financement de la régénération du réseau.

L'Autorité a ainsi recommandé à SNCF Réseau, dans le cadre de ses travaux préparatoires au cycle tarifaire 2030-2032, d'affiner son modèle dit du « transporteur normatif »⁴¹, de manière à examiner la rentabilité de chaque liaison prise isolément, pour un opérateur réputé efficace⁴². Le gestionnaire d'infrastructure pourra, à cette occasion, évaluer si les mesures tarifaires « d'aménagement du territoire » mises en place pour le cycle 2027-2029, auront permis d'assurer un niveau de rentabilité suffisant pour la majorité des liaisons TAGV. Par ailleurs, dans ce même cadre, et afin d'améliorer le calibrage des réductions tarifaires mises en œuvre au cours du cycle tarifaire 2027-2029, l'Autorité a recommandé à SNCF Réseau de réaliser un retour d'expérience sur leurs effets sur l'offre de transport de voyageurs et une analyse du coût d'opportunité, pour une entreprise ferroviaire, de desservir des arrêts intermédiaires contribuant à l'aménagement du territoire⁴³.

Au regard des résultats, le gestionnaire d'infrastructure pourrait approfondir les dispositifs existants, et ainsi ajuster certains tarifs ou affiner sa segmentation, afin de conforter la soutenabilité des péages ferroviaires. Plus particulièrement, l'identification de liaisons qui seraient sous-rentables, eu égard aux majorations tarifaires envisagées, aussi bien pour SNCF Voyageurs que pour des nouveaux entrants⁴⁴, devrait conduire le gestionnaire d'infrastructure à réinterroger sa segmentation du marché, sur laquelle repose la différenciation des majorations.

L'Autorité considère que, dans la mesure où elles ne sont pas compensées par une hausse des tarifs sur les segments les plus rentables, des baisses ciblées de péages ferroviaires réduiraient globalement le poids des péages acquittés par les SLO, ce qui, toutes choses égales par ailleurs, contribuerait à stabiliser le taux de couverture du coût complet de gestion de l'infrastructure qui leur est imputable.

⁴¹ Ce modèle permet à SNCF Réseau d'apprécier la soutenabilité de la tarification applicable aux SLO comme évoqué en note de bas de page n°22.

⁴² Recommandation n° 5 de l'avis n°2026-010 du 11 février 2026 portant sur la fixation des redevances d'utilisation de l'infrastructure du réseau ferré national pour les horaires de service 2027 à 2029 (voir, aussi, §120).

⁴³ Recommandation n° 4 de l'avis n° 2026-010 du 11 février 2026 portant sur la fixation des redevances d'utilisation de l'infrastructure du réseau ferré national pour les horaires de service 2027 à 2029 (voir, aussi, §128).

⁴⁴ Les nouveaux entrants, ne bénéficiant notamment pas d'une implantation géographique aussi importante que SNCF Voyageurs et donc des mêmes économies d'échelle ni de la même structure de coûts, ont des coûts d'exploitation différents de l'opérateur historique.

Dans le cas inverse, une approche consistant à compenser des baisses ciblées par une hausse des tarifs sur les segments les plus rentables dans l'objectif de sécuriser les revenus du gestionnaire d'infrastructure soulèverait des difficultés d'ordre juridique, au regard du droit européen⁴⁵, et d'ordre économique, pour les opérateurs ferroviaires. En effet, cette approche alourdirait la charge pesant sur ces derniers et pourrait, de ce fait, désinciter certaines circulations qui pourraient au moins acquitter le coût directement imputable à leur exploitation, ce qui ne contribuerait pas à une utilisation effective et optimale du réseau.

3.4 Des dispositifs complémentaires pourraient être envisagés afin de sécuriser le maintien de dessertes d'aménagement du territoire dans le respect du droit européen

Une fois les liaisons « sous-rentables » rendues économiquement viables par les baisses tarifaires évoquées précédemment, un mécanisme de réservation de la capacité pourrait, dans le respect du cadre européen applicable, permettre de sécuriser leur exploitation effective, les entreprises ferroviaires demeurant libres d'y renoncer.

La prise en compte de l'aménagement du territoire dans l'allocation des capacités ferroviaires apparaît en effet envisageable dans des conditions encadrées par le droit européen et notamment le nouveau règlement européen sur l'utilisation des capacités de l'infrastructure ferroviaire⁴⁶. Sous réserve d'une analyse plus approfondie, il semble que ce dernier pourrait, en premier lieu, ouvrir la possibilité de réserver une portion – limitée – de la capacité d'infrastructure à travers la passation d'accords-cadres prévoyant des arrêts d'« aménagement du territoire », sans être de nature à dégrader l'exploitation du réseau.

Cette prise en compte, qui permettrait de sécuriser l'exploitation des liaisons d'aménagement du territoire, pourrait se traduire, en pratique, par deux dispositifs alternatifs. Il appartiendrait au gestionnaire d'infrastructure d'apprécier la pertinence de ces derniers au regard des orientations stratégiques qui auront été, le cas échéant, définies préalablement par l'État, conformément à l'article 4 du règlement « capacités », mais aussi de l'organisation de l'allocation de la capacité et de l'impact de ces dispositifs sur les recettes (l'augmentation d'arrêts intermédiaires pouvant in fine conduire à réduire le volume des circulations).

- ▶ La première option consisterait à rehausser le niveau de capacité disponible pour les accords-cadres, et à réserver ce « surplus » à des contrats prévoyant des liaisons avec arrêts intermédiaires ou, le cas échéant, en bout de ligne.
- ▶ La seconde option consisterait lors de l'ouverture d'une « ligne-cadre »⁴⁷ ou à l'échéance de tous les accords-cadres d'une même « ligne-cadre », à réserver un pourcentage de la capacité pour des liaisons avec arrêts intermédiaires ou en bout de ligne.

⁴⁵ Assigner à la segmentation tarifaire un objectif de financement des liaisons sous-rentables sur le plan économique méconnaîtrait les règles du droit européen en matière de tarification de l'accès à l'infrastructure ferroviaire, en particulier le principe de non-discrimination et l'exigence de soutenabilité des majorations tarifaires, en lien avec l'obligation pour le gestionnaire d'infrastructure de rechercher une utilisation effective et optimale du réseau et de garantir une compétitivité optimale des segments du marché ferroviaire.

⁴⁶ Règlement (UE) 2026/1184 du 20 mai 2026 sur l'utilisation des capacités de l'infrastructure ferroviaire dans l'espace ferroviaire unique européen, modifiant la directive 2012/34/UE et abrogeant le règlement (UE) n° 913/2010 (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), publié au Journal officiel de l'Union européenne le 10 juin 2026. Ce nouveau règlement devrait à brève échéance régir l'allocation des capacités par le gestionnaire d'infrastructure et notamment permettre aux États membres de fournir aux gestionnaires d'infrastructures des « orientations stratégiques » liées à la politique nationale ferroviaire, susceptibles d'inclure des objectifs d'aménagement du territoire mais aussi certaines mesures contraignantes pour le gestionnaire d'infrastructure, notamment la réservation de volumes de capacités pour certains types de services ou la prise en compte de paramètres nationaux dans les méthodes de ventilation des capacités et de résolution des conflits (article 4, paragraphe 2).

⁴⁷ Le document de référence du réseau ferré national assimile la ligne-cadre à la notion d'origine-destination en prévoyant que « les missions, objets de l'accord-cadre, consistent à parcourir la ligne-cadre de bout en bout ».

Afin d'écarter tout risque de contournement du régime des obligations de service public (OSP)⁴⁸, les liaisons sous-rentables concernées par un tel dispositif devront avoir été préalablement rendues économiquement viables. Une telle viabilité devrait être garantie, pour tout opérateur efficacement géré, par les baisses ciblées de majorations tarifaires évoquées précédemment (cf. section 3.3), permettant de ne pas écarter du réseau les circulations pouvant acquitter au moins leur coût directement imputable. De plus, un tel dispositif devrait être transparent, non discriminatoire et préserver les accords-cadres existants.

En second lieu, le règlement imposera une méthode multicritère pour l'allocation des capacités en situation de rareté, pouvant intégrer des critères socioéconomiques et des paramètres nationaux, qui pourrait notamment permettre, dans un cadre non discriminatoire, de tenir compte des dessertes d'aménagement du territoire effectuées par certains services. De fait, les articles 27 et 39 prévoient (i) que les capacités sur les infrastructures fortement utilisées ou saturées sont réparties selon une méthode équitable, transparente et non discriminatoire, fondée sur des critères opérationnels, socioéconomiques et environnementaux, et (ii) que cette méthode sera définie au niveau européen par l'ENIM (*European Network of Infrastructure Managers*, ou REGI en français).

Au-delà, dans l'hypothèse où certaines liaisons demeureraient sous-rentables indépendamment du niveau de majoration tarifaire retenu, et n'auraient donc pas pu être sécurisées au moyen d'accords-cadres spécifiques, il appartiendrait aux autorités organisatrices de la mobilité compétentes de les conventionner, au moyen des outils décrits précédemment, afin de les maintenir.

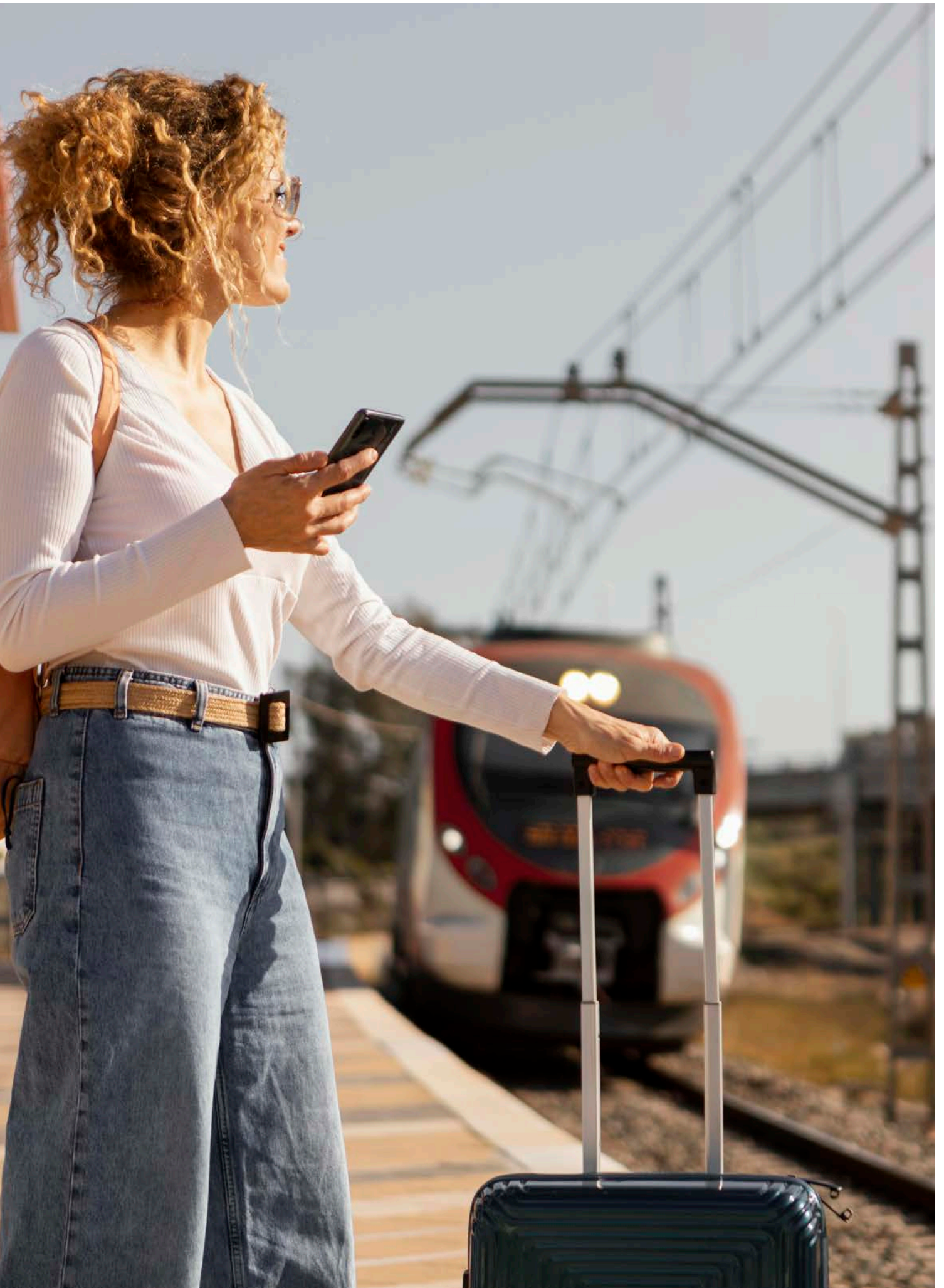
Enfin, l'État conserve en tout état de cause la possibilité d'assigner des objectifs en matière d'aménagement du territoire à SNCF Voyageurs dans le cadre du contrat prévu par l'article L. 2141-3 du code des transports précité.

4 ◉ Recommandations à moyen terme (MT)

A1 ► Faire de la tarification de l'accès aux infrastructures un levier de l'ouverture du marché et de l'aménagement du territoire

| N° | Recommandation | Destinataire(s) | Échéance |
|-----|--|-----------------|----------|
| 4.1 | Poursuivre et approfondir, à compter du cycle tarifaire 2030-2032, la baisse ciblée des péages au bénéfice des liaisons d'aménagement du territoire, afin d'en rétablir durablement l'attractivité économique. | SNCF Réseau | MT |

⁴⁸ Le point e) de l'article 2 du règlement (CE) n° 1370/2007 précise : « "obligation de service public": toute obligation définie ou déterminée par une autorité compétente afin de garantir des services d'intérêt général de transport de voyageurs qu'un opérateur, s'il considérait son intérêt commercial, n'assumerait pas ou n'assumerait pas dans la même mesure ni dans les mêmes conditions sans compensation ».



Synthèse

Chapitre 5

Matériels roulants

Une chaîne industrielle sous tension freine l'accès au matériel roulant et compromet l'ouverture du marché

Les délais d'accès au matériel roulant neuf constituent aujourd'hui le premier frein identifié par l'ensemble des acteurs pour le développement de nouveaux services ferroviaires.

Les délais entre la commande et la mise en service s'établissent généralement, pour des matériels nouvellement conçus, entre cinq et huit ans, et les programmes récents connaissent des retards répétés. Or la fiabilité des calendriers de livraison constitue une condition essentielle pour le développement de nouveaux services. Le plan d'action que l'État doit annoncer d'ici à l'été 2026, visant à fluidifier le marché des matériels roulants en collaboration avec les acteurs de la filière, faisant suite à une mission interministérielle sur les retards affectant plusieurs programmes de conception de nouveaux matériels roulants conduite en 2025, est dans ce cadre particulièrement attendu.

La sur-spécification des matériels, la complexité du cadre normatif et les tensions sur les capacités d'essais constituent les principaux facteurs d'allongement des délais. Les acteurs auditionnés relèvent une multiplication de spécifications techniques parfois redondantes ou injustifiées au regard de leur impact sur les coûts et les délais. La densité particulière du corpus normatif français, parmi les plus importants en Europe, et l'instabilité des spécifications techniques d'interopérabilité européennes accroissent la complexité des projets. Les capacités d'essais disponibles en France apparaissent par ailleurs limitées, le site de Plouaret, seul habilité pour les essais de shuntage¹, constituant un goulot d'étranglement majeur.

¹ Le shuntage désigne la détection électrique des trains par les circuits de voie, indispensable à leur suivi. Les essais permettent de vérifier que cette détection fonctionne pour un nouveau matériel.

Le processus d'autorisation dépend encore fortement des capacités d'ingénierie et d'essais de l'opérateur historique, ce qui appelle une réponse réglementaire. Bien que les délais réglementaires d'instruction par l'EPSF soient globalement respectés, la constitution des dossiers d'autorisation demeure étroitement tributaire de l'appui du Centre d'ingénierie du matériel (CIM) et de l'Agence d'essais ferroviaires (AEF) de SNCF Voyageurs, en monopole de fait sur certaines expertises critiques. Cette asymétrie structurelle appelle soit une séparation, au moins fonctionnelle, des capacités concernées au sein de SNCF Voyageurs, soit une évolution du cadre juridique permettant une régulation de leurs activités. SNCF Réseau devrait par ailleurs renforcer ses capacités propres d'essais et d'ingénierie, à la fois pour mieux encadrer et accompagner les porteurs de projet dans la conduite des essais, mais aussi pour assumer son rôle d'intégrateur système.

S'agissant des services conventionnés, les AOM devraient progressivement cesser de recourir aux contrats-cadres nationaux existants (Regio2N, Régiolis), ce qui appelle le développement de nouvelles plateformes industrielles². La fragmentation possible des stratégies régionales et l'absence, à ce jour, de démarche structurée font peser des risques sur la chaîne industrielle à l'horizon 2029-2032. Le basculement vers des achats portés directement par les régions ou par leurs sociétés publiques locales, s'il constitue une évolution cohérente avec la nouvelle architecture du marché, pourrait, en l'absence de coordination, réduire les effets d'échelle et accroître les coûts unitaires. L'Autorité recommande ainsi la publication d'un calendrier consolidé des commandes régionales, un renforcement de la coopération entre AOM et sociétés publiques locales pour converger vers des socles techniques communs, et la création d'un centre de ressources mutualisées. Les premières démarches de Régions de France pour structurer cette coordination constituent une avancée, qui doit être consolidée.

Par ailleurs, la présence d'amiante sur certains matériels roulants régionaux fait peser un risque spécifique sur le calendrier d'ouverture à la concurrence. L'enjeu porte, à l'échelle nationale, sur de l'ordre de 400 caisses TER dont la durée de vie résiduelle s'étend au-delà de 2033³, principalement concentrées sur trois régions (Hauts-de-France, Auvergne-Rhône-Alpes et Sud-PACA). Une interprétation stricte du règlement REACH pourrait assimiler toute mise à disposition de ces matériels aux AOM et à leurs futurs attributaires à une « mise sur le marché » et, par suite, y faire obstacle.

L'Autorité plaide en faveur d'une solution d'ordre juridique pour lever cette difficulté dans des conditions sécurisées pour l'ensemble des parties prenantes. Une lecture finaliste du règlement REACH offrirait la solution la plus pragmatique pour articuler ses dispositions avec celles du quatrième paquet ferroviaire. Elle consisterait à considérer que le transfert du matériel roulant du délégataire historique vers l'autorité organisatrice puis sa mise à disposition au nouvel attributaire du contrat de service public relève de la poursuite de l'« utilisation » du matériel et non d'une « mise sur le marché », dès lors que les conditions d'exploitation demeurent identiques. Elle devrait toutefois être sécurisée juridiquement, en lien avec la Commission européenne, dans un calendrier compatible avec celui des procédures de mise en concurrence en cours⁴.

Même si la sécurisation juridique du transfert des matériels amiantés demeure la solution prioritaire, l'Autorité recommande aux AOM concernées d'engager sans attendre, compte tenu des contraintes de calendrier, l'étude d'un scénario de repli reposant sur le renouvellement anticipé des flottes de matériels roulants amiantés.

Le marché de la location de matériel roulant voyageurs ne paraît pas en mesure de jouer, à court terme, un rôle d'amortisseur face aux tensions relevées. Contrairement à ce qui est observé pour le fret ou dans certains pays européens (Royaume-Uni, Allemagne, Pays-Bas), aucun marché locatif mature n'existe à ce jour en France pour les services voyageurs. Les conditions d'une émergence rapide ne paraissent pas réunies. L'Autorité recommande néanmoins d'agir sur plusieurs leviers afin de faciliter, à moyen terme, le développement d'offres locatives : examen des conditions d'accès aux installations de service pour les ROSCO n'ayant pas le statut d'entreprise ferroviaire, étude de dispositifs fiscaux incitatifs et intégration de solutions de location dans certains appels d'offres conventionnés.

² SNCF Voyageurs indique que plus de 40 % du volume reste disponible. Le recours à ces contrats suppose toutefois (i) que SNCF Voyageurs porte la commande, alors même que l'ouverture à la concurrence rend incertain le fait qu'elle soit l'exploitant du matériel concerné, et (ii) que le matériel soit, selon SNCF Voyageurs, acquis, réceptionné et exploité pendant une « durée suffisante » par celle-ci avant de pouvoir être transféré à l'autorité organisatrice, ce qui pourrait retarder d'autant l'ouverture à la concurrence des services concernés.

³ Il s'agit d'une fourchette maximale, établie à date à partir des données communiquées par SNCF Voyageurs, ayant fait l'application du principe de précaution pour certaines rames sans que la présence d'amiante ait été formellement établie.

⁴ L'Autorité observe que l'article 6 bis du projet de loi-cadre relatif au développement des transports, tel qu'adopté par le Sénat, poursuit un tel objectif, en prévoyant la poursuite de l'utilisation des matériels roulants amiantés transférés aux attributaires dans le cadre des procédures de mise en concurrence organisées par les régions. L'Autorité sera attentive aux suites données à cette initiative législative et à ses conséquences sur l'ouverture effective à la concurrence des lots concernés.

05

Matériels roulants

Une chaîne industrielle sous tension freine l'accès au matériel roulant et compromet l'ouverture du marché

- **1.** La tension sur l'offre de matériels freine le développement de nouveaux services ferroviaires et la mise en concurrence des services conventionnés | **141**
- **2.** Plusieurs maillons du processus d'homologation et d'autorisation des matériels roulants sont pointés comme facteurs d'allongement des délais | **143**
 - 2.1** Au stade du cahier des charges, la sur-spécification des matériels est identifiée comme un frein récurrent augmentant les coûts et les délais | **144**
 - 2.2** La complexité et l'instabilité du cadre normatif pèsent sur la conception des matériels roulants | **147**
 - 2.3** La phase d'essais sur le réseau constitue un maillon critique, marqué par des délais longs, des coûts élevés et des contraintes capacitaires | **150**
 - 2.4** Les délais liés à la phase d'autorisation apparaissent globalement respectés, mais la dépendance aux compétences de l'opérateur historique est fortement critique pour la constitution des dossiers | **154**
- **3.** Pour les services conventionnés, plusieurs risques pourraient aggraver les tensions sur la chaîne industrielle de production de nouveaux matériels régionaux | **158**
 - 3.1** La fin des contrats-cadres et la fragmentation possible des stratégies régionales accroissent les risques de tension sur la chaîne industrielle | **158**
 - 3.2** L'éventuelle impossibilité de transférer les matériels roulants amiantés pourrait accroître les tensions sur la production de matériels neufs en générant des besoins urgents à court terme | **162**
- **4.** Le marché de la location ne paraît pas en mesure de jouer, à court terme, un rôle d'amortisseur face aux tensions sur le matériel roulant | **166**
 - 4.1** L'absence d'un marché locatif mature en France contraste, pour les services conventionnés de voyageurs, avec les modèles européens | **166**
 - 4.2** Les conditions ne semblent pas réunies, à court terme, pour le développement en France d'une offre de location de matériels roulants | **167**
- **5.** Recommandations à court (CT) et moyen terme (MT) | **169**



1 La tension sur l'offre de matériels freine le développement de nouveaux services ferroviaires et la mise en concurrence des services conventionnés

L'accès aux matériels roulants conditionne directement l'entrée sur le marché et la capacité à développer l'offre, tant pour les services librement organisés que pour les services conventionnés.

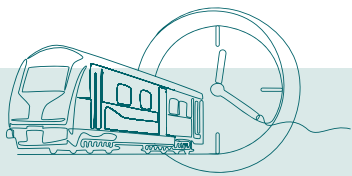
Pour les services conventionnés, le vieillissement des parcs régionaux imposera à moyen terme des acquisitions de matériel neuf : même si, sur la période 2015-2030, plus de 45 % de ce parc a été renouvelé, l'âge moyen du parc atteint en 2024 près de 15,8 ans, avec de fortes disparités selon les séries. De même, des objectifs d'homogénéisation du parc de matériel roulant pour une gestion plus efficiente de la maintenance¹ justifient des acquisitions de matériels neufs. Enfin, la présence d'amiante sur certaines séries peut conduire des régions à anticiper le renouvellement de matériels encore en exploitation.

Pour les SLO, les besoins sont également significatifs. SNCF Voyageurs a engagé depuis 2018 le renouvellement de son parc à grande vitesse avec la commande de 115 rames TGV M, portée à 130 en 2025 puis 160 en 2026. Parmi les nouveaux entrants non adossés à un opérateur historique, seul Velvet (ex-Proxima)² dispose à ce stade d'un accès sécurisé à du matériel neuf. Les opérateurs historiques européens, tels que Trenitalia ou Renfe, déjà présents sur leur marché domestique, bénéficient en revanche d'un avantage comparatif. Ils disposent d'une assise financière plus solide et peuvent mobiliser leur parc existant en l'adaptant aux spécificités du réseau français (systèmes de sécurité embarqués, notamment). En cas d'échec commercial, ils conservent la possibilité de réaffecter les rames sur leur marché d'origine, ce qui limite leur exposition au risque. Cet avantage comparatif ne les met toutefois pas à l'abri de retards ou d'aléas, comme l'illustrent les difficultés annoncées par Renfe pour l'homologation de ses rames S106.

Les trois voies de constitution d'un parc – achat de matériel neuf ou d'occasion et location – apparaissent aujourd'hui toutes contraintes pour satisfaire les différentes demandes.

¹ Le parc de matériels roulants des services conventionnés repose aujourd'hui sur une offre limitée à deux modèles — le Régiolis et le Regio 2N —, eux-mêmes déclinés en une dizaine de versions, ce qui réduit sensiblement l'homogénéité du parc.

² Velvet (ex-Proxima) a annoncé l'acquisition de 12 rames Avelia Horizon.



Les délais de livraison d'un matériel nouvellement conçu s'établissent **entre 5 et 8 ans**, avec des dérives calendaires systématiques de 2 à 4 ans sur les grands programmes récents

L'achat de matériel neuf constitue, en pratique, la solution privilégiée par la plupart des acteurs, faute de solution alternative. La location pourrait constituer une solution pour réduire l'investissement initial et accélérer l'entrée sur le marché. Toutefois, aucune offre structurée n'existe à ce stade sur le segment du matériel voyageurs en France. Le marché de l'occasion ne joue pas davantage un rôle d'amortisseur : il n'existe pas de parc surnuméraire significatif en France et la compatibilité des matériels étrangers avec les spécificités techniques du réseau français (signalisation, alimentation électrique, spécificités nationales et coûts liés à l'extension du périmètre de l'autorisation initiale pour une circulation sur le RFN) limite fortement la réutilisation de rames existantes.

L'accès au matériel roulant neuf est cependant contraint par des délais de livraison très longs et insuffisamment fiables, qui constituent le premier frein identifié par l'ensemble des acteurs pour le développement des services ferroviaires sur le réseau ferré national (RFN). Pour un matériel nouvellement conçu, les délais entre la commande d'un matériel roulant et sa mise en service s'établissent généralement entre cinq à huit ans. Les grands projets récents présentent systématiquement des dérives calendaires de l'ordre de deux à quatre ans, tous segments confondus. Les retards de mise en service estimés à ce jour s'élèvent à environ un an pour le Zefiro 300 et trois à quatre ans pour les rames S106 lors de leurs premières autorisations en France³. Ils atteignent environ deux ans et demi pour le TGV M comme pour le MI20 (RER NG), et près de trois ans pour les rames Oxygène⁴. Pour un matériel issu d'une plateforme déjà existante, à l'instar de ceux utilisés dans le cadre des services conventionnés TER ou TET, le délai de livraison serait en revanche sensiblement plus court, de l'ordre de deux à trois ans. Toutefois, les contrats-cadres historiquement mobilisés par SNCF Voyageurs pour les commandes régionales ont vocation à s'éteindre progressivement (cf. section 3.1), à mesure que les AOM reprennent directement la maîtrise de leurs commandes de matériels roulants dans le cadre de l'ouverture à la concurrence.

Les retards de livraison des matériels roulants fragilisent l'équilibre des nouveaux services, tant conventionnés que librement organisés. Pour les services conventionnés, ces retards pèsent directement sur les prises d'exploitation des nouveaux contrats. En région Sud-PACA, sur le lot Inter-métropoles (Marseille-Toulon-Nice), la mise en service est intervenue le 29 juin 2025 alors que seules 9 des 16 rames Omneo Premium commandées à Alstom étaient disponibles. Cette situation a conduit Transdev à recourir à des locations temporaires et à adapter le plan de transport dans l'attente de la montée en charge des livraisons. Ces schémas transitoires (prêts, location, recomposition de parc, formation à d'autres matériels) complexifient la gestion opérationnelle, augmentent les coûts et dégradent la lisibilité pour les usagers. Pour les SLO, les retards renchérissent les coûts d'acquisition et dégradent la trajectoire économique des projets des nouveaux entrants en pesant sur le retour sur investissement dans un contexte où les équilibres financiers sont plus exposés.

³ Renfe a toutefois annoncé en avril 2026 la suspension de son projet de liaison à grande vitesse entre Paris et l'Espagne, ce qui devrait également interrompre les essais d'homologation en France de ces rames, dont l'utilisation était par ailleurs envisagée également par Le Train.

⁴ Ces retards sont les retards contractuels annoncés ; les dérives réelles seraient, d'après les acteurs rencontrés, souvent supérieures, une partie n'étant pas comptabilisée en raison des avenants conclus en cours d'exécution

Cette situation a conduit les ministres chargés des transports et de l'industrie à confier, au début de l'année 2025, une mission spécifique à trois experts indépendants chargée d'analyser les retards de livraison pour quatre projets en cours de production de nouveaux matériels et d'identifier les leviers structurels d'amélioration de la production⁵. Les difficultés propres à la chaîne de production industrielle ne sont, par conséquent, pas abordées dans le cadre de la présente étude. Les conclusions de cette mission ont été communiquées par l'État à l'ensemble des parties prenantes le 15 mai 2026. Sur cette base, un plan d'action et la structuration des groupes de travail chargés de conduire les actions nécessaires à la fluidification du marché des matériels roulants doivent être annoncés avant l'été 2026, lors d'une réunion plénière organisée par les ministres chargés des transports et de l'industrie avec l'ensemble des acteurs de la filière.

Dans ce contexte, l'Autorité a examiné, en parallèle et complément de la mission interministérielle précitée, les facteurs spécifiques au marché français susceptibles d'allonger les délais de mise en service de nouveaux matériels roulants au-delà de délais industriels structurellement longs observés dans l'ensemble des pays européens (cf. section 2) et les facteurs de risques spécifiques au secteur conventionné susceptibles d'aggraver ces délais (cf. section 3). Elle a également analysé, notamment à travers un parangonnage européen, si l'émergence d'une offre de location structurée pourrait, à terme, constituer un levier crédible pour atténuer les tensions pesant sur l'offre de matériels roulants (cf. section 4).

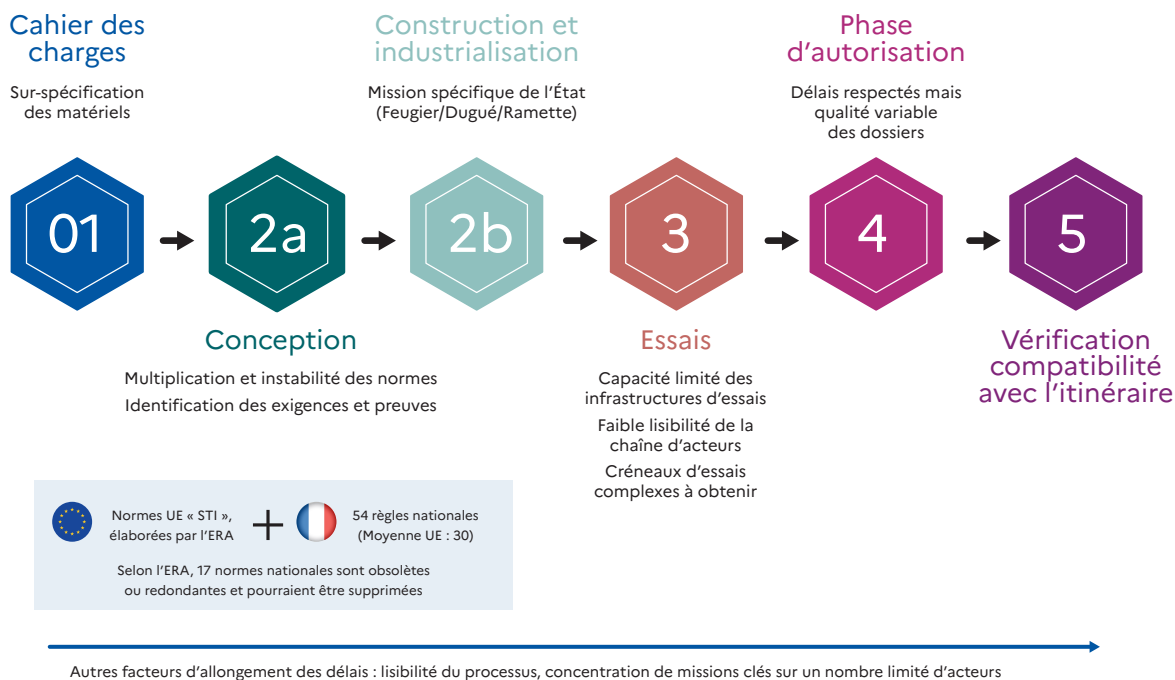
2 Plusieurs maillons du processus d'homologation et d'autorisation des matériels roulants sont pointés comme facteurs d'allongement des délais

Le processus d'homologation et d'autorisation des matériels roulants, indispensable pour démontrer que le train pourra circuler sur le réseau ferroviaire national en toute sécurité, est régulièrement identifié comme un facteur de complexité et d'allongement des délais de mise en service des matériels roulants. Par « homologation », les acteurs désignent l'ensemble des démarches amont et aval au processus d'autorisation jusqu'à la mise en service commerciale du matériel roulant. Cette notion recouvre notamment la préparation du dossier d'autorisation, la vérification de la conformité à un cahier des charges, la réalisation d'essais et de tests conduits sous la responsabilité du porteur de projet, ainsi que des phases de déploiement industriel et de montée en fiabilité du matériel. La procédure d'autorisation renvoie quant à elle à une procédure précise, encadrée par le droit européen et national. Tout nouveau matériel doit faire l'objet d'une autorisation avant sa mise en service, afin de démontrer qu'il peut circuler sans altérer la sécurité du réseau. Ce processus constitue un maillon critique entre la conception industrielle du matériel et son exploitation commerciale. Il conditionne la capacité des opérateurs à proposer de nouvelles offres de transport dans un marché désormais ouvert à la concurrence.

⁵ Mission confiée conjointement à MM. Yves Ramette, Christian Dugué et François Feugier. Mandatée notamment sur les programmes TGV M, Oxygène et RER, cette mission vise à objectiver les causes industrielles des décalages constatés (gestion des appels d'offre et passation des marchés, spécifications, capacités industrielles, organisation de la supply chain, conduite des essais, gestion des séries, formation à la conduite et mises en service commercial) et à formuler des propositions pour sécuriser les calendriers à venir.

Le processus d'homologation et d'autorisation d'un nouveau matériel roulant s'inscrit dans une trajectoire longue et séquencée (cf. Figure 1), qui s'étend généralement sur plusieurs années : les retours d'expérience analysés dans le cadre de la présente étude font apparaître des durées cumulées de l'ordre de cinq à huit ans en moyenne, entre la définition du cahier des charges et la délivrance de l'autorisation.

Figure 1 : Difficultés observées à chaque étape du processus d'homologation-autorisation des matériels roulants. Source : ART.



L'analyse conduite par l'Autorité met en évidence une pluralité de facteurs susceptibles d'allonger ces délais, intervenant à différents stades de la chaîne – conception, essais, instruction des dossiers ou accès aux ressources techniques – et se cumulant parfois.

2.1 Au stade du cahier des charges, la sur-spécification des matériels est identifiée comme un frein récurrent augmentant les coûts et les délais

Les entretiens conduits avec les industriels et le travail de parangonnage mettent en évidence une tendance récurrente à la « sur-spécification » des matériels roulants commandés en France, qui pèse directement sur les délais et les coûts. Certaines spécifications additionnelles, au-delà du socle réglementaire fixé par les spécifications techniques d'interopérabilité (STI) et les règles nationales, sont certes nécessaires et justifiées : la réglementation définit des exigences minimales, mais ne garantit pas, à elle seule, la compatibilité du matériel avec les itinéraires qu'il doit emprunter, ni le niveau de maintenance et de qualité service attendus. Des prescriptions complémentaires visent précisément à assurer cette compatibilité et à limiter les besoins de modifications ultérieures coûteuses. Pour autant, les acteurs auditionnés regrettent la multiplication de spécifications techniques qui apparaissent parfois redondantes ou injustifiées au regard de leur impact sur les coûts et les délais (« sur-spécifications »), sans qu'un arbitrage explicite soit opéré

entre leur utilité fonctionnelle réelle et les charges d'ingénierie qu'elles génèrent. Les industriels déplorent en particulier que cette dynamique conduise à recourir rarement à des matériels roulants commandés « sur étagère », c'est-à-dire à des plateformes standardisées existantes.

Les adaptations spécifiques demandées aux matériels roulants commandés ont des effets différenciés selon leur nature. Certaines ont principalement un impact économique : elles impliquent des solutions techniques plus complexes, des redondances supplémentaires ou des exigences accrues en matière de performance ou de fiabilité, augmentant les charges d'ingénierie et les coûts de production. D'autres ont un impact direct sur le calendrier : elles nécessitent des campagnes d'essais complémentaires, la répétition d'essais déjà réalisés dans d'autres configurations, ainsi qu'un allongement des phases de développement. Enfin, des demandes additionnelles peuvent intervenir en cours de projet, modifiant le périmètre initial et entraînant des re-conceptions partielles, avec des effets cumulatifs sur les délais.

Cette dimension dite de sur-spécification semble relever de deux logiques complémentaires : la multiplication historique de prescriptions par l'opérateur historique et l'ajout d'exigences spécifiques formulées par les AOM. D'une part, les industriels décrivent une « surcouche client » issue de retours d'expérience successifs et de référentiels internes élaborés dans un contexte d'intégration étroite entre conception, maintenance et exploitation au niveau de l'opérateur historique. Ces exigences, accumulées au fil du temps, sont rarement réinterrogées ni hiérarchisées entre ce qui est strictement nécessaire et ce qui relève de choix organisationnels ou patrimoniaux. D'autre part, certaines demandes particulières – parfois liées à des niveaux de qualité de service différenciés ou à des préférences locales exprimées par les autorités organisatrices – viennent s'ajouter aux référentiels existants, sans toujours être pleinement objectivées au regard des besoins fonctionnels (défaut d'analyse bénéfiques/risques). L'ensemble contribue à une inflation des heures d'ingénierie, des volumes documentaires et des campagnes de vérification, sans que ces écarts soient systématiquement justifiés par des exigences réglementaires nouvelles.

Les industriels alertent également sur la tendance à redéfinir en profondeur les spécifications techniques à chaque nouvelle génération de matériel, tendant à « repartir d'une feuille blanche ». Plusieurs acteurs indiquent qu'à chaque lancement de nouvelle plateforme pour le marché français, les choix de spécification opérés conduisent à s'écarter sensiblement des plateformes standardisées développées pour d'autres marchés européens et à limiter les possibilités d'harmonisation avec celles-ci. Cette logique accroît les délais de conception et réduit les économies d'échelle permises par des architectures déjà éprouvées. Dans la perspective des futurs marchés régionaux, une telle dynamique pourrait allonger encore les délais de mise au point et d'autorisation des nouvelles générations de matériels.

Ils soulignent par ailleurs que les documents de consultation comportent des spécifications techniques dont le niveau de détail excède généralement la seule expression du besoin et relève souvent davantage de la prescription de moyens que de l'énoncé d'attentes fonctionnelles. Les cahiers des charges tendent à encadrer précisément des choix relevant de la conception du matériel — notamment en matière d'exploitation, de maintenance et d'interfaces avec le réseau — au-delà de la simple expression des besoins du donneur d'ordre et des exigences de compatibilité avec le réseau. Ce phénomène serait imputable, d'après les acteurs rencontrés, aux contraintes du droit de la commande publique : par crainte qu'une spécification se rapprochant trop des caractéristiques d'un matériel existant ne soit regardée comme avantageant l'un des constructeurs candidats, les acheteurs auraient tendance à multiplier les prescriptions détaillées, produisant un effet inverse à celui recherché.

SNCF Voyageurs, pour expliquer cet état de fait, écarte la qualification de « sur-spécification » et fait valoir, au contraire, que les exigences formulées dans les cahiers des charges visent principalement à garantir une exploitation et une maintenance à coûts maîtrisés sur la durée de vie des matériels, estimée à quarante ans, soit une durée d'utilisation bien supérieure à ce qui serait observé ailleurs en Europe. L'entreprise ferroviaire fait ainsi valoir que cette pratique lui assure une plus grande liberté dans l'utilisation du matériel ferroviaire et lui permet ainsi d'en optimiser l'entretien et la maintenance.

Les experts et acteurs rencontrés dans le cadre de la présente étude ont cependant exprimé plusieurs réserves sur cette explication. D'une part, la durée de vie effective d'un matériel roulant dépend moins de son âge que de son intensité d'utilisation : à titre d'illustration, les matériels régionaux allemands n'atteindraient généralement pas une durée de vie de quarante ans, mais circuleraient en moyenne deux fois plus que leurs homologues français, pour des niveaux de spécifications bien moindres. La comparaison du seul critère de durée de vie tend ainsi à surestimer la performance économique des matériels français. D'autre part, le référentiel effectivement utilisé pour la maintenance et l'entretien des trains serait élaboré par les équipes opérationnelles après la réception du matériel, sans lien direct avec les différents livrables de spécifications des constructeurs. Au regard de son importance, ce sujet, également identifié par les experts de la mission interministérielle précitée, devrait faire l'objet d'un examen approfondi dans le cadre du plan d'action qui sera engagé à la suite de cette mission.

Enfin, les récents retours d'expérience des commandes de matériels réalisées en dehors de l'opérateur historique mettent en lumière un risque encore insuffisamment anticipé : la maîtrise des droits de propriété intellectuelle et des livrables numériques. La montée en puissance de nouveaux acteurs et la fin du modèle d'intégration historique rendent déterminante la maîtrise des droits attachés aux systèmes embarqués, aux logiciels et aux données techniques. Cette problématique, avait déjà été identifiée par l'Autorité, dans un autre contexte, dans son étude de 2022 relative aux équipements de sécurité embarqués⁶. Plusieurs projets récents ont révélé que les clauses contractuelles relatives aux droits d'usage, de modification ou de transfert des systèmes n'étaient pas toujours suffisamment explicites. Dans certains cas, des éléments techniques (logiciels, systèmes de sécurité embarqués, sous-systèmes, outils de maintenance) se sont révélés dépendants de droits détenus par des tiers, compliquant la réception des matériels, leur maintenance sur l'ensemble du cycle de vie, la transition entre opérateurs ou les évolutions futures. L'exemple du lot Marseille–Nice illustre ce risque : certains équipements, tels que le mécanisme de serrurerie des cabines de conduite nécessitant une « clé SNCF » spécifique ou encore des systèmes d'information comme le logiciel de dépannage informatisé⁷, auraient été couverts par des droits détenus par SNCF Voyageurs sans que cela ait été clairement identifié lors de la commande. Découvertes après livraison, ces contraintes ont conduit à la mise en place de solutions transitoires (autorisation temporaire d'usage, reprogrammation ou remplacement), générant des surcoûts et des retards non anticipés.

La transmission effective des livrables numériques et de la documentation technique se heurterait également aux pratiques de certains constructeurs et équipementiers, indépendamment des stipulations contractuelles. Les clauses relatives aux droits de propriété intellectuelle, à l'accès aux données et à l'usage des outils et logiciels sont négociées avec des acteurs fréquemment en situation de monopole ou de duopole de fait sur certains systèmes ou organes critiques. Il en résulterait des difficultés récurrentes à obtenir la garantie de disposer de l'intégralité des droits nécessaires sur la documentation technique et de maintenance, en particulier sur la documentation afférente aux opérations de maintenance de niveaux 4 et 5.

⁶ ART, *Les équipements de sécurité embarqués, à l'heure de l'ouverture à la concurrence des services ferroviaires de transport de voyageurs sur les lignes à grande vitesse, juillet 2022* (https://www.autorite-transport.fr/wp-content/uploads/2022/07/080722_etude-sse_lgv_rapport-final_publication-vinternet.pdf). Cette étude avait mis en évidence que l'architecture grande vitesse éprouvée par l'opérateur historique reposait sur des équipements détenus en monopole par leurs fabricants respectifs — Hitachi pour le bi-standard ERTMS/TVM, Alstom pour le KVB legacy — et que l'absence d'interfaces ouvertes entre la TVM d'Hitachi et les EVC d'autres constructeurs constituait une barrière technique structurelle à l'entrée des nouveaux opérateurs, doublée d'une asymétrie d'accès à la documentation technique indispensable à la conception des architectures de sécurité.

⁷ Workshop « Matériel roulant – Accès, concurrence et régulation », Chaire Gouvernance et Régulation, 18 juin 2025.



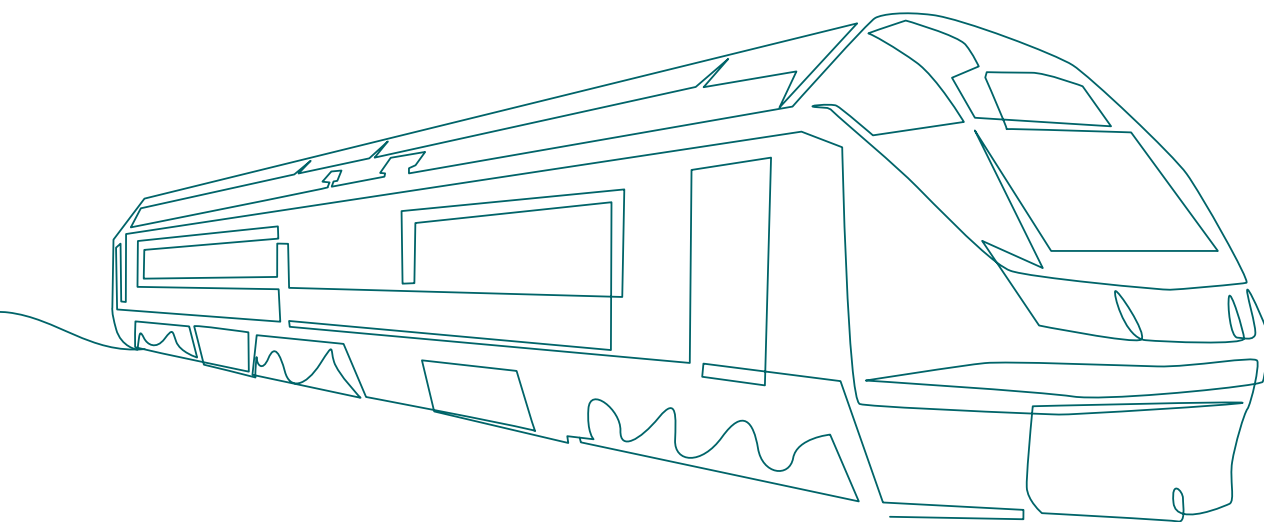
Dans ce contexte, l'Autorité recommande :

- **S'agissant des services conventionnés, sous l'impulsion de l'État et/ou de Régions de France, de renforcer la coordination entre les AOM dans la préparation des prochaines commandes de matériels roulants**, afin de limiter la sur-spécification, de converger vers des socles techniques communs et de sécuriser les délais et les coûts des futures plateformes (cf. section 3) ;
- **Aux acheteurs publics ainsi qu'aux entreprises ferroviaires de veiller, dès la passation des contrats de fourniture, à l'intégration de clauses explicites relatives aux droits de propriété intellectuelle, à l'accès aux données et à l'usage des outils et logiciels.** Ces clauses devraient garantir à l'ensemble des acteurs concernés — entreprises ferroviaires pour les SLO, AOM, SPL le cas échéant et exploitants des services conventionnés — des droits effectifs d'accès, d'usage, d'évolution et de transfert des systèmes embarqués, des logiciels de maintenance, des interfaces et des bases de données techniques, pour toute la durée de vie des matériels

2.2 La complexité et l'instabilité du cadre normatif pèsent sur la conception des matériels roulants

Au stade de la conception, les acteurs auditionnés identifient trois difficultés importantes qui affectent la lisibilité et la prévisibilité, en amont, du processus d'autorisation.

Premièrement, la phase d'identification des exigences applicables au projet et des preuves attendues pour en démontrer le respect constitue une source d'incertitude. Cette étape, dite de « collecte des exigences », prévue par l'article 13 du règlement d'exécution (UE) 2018/545, consiste, en amont du dépôt du dossier d'autorisation, à identifier l'ensemble des règles applicables au projet afin d'identifier le périmètre réglementaire de référence pour la démonstration de sécurité et la collecte des exigences allant au-delà du cadre ferroviaire. Au-delà des règles strictement ferroviaires (STI et règles nationales), il revient aux porteurs de projet d'identifier les autres exigences applicables relevant de réglementations connexes (sécurité incendie, environnement, accessibilité, compatibilité des itinéraires, etc.). En pratique, la multiplicité des règles à prendre en compte et la diversité des sources normatives complexifient fortement l'exercice. Cette démarche ne se limite pas à un simple recensement des textes : elle suppose d'en apprécier la portée, d'en traduire les exigences en critères techniques et opérationnels, mais aussi d'anticiper les éléments de preuve attendus. Le porteur de projet doit ensuite définir, pour chaque exigence identifiée, les éléments de preuve permettant d'en démontrer le respect. Il n'existe en général pas de méthode imposée : le demandeur doit, à partir des exigences identifiées, définir la stratégie de démonstration qu'il estime la plus adaptée — qu'il s'agisse de notes de calcul, d'essais, d'analyses ou de simulations — et en assumer pleinement la



responsabilité⁸. La combinaison de cette pluralité de règles et de cette latitude méthodologique confère à l'étape un degré de complexité élevé. L'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer a d'ailleurs publié en 2023 une note de clarification destinée à accompagner les demandeurs dans cette phase de collecte des exigences et des preuves⁹.

Deuxièmement, la densité particulière du corpus normatif français contribuerait à accentuer ces difficultés de lisibilité et entraînerait une inflation des charges d'ingénierie.

La France figure parmi les États membres comptant le plus grand nombre de règles nationales en complément des STI européennes (cf. Figure 2 ci-après). Cette spécificité s'explique notamment par l'hétérogénéité historique du réseau ferroviaire français et par l'accumulation de solutions techniques développées au fil du temps. Plusieurs acteurs relèvent ainsi qu'un cahier des charges de conception d'un matériel roulant en France peut atteindre plusieurs milliers de pages et plusieurs milliers de spécifications — en raison, d'une part, des phénomènes de sur-spécification évoqués en section 2.1 et, d'autre part, du nombre élevé de règles nationales applicables. Il n'est toutefois pas toujours possible de distinguer précisément ce qui relève de choix spécifiques opérés au stade contractuel et ce qui procède strictement d'exigences réglementaires. Les deux dimensions tendent en pratique à se cumuler et à produire des effets similaires en termes de complexité et de charges d'ingénierie.



Le cahier des charges d'un matériel roulant en France peut atteindre plusieurs milliers de pages et plusieurs milliers de spécifications
un volume sensiblement supérieur à celui observé dans les pays européens comparables

Ces volumes, qui seraient sensiblement supérieurs à ceux observés dans d'autres pays comparables, conduiraient à une multiplication des tests, à des redondances de vérifications et à des exigences parfois divergentes. Ils se traduisent également par une hausse des coûts d'ingénierie, une moindre capacité à recourir à des matériels « sur étagère » déjà éprouvés au niveau européen et une réduction des effets d'échelle. Un travail de rationalisation engagé depuis plusieurs années a déjà permis de réduire le nombre de règles nationales. Leur suppression ne peut toutefois intervenir que lorsque les risques correspondants sont couverts par les STI ou que les spécificités techniques du réseau ont disparu. À ce stade, l'ERA estime que 17 des 54 règles nationales encore en vigueur pourraient être supprimées.

⁸ À titre d'illustration, une exigence relative aux performances de freinage du matériel roulant peut être démontrée par la combinaison de notes de calcul et d'essais dynamiques sur le réseau, mesurant les distances d'arrêt effectives à différentes vitesses.

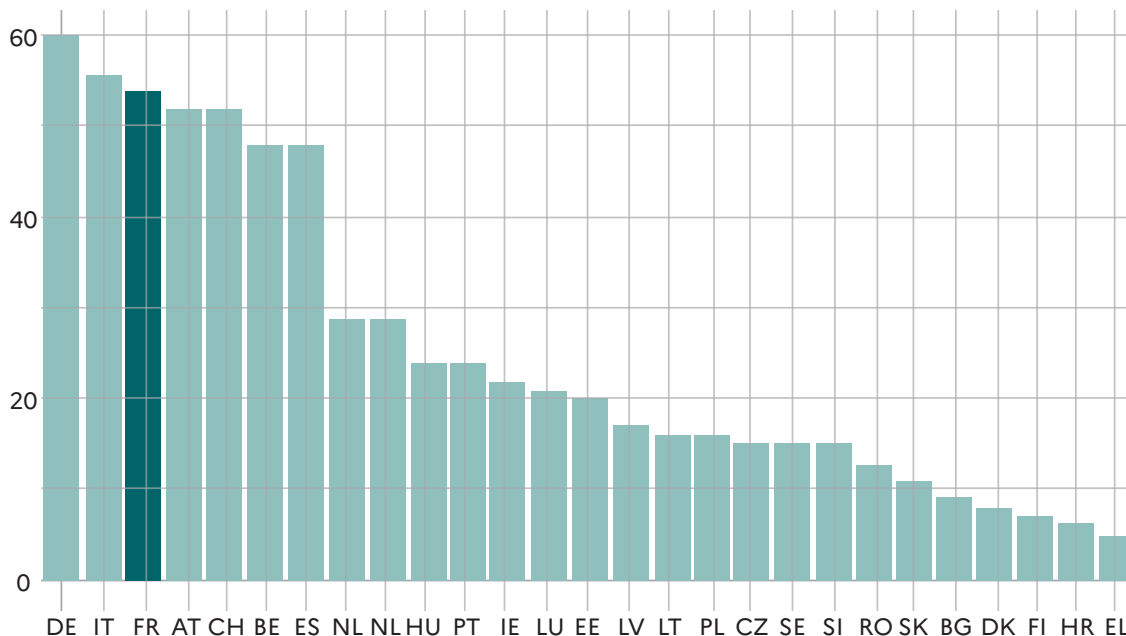
⁹ « Clarification note : requirements capture », EPSF, 2023 (disponible en ligne : ERA1209-1-4-6 clarification about requirements capture.pdf).

Figure 2 : Comparaison du nombre de règles nationales entre pays européens en 2025.

 Source : European Union Agency for Railways¹⁰

National technical rules in France

Comparison with other countries in 2025



Troisièmement, l'instabilité du cadre réglementaire renforcerait le manque de lisibilité du processus d'homologation et d'autorisation. L'évolution régulière des STI obligerait les industriels à adapter leurs projets en cours de développement à des modifications de référentiels, entraînant notamment des reprises d'études et d'essais, des retards et des surcoûts significatifs. Plusieurs industriels soulignent à cet égard que le ferroviaire s'inscrit dans des cycles industriels longs et nécessiterait, dès lors, une visibilité réglementaire de moyen à long terme – de l'ordre de cinq à dix ans selon la nature des projets – incompatible avec des mises à jour fréquentes¹¹ des règlements, soit tous les deux ou trois ans. Si des régimes de transition existent, notamment pour les nouvelles STI applicables au matériel roulant selon que celui-ci est en phase de conception ou de production, leur durée apparaîtrait souvent insuffisante au regard des délais effectifs du processus d'homologation et d'autorisation. De même, si des possibilités de dérogation existent pour les projets à un stade avancé de développement ou dont la viabilité économique serait compromise, les modalités de mise en œuvre de ces dispositifs en limiteraient l'utilisation en pratique. Dans ce contexte, plusieurs parties prenantes appellent à une clarification et à une stabilisation du corpus normatif applicable (fenêtres de gel), reposant à la fois sur une diminution des règles nationales qui devraient se limiter aux stricts besoins de sécurité et de compatibilité, et sur la définition de périodes minimales de stabilité des règles européennes afin de sécuriser la conduite des projets matériels.

¹⁰ Le nombre de règles nationales ne constitue pas un indicateur du niveau de sécurité du réseau. Les STI fixent, à l'échelle européenne, un socle d'exigences de sécurité applicable à l'ensemble des États membres ; les règles nationales n'ont vocation à s'y ajouter que pour couvrir des risques spécifiques non traités par les STI ou des caractéristiques techniques propres à l'infrastructure nationale, et ne traduisent donc pas un niveau de sécurité supérieur.

¹¹ En moyenne les STI ont fait l'objet d'une nouvelle édition tous les deux ans (voir notamment les STI 2023/1695, 1302/2014, 2019/773, 321/2013, 1303/2014 et 1300/2014).

Dans ce contexte, l'Autorité formule deux recommandations principales :

- › Elle invite d'abord l'État, avec l'appui de l'EPSF, à poursuivre le réexamen des règles nationales en vigueur dans le cadre du processus européen d'harmonisation animé par l'ERA. L'objectif est de réduire progressivement le recours aux règles nationales en supprimant celles qui font double emploi avec les STI ou dont la justification technique a disparu. Les 17 règles identifiées par l'ERA comme susceptibles d'être révisées ou supprimées pourraient constituer un premier périmètre prioritaire. Un tel alignement contribuerait à simplifier les démarches de conception et d'autorisation, à alléger les coûts d'ingénierie et à faciliter l'interopérabilité.
- › Ensuite, l'Autorité encourage les porteurs de projet (industriels, entreprises ferroviaires, AOM) à recourir plus systématiquement aux dispositifs d'échanges préalables proposés par l'ERA ou l'EPSF, que ce soit l'utilisation du dispositif formel de pré-engagement ou l'organisation de réunions régulières organisées aux différentes étapes du projet. Ces échanges structurés, organisés en amont du dépôt formel d'un dossier d'autorisation, permettent de présenter le projet, de clarifier le périmètre réglementaire applicable, d'identifier les règles et points ouverts pertinents, et de discuter des éléments de preuve attendus. Sans préjuger de la décision finale, ils permettent de sécuriser les choix techniques et les stratégies d'essais retenues, d'améliorer la qualité des dossiers déposés et de réduire les risques de suspension ou de demandes complémentaires en cours d'instruction.

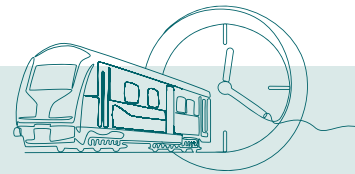


2.3 La phase d'essais sur le réseau constitue un maillon critique, marqué par des délais longs, des coûts élevés et des contraintes capacitaires

La phase de réalisation des essais constitue une étape déterminante du processus d'homologation à la fois longue, coûteuse et structurante pour le calendrier global des projets. Les acteurs auditionnés évoquent des durées comprises entre 18 et 36 mois selon la complexité du matériel et la disponibilité des infrastructures, cette phase étant identifiée comme responsable de jusqu'à 40 % des retards de livraison pour certains programmes récents. S'agissant des coûts, les essais mobiliseraient entre 5 % et 10 % du temps total de conception et environ 10 % du budget d'un projet. Cette phase apparaît ainsi comme un point de passage particulièrement sensible, susceptible d'affecter significativement les délais de mise sur le marché et l'équilibre économique des programmes.

La lisibilité du processus d'essais et la multiplicité des acteurs impliqués contribuent à accroître la complexité des démarches. La réalisation d'essais sur le réseau ferré national nécessite notamment l'obtention de créneaux spécifiques auprès de SNCF Réseau, après validation du principe par l'EPSF. La réalisation d'essais sur le réseau ferré national suppose l'intervention successive ou concomitante de plusieurs entités : le porteur de projet, les organismes d'évaluation, l'EPSF pour l'instruction et la validation des principes de sécurité, ainsi que SNCF Réseau pour l'allocation des capacités et l'organisation des circulations d'essais. Les délais d'obtention des créneaux sont jugés longs et les plages disponibles limitées, ce qui allonge les phases préparatoires et étire la durée globale des campagnes d'essais. À titre d'illustration, les travaux conduits dans le cadre d'une mission parlementaire menée en 2024¹² relevaient que certains essais de signalisation nécessitent plusieurs semaines de préparation en France, contre une seule journée en Belgique où un itinéraire spécifique est dédié à ces tests.

Les capacités industrielles d'essais dynamiques en France demeurent par ailleurs limitées. Les infrastructures sont concentrées sur deux plateformes principales : le site de Petite-Forêt (CEF1) et celui de Tronville-en-Barrois (CEF2). Ces installations sont fortement sollicitées et géographiquement dispersées. Par ailleurs, le site de Plouaret (SNCF Réseau), seul habilité pour les essais de shuntage¹³, constitue un goulot d'étranglement majeur : du fait, entre autres, de contraintes météorologiques incompatibles avec les conditions d'essai, il ne serait exploitable qu'environ quatre mois et demi par an. Malgré la publication par l'EPSF d'une recommandation visant à faciliter la qualification de nouveaux sites d'essais sur le réseau, Plouaret demeure à ce jour le seul site français habilité pour ces essais¹⁴, ce qui génère des tensions récurrentes sur les calendriers. Le processus de certification du site de Tronville-en-Barrois (CEF2) pour les essais de shuntage, pourtant engagé depuis plusieurs années, n'est toujours pas achevé à ce jour.



La phase d'essais représente jusqu'à
40 % des retards
de livraison sur certains
programmes récents.
Le site de Plouaret,
seul habilité pour les essais de
shuntage, n'est exploitable qu'environ
4 mois ½ par an

Faute de capacités nationales suffisantes, les industriels recourent régulièrement à des centres d'essais industriels étrangers, notamment celui de Vélím en République tchèque, en particulier pour les matériels destinés à circuler au-delà de 160 km/h. Ces solutions permettent de disposer d'infrastructures adaptées, mais elles impliquent des coûts logistiques supplémentaires, une planification anticipée (avec parfois près d'un an d'attente pour obtenir un créneau) et une complexification administrative.

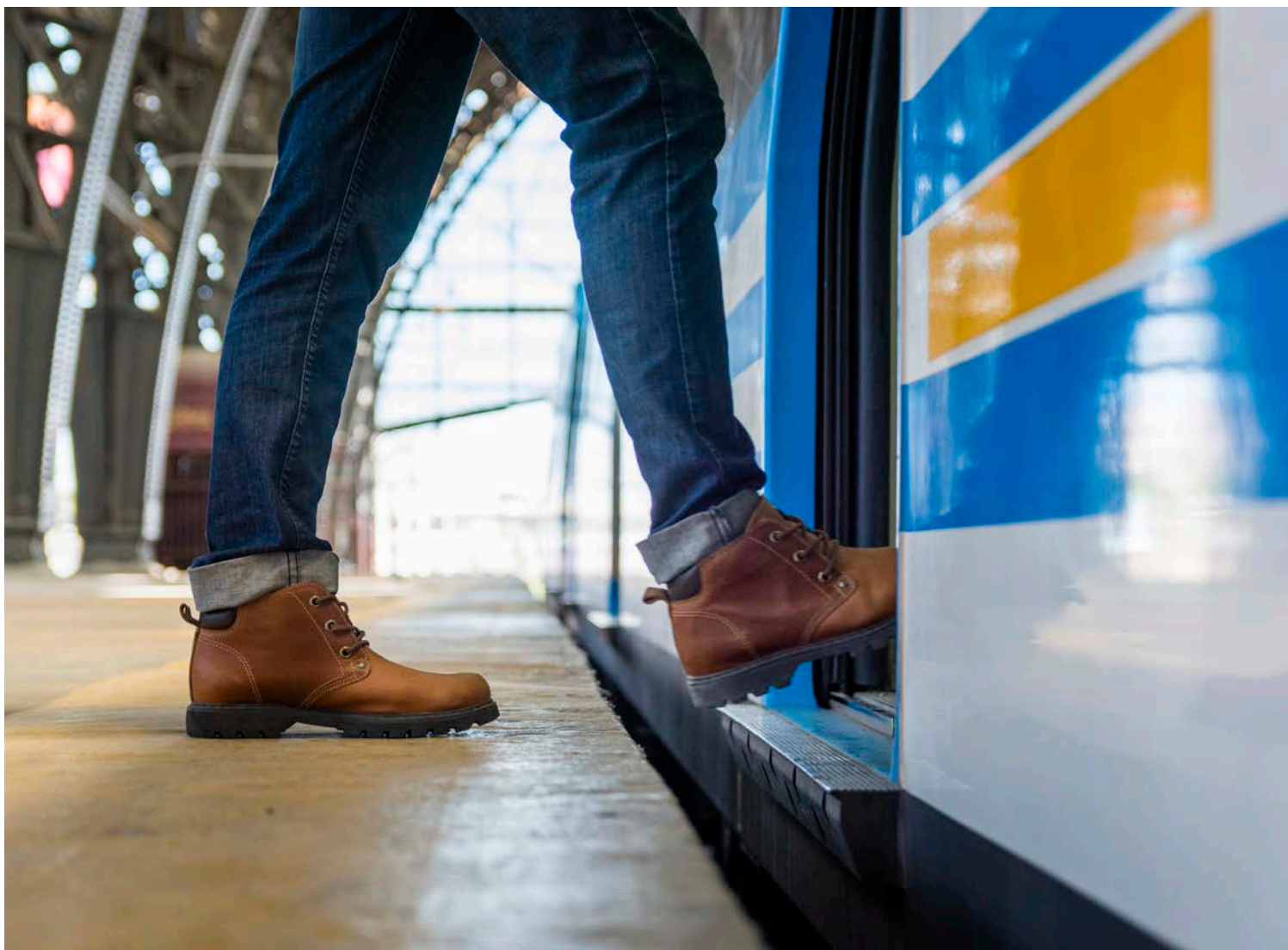
Par ailleurs, plusieurs acteurs soulignent que le nombre et la nature des essais requis peuvent, dans certains cas, apparaître excessifs ou redondants. Certaines exigences de conformité pourraient, selon eux, être satisfaites par des essais en laboratoire ou par des démarches de simulation numérique en amont, sans recourir systématiquement à des campagnes d'essais en ligne, plus lourdes, plus coûteuses et plus longues à planifier.

¹² Mission parlementaire « flash » conduite en 2024 sur les essais de matériels ferroviaires par MM. Guy Bricout et David Valence, présentée lors de leur audition devant la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale le 2 avril 2025 (travaux interrompus à la suite de la dissolution de juin 2024).

¹³ Les essais de shuntage permettent de vérifier que le matériel roulant est apte à être détecté par les circuits de voie existants et donc à assurer l'espacement entre les trains sur le réseau ferré national au moyen de la signalisation ferroviaire.

¹⁴ Si la réalisation d'essais de shuntage est théoriquement possible sur d'autres sites que Plouaret, la charge de démontrer l'équivalence du site alternatif incombe au demandeur - voir recommandation EPSF « Aptitude au shuntage des véhicules » (CCS-RECO-006-V3) ; aucun site n'est à ce jour considéré comme une alternative acceptable.

Enfin, la propriété intellectuelle des dossiers d'essais peut contraindre les opérateurs ultérieurs du même type de matériel à répliquer des campagnes d'essais pourtant déjà réalisées, ce qui accroît les coûts et les délais pour l'ensemble des acteurs. Jusqu'à présent, les autorisations de mise sur le marché des principaux matériels roulants circulant sur le réseau ferré national ont été portées par l'opérateur historique, qui détient en conséquence la propriété intellectuelle des dossiers, comptes-rendus et rapports d'essais afférents. Un opérateur souhaitant exploiter le même type de matériel ne peut ainsi s'appuyer sur ces dossiers existants et peut se voir contraint de répliquer des essais déjà réalisés, avec les coûts et délais supplémentaires que cela implique. Une évolution vers un modèle dans lequel le constructeur porterait lui-même les demandes d'autorisation, en amortissant les coûts sur l'ensemble des ventes ultérieures du même matériel, constituerait (i) une piste de nature à atténuer cette difficulté et (ii) un moyen de disposer d'un véritable matériel « sur étagère » accessible à tous les opérateurs. Une telle évolution, qui pourrait être engagée à l'initiative des constructeurs, soulève des questions complexes de partage des coûts entre clients successifs ; elle pourrait néanmoins se révéler bénéfique pour les constructeurs eux-mêmes, en rendant leurs matériels plus attractifs commercialement grâce à la réduction des coûts, des délais d'homologation et du risque pesant sur les clients successifs.



Dans ce contexte, l'Autorité formule trois recommandations.

Premièrement, l'Autorité recommande de lever les freins opérationnels, organisationnels et capacitaires qui pèsent aujourd'hui sur la réalisation des essais ferroviaires, lesquels constituent l'un des goulots d'étranglement importants du processus d'homologation et d'autorisation.

Plusieurs leviers pourraient être mobilisés par SNCF Réseau, qui apparaît comme un acteur central pour porter cette dynamique :

- ▶ **Engager un diagnostic objectif des conditions d'accès au réseau pour les essais, suivi de l'élaboration d'un plan d'amélioration opérationnel.** Ce travail devrait permettre (i) d'identifier les délais constatés entre la demande initiale et la réalisation effective des essais, (ii) d'analyser les principales sources de friction (instruction, contraintes d'exploitation, disponibilité des sillons, coordination des acteurs) et (iii) de définir des leviers organisationnels et opérationnels pour réduire ces délais.
- ▶ **Renforcer les capacités nationales d'essais, en diversifiant les sites disponibles et en sécurisant les étapes critiques.** À ce titre, il apparaît urgent que l'EPSF et SNCF Réseau fassent de la certification du site du CEF2 pour les essais de shuntage – engagée depuis plusieurs années – une priorité opérationnelle afin de mettre fin à la dépendance au site de Plouaret. Une étude d'opportunité pourrait également être menée pour la création d'un itinéraire d'essais continu sur le réseau national, intégrant les principales configurations de signalisation françaises et européennes, à l'image de la ligne Athus–Meuse (Belgique) ;
- ▶ **Étudier la mise en place d'un guichet unique opérationnel au sein de SNCF Réseau, chargé de coordonner l'ensemble des démarches liées aux autorisations temporaires de circulation, à l'accès au réseau et à la planification des sillons d'essais, afin de simplifier les interfaces et de limiter les itérations.**

Deuxièmement, l'Autorité recommande à l'EPSF, d'élaborer et de publier, conjointement avec les différents gestionnaires d'infrastructure, un document de référence opérationnel destiné aux porteurs de projets (constructeurs, entreprises ferroviaires, AOM) et aux prestataires d'essais, afin de clarifier la chaîne d'acteurs, les rôles et responsabilités de chacun ainsi que les règles applicables lors de la préparation et de la réalisation des essais sur le réseau ferré national. Ce document pourrait prendre la forme d'un complément au « Guide à l'usage des demandeurs d'autorisations temporaires à des fins d'essais et de catégories d'essais sur le réseau du système ferroviaire » publié par l'EPSF – qui précise les modalités et les conditions d'instruction des autorisations d'essais par l'EPSF – ou d'un document autonome, selon le format jugé le plus approprié.

Troisièmement, l'Autorité recommande que les porteurs de projet, en lien avec l'EPSF et les organismes d'évaluation, examinent les possibilités de renforcer le recours aux essais réalisés en laboratoire et aux simulations numériques dans les phases amont des démarches d'homologation et d'autorisation des matériels roulants.

2.4 Les délais liés à la phase d'autorisation apparaissent globalement respectés, mais la dépendance aux compétences de l'opérateur historique est fortement critique pour la constitution des dossiers

Les délais réglementaires applicables à la phase d'instruction des demandes d'autorisation de mise sur le marché apparaissent, dans l'ensemble, maîtrisés. Pour les premières autorisations instruites par l'EPSF, les données communiquées font état, sur la période 2021–2024, d'un délai moyen de 140 jours calendaires entre la saisine et la décision, soit un dépassement limité – de l'ordre de cinq jours – du délai réglementaire de 4,5 mois (135 jours). Ces chiffres incluent l'ensemble des causes possibles de prolongation, y compris celles liées à l'incomplétude des dossiers.

Pour autant, les échanges conduits avec les acteurs font apparaître des difficultés récurrentes susceptibles d'être mieux anticipées et, partant, de générer des gains de temps. Ces difficultés tiennent notamment à la qualité initiale des dossiers déposés, à des incompréhensions sur le périmètre des preuves attendues, à des divergences d'interprétation sur certaines exigences ou encore à des demandes de compléments intervenant tardivement dans la procédure. Si ces situations ne remettent pas en cause le respect global des délais réglementaires, elles peuvent allonger la durée effective de la phase de constitution des dossiers et accroître les coûts pour les porteurs.

Dans ce contexte, l'Autorité recommande à l'EPSF de mettre en place un dispositif national formalisé de capitalisation et de diffusion des retours d'expérience relatifs aux difficultés fréquemment rencontrées lors de l'instruction des dossiers d'autorisation de mise sur le marché et par type. Ce dispositif pourrait notamment, s'agissant de la phase d'identification des preuves, recenser les pratiques les plus pertinentes ainsi que les erreurs récurrentes observées pour les principales exigences réglementaires, afin d'améliorer la qualité des dossiers déposés et de réduire les risques de demandes de compléments ou de reprises ultérieures.



Les entreprises ferroviaires et les industriels auditionnés soulignent toutefois que la constitution d'un dossier d'autorisation suffisamment robuste – et dans des délais raisonnables – pour aboutir à une décision favorable demeure, en pratique, étroitement dépendante de l'appui d'acteurs historiquement liés à l'opérateur public, qui concentrent une part significative des moyens techniques et documentaires. L'opérateur historique exerce en effet des fonctions multiples – exploitant ferroviaire, producteur de référentiels techniques et centre d'expertise – et concentre des outils d'essais et des données de maintenance indispensables à la démonstration de conformité. Ces ressources sont notamment mobilisées à travers le Centre d'ingénierie du matériel (CIM)¹⁵, l'Agence d'essais ferroviaires (AEF)¹⁶ de SNCF Voyageurs et le groupement d'intérêt économique Eurailtest¹⁷, créé et géré par la SNCF et la RATP.

Cette situation induit une asymétrie structurelle entre les porteurs de projet et l'opérateur historique, susceptible de poser problème dans un contexte d'ouverture à la concurrence, en particulier sur le segment des SLO. Les entreprises ferroviaires nouvellement établies ou les constructeurs non historiquement implantés en France sont dans une situation de dépendance accrue vis-à-vis de ces acteurs dominants. Leur autonomie technique est restreinte par un accès parfois partiel aux référentiels d'essais, aux bases de données de maintenance ou aux retours d'expérience sur les matériels déjà autorisés. Cette dépendance est particulièrement forte s'agissant de la conduite des circulations d'essais, l'AEF étant aujourd'hui le seul acteur en mesure d'assurer l'intégralité de la prestation. L'article 7 de l'arrêté du 23 mars 2021 relatif aux autorisations temporaires de circulation ferroviaire aux fins d'essais permet, en principe, qu'un cabinet d'expertise en essais soit titulaire de l'autorisation temporaire d'essais et supervise la prestation. La conduite de la circulation elle-même doit toutefois, dans ce cas, être portée par une entreprise ferroviaire, par exemple celle qui sera l'exploitant du matériel. Ce schéma reste en pratique difficilement mobilisable par les nouveaux entrants non adossés à un opérateur ferroviaire disposant d'une organisation éprouvée. La conduite de la circulation devrait alors être portée par leur propre structure, ce qui suppose un système de gestion de la sécurité doté d'une expérience suffisante au regard des exigences de l'arrêté précité¹⁸, expérience dont ces nouveaux entrants ne disposent pas, leurs premières circulations sur le réseau correspondant précisément à celles conduites sous régime d'essais. Cette difficulté se cumule avec une disponibilité limitée de leurs ressources pour la préparation des services commerciaux. Si elle demeure théoriquement possible, la réalisation des essais par leur propre structure conduit donc, en pratique, ces opérateurs à s'appuyer sur une entreprise ferroviaire tierce et, en l'absence d'alternative disponible à date sur le segment de la grande vitesse, se tourner vers l'AEF. Cette asymétrie d'accès à l'information et aux moyens d'essais se traduit par des coûts plus élevés, des démarches plus longues et un risque accru d'erreurs lors de la constitution des dossiers. Elle contribue, in fine, à maintenir des barrières à l'entrée importantes sur le marché français.

Les conditions de réalisation des essais illustrent concrètement ces asymétries d'accès à l'expertise : les acteurs impliqués dans la conduite des essais ferroviaires en France évoluent à ce jour dans un contexte de quasi-monopole, ce qui entrave la diffusion et le partage d'informations auprès des porteurs de projets. En effet, le nombre d'organismes habilités à intervenir dans les phases d'essais et de validation est encore limité. Leur haut niveau d'expertise, leur connaissance des règles nationales et la spécificité de leurs compétences les rendent indispensables aux porteurs de projet, qui cherchent à réduire les incertitudes inhérentes à un

¹⁵ Le Centre d'ingénierie du matériel (CIM) est une entité de SNCF Voyageurs chargée notamment de l'ingénierie du matériel roulant et de l'appui aux essais.

¹⁶ L'Agence d'essais ferroviaires (AEF) est une structure interne spécialisée dans la préparation et la réalisation d'essais sur matériels roulants.

¹⁷ Eurailtest est un groupement d'intérêt économique créé par la SNCF et la RATP, chargé de coordonner et de réaliser des essais ferroviaires.

¹⁸ L'arrêté du 23 mars 2021 prévoit notamment que tout exploitant ferroviaire intervenant dans la réalisation d'une circulation d'essai précise, dans le cadre de son système de gestion de la sécurité, les procédures d'identification et de maîtrise des risques applicables, et que le demandeur apporte les garanties suffisantes en termes de méthodologie, d'instrumentation et de connaissance du réseau concerné.

processus présentant des enjeux techniques, réglementaires et financiers considérables. Dans la majorité des cas, l'organisme chargé de l'évaluation de la conformité des essais aux règles européennes et nationales s'appuie sur Eurailtest pour la coordination des campagnes d'essais, lequel mobilise de manière récurrente le CIM et l'AEF de SNCF Voyageurs. Cette organisation institutionnelle confère à ces acteurs une position privilégiée sur le marché national des essais de matériel ferroviaire, qui sont de facto des partenaires quasiment incontournables pour les porteurs de projet cherchant à sécuriser leurs démarches techniques et réglementaires. Si d'autres acteurs pouvaient théoriquement conduire des essais ou valider des sous-systèmes, aucun n'a, à ce jour, fait le choix de s'impliquer sur des projets grande vitesse : le CIM et l'AEF demeurent ainsi, en pratique, les seuls interlocuteurs réellement disponibles pour les porteurs de projet sur ce segment, ce qui en fait des partenaires privilégiés par les donneurs d'ordres, tend à concentrer la demande, à étaler les calendriers de réalisation et à réduire la résilience globale du dispositif. Sans que cela puisse être imputé à SNCF Voyageurs, la situation n'en crée pas moins une dépendance structurelle des porteurs de projet vis-à-vis de l'opérateur historique, qui appelle une réponse régulatoire.

L'Autorité estime ainsi que, même si les activités d'expertise, d'ingénierie et d'essais ne relèvent pas, par nature, d'un monopole de droit, la situation concurrentielle actuelle conduit de facto à une forte dépendance des porteurs de projet vis-à-vis de certaines ressources clés détenues par SNCF Voyageurs, en particulier le CIM et l'AEF, en quasi-monopole de fait. Dans un contexte où l'accès au matériel roulant conditionne directement l'entrée sur le marché français et le développement de nouveaux opérateurs, il apparaît indispensable que les constructeurs, les entreprises ferroviaires et les autorités organisatrices puissent accéder à ces capacités dans des conditions objectives, transparentes et non discriminatoires, tant que la concurrence ne s'exerce pas pleinement sur ces segments d'activité.

Dans cette perspective, l'Autorité identifie deux options possibles :

- **[Option 1] La séparation, fonctionnelle sinon organique, des capacités d'ingénierie et d'essais critiques de SNCF Voyageurs (CIM et AEF).** Dans le cadre de la consultation des parties prenantes sur le présent projet de rapport, la DGITM a indiqué son intention d'examiner la question du rattachement du CIM à SNCF Réseau, ainsi que la clarification du rôle de l'AEF, dans le cadre des suites à donner aux recommandations du rapport des experts indépendants sur les retards de livraison des grands programmes d'acquisition de matériels roulants.
- **[Option 2] À défaut de mise en œuvre de l'option 1, une évolution du cadre juridique afin de permettre une régulation ex post des activités du CIM et de l'AEF, sur le modèle des facilités essentielles dans les secteurs de réseau.** Un tel cadre pourrait reposer sur (i) l'élaboration d'un document de référence (description des services proposés, tarifs, conditions d'accès, etc.), (ii) la mise en place d'un plan de gestion des informations confidentielles garantissant la séparation stricte entre les activités d'ingénierie et les activités commerciales et d'exploitation de SNCF Voyageurs, et (iii) un pouvoir de contrôle et d'intervention ex post de l'Autorité (règlement des différends, procédures de recherche et de constatation de manquement ainsi que de sanction, le cas échéant), afin de prévenir et de sanctionner le non-respect de l'obligation de publication du document de référence, de garantir le respect des conditions d'accès et de corriger toute discrimination ou entrave à l'accès aux services.

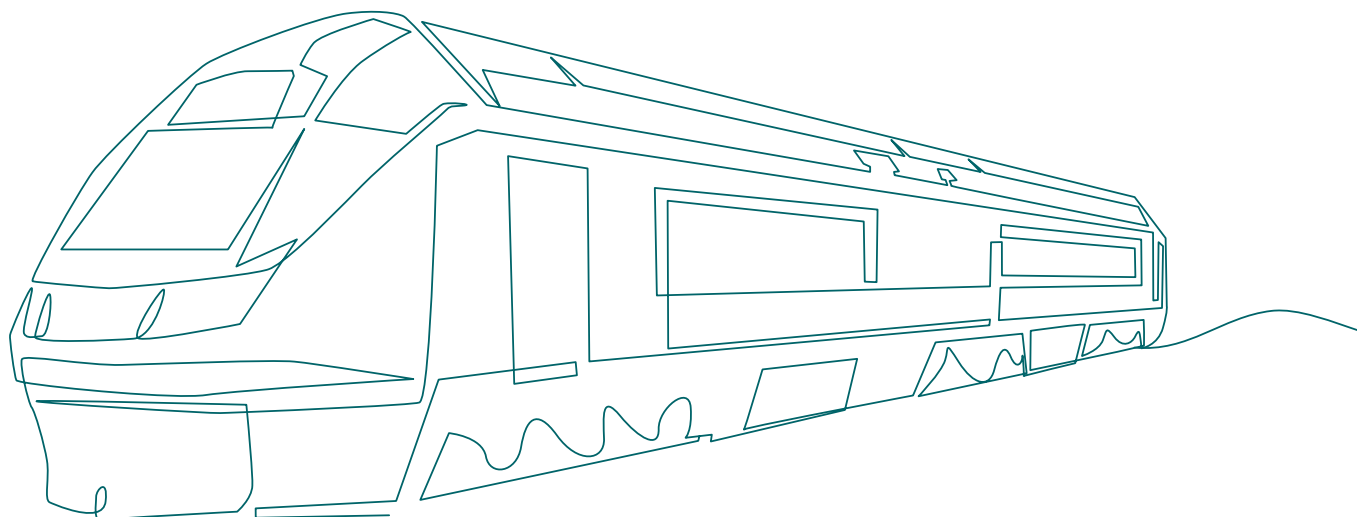
En tout état de cause, SNCF Réseau devrait renforcer ses capacités propres d'essais ferroviaires et d'ingénierie, à la fois pour mieux encadrer et accompagner les porteurs de projet dans la conduite des essais, mais aussi pour assumer un rôle d'intégrateur système dans les projets de matériels roulants.



Le gestionnaire d'infrastructure dispose d'une vision technique d'ensemble du réseau et d'une neutralité vis-à-vis des opérateurs qui en font un acteur naturellement légitime pour intervenir sur les essais ferroviaires. Le développement de telles capacités lui permettrait d'accompagner les porteurs de projet, de manière plus proactive et réactive, dans l'identification des capacités d'essais disponibles, la définition du périmètre et des conditions de réalisation des essais, ainsi que dans la planification des circulations correspondantes.

Pour faciliter le déroulement des essais et, plus largement, l'homologation du matériel, SNCF Réseau devrait également être associé le plus en amont possible à la conception des matériels roulants. La réussite de ces processus dépend en effet de la cohérence entre les caractéristiques du matériel et celles du système ferroviaire dans lequel il doit s'insérer (infrastructure, signalisation, alimentation électrique, installations de maintenance, etc.). Une implication tardive du gestionnaire d'infrastructure, intervenant au stade des essais, conduit à découvrir trop tard des incompatibilités ou des difficultés d'intégration qui auraient pu être anticipées dès la phase de conception.

Cette orientation rejoint la recommandation formulée par la mission d'experts indépendants sur les retards de livraison des grands programmes d'acquisition de matériels roulants, selon laquelle SNCF Réseau devrait s'impliquer au plus tôt sur l'aspect système des opérations d'accueil des nouveaux matériels, en se voyant par exemple confier formellement un rôle d'« intégrateur système » dans les projets correspondants, c'est-à-dire la responsabilité d'assurer la cohérence technique d'ensemble entre les caractéristiques des matériels commandés et le système ferroviaire dans lequel ils sont appelés à circuler.



3 Pour les services conventionnés, plusieurs risques pourraient aggraver les tensions sur la chaîne industrielle de production de nouveaux matériels régionaux

Au-delà des difficultés identifiées sur la chaîne d'homologation et d'autorisation, des risques supplémentaires, spécifiques au segment des services conventionnés, sont susceptibles d'accroître les tensions sur l'accès aux matériels roulants et sur le respect des calendriers d'ouverture à la concurrence.

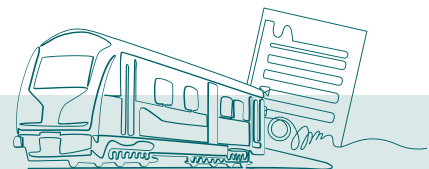
3.1 La fin des contrats-cadres et la fragmentation possible des stratégies régionales accroissent les risques de tension sur la chaîne industrielle

La fin des contrats-cadres et la fragmentation possible des stratégies régionales accroissent les risques de tension sur la chaîne industrielle.

Sur le segment des services conventionnés, l'extinction progressive des principaux contrats-cadres nationaux¹⁹ (CAF pour Régionalis, Alstom pour Regio 2N / Omneo) devrait conduire à un creux industriel à l'horizon 2030-2033 (cf. Figure 3). Ces contrats-cadres, historiquement mobilisés

via SNCF Voyageurs, permettaient d'agréger les besoins prévisionnels régionaux et d'assurer une continuité relative des chaînes de production. Les régions exprimaient leurs besoins, SNCF Voyageurs activait les contrats-cadres existants et passait commande auprès des constructeurs, dans un schéma favorisant les économies d'échelle, la standardisation des spécifications et une meilleure visibilité industrielle. À court terme, des commandes demeurent possibles via ces contrats : SNCF Voyageurs indique ainsi que plus de 40 % du volume reste disponible sur les contrats-cadres précités. Cette option suppose toutefois que SNCF Voyageurs porte la commande, alors même que l'ouverture à la concurrence rend incertain le fait qu'elle soit l'exploitant du matériel concerné, mais aussi – selon SNCF Voyageurs – que le matériel soit acquis, réceptionné et exploité pendant une « durée suffisante » par celle-ci avant de pouvoir être transféré à l'AOM, condition qui, indépendamment des problématiques de droit de la concurrence, serait de nature à retarder d'autant l'ouverture effective à la concurrence des services concernés.

qu'elle soit l'exploitant du matériel concerné, mais aussi – selon SNCF Voyageurs – que le matériel soit acquis, réceptionné et exploité pendant une « durée suffisante » par celle-ci avant de pouvoir être transféré à l'AOM, condition qui, indépendamment des problématiques de droit de la concurrence, serait de nature à retarder d'autant l'ouverture effective à la concurrence des services concernés.

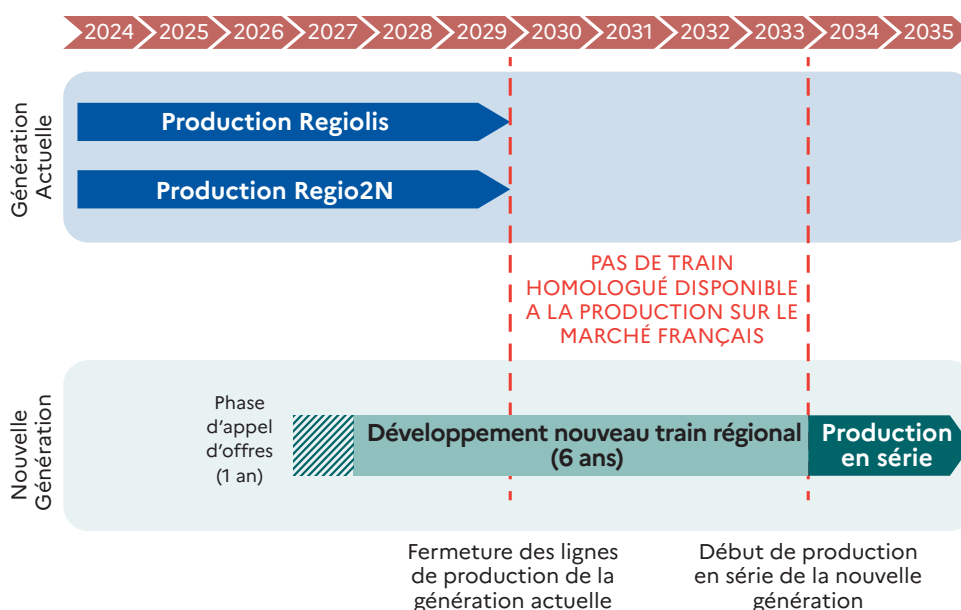


L'extinction progressive des contrats-cadres nationaux pourrait ouvrir une **période critique d'approvisionnement en matériels régionaux** sur la période 2030-2032, précisément au moment où les procédures de mise en concurrence des régions atteignent leur pic

¹⁹ Un contrat-cadre est un marché public conclu avec un ou plusieurs constructeurs, fixant à l'avance les caractéristiques techniques d'une plateforme de matériel roulant ainsi que les conditions tarifaires et contractuelles applicables à des commandes ultérieures. Il ne vaut pas commande en lui-même, mais permet de passer, sur une période donnée et dans la limite d'un volume maximal prédéfini, des bons de commande successifs sans relancer une procédure complète de mise en concurrence. Ce mécanisme assure une continuité industrielle, une standardisation des spécifications et des économies d'échelle.

Par ailleurs, plusieurs facteurs d'obsolescence – informatiques, électroniques, industriels ou normatifs – devraient, selon les industriels, conduire à l'arrêt progressif des plateformes actuelles. Compte tenu de la durée d'un cycle complet de développement estimée entre cinq et huit ans, l'absence de décisions coordonnées à brève échéance pourrait ainsi créer une fenêtre critique d'approvisionnement de ce type d'offre standard sur les années 2029-2030, précisément au moment où les procédures de mise en concurrence des services conventionnés lancées par les régions atteignent leur pic (cf. chapitre 3 du rapport).

Figure 3 : Risque de rupture de continuité dans les chaînes de production des matériels roulants régionaux.
Source : CAF

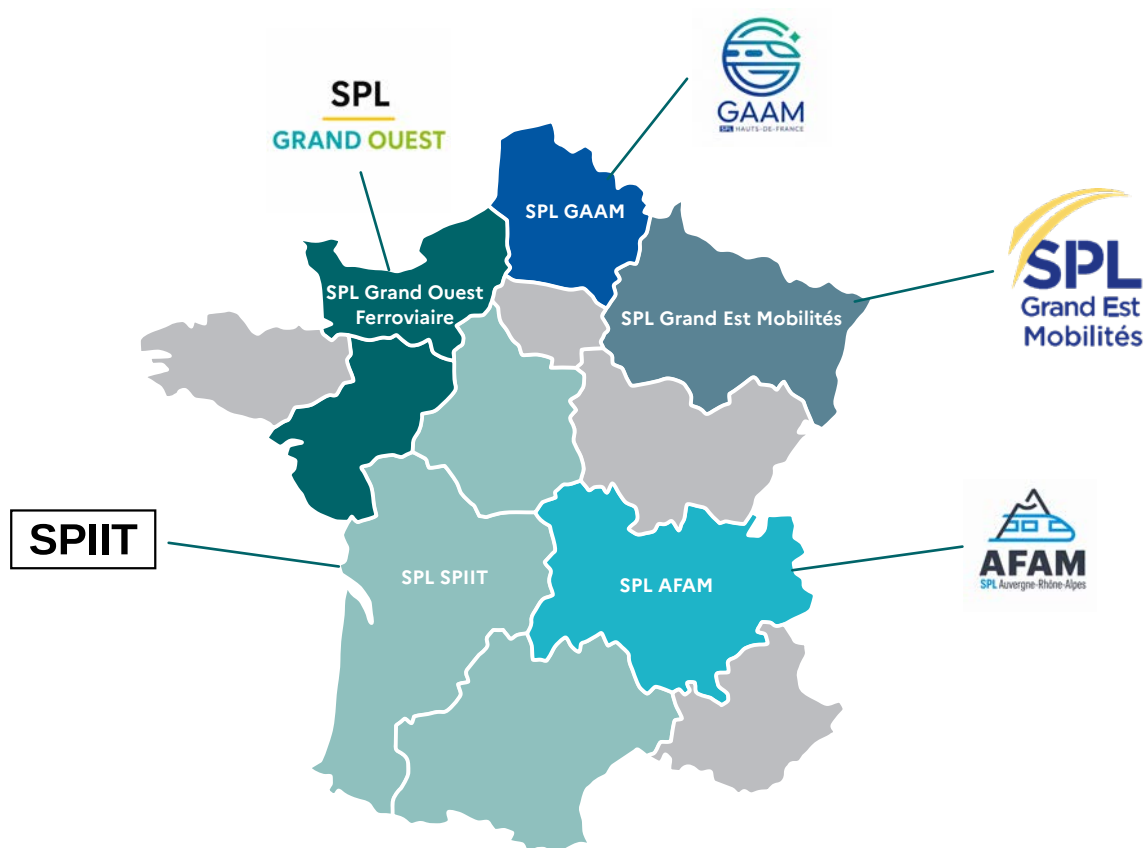


La fin progressive de l'intermédiation de SNCF Voyageurs transforme la chaîne de responsabilités et accroît les exigences d'organisation. Avec l'ouverture à la concurrence, le modèle bascule vers des achats portés directement par les régions — notamment via des sociétés publiques locales (SPL)²⁰ — ou intégrés aux contrats de service public attribués après mise en concurrence. SNCF Voyageurs jouait jusqu'à présent un rôle d'ensemblier technique, en pilotant les dossiers de sécurité, les interfaces industrielles et les relations avec les constructeurs. La montée en puissance des régions, des SPL ou des exploitants transforme inévitablement cette organisation historique. Cette évolution est cohérente avec la nouvelle architecture du marché, mais elle suppose une structuration rapide des compétences techniques (autorisation, essais, gestion des interfaces, propriété intellectuelle, cahier des charges, appels d'offres, maîtrise d'ouvrage, etc.), faute de quoi des surcoûts et des retards plus ou moins importants peuvent apparaître.

²⁰ Les SPL sont des structures de droit public détenues exclusivement par des personnes publiques. Dotées de la personnalité morale, elles contractent directement les emprunts nécessaires à leurs investissements, sans alourdir directement les comptes des collectivités actionnaires. Elles offrent également une plus grande souplesse de gestion des ressources humaines. Outre le portage du matériel roulant, certaines peuvent piloter les procédures d'ouverture à la concurrence ou gérer des installations de maintenance et des systèmes de billetterie (comme la SPL Grand Est).

La multiplication des structures de portage régionales pourrait accroître les risques de fragmentation en l'absence de coordination renforcée. Huit régions – à fin 2025 – ont fait le choix de créer des SPL dédiées afin, notamment, de centraliser l'acquisition et la gestion des flottes de matériels roulants (cf. Figure 4), parfois sous forme interrégionale. Ce choix constitue une évolution positive pour la reprise en gestion des matériels roulants par les AOM – que l'Autorité avait d'ailleurs recommandée dans l'édition 2022 de l'étude relative à l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs. Il donne en effet aux régions la maîtrise directe du portage des investissements et leur permet d'internaliser les compétences techniques nécessaires à la conduite des programmes de matériel roulant ferroviaire. Toutefois, si la multiplication de ces structures n'est pas en elle-même incompatible avec des démarches de mutualisation — telles que des achats groupés —, elle les rend plus difficiles. En l'absence de coordination nationale encore éprouvée²¹ ou interrégionale consolidée, tant sur les spécifications techniques que sur les calendriers de commande, l'expression de besoins très différents et/ou en ordre dispersé pourrait réduire les effets d'échelle, limiter l'intérêt des industriels pour des séries de faible volume ou fortement différenciées et accroître les coûts unitaires pour les AOM. Cette fragmentation est susceptible d'affaiblir la visibilité industrielle et d'alimenter les tensions sur les délais de production.

Figure 4 : Carte des AOM ayant opté pour un modèle de SPL. Source : ART



²¹ Régions de France a annoncé, lors l'élaboration de l'étude, avoir initié une concertation avec la FIF (Fédération des industries ferroviaires, association représentant les industriels) et les AOM afin de travailler à l'établissement d'une base technique commune pour les futurs matériels roulants régionaux.

Afin de permettre aux AOM de disposer rapidement de nouvelles plateformes régionales, tout en évitant la multiplication des coûts et des délais liés à une planification fragmentée, l'Autorité recommande :

- **Aux AOM, dans le cadre de l'association Régions de France, de mettre en place un calendrier consolidé et, dans la mesure du possible, lissé des commandes régionales de matériel roulant, afin de donner à la filière industrielle une visibilité pluriannuelle.** Un tel outil, actualisé régulièrement et couvrant un horizon de trois à cinq ans, permettrait d'éviter les effets de congestion ou de creux industriel. À ce titre, l'Autorité prend acte (i) d'un premier travail de recensement des besoins engagé à la mi-2025 par Régions de France, qui constitue une étape utile vers une meilleure visibilité collective et (ii) de l'annonce faite auprès de l'Autorité d'une consolidation de ce travail dans la durée ;
- **Aux AOM qui envisagent d'organiser le portage de leur matériel roulant par une structure de type SPL, à rejoindre des SPL existantes ou interrégionales plutôt que de créer de nouvelles structures,** pour réduire le risque de morcellement des commandes ;
- **Aux AOM, sous l'impulsion de l'État et/ou de Régions de France, de renforcer la coopération entre AOM et/ou entre SPL existantes dans la préparation des futurs marchés relatifs aux nouvelles plateformes régionales, afin de converger vers des socles techniques communs et d'éviter une multiplication des spécifications.** Une coordination en amont, dès la définition des besoins, permettrait d'harmoniser l'expression de ces derniers, de mutualiser les compétences, de consolider les volumes et de rechercher des effets d'échelle, limitant ainsi le morcellement des commandes, les surcoûts et les risques de dérive des délais. À terme, cette démarche pourrait conduire au lancement d'un nombre limité de procédures communes (par exemple, une pour les matériels à un niveau et une pour les matériels à deux niveaux), reposant sur un socle d'exigences techniques strictement nécessaires, complété par d'éventuelles options modulaires adaptées aux spécificités locales. Dans ce cadre, l'Autorité prend acte avec intérêt :

 - des travaux préliminaires engagés entre Régions de France et la FIF afin d'établir une liste commune de critères techniques devant faire l'objet d'une définition partagée entre les régions,
 - des premières initiatives de mutualisation interrégionale de commandes, telle la création envisagée d'une centrale d'achat, potentiellement sous forme de groupement d'intérêt public (GIP), impliquant notamment la SPL Grand Est Mobilités et permettant aux AOM qui le souhaitent de regrouper leurs achats de pièces de rechange, des nouveaux matériels, des opérations de rénovation, de la location, etc.
- **Aux AOM, sous l'impulsion de l'État et/ou de Régions de France, de créer un centre de ressources commun en appui aux AOM et à leurs structures de portage.** L'Autorité soutient à ce titre la proposition portée notamment par Régions de France, associant les AOM et la Fédération des industries ferroviaires (FIF). Un tel centre permettrait de renforcer la capacité d'ingénierie des AOM ou de leurs SPL, notamment celles qui ne disposent pas encore de services spécialisés dans la gestion du matériel roulant. Il pourrait fournir un appui à la définition des besoins techniques, à la préparation des marchés et à la conduite des procédures d'achat. Il pourrait également s'appuyer sur le retour d'expérience des entreprises ferroviaires en leur qualité d'exploitants et de mainteneurs du matériel roulant.

En parallèle, et de manière complémentaire à la création d'un tel centre de ressources, l'Autorité relève positivement les travaux récemment engagés entre Régions de France et la FIF, en lien avec les constructeurs européens, afin de constituer un socle technique commun pour les futurs appels d'offres et de favoriser une harmonisation des spécifications entre régions. Tandis que le centre de ressources viserait à appuyer chaque AOM dans la conduite de ses propres procédures, ces travaux participent à la construction, en amont, d'un référentiel technique partagé sur lequel ces procédures pourront s'appuyer.

3.2 L'éventuelle impossibilité de transférer les matériels roulants amiantés pourrait accroître les tensions sur la production de matériels neufs en générant des besoins urgents à court terme

Certains matériels roulants actuellement exploités par les services TER et Transilien comportent encore des composants contenant de l'amiante. Environ 15 % du parc TER et 35 % du parc Transilien exploités par SNCF Voyageurs seraient ainsi concernés, avec des situations contrastées selon les régions. L'amiante a en effet été largement utilisée jusqu'à son interdiction à la fin des années 1990, en raison de ses propriétés techniques recherchées – résistance au feu, capacités d'isolation thermique, acoustique et électrique, durabilité et faible coût. Dans les matériels ferroviaires, elle était notamment intégrée dans des mastics, enduits, joints ou plaques isolantes, généralement confinés au sein de composants non mobiles, principalement à des fins d'isolation thermique et phonique.

Le règlement REACH²², qui encadre la mise sur le marché et l'utilisation des substances chimiques telles que l'amiante dans l'Union européenne, pourrait faire obstacle au transfert de ces matériels dans le cadre des procédures d'ouverture à la concurrence. Si la poursuite de l'exploitation des matériels amiantés mis en service avant 2005 est autorisée dès lors que l'amiante est confinée et ne présente pas de risque en conditions normales d'exploitation²³, la question se pose en revanche lors de la mise à disposition de ces matériels à un tiers. De fait, une interprétation stricte du règlement pourrait assimiler toute mise à disposition – qu'il s'agisse d'un transfert aux AOM ou d'une mise à disposition au profit de leurs exploitants, y compris lorsqu'il s'agit d'une filiale juridiquement distincte de l'opérateur historique – à une « mise sur le marché », interdite pour des articles contenant de l'amiante. En l'absence d'exemption spécifique accordée à la France, une telle lecture ferait obstacle au transfert des matériels concernés aux AOM et à leurs futurs délégataires.

Une telle interprétation serait susceptible d'affecter directement les procédures d'ouverture à la concurrence de certaines régions. Les AOM ayant prévu de transférer des matériels amiantés dans le cadre de leurs appels d'offres pourraient se voir opposer un refus de transfert par l'opérateur historique. Cette situation est susceptible de fragiliser le respect du calendrier d'ouverture à la concurrence fixé par le règlement OSP²⁴, en particulier lorsque les conventions d'exploitation arrivent à échéance avant décembre 2033 et que les AOM doivent engager leurs procédures de mise en concurrence très en amont, sans garantie de disposer d'un parc transférable.

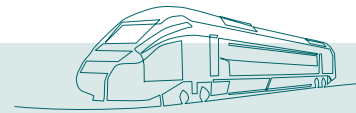
La problématique des matériels roulants amiantés est concentrée sur un nombre limité de régions, mais constitue pour celles-ci un enjeu opérationnel et financier bien réel. À l'échelle nationale, le volume concerné demeure relativement limité : environ 400 caisses TER amiantées²⁵ présenteraient une durée de vie résiduelle postérieure à 2033. Cette situation est toutefois inégalement répartie. Les régions Hauts-de-France, Auvergne-Rhône-Alpes et Sud-PACA apparaissent comme les principales concernées, au regard des volumes

²² 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.

²³ Par « conditions normales d'exploitation », il convient d'entendre l'utilisation des matériels roulants dans le cadre de leur circulation et de leur exploitation commerciale, sans intervention sur les composants contenant de l'amiante. L'amiante étant confinée dans des éléments non mobiles et encapsulés, elle ne présente pas de risque pour les voyageurs ou les personnels en situation d'exploitation courante. En revanche, les opérations de maintenance, notamment lorsqu'elles impliquent un perçage, un ponçage, une dépose ou toute intervention susceptible d'altérer ces composants, nécessitent l'application de protocoles spécifiques de prévention du risque amiante, conformément à la réglementation applicable.

²⁴ Règlement (CE) n° 1370/2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route.

²⁵ Il s'agit d'une fourchette maximale, établie à date à partir des données communiquées par SNCF Voyageurs, ayant fait l'application du principe de précaution pour certaines rames sans que la présence d'amiante ait été formellement établie.



Environ
**400 caisses
TER amiantées**

disposent d'une durée de vie
résiduelle postérieure à 2033.

Les régions Hauts-de-France,
Auvergne-Rhône-Alpes et Sud-PACA
sont les principales concernées

en cause et de l'absence, à ce stade, de solution alternative crédible au transfert permettant d'assurer la continuité du service. Dans ces trois régions, la durée de vie résiduelle des matériels concernés peut s'étendre jusqu'en 2048. En pratique, toutefois, seul un tiers d'entre eux dispose d'une vie utile suffisante pour couvrir deux contrats successifs de service public. Les deux tiers restants, dont la durée de vie ne dépasse pas 2040, ne seraient utilisables que le temps d'un premier contrat — les contrats de service public conclus par les régions ayant généralement une durée d'environ dix ans. Certaines régions ont d'ores et déjà été contraintes d'adapter leur calendrier de mise en concurrence en conséquence : Auvergne-Rhône-Alpes et Sud-PACA ouvriront ainsi en dernier les lots comportant des matériels amiantés, dans l'attente d'une solution à la problématique de transfert des matériels actuellement exploités.

Une lecture « finaliste » du règlement REACH (c'est-à-dire conforme à ses objectifs) constituerait la solution la plus pragmatique pour concilier les dispositions de ce règlement avec celles issues du quatrième paquet ferroviaire relatives à l'ouverture du marché. Cette lecture consisterait à considérer que le transfert du matériel roulant appartenant à une AOM du délégataire historique au nouvel attributaire d'une convention TER constitue la poursuite de l'« utilisation » de ce matériel et non une « mise sur le marché » dès lors que les conditions d'exploitation restent identiques. Elle apporterait une réponse pragmatique à la problématique en permettant de concilier les objectifs de chacun des règlements REACH – limiter les risques liés à la production, la mise sur le marché et l'utilisation de substances chimiques dangereuses, comme l'amiante – et OSP, qui vise à garantir l'ouverture à la concurrence des services conventionnés.

Elle devrait toutefois être sécurisée juridiquement, en lien avec la Commission européenne, dans un calendrier compatible avec celui des procédures de mise en concurrence impliquant ce matériel afin de respecter les échéances prévues par le règlement OSP. En tout état de cause, l'Autorité observe que l'article 6 bis du projet de loi cadre relatif au développement des transports, tel qu'adopté par le Sénat²⁶, poursuit un tel objectif, en prévoyant la poursuite de l'utilisation des matériels roulants amiantés transférés aux attributaires dans le cadre des procédures de mise en concurrence organisées par les régions. L'Autorité sera attentive aux conséquences de cette initiative législative sur l'ouverture effective à la concurrence des lots concernés.

L'Autorité recommande à l'État de se rapprocher de la Commission européenne afin de préciser l'interprétation susceptible d'être retenue du règlement REACH en matière de mise à disposition de matériels roulants amiantés – notamment en explorant les marges permises par une interprétation « finaliste » de ce dernier – afin de sécuriser juridiquement le transfert de ces matériels dans le cadre de l'ouverture à la concurrence des services conventionnés

²⁶ À la date d'établissement du présent rapport, ce projet de loi n'avait pas encore été examiné par l'Assemblée nationale.

En l'absence de sécurisation juridique autour de cette interprétation du règlement REACH, seul le renouvellement anticipé des matériels roulants concernés paraît de nature à répondre au problème dans un cadre sécurisé juridiquement – alors que ces matériels auraient pu rester en circulation au-delà de 2033 –, mais (i) au prix d'un effort financier des régions concernées, dans un contexte budgétaire contraint, et (ii) sous réserve d'un engagement du processus au plus tôt, compte tenu des délais de livraison constatés pour les nouveaux matériels. En effet, le recours à un désamiantage non destructif des matériels roulants concernés ne paraît pas constituer, dans le cas général, une solution opérationnelle réaliste à ce stade²⁷. De plus, compte tenu du délai moyen constaté de production des nouveaux matériels, de l'ordre de 60 mois à partir de la signature du contrat avec le constructeur, un tel processus de renouvellement devrait être engagé dès 2026 pour permettre l'attribution après appel d'offres de l'ensemble des lots de services conventionnés régionaux d'ici décembre 2033.

L'impossibilité de transférer les matériels amiantés serait susceptible d'accentuer les tensions sur la production des matériels régionaux à un moment particulièrement sensible du cycle industriel. Les régions concernées seraient en effet conduites à engager un renouvellement anticipé de tout ou partie de leur parc, concentrant des commandes supplémentaires sur une période réduite, déjà marquée par la fin des contrats-cadres historiques et par un risque de creux industriel. Cette pression supplémentaire, si elle intervenait dans des délais contraints, pourrait conduire à des décisions non coordonnées, au risque de multiplier les cahiers des charges spécifiques et de rendre plus difficiles encore les efforts de convergence précédemment identifiés comme nécessaires pour sécuriser les volumes et maîtriser les coûts.

Même si la sécurisation juridique du transfert des matériels amiantés demeure la solution prioritaire, l'Autorité recommande aux AOM concernées d'engager sans attendre, compte tenu des contraintes de calendrier, l'étude d'un scénario de repli reposant sur le renouvellement anticipé des flottes de matériels roulants amiantés. Elle les encourage également à définir, avec SNCF Voyageurs, les modalités financières de prise en charge des coûts liés à ce renouvellement anticipé.



²⁷ Une telle option présente en effet une complexité technique élevée et des incertitudes importantes quant à sa faisabilité industrielle à l'échelle des séries concernées, même si elle pourrait, le cas échéant, être envisagée de manière ponctuelle pour des séries ne comportant de l'amiante que de façon très limitée. Elle soulève en outre un enjeu économique significatif, dans la mesure où son coût serait élevé sans permettre d'allonger de manière substantielle la durée de vie résiduelle des matériels concernés.

Une prise en charge, au moins partielle, des surcoûts liés au renouvellement anticipé des matériels amiantés par SNCF Voyageurs pourrait constituer une réponse équilibrée au regard des trois considérations suivantes : (i) les AOM se voient imposer un effort financier qu'elles n'avaient pas prévu pour faire face à une contrainte dont elles estiment ne pas être responsables et à propos de laquelle elles considèrent avoir été insuffisamment informées, — sans préjudice, le cas échéant, des éléments que le groupe SNCF pourrait apporter pour démontrer qu'il a pleinement joué son rôle d'alerte auprès des AOM, notamment en amont des opérations de mi-vie ; (ii) le matériel roulant étant indispensable à l'exécution du service, il devrait faire retour aux AOM dans un état permettant d'assurer la continuité de celui-ci ; (iii) les AOM auraient néanmoins dû remplacer les matériels concernés à l'échéance normale de leur durée de vie, soit à horizon 2040 au plus tard pour une majorité d'entre elles. En tout état de cause, les AOM concernées devront veiller à ce que les conditions fixées dans leurs appels d'offres et dans les documents de la consultation – y compris les projets de contrat – garantissent à tous les candidats un traitement équitable et non discriminatoire, excluant notamment toute asymétrie avec l'opérateur historique dans l'exposition au risque liée à la disponibilité du matériel roulant.

L'Autorité souligne, en tout état de cause, que les obstacles réglementaires qui s'opposent au transfert de matériels amiantés ne sauraient, en principe, justifier de déroger au règlement OSP en vue de maintenir, pour plusieurs années supplémentaires, l'exploitation des services concernés en attribution directe à SNCF Voyageurs. L'article 5§3 bis du règlement OSP permet aux AOM d'attribuer directement des contrats de service public de transport ferroviaire en cas de « circonstances exceptionnelles ». Le recours à cette dérogation est soumis à un avis conforme préalable de l'Autorité qui, saisie d'une demande en ce sens, ferait application des critères définis dans ses lignes directrices²⁸. En l'espèce, les difficultés de transfert des matériels roulants du fait de la présence d'amiante ne semblent pas relever des circonstances exceptionnelles au sens du règlement OSP, tel qu'éclairé par les lignes directrices de la Commission européenne. La présence d'amiante dans les matériels roulants utilisés par les AOM est en effet connue de longue date et a, au demeurant, conduit certaines d'entre elles à anticiper le renouvellement de leur flotte. Dans ces conditions, les difficultés organisationnelles résultant d'une anticipation insuffisante ne sont pas de nature, par elles-mêmes, à justifier de déroger à l'obligation de mise en concurrence prévue par le règlement OSP.

Par conséquent, une telle dérogation ne paraîtrait envisageable que sous réserve que plusieurs conditions soient réunies, notamment que l'AOM (i) démontre l'existence de circonstances extérieures l'ayant empêchée, en pratique, de prendre les mesures nécessaires pour préserver l'ouverture à la concurrence des services concernés et (ii) présente une demande de dérogation restreinte à la durée strictement nécessaire pour assurer une attribution concurrentielle du lot dans des conditions satisfaisantes.

L'Autorité recommande à toute AOM qui envisagerait ou n'exclurait pas de solliciter l'un des cas de dérogation prévus par le règlement OSP de se rapprocher, d'ici à la fin de l'année 2026, de l'Autorité, afin que celle-ci puisse apprécier si la situation invoquée est susceptible de relever d'un tel cas.

²⁸ 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. Dans ses lignes directrices, l'Autorité avait notamment expressément indiqué qu'elle veillerait « à ce que le recours à des dérogations reste exceptionnel et conditionné à l'existence de circonstances objectives, extérieures à la volonté des AOT, en particulier si devaient être invoquées les circonstances exceptionnelles visées à l'article 5 § 3 bis du règlement du 23 octobre 2007 susvisé. Il convient en effet de rappeler qu'en application du principe général « nemo auditur », le saisissant ne saurait invoquer sa propre carence (retard dans l'organisation ou la mise en œuvre des procédures de mise en concurrence, inexpérience etc.) pour justifier le recours à une dérogation ».

4 Le marché de la location ne paraît pas en mesure de jouer, à court terme, un rôle d’amortisseur face aux tensions sur le matériel roulant

4.1 L’absence d’un marché locatif mature en France contraste, pour les services conventionnés de voyageurs, avec les modèles européens

À ce stade, il n’existe pas, en France, de marché structuré et opérationnel de location de matériels roulants voyageurs comparable à celui observé dans le fret ferroviaire ou dans certains pays européens. Contrairement au segment du fret, où plusieurs sociétés de location — telles qu’Akiem, Alpha Trains ou Beacon Rail — jouent un rôle significatif, le marché voyageurs demeure très largement dominé par la détention en propre des matériels par les autorités organisatrices ou par l’opérateur historique. Comme indiqué précédemment, les AOM privilégient l’acquisition en propre, et les opérateurs de SLO optent majoritairement pour l’achat direct, en l’absence d’offre locative adaptée.

Quelques initiatives se développent mais ne suffisent pas, à ce stade, à structurer une offre opérationnelle de location pour les services voyageurs. D’une part, le projet TerriTrains, lancé en 2022 par Akiem et la Banque des Territoires, vise à proposer des solutions de portage et de location de matériel roulant voyageurs pour les services ferroviaires conventionnés. Son modèle repose sur la reprise des matériels détenus par les AOM, ensuite loués à celles-ci ou aux exploitants, avec une gestion intégrée du parc et de la maintenance, dissociée des appels d’offres d’exploitation. Le dispositif entend également sécuriser les phases de transition entre deux contrats en organisant le contrôle et la remise à disposition des matériels. D’autre part, le ministère chargé des transports a engagé, en 2025, une procédure de location pour les trains d’équilibre du territoire (TET) de nuit. Il a ainsi lancé un dialogue compétitif portant sur la conception-construction de matériels roulants de nuit – pour un total maximum de 27 locomotives et 340 voitures – assortie de leur mise à disposition dans le cadre d’un contrat de location de quinze ans. L’attribution est attendue au troisième trimestre 2026.

Le parangonnage européen réalisé par l’Autorité montre toutefois que des ROSCO matures existent pour les services conventionnés. Le modèle prédominant est celui du « dry lease » (location sèche) : la ROSCO met le matériel roulant à disposition, tandis que l’entreprise ferroviaire exploitante assume la maintenance et l’exploitation courante. Le Royaume-Uni constitue le cas le plus abouti de dissociation entre propriété des actifs et exploitation commerciale. Les ROSCO y détiennent environ 90 % du parc voyageurs. Quatre acteurs structurent le marché : Angel Trains, Porterbrook, Eversholt Rail et Rock Rail. Les trois premières concentrent environ 85 % du parc, les opérateurs ferroviaires détenant directement moins de 10 % des matériels. En Allemagne, les ROSCO possèdent environ 35 à 45 % du parc voyageurs, la Deutsche Bahn conservant 55 à 65 %. Le marché est animé par des acteurs tels que Railpool, Alpha Trains, Akiem, Northrail ou Smart Train Lease, principalement positionnés sur le segment régional. Aux Pays-Bas, l’opérateur historique Nederlandse Spoorwegen demeure majoritaire, mais les ROSCO internationales telles que Alpha Trains, Beacon Rail, Mitsui Rail Capital Europe et Akiem détiennent environ 20 à 30 % du matériel voyageurs, là encore essentiellement sur les services régionaux.

En revanche, aucun des pays étudiés ne dispose d'un marché locatif privé pour les rames à grande ou très grande vitesse. Même dans des systèmes ferroviaires fortement libéralisés, la grande vitesse demeure structurée autour d'une détention patrimoniale par les opérateurs historiques ou de montages spécifiques associant constructeurs et exploitants. L'absence d'offre locative pour les rames aptes à circuler à plus de 250 km/h constitue un constat convergent en Europe et suggère que le développement d'un marché de location sur ce segment présente des limites structurelles, indépendamment des spécificités françaises.

4.2 Les conditions ne semblent pas réunies, à court terme, pour le développement en France d'une offre de location de matériels roulants

Les entretiens conduits avec les acteurs et le parangonnage convergent vers le constat que le développement d'un marché de la location en France est aujourd'hui freiné par un ensemble de facteurs structurels, tenant à la fois aux comportements des acteurs et à un cercle offre-demande défavorable. Si des modèles locatifs matures existent à l'étranger, les conditions observées en France ne semblent pas, à ce stade, réunies pour permettre l'émergence d'un marché comparable.

Du côté de l'offre, les ROSCO n'investissent pas, faute de visibilité suffisante et dans un cadre économique jugé peu incitatif. Les acteurs susceptibles d'intervenir sur le marché français indiquent ne pas disposer de visibilité suffisante sur les volumes et les calendriers de commandes régionales pour engager des investissements significatifs. L'absence de matériels surnuméraires adaptés au réseau français limite par ailleurs les possibilités d'entrée rapide sur le marché. À cela s'ajoutent des incertitudes sur les conditions d'accès aux installations de maintenance (disponibilités, modalités contractuelles, coûts), qui constituent un élément déterminant de l'équilibre économique d'un modèle locatif — qui font l'objet de recommandations dans le chapitre 2 du rapport — ainsi que l'absence d'une demande clairement structurée et exprimée par les autorités organisatrices. En outre, le cadre français ne comporte pas, à ce stade, de dispositifs incitatifs comparables à ceux observés dans certains pays européens, tels que des mécanismes d'amortissement accéléré ou des schémas fiscaux favorisant l'investissement dans les actifs ferroviaires.

Du côté de la demande, les AOM et les entreprises ferroviaires n'expriment pas de besoin structuré de location, ce qui alimente le cercle défavorable. L'absence d'offre crédible disponible à court terme constitue un premier facteur explicatif. Toutefois, les entretiens mettent également en évidence des freins plus puissants : le coût total de la location sur longue durée est souvent perçu comme supérieur à une acquisition patrimoniale financée sur la durée de vie de l'actif ; la location implique une perte de maîtrise patrimoniale sur un actif stratégique ; pour les nouveaux entrants sur les services librement organisés, la détention d'un actif « liquide » et mobilisable sur plusieurs marchés est jugée préférable ; enfin et surtout, pour les AOM, le recours à la location se traduit par des charges de fonctionnement annuelles récurrentes, imputées sur un budget de fonctionnement plus contraint que le budget d'investissement²⁹.

²⁹ Il convient de préciser qu'une acquisition financée par emprunt génère elle aussi des charges d'intérêt pesant sur le budget de fonctionnement, a priori moindres toutefois que les loyers d'une ROSCO, lesquels doivent par construction couvrir les charges financières de celle-ci et rémunérer le capital.

Compte tenu de ces éléments, le champ de pertinence, dans le contexte français actuel, pour l'intervention de ROSCO privées apparaît assez limité. Il semble principalement résider sur le segment des services conventionnés, à travers le développement d'une offre nationale de location de matériels roulants surnuméraires selon une logique assurantielle, permettant aux autorités organisatrices et aux opérateurs de disposer ponctuellement de capacités supplémentaires en cas d'immobilisation pour des opérations de maintenance lourde, de renfort temporaire d'offre ou d'ajustement conjoncturel du plan de transport. Toutefois, la viabilité économique d'un tel modèle demeure incertaine : le besoin de matériels « de réserve » est par nature intermittent, les acteurs souhaitant pouvoir mobiliser une solution lorsqu'un aléa survient mais étant peu enclins à en supporter le coût ex ante de manière pérenne. Cette incertitude sur le taux d'utilisation des actifs se répercuterait directement sur les conditions économiques proposées par les ROSCO, qui devraient intégrer dans leurs loyers une prime de risque liée à la faible visibilité sur la rotation effective des matériels et sur la profondeur du marché, renchérissant ainsi le coût du capital immobilisé et réduisant l'attractivité du modèle en l'absence de mécanismes de sécurisation ou d'engagement minimal de volumes.

Si, dans le contexte français actuel, le champ de pertinence des ROSCO privées apparaît limité, l'Autorité estime néanmoins qu'il est possible d'agir sur plusieurs facteurs susceptibles de lever certaines difficultés afin de faciliter le développement d'offres locatives à moyen et long termes.

Elle examinera, d'une part, en lien avec SNCF Voyageurs et SNCF Réseau dans le cadre de l'instruction de leurs prochaines offres de référence, les conditions d'accès aux installations de service pour des ROSCO — ou les entités auxquelles ces ROSCO confient la maintenance lorsque celles-ci n'ont pas directement le statut d'entité en charge de l'entretien au sens de la réglementation ferroviaire — n'ayant pas le statut d'entreprise ferroviaire et la lisibilité de ces offres pour les acteurs étrangers susceptibles de développer une activité de location en France.

Elle recommande, d'autre part, (i) à l'État, d'étudier la mise en place de mécanismes fiscaux favorisant l'investissement dans des matériels roulants destinés à la location, en particulier pour les matériels à faibles émissions, en s'inspirant de modèles étrangers, et **(ii) aux AOM, d'étudier l'intégration de solutions de location dans les appels d'offres des services conventionnés,** lorsque le matériel existant ne peut être réutilisé — notamment en raison de son ancienneté ou de la présence d'amiante.

Par ailleurs, les recommandations formulées dans la section 3 visant à améliorer la visibilité sur les futures commandes de matériels roulants régionaux pourront également utilement contribuer à renforcer la visibilité des ROSCO privées sur les marchés potentiels.



5 Recommandations à court (CT) et moyen terme (MT)

C1 ▶ Fluidifier la préparation et l'instruction des dossiers d'autorisation

| N° | Recommandation | Destinataire(s) | Échéance |
|-----|--|--------------------|----------|
| 5.1 | Poursuivre la rationalisation et la simplification des règles nationales et stabiliser le cadre normatif applicable aux matériels roulants | État, EPSF, ERA | MT |
| 5.2 | Recourir aux dispositifs d'échanges préalables proposés par l'EPSF et l'ERA en amont de l'instruction | Porteurs de projet | CT |
| 5.3 | Mettre en place un dispositif de retour d'expérience sur les difficultés récurrentes rencontrées lors de l'instruction des dossiers d'autorisation | EPSF | MT |

C2 ▶ Renforcer les capacités d'essais et réduire la dépendance pour leur réalisation

| N° | Recommandation | Destinataire(s) | Échéance |
|-----|--|---|--------------------------|
| 5.4 | Organiser l'accès aux capacités critiques d'ingénierie et d'essais de SNCF Voyageurs | État, SNCF Voyageurs | MT |
| 5.5 | Engager une action visant à lever les freins opérationnels, organisationnels et capacitaires qui pèsent aujourd'hui sur la réalisation des essais ferroviaires, à travers : (i) l'engagement d'un diagnostic objectif des conditions d'accès au réseau pour les essais, suivi de l'élaboration d'un plan d'amélioration opérationnel ; (ii) le renforcement des capacités nationales d'essais, en donnant la priorité aux démarches de certification du site du CEF2 pour les essais de shuntage ; (iii) l'étude de la mise en place d'un guichet unique opérationnel chargé de coordonner l'ensemble des démarches liées aux autorisations temporaires de circulation et à la planification des essais. | SNCF Réseau, en lien avec l'EPSF, les entreprises ferroviaires et les industriels | CT (i) et MT (ii et iii) |
| 5.6 | Élaborer un document de référence commun sur l'organisation des essais et la chaîne de responsabilités, venant compléter ou consolider le guide existant | Gestionnaires d'infrastructures et EPSF | MT |
| 5.7 | Encourager une mobilisation accrue des essais en laboratoire et des outils de simulation numérique | EPSF et porteurs de projet | CT |

C3 ▶ Coordonner les commandes régionales de matériel roulant pour préserver les effets d'échelle

| N° | Recommandation | Destinataire(s) | Échéance |
|------|--|--|----------|
| 5.8 | Renforcer la coopération entre AOM et/ou entre SPL existantes dans la préparation des futurs marchés relatifs aux nouvelles plateformes régionales, afin de converger vers des socles techniques communs et d'éviter une dispersion des spécifications | État, Régions de France, AOM (et/ou leurs SPL) | CT |
| 5.9 | Publier un calendrier consolidé et lissé des consultations et volumes de nouvelles commandes | Régions de France, avec les AOM | CT |
| 5.10 | Le cas échéant, rejoindre des SPL existantes ou interrégionales plutôt que de créer de nouvelles structures de portage | AOM | |
| 5.11 | Créer un centre de ressources commun pour renforcer l'ingénierie ferroviaire | État, AOM, Régions de France, FIF | MT |
| 5.12 | Veiller à l'intégration de clauses relatives aux droits de propriété intellectuelle et à l'accès aux livrables numériques | Acheteurs publics et EF | MT |

C4 ▶ Développer la location comme voie alternative d'accès au matériel roulant

| N° | Recommandation | Destinataire(s) | Échéance |
|------|--|---|----------|
| 5.13 | Examiner les conditions d'accès aux installations de service de SNCF Voyageurs et SNCF Réseau, pour des ROSCO n'ayant pas le statut d'entreprise ferroviaire (ou les entités auxquelles ces ROSCO confient la maintenance lorsque celles-ci n'ont pas directement le statut d'entité en charge de la maintenance), ainsi que la lisibilité de ces offres pour des acteurs étrangers susceptibles de développer une activité de location en France. | ART, en lien avec SNCF Voyageurs et SNCF Réseau | MT |
| 5.14 | Étudier l'opportunité d'intégrer des solutions de location de matériel roulant dans les appels d'offres des services conventionnés | AOM | CT |
| 5.15 | Examiner l'opportunité de dispositifs fiscaux incitatifs en faveur de l'investissement dans le matériel roulant loué | État | MT |

C5 › Sécuriser le traitement des matériels amiantés pour ne pas retarder l'ouverture du marché

| N° | Recommandation | Destinataire(s) | Échéance |
|------|---|-----------------------|---------------|
| 5.16 | Rechercher les conditions d'une sécurisation juridique des transferts de matériels roulants amiantés | État | CT |
| 5.17 | Anticiper le renouvellement des matériels roulants amiantés afin de sécuriser le calendrier d'ouverture à la concurrence | AOM | CT |
| 5.18 | À défaut de mise en œuvre de la recommandation précédente, définir les modalités financières du renouvellement anticipé des matériels roulants amiantés | AOM et SNCF Voyageurs | CT |
| 5.19 | Se rapprocher de l'Autorité en cas d'intention ou d'hypothèse de demande de dérogation au règlement OSP | AOM | CT (fin 2026) |



Synthèse

Chapitre 6

Distribution, information et parcours voyageurs

Préserver l'unité du parcours voyageur dans un système ferroviaire ouvert conditionne le développement du marché et la qualité du parcours voyageur

L'ouverture du marché du transport ferroviaire s'accompagne de la fin du modèle d'intégration qui structurait historiquement le système ferroviaire français et transforme en conséquence l'organisation de la distribution des titres de transport, de l'information voyageurs et du parcours voyageurs.

De manière générale, l'arrivée de nouveaux acteurs, qu'il s'agisse d'opérateurs ferroviaires, de distributeurs ou d'acteurs fournissant des informations relatives à la mobilité, comme les calculateurs d'itinéraires, crée naturellement un risque de « fragmentation » du système, ce qui emporte des conséquences à double titre.

Du point de vue de l'utilisateur, cette situation pourrait dégrader la qualité du parcours voyageurs, et donc *in fine* décourager son recours au mode ferroviaire, par exemple si les plateformes de vente de titres de transport qu'il utilise ne présentent pas l'intégralité de l'offre existante (limitant les possibilités de s'informer, de comparer les prix et de combiner les offres)⁴, ou si les correspondances entre des trains opérés par des entreprises ferroviaires différentes ne sont pas garanties.

⁴ Aujourd'hui, la plateforme de vente de l'opérateur historique, SNCF Connect (qui reste, de loin, la plus utilisée par les voyageurs), ne présente pas les offres des nouveaux entrants. Cette situation peut priver le voyageur d'alternatives pour ses trajets voire, sur l'axe Paris-Lyon, d'une part désormais significative de l'offre : en effet, en 2024, 20 % des circulations entre Paris et Lyon (entre gares intra-muros) sont assurées par Trenitalia. Un usager qui achète ses billets via la plateforme de l'opérateur historique SNCF Connect ne voit pas cette offre

Du point de vue des nouveaux opérateurs, ce cadre pourrait affecter leur capacité à proposer des services innovants et au meilleur prix. Leur offre peut être moins exposée que celle de l'opérateur historique et paraître moins attractive du point de vue des correspondances et/ou en termes de facilité d'accès à l'information relative au voyage, entraînant ainsi un allongement de leur phase de montée en puissance des trafics et fragilisant leur maintien sur le marché.

Afin de répondre à ces enjeux, la mise en place d'une organisation permettant de garantir la cohérence et la fluidité du parcours voyageurs et les conditions d'un développement effectif des offres des nouveaux opérateurs est indispensable.

En premier lieu, un droit à la poursuite de voyage, actuellement restreint aux trajets mono-transporteurs ou à certains engagements contractuels, devrait pouvoir être garanti aux usagers, quels que soient leurs trajets et leurs transporteurs. Le cadre juridique actuel n'apporte aucune garantie aux usagers dans le cadre de trajets « multi-transporteurs ». À l'échelle internationale, des accords commerciaux existent, mais n'ont qu'une portée limitée². Dans ce cadre, la mise en place d'un régime de garantie de correspondance obligatoire – à l'échelle européenne et/ou à l'échelle nationale – paraît indispensable afin que l'ouverture du marché ne se traduise pas par une perte de droits et de fluidité de parcours pour les voyageurs. En tout état de cause, des accords commerciaux pourraient dès à présent être conclus entre l'État, les opérateurs et les AOM – qui devraient par ailleurs tenir compte de cet enjeu dans leurs appels d'offres pour l'exploitation des services ferroviaires – pour répondre à ces enjeux.

En deuxième lieu, le cadre juridique encadrant la distribution des titres de transport SLO devrait être révisé pour permettre aux voyageurs d'accéder facilement à l'ensemble de l'offre existante, et aux opérateurs d'être distribués *a minima* par les principales plateformes, dans des conditions transparentes, équitables et non discriminatoires. Il n'existe en effet pas de cadre juridique spécifique répondant aux enjeux de la distribution SLO (en particulier la possibilité pour les nouveaux entrants d'être distribués via les canaux de l'opérateur historique, afin de répondre aux objectifs précités), et les nombreuses procédures portées devant les autorités de la concurrence ces dernières années³ illustrent la difficulté à obtenir l'ouverture des canaux de distribution des opérateurs historiques à d'autres acteurs. Dans ces conditions, l'Autorité appelle à la mise en place d'un cadre de régulation *ex ante*, au niveau européen⁴ et/ou par l'extension des mécanismes instaurés à l'échelle nationale et locale par la loi d'orientation des mobilités de 2019, mettant en place un régime de droits et d'obligations d'accès, dans des conditions transparentes, équitables et non discriminatoires, applicable aux plateformes comme aux opérateurs, placé sous le contrôle de l'Autorité.

Pour répondre à l'enjeu principal de la distribution des services conventionnés qu'est le maintien de la cohérence du parcours voyageur à l'échelle nationale, les AOM doivent renforcer leur coordination, en particulier sur les aspects techniques des différents systèmes de distribution. Sans « interopérabilité » entre les plateformes des différentes AOM, la connexion des différents systèmes de distribution et, partant, l'émission de titres de transport « sans couture » entre les différentes régions (par les régions elles-mêmes ou bien par des distributeurs tiers), sera largement complexifiée. De manière générale, l'Autorité recommande le partage d'expérience et l'identification collective de solutions pour répondre efficacement aux enjeux reposant sur les AOM. À ce titre, la plateforme nationale d'interopérabilité, composante du projet « Titre Unique », porté par le ministère des transports (DGITM), pourrait offrir une réponse à ces enjeux en mettant en place une plateforme centralisée unique pour la distribution des titres de transports conventionnés régionaux et locaux.

Enfin, les différents acteurs du système ferroviaire doivent poursuivre et renforcer la publication de leurs « données de mobilité »⁵, qui sont le socle de l'information aux voyageurs. Afin de simplifier l'accès des usagers aux informations relatives à leur voyage, quel que soit le support qu'ils consultent (celui d'un tiers ou celui de leur transporteur), et pour garantir aux opérateurs des conditions de développement équitables vis-à-vis de l'opérateur historique, les obligations relatives à la publication des données de mobilité doivent être respectées (la mise en place de plans d'action engageants afin de se mettre en conformité constituant une première étape en ce sens).

² À titre d'exemple, l'Agreement on Journey Continuation est un accord commercial conclu entre une vingtaine d'opérateurs ferroviaires européens qui permet aux passagers d'un trajet international de se reporter gratuitement sur le prochain train en partance de l'opérateur membre de l'accord, en cas de retard ou d'annulation d'un train, qui entraînerait une rupture de correspondance sur le trajet. Les membres de l'accord sont notamment les opérateurs historiques européens comme SNCF Voyageurs, Deutsche Bahn, Renfe et Trenitalia.

³ Voir par exemple les décisions n° 09-D-06, 14-D-11 et 21-D-29 de l'Autorité de la concurrence, la décision B9-144/19 du Bundeskartellamt, la décision A551/A551-B de l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, et la décision AT-40735 de la Commission européenne.

⁴ Notamment au moyen des projets de règlements relatifs à la billettique « SDBTR » et « MDMS », présentés en mai 2026.

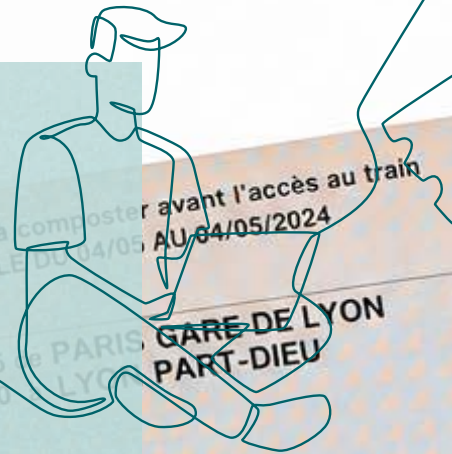
⁵ Le champ des données de mobilité est très large : horaires planifiés des services de transport, perturbations en temps réel (retards, annulations, tarifs applicables, localisations d'arrêts et informations sur les correspondances intermodales, informations sur le matériel roulant et les services à bord, etc.).

06

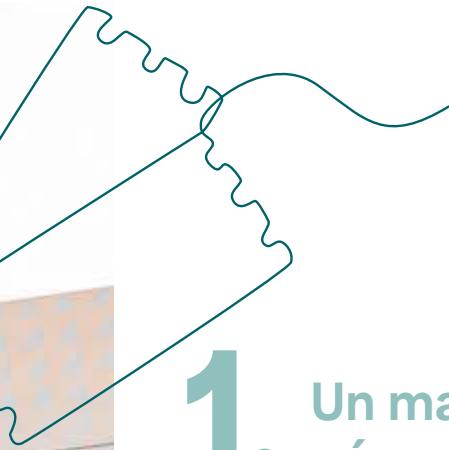
Distribution, information et parcours voyageurs

Préserver l'unité du parcours voyageur dans un système ferroviaire ouvert conditionne le développement du marché et la qualité du parcours voyageur

- 1. Un marché ferroviaire ouvert et multi-acteurs nécessite une organisation cohérente de la distribution, de l'information et du parcours voyageurs | 175
- 2. Le bon fonctionnement du transport ferroviaire suppose de garantir aux usagers un droit à la poursuite de voyage, quels que soient le trajet et les transporteurs impliqués | 177
- 3. La fragmentation du système de billettique ferroviaire doit être évitée en ouvrant aux usagers l'accès à l'ensemble des offres SLO et aux opérateurs l'accès aux canaux de distribution de toutes les plateformes | 180
- 4. Le maintien de la cohérence du système de distribution des services conventionnés implique la coordination des AOM à l'échelle nationale | 184
- 5. Les acteurs du système ferroviaire doivent publier l'ensemble de leurs données de mobilité dans des formats interopérables | 188
- 6. Recommandations à court (CT) et moyen terme (MT) | 191



BOIT01
KM0019
DV 004905



1 Un marché ferroviaire ouvert et multi-acteurs nécessite une organisation cohérente de la distribution, de l'information et du parcours voyageurs

De plus en plus prégnantes à mesure que les nouveaux opérateurs font leur entrée sur le marché du transport ferroviaire français, les problématiques liées à la distribution des titres de transport, à l'information voyageurs et au parcours voyageurs constituent un véritable enjeu pour la poursuite de l'ouverture du marché de services de transport ferroviaire de voyageurs dans de bonnes conditions.

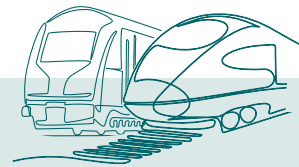
L'ouverture du marché du transport ferroviaire s'accompagne de la fin du modèle d'intégration qui structurait historiquement le système ferroviaire. En particulier, avant l'ouverture des marchés de services ferroviaires, l'intégration billettique et informationnelle ainsi que la gestion du parcours voyageurs entre les différents services de transport ferroviaire reposaient principalement sur le groupe public ferroviaire. Cette gestion intégrée permettait, malgré certaines limites (notamment pour la gestion de la billettique conventionnée des différentes AOM régionales, en particulier dans le cadre de titres multimodaux¹), un parcours voyageurs fluide, où le voyageur, même dans le cas d'un trajet composé de plusieurs segments (par exemple à cheval entre plusieurs régions pour un trajet en TER, ou composé à la fois d'un trajet en TER et d'un trajet en TAGV), n'était confronté qu'à un seul interlocuteur pour la recherche d'itinéraire, la vente du titre de transport et la gestion des éventuels aléas en ligne.

Le passage à un environnement multi-acteurs transforme nécessairement les conditions d'organisation de la distribution, de l'information voyageurs et du parcours voyageurs. Aux côtés des nouveaux opérateurs de services ferroviaires, et à la faveur de la diffusion des nouvelles technologies de l'information et de la communication, de nouveaux acteurs ont émergé pour la distribution des titres de transport (plateformes des nouveaux opérateurs, plateformes indépendantes, plateformes des régions, etc.) et la fourniture d'informations relatives à la mobilité (calculateurs d'itinéraires indépendants, des régions, des nouveaux opérateurs, etc.). Comme sur le marché de l'exploitation des services ferroviaires, l'arrivée de ces nouveaux acteurs et services est un moteur d'innovation (ergonomie des interfaces, création de nouveaux services, intermodalité, etc.) ainsi que de différenciation des offres (plateformes à destination des clientèles étrangères, d'affaires, touristiques, etc.), et, qui *in fine*, contribue à augmenter le choix à disposition des usagers pour faciliter leurs déplacements multimodaux.

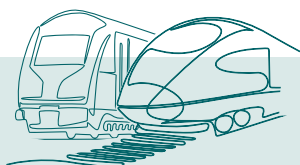
¹ Certains titres pouvaient, par exemple, n'être disponibles que sur les sites de vente de titres de transport dédiés des régions, pas sur la plateforme SNCF Connect.

Cependant, ces évolutions créent également un risque de fragmentation du marché, où les offres des différents opérateurs existeraient isolément les unes des autres plutôt que de former un système cohérent, empêchant les usagers de bénéficier pleinement de l'ouverture du marché.

En premier lieu, si les plateformes de vente qu'il utilise ne présentent pas l'intégralité de l'offre existante, il devient complexe pour le voyageur de prendre connaissance de l'ensemble des trains existants, de comparer leurs prix et leurs services et de les combiner. Aujourd'hui, la plateforme de vente de l'opérateur historique, SNCF Connect (qui reste, de loin, la plus utilisée par les voyageurs), ne présente pas les offres des nouveaux entrants. Cette situation peut priver le voyageur d'alternatives pour ses trajets voire, sur l'axe Paris-Lyon, d'une part désormais significative de l'offre². En second lieu, lorsqu'il se retrouve en correspondance entre des trains (à grande vitesse ou conventionnés) opérés par plusieurs entreprises ferroviaires, le voyageur ne bénéficie plus des garanties de voyage qui lui étaient assurées par le passé : si son premier train est en retard et qu'il manque sa correspondance, il n'a d'autre choix que d'acheter un nouveau billet pour la suite de son voyage. Cette situation affecte la confiance du voyageur dans le mode ferroviaire, en particulier face à la route ou à l'avion.



En 2024, 20 % des circulations entre Paris et Lyon (entre gares intra-muros) sont assurées par Trenitalia :
un usager qui achète ses billets via la plateforme de l'opérateur historique SNCF Connect ne voit pas cette offre (2024, ART)



La notoriété des marques des nouveaux entrants reste basse

Part des sondés déclarant n'avoir jamais entendu parler des marques :

SNCF : 3 %, Ouigo : 8 %,
 Eurostar : 8 %, InOui : 18 %,
 Trenitalia : 53 %, Renfe : 68 %
 (2025, FNAUT)

Ce risque de fragmentation affecte également négativement les nouveaux opérateurs ferroviaires et leur capacité à proposer des services innovants au meilleur prix. D'une part, leur offre est moins exposée que celle de l'opérateur historique³ ; d'autre part, elle peut paraître moins attractive pour l'usager (du point de vue des correspondances, ou en termes de facilité d'accès à l'information relative au voyage). En conséquence, les nouveaux entrants pourraient ainsi connaître une phase de montée en puissance des trafics plus longue et voir leur maintien sur le marché fragilisé.

Face à ces enjeux, la réussite de l'ouverture et du fonctionnement optimal du marché suppose la mise en place d'une organisation garantissant la cohérence et la fluidité du parcours voyageurs et les conditions d'un développement effectif des offres, afin de renforcer l'attractivité du mode ferroviaire.

² Bilan ferroviaire, 2024, ART. En 2024, Trenitalia opère 11 % des circulations entre Paris et Lyon (incluant les gares périphériques de Paris et la gare de Lyon Saint-Exupéry) – un chiffre qui devrait passer à une vingtaine de pourcents avec le renforcement de l'offre annoncé par l'opérateur - et 20 % des circulations entre gares intra-muros.

³ <https://www.fnaut.fr/uploads/2026/01/OpinionWay-pour-FNAUT-Les-marques-relatives-aux-deplacements-Novembre-2025-V3.pdf>. Seuls 15 % des sondés déclarent bien connaître la marque Trenitalia et 11 % la marque Renfe, contre 42 % la marque InOui, 42 % la marque Eurostar, 51 % la marque Ouigo et 77 % la marque SNCF.

La réponse à ces problématiques est pleinement inscrite dans les enjeux de l'ouverture du marché ferroviaire dans son ensemble et intéresse l'Autorité à double titre.

- › **D'une part, en tant que régulateur sectoriel créé pour accompagner l'ouverture du marché du transport ferroviaire, l'Autorité veille à garantir l'accès équitable des nouveaux entrants sur le marché des services ferroviaires librement organisés et conventionnés ainsi qu'aux bonnes conditions de leur développement.** À ce titre, elle observe que la distribution numérique, l'information voyageurs et le parcours voyageurs constituent des enjeux cruciaux.
- › **D'autre part, elle a pu mesurer, au travers des compétences qui lui ont été dévolues par l'article 28 de la Loi d'orientation des mobilités⁴ (« LOM ») en matière de billettique et de données de mobilité, l'ampleur des enjeux, et les limites – détaillées ci-après –, du cadre existant sur ces différentes problématiques.** De fait, cet article a posé un régime de droits d'accès aux services conventionnés ferroviaires et urbains – et seulement à certains services librement organisés – pour les services numériques multimodaux (« SNM ») (c'est-à-dire les plateformes de distribution numériques) en contrepartie d'obligations, le tout dans des conditions transparentes, équitables et non discriminatoires, applicable aux plateformes comme aux opérateurs, sous le contrôle de l'ART.

2 Le bon fonctionnement du transport ferroviaire suppose de garantir aux usagers un droit à la poursuite de voyage, quels que soient le trajet et les transporteurs impliqués

Le cadre juridique actuel n'est pas adapté aux trajets multi-transporteurs et n'apporte aucune garantie de poursuite de voyage aux usagers en correspondance entre deux trains de différents opérateurs. L'arrivée sur le marché national de nouveaux opérateurs ferroviaires ne doit pas priver les usagers de leur droit à la poursuite de voyage sur tout le territoire, quels que soient leurs transporteurs. Dans l'attente d'une révision nécessaire du cadre juridique européen ou national, la mise en place d'accords entre opérateurs et autorités organisatrices, idéalement à l'échelle nationale, pourrait permettre de répondre à cet enjeu.

L'arrivée de nouveaux opérateurs sur le territoire français met en lumière la question des garanties de poursuite de voyage (« garanties de correspondance ») entre les trains opérés par des transporteurs différents. Lors d'une correspondance entre deux trains opérés par différentes entreprises ferroviaires, par exemple l'opérateur historique et un nouvel entrant, l'utilisateur ne bénéficie plus systématiquement des garanties de correspondance qui lui étaient assurées entre les trains de l'opérateur historique. Si son premier train est en retard et qu'il manque sa correspondance, le voyageur doit racheter un billet pour la suite de son voyage. À ce jour, ce risque demeure limité dans la mesure où les trajets en correspondance sont encore, pour l'essentiel, opérés par un seul et même transporteur, compte tenu de la part de marché de SNCF Voyageurs. Il pourrait toutefois devenir plus significatif à mesure que l'ouverture du marché progresse.

⁴ Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019.

En effet, entre 20 et 40 % des trajets TAGV comportent une correspondance⁵ : à terme, ces trajets sont donc susceptibles d'être au moins en partie concernés par une absence de garantie de correspondance lorsque plusieurs opérateurs interviennent sur les différents segments du voyage.

En effet, il n'existe actuellement pas de dispositif juridique garantissant aux usagers un droit à la poursuite de voyage dans le cadre de trajets dont les différents segments sont opérés par différents opérateurs. Le règlement (UE) 2021/782 du 29 avril 2021 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires prévoit, dans le cadre de la vente de « billets directs »⁶, un certain nombre de garanties en termes de remboursement, de réacheminement, d'indemnisation et d'assistance. Cependant, l'obligation de vendre ce type de billets ne pèse que sur les trajets réalisés par une même entreprise ferroviaire⁷. Le règlement ne prévoit pas d'obligation d'émettre des « billets directs » (et n'offre donc pas les garanties associées) pour les trajets opérés par différents transporteurs⁸.



Au niveau international, des opérateurs de différents pays européens ont conclu des accords commerciaux qui apportent des garanties de correspondance aux voyageurs, mais leur portée reste limitée. Ces accords, fonctionnant sur une logique similaire à celle des « alliances » existant dans le secteur aérien, comme l'*Agreement on Journey Continuation*⁹ ou l'accord *Hop On the Next Train Available (HOTNAT)*¹⁰, offrent des garanties de correspondance aux usagers qui ne bénéficient pas d'un « billet direct »¹¹. Cependant, ces accords restent limités aux trajets internationaux et à certains opérateurs (souvent historiques). Le niveau de protection accordé aux usagers du ferroviaire reste donc inégal et incertain.

Cette situation est préjudiciable au bon fonctionnement du système ferroviaire à double titre :

- **D'une part, elle peut affecter la confiance du voyageur dans le train**, en particulier face à la route ou l'avion, alors qu'il était habitué, dans un système monopolistique à faire jouer ce droit ;
- **D'autre part, elle peut faire peser un risque sur les conditions de la concurrence entre opérateurs**, qui souffrent *de facto* d'un désavantage vis-à-vis de l'opérateur historique, aussi bien pour les SLO que pour les services conventionnés.

⁵ ART, Enquête auprès des voyageurs en trains à grande vitesse (2019), p. 30 <https://autorite-transport.fr/wp-content/uploads/2020/07/enquete-tagv-2019.pdf>.

⁶ Aux termes de l'article 3, point 35, de la directive 2012/34/UE, auquel renvoie l'article 3, point 9 du règlement (UE) 2021/782, un billet direct se définit comme « un ou plusieurs billets représentant un contrat de transport portant sur la prestation de services ferroviaires successifs par une ou plusieurs entreprises ferroviaires ». Il permet ainsi de « voyager sans discontinuité » (considérant 22 du règlement 2021/782).

⁷ En application du premier alinéa du 1 de l'article 12 du règlement (UE) 2021/782. En application du deuxième alinéa de ce paragraphe, l'obligation couvre également toutes les entreprises ferroviaires qui soit sont entièrement détenues par le même propriétaire, soit sont des filiales entièrement détenues par l'une des entreprises ferroviaires concernées.

⁸ L'article 12 du règlement indique uniquement que, dans ce cas, « les entreprises ferroviaires s'efforcent, dans la mesure du raisonnable, de proposer des billets directs et coopèrent entre elles à cette fin ».

⁹ L'*Agreement on Journey Continuation* est un accord commercial conclu entre une vingtaine d'opérateurs ferroviaires européens qui permet aux passagers d'un trajet international de se reporter gratuitement sur le prochain train en partance de l'opérateur membre de l'accord, en cas de retard ou d'annulation d'un train, qui entraînerait une rupture de correspondance sur le trajet. Les membres de l'accord sont notamment les opérateurs historiques européens comme SNCF Voyageurs, Deutsche Bahn, Renfe et Trenitalia.

¹⁰ Cet accord permet aux passagers d'emprunter gratuitement le prochain train grande vitesse de n'importe quel membre de l'alliance en cas de retard ou d'annulation d'un train qui entraînerait une rupture de correspondance sur le parcours. Il est applicable pour un nombre restreint d'entreprises ferroviaires historiques (Deutsche Bahn, Eurostar, Nederlandse Spoorwegen, SBB/CFF/FFS, SNCB, SNCF Voyageurs et ÖBB).

¹¹ Ce type d'accords commerciaux a également été développé pour des trajets intermodaux (notamment entre le train et l'avion), ce qui illustre l'intérêt, pour répondre aux besoins des usagers, d'offrir des garanties de correspondance entre les différents segments d'un même voyage (voir par exemple l'accord conclu entre SNCF Voyageurs et Air France).

Face à l'inadéquation du cadre actuel aux trajets « multi-transporteurs », la mise en place d'un régime de garantie de correspondance obligatoire paraît indispensable afin que l'ouverture du marché ne se traduise pas par une perte de droits et de fluidité de parcours pour les voyageurs. D'une part, le voyageur doit disposer des mêmes garanties lors d'un voyage composé de plusieurs opérateurs que dans un voyage impliquant uniquement l'opérateur historique afin de maintenir l'attractivité du mode ferroviaire dans un contexte concurrentiel. D'autre part, l'offre des nouveaux opérateurs ne doit pas apparaître moins attractive du point de vue des correspondances que celle de l'opérateur historique afin d'assurer un terrain de jeu concurrentiel équitable sur le marché aval du transport ferroviaire de voyageurs.



Ce cadre juridique pourrait être mis en œuvre, au niveau européen, par une révision du règlement (UE) 2021/782 sur les droits et obligations des passagers ferroviaires pour renforcer les obligations pesant sur les entreprises ferroviaires afin de garantir les correspondances lorsqu'un trajet implique plusieurs transporteurs¹². Des billets directs¹³, combinant les trajets de plusieurs entreprises ferroviaires différentes seraient ainsi systématiquement proposés aux voyageurs par les plateformes de vente, leur conférant ainsi des droits identiques, quels que soient leurs transporteurs. À défaut, un dispositif similaire à l'*Agreement on Journey Continuation*, c'est-à-dire qui offre des garanties de correspondance pour des trajets qui n'ont pas été vendus comme des billets directs, pourrait devenir obligatoire et être étendu à l'ensemble du territoire européen, y compris en ce qui concerne les liaisons domestiques - les motifs ayant poussé les opérateurs à conclure un tel accord au niveau international restant valables au niveau national. Les correspondances entre plusieurs trajets, même achetés séparément, pourraient ainsi être aussi garanties, y compris pour les trajets domestiques.

À défaut, un tel dispositif pourrait être mis en place par une évolution législative à l'échelle nationale¹⁴.

Le principe d'une garantie de correspondance, a minima dans le cas où le billet a été acheté dans le cadre d'une seule transaction commerciale, sans coût supplémentaire pour l'utilisateur, pourrait ainsi être établi sur le territoire national, sans préjudice de l'application du règlement (UE) 2021/782.

¹² Le projet de révision du règlement (UE) 2021/782 présenté par la Commission européenne le 13 mai 2026 vise ainsi à renforcer les droits des voyageurs dans le cadre de trajets intégrant plusieurs opérateurs ferroviaires.

¹³ C'est-à-dire, comme détaillé supra, qui offre des garanties, notamment de poursuite de voyage aux usagers.

¹⁴ L'article 9 du projet de loi cadre relatif au développement des transports, tel qu'adopté par le Sénat, prévoit que « lorsqu'un billet a été acheté dans le cadre d'une seule transaction commerciale, les voyageurs ferroviaires réalisant un trajet qui comporte une ou plusieurs correspondances bénéficient d'un droit à la poursuite du voyage vers la destination finale dans les meilleurs délais. En conséquence, le voyageur ayant manqué une ou plusieurs correspondances en raison d'un retard ou de l'annulation d'un ou de plusieurs services précédents a le droit de monter à bord de tout autre train que celui pour lequel il avait acquis un billet assurant la poursuite de son trajet vers sa destination finale dans les meilleurs délais, quelle que soit l'entreprise ferroviaire assurant cette prestation de transport, sans coût supplémentaire ». À la date de finalisation du présent rapport, le projet de loi n'avait pas encore été examiné par l'Assemblée nationale.

En tout état de cause, le principe de garantie de correspondance pourrait par ailleurs être mis en œuvre sans attendre au niveau national dans un cadre contractuel, par la négociation d'accords regroupant les AOM et les opérateurs ferroviaires, de SLO comme de services conventionnés. L'organisation d'un régime de gestion de correspondances à l'échelle nationale (ou, à défaut, à l'échelle de chaque AOM, mais dans un cadre harmonisé au niveau national) permettrait ainsi de répondre dès à présent aux enjeux. Par ailleurs, la gestion des correspondances (entre opérateurs conventionnés sur le territoire d'une même AOM, et idéalement avec les opérateurs des régions limitrophes et les opérateurs SLO) devrait faire l'objet de dispositions spécifiques dans le cadre des appels d'offres pour les services ferroviaires conventionnés. Ceux-ci pourraient ainsi prévoir des obligations en matière de garantie de correspondance pour l'opérateur désigné et, le cas échéant, les modalités de prise en charge des coûts associés, dans des conditions assurant la neutralité concurrentielle et évitant qu'un opérateur ne bénéficie d'un avantage indu du fait de sa position actuelle sur le marché

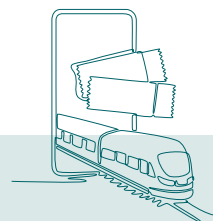
3 La fragmentation du système de billettique ferroviaire doit être évitée en ouvrant aux usagers l'accès à l'ensemble des offres SLO et aux opérateurs l'accès aux canaux de distribution de toutes les plateformes

Le bon fonctionnement du système de transport ferroviaire, dans un marché ouvert, suppose la mise en place d'un cadre juridique permettant aux voyageurs d'accéder facilement à l'ensemble de l'offre ferroviaire SLO existante, et aux opérateurs d'être distribués par toutes les plateformes, dans des conditions transparentes, équitables et non discriminatoires.

Pour réellement se développer et permettre aux usagers d'accéder simplement à une offre plus riche et plus diverse, l'offre des nouveaux opérateurs ferroviaires SLO doit être visible et pouvoir être comparée et combinée aisément avec l'offre de l'opérateur historique.

À mesure que les nouveaux opérateurs vont se développer, comparer les options disponibles sur une seule plateforme deviendra de plus en plus nécessaire. À défaut, la simplicité du parcours d'achat du voyageur s'en trouverait sérieusement compromise, ce qui affecterait négativement l'attractivité du mode ferroviaire. Dans le même temps, les nouveaux opérateurs ont besoin de se développer dans des conditions concurrentielles équitables, et ont notamment besoin que leurs offres soient visibles.

La distribution numérique étant le premier canal d'achat de titres de transport ferroviaire SLO, il est primordial pour la réussite de l'ouverture du marché, qu'elle ouvre aux usagers un accès transparent, équitable et non discriminatoire à l'ensemble de l'offre existante afin de faciliter la comparaison et la combinaison des options disponibles.



En 2024, 93 % des titres de transport SLO sont vendus par voie numérique.

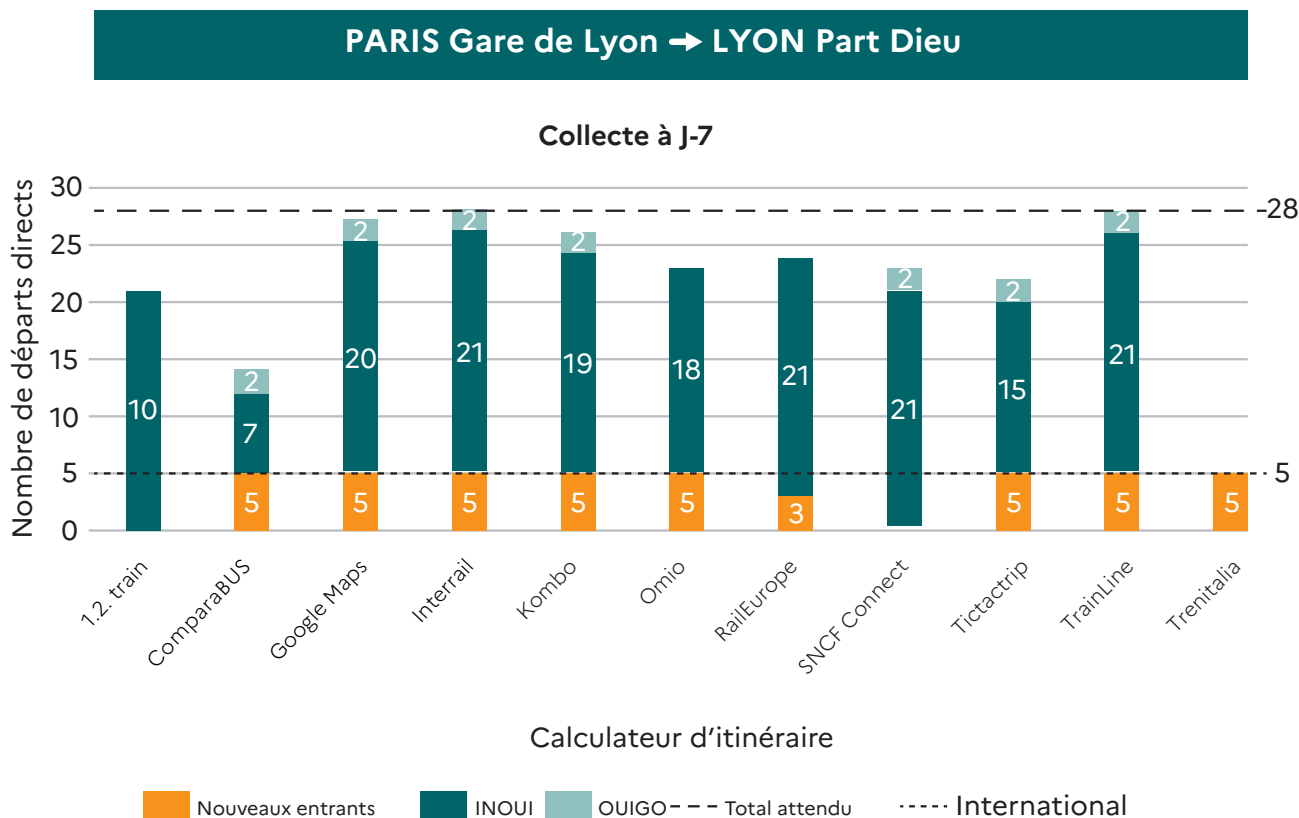
(2024, ART)

Pour cela, les plateformes de billetterie doivent distribuer l'offre de toutes les entreprises ferroviaires et, réciproquement, les entreprises ferroviaires doivent pouvoir être distribuées par toutes les plateformes (notamment les plus importantes), dans des conditions transparentes, équitables et non discriminatoires. Cette condition est essentielle à la fois au développement des offres de nouveaux opérateurs et à la possibilité donnée aux usagers de bénéficier pleinement de l'ouverture du marché et de la concurrence entre les modes ferroviaire, routier et aérien.

Or, actuellement, l'organisation du marché de la billetterie SLO ne permet pas de répondre à ces enjeux.

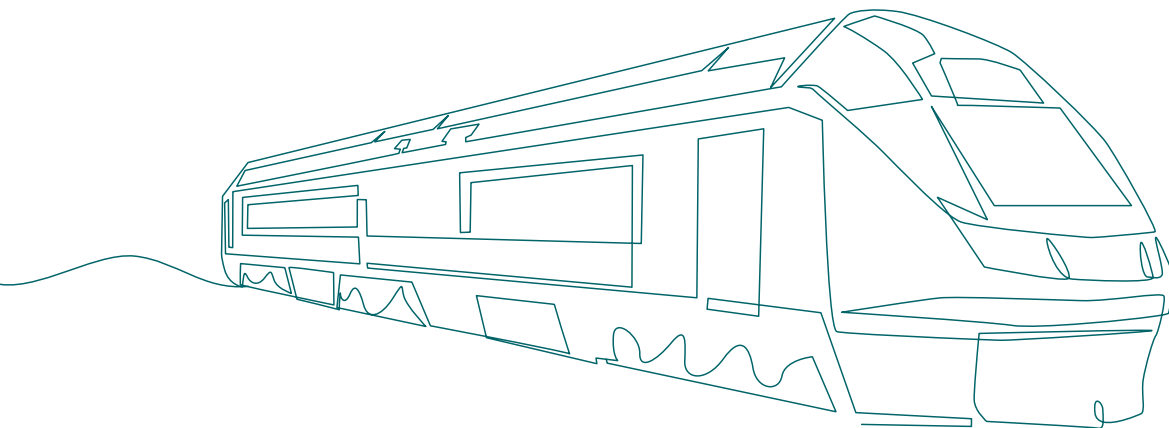
En premier lieu, les différentes entreprises ferroviaires, au nombre desquelles SNCF Voyageurs et sa plateforme SNCF Connect, ne distribuent pas les titres de transport des autres compagnies, si bien que l'usager ne dispose que d'une vue partielle de l'offre ferroviaire disponible pour répondre à ses besoins de mobilité. Comme l'illustre la Figure 1 ci-dessous, lorsqu'un voyageur se rend aujourd'hui sur la plateforme de l'opérateur historique, qui distribue la grande majorité des titres de transport ferroviaire, celui-ci ne dispose pas de l'ensemble de l'offre des nouveaux entrants ferroviaires, ce qui peut le priver d'alternatives pour ses trajets : sur l'axe Paris-Lyon, en 2024, Trenitalia assurait 11 % des circulations (en incluant les gares périphériques de Paris et Lyon Saint-Exupéry, et 20 % des circulations entre gares intra-muros) ; sur l'offre France-Espagne, Renfe Viajeros opérait 47 % des circulations^{15, 16}.

Figure 1 - Exposition de l'offre TAGV directe sur différentes plateformes de calcul d'itinéraire ou de vente de titres de transport.
Source : ART, à partir de solutions de déplacement proposées à J-7 du départ, 3e rapport sur la publication et l'utilisation des données de mobilité, février 2025



¹⁵ Bilan ferroviaire de l'ART, 2024.

¹⁶ Un rapport de Réseau Action Climat d'avril 2026 offre une illustration concrète de l'absence de distribution croisée entre les différentes entreprises ferroviaires : sur 18 liaisons observées depuis la France vers l'Europe avec une correspondance, 11 ne sont pas visibles sur le site SNCF Connect, 6 le sont en partie et 1 l'est toujours (<https://reseauactionclimat.org/wp-content/uploads/2026/04/frac-train-europe-web-def.pdf>).



En 2023, le chiffre d'affaires de SNCF Connect, plateforme de distribution de l'opérateur historique, est près de cinq fois supérieur à celui de Trainline France (2024, ART)

En second lieu, les plateformes de distribution tierces, les seules, actuellement, à distribuer les offres de plusieurs opérateurs, connaissent un développement limité. La visibilité et les parts de marché de ces acteurs restent modestes (bien que leur activité soit en croissance ces dernières années), et ceux-ci peuvent se heurter à des refus d'accès à la vente des titres de certains opérateurs de transport, ou bien à des conditions d'accès qui leur permettent difficilement de trouver un modèle économique viable.

Par ailleurs, il n'existe actuellement pas de cadre juridique spécifique pour la billettique ferroviaire SLO et le seul droit de la concurrence n'apparaît pas suffisant pour atteindre les objectifs précités dans des délais satisfaisants. En effet, il n'existe pas de cadre européen pour la distribution de titres de transport terrestres, notamment ferroviaires. Au niveau national, le cadre juridique applicable aux SLO, introduit par la loi d'orientation des mobilités (« LOM »)

en 2019, est extrêmement restreint¹⁷. En l'absence de cadre spécifique, un certain nombre de différends ont été portés devant les autorités de la concurrence française¹⁸ et européenne, sans que ces recours ne constituent une solution optimale pour répondre aux besoins de nouveaux opérateurs¹⁹. Des décisions récentes en Allemagne²⁰, en Italie²¹ ou en Espagne²² illustrent en effet les difficultés rencontrées pour ouvrir la distribution des titres ou des canaux de distribution des opérateurs historiques.

¹⁷ Si la LOM a prévu un accès de droit à la distribution numérique de certains titres de transport pour les SNM, celui-ci n'est applicable que pour une partie très restreinte des SLO, à savoir « [...] lorsque le point d'origine et la destination finale sont situés dans le ressort territorial d'une région ou distants de moins de cent kilomètres et situés dans le ressort territorial de deux régions limitrophes », ce qui en restreint sensiblement la portée (1^{er} du I de l'article L. 1115-11 du code des transports).

¹⁸ L'Autorité de la concurrence a notamment sanctionné, en 2009, la SNCF pour avoir favorisé ses filiales exploitant le site voyages-sncf.com, notamment sa filiale l'agence voyages-sncf.com, au détriment des concurrents de celles-ci (Décision n° 09-D-06 du 5 février 2009). Elle a également rendu obligatoires des engagements pris par la SNCF afin que soient traitées sur un pied d'égalité sa filiale voyages-sncf.com et ses concurrents (Décision n° 14-D-11 du 2 octobre 2014).

¹⁹ Ainsi, en 2021, l'Autorité de la concurrence a constaté que la situation concurrentielle sur le marché aval de la distribution des titres de transport ferroviaire de services librement organisés n'avait pas significativement évolué depuis 2014 (Décision n° 21-D-29 du 15 décembre 2021, point 41).

²⁰ Décision B9-144/19 du Bundeskartellamt. À titre illustratif, en Allemagne, l'opérateur historique Deutsche Bahn est tenu d'afficher les offres de son concurrent Flix Train sur ses plateformes de vente de titres de transport (uniquement pour information, la vente n'étant pas directement possible sur la plateforme).

²¹ Décision A551/A551-B de l'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

²² Décision AT-40735 de la Commission européenne.



Pour garantir aux usagers que l'ouverture du marché ne se traduise pas par une complexification du parcours voyageurs, l'Autorité recommande l'introduction d'un nouveau cadre de régulation ex ante, indispensable au bon fonctionnement du marché billettique :

► **Une première voie consisterait dans l'extension, à l'échelle nationale, des mécanismes déjà instaurés à l'échelle régionale et locale en France par la LOM.** Serait ainsi institué un régime de droits et d'obligations d'accès, dans des conditions transparentes, équitables et non discriminatoires, applicable aux plateformes comme aux opérateurs SLO, placé sous le contrôle de l'ART²³.

► **Une deuxième voie consisterait dans la mise en place d'un cadre réglementaire clair et précis au niveau européen²⁴, reposant sur deux piliers.** D'une part, un régime de droits et d'obligations applicables aux plateformes et aux opérateurs permettrait que toutes les entreprises ferroviaires soient distribuées par toutes les plateformes. Ce dispositif pourrait, le cas échéant, s'appliquer de manière asymétrique, en étant restreint aux plateformes et opérateurs disposant d'un pouvoir

de marché significatif. Il devrait être suffisamment précis pour répondre aux exigences des opérateurs en termes de sécurité juridique et de facilitation de la vie des affaires. D'autre part, le respect de ce dispositif serait assuré par un organisme de régulation doté de pouvoirs de contrôle et de sanction appropriés à un marché encore jeune et en constante évolution.

La mise en place d'un tel cadre réglementaire présenterait plusieurs effets vertueux :

► **D'une part, en rendant les offres des nouveaux opérateurs plus visibles, elle faciliterait l'accès des usagers à l'ensemble de l'offre ferroviaire.** Le cadre favorisant l'émergence d'une pluralité de plateformes – en leur garantissant un droit d'accès à la distribution des entreprises ferroviaires dans des conditions équitables et non discriminatoires –, celles-ci seront en mesure de compléter efficacement l'information accessible sur la plateforme de l'opérateur historique, par exemple en mettant en évidence l'expérience utilisateur ou en proposant une information adaptée à des clientèles spécifiques (touristes, clientèle d'affaires, etc.). Dans ces conditions, si la plateforme de l'opérateur historique pouvait bénéficier d'un surcroît d'attractivité lié à l'intégration des offres des nouveaux entrants, celui-ci n'aurait vocation qu'à être transitoire, les acteurs du marché évoluant désormais sur un « terrain de jeu » concurrentiel équitable et partant plus équilibré ;

► **D'autre part, un tel cadre permettrait de mieux encadrer le pouvoir de marché des opérateurs et des principales plateformes de distribution, à la fois par le jeu de la concurrence et par le contrôle du régulateur.** Il contribuerait ainsi à répondre aux enjeux de souveraineté numérique.

²³ L'article 9 bis du projet de loi cadre relatif au développement des transports, dans la version adoptée par le Sénat, prévoit notamment, à compter du 31 décembre 2027, que « lorsqu'il assure la vente d'un service librement organisé [...], le gestionnaire d'un service librement organisé sur un itinéraire identique ou similaire peut de droit obtenir la commercialisation de ses produits tarifaires par le fournisseur de service numérique multimodal dans des conditions raisonnables, équitables, transparentes et proportionnées, notamment en matière de rémunération dudit service numérique multimodal ». À la date de finalisation du présent rapport, le projet de loi n'avait pas encore été examiné par l'Assemblée nationale.

²⁴ Les projets de règlements européens relatifs à la billettique ferroviaire, publiés par la Commission européenne le 13 mai 2026, proposent la mise en place de mesures en ce sens. Ces textes prévoient notamment, d'une part, un régime de droits et d'obligations entre les entreprises ferroviaires et les plateformes, permettant à ces dernières de distribuer les opérateurs qu'elles souhaitent, en contrepartie de certaines obligations, en particulier dans le cas de plateformes dominantes ; d'autre part, une obligation, pour les plateformes verticalement intégrées à une entreprise ferroviaire dont les parts de marché dépassent 50 % de passagers.km, à tout le moins d'afficher, voire de distribuer, les offres des entreprises ferroviaires qui le souhaitent.

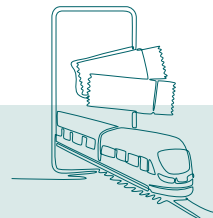
4 Le maintien de la cohérence du système de distribution des services conventionnés implique la coordination des AOM à l'échelle nationale

Pour assurer la cohérence, à l'échelle nationale, des systèmes de distribution de services conventionnés des différentes AOM, ces dernières doivent répondre à de nombreux défis, notamment quant à l'interopérabilité de leurs plateformes de distribution. De manière générale, la coordination et le partage de bonnes pratiques sont indispensables pour garantir une mobilité interrégionale « sans couture » pour l'utilisateur.

En ce qui concerne les services conventionnés, l'ouverture du marché conduit à la réorganisation de la billettique ferroviaire et multimodale autour des AOM en lieu et place de l'opérateur historique.

La distribution des services conventionnés ferroviaires (« TER » et « TET »), historiquement réalisée via les canaux de l'opérateur historique, est réorganisée au niveau de chaque AOM²⁵. Il

existe donc un risque que, sans cette intégration nationale, la distribution des services conventionnés reste fragmentée en autant de systèmes qu'il y a d'AOM et complique grandement la vente de titres pour les trajets interrégionaux au détriment de la lisibilité et de la simplicité du parcours pour l'utilisateur : pour un trajet à cheval entre deux régions, l'utilisateur pourrait devoir acheter deux titres de transport différents, sur chacune des plateformes de vente des régions concernées.



En 2024, 70 % des titres de transport conventionnés sont vendus par voie numérique.

(2024, ART)



En 2024, 17 % des circulations TER sont des circulations interrégionales.

(2024, hors TER internationaux, ART)

Dans ce contexte, il est indispensable au bon fonctionnement du système ferroviaire conventionné que la cohérence des systèmes de distribution des titres de transport de services conventionnés à l'échelle nationale soit préservée.

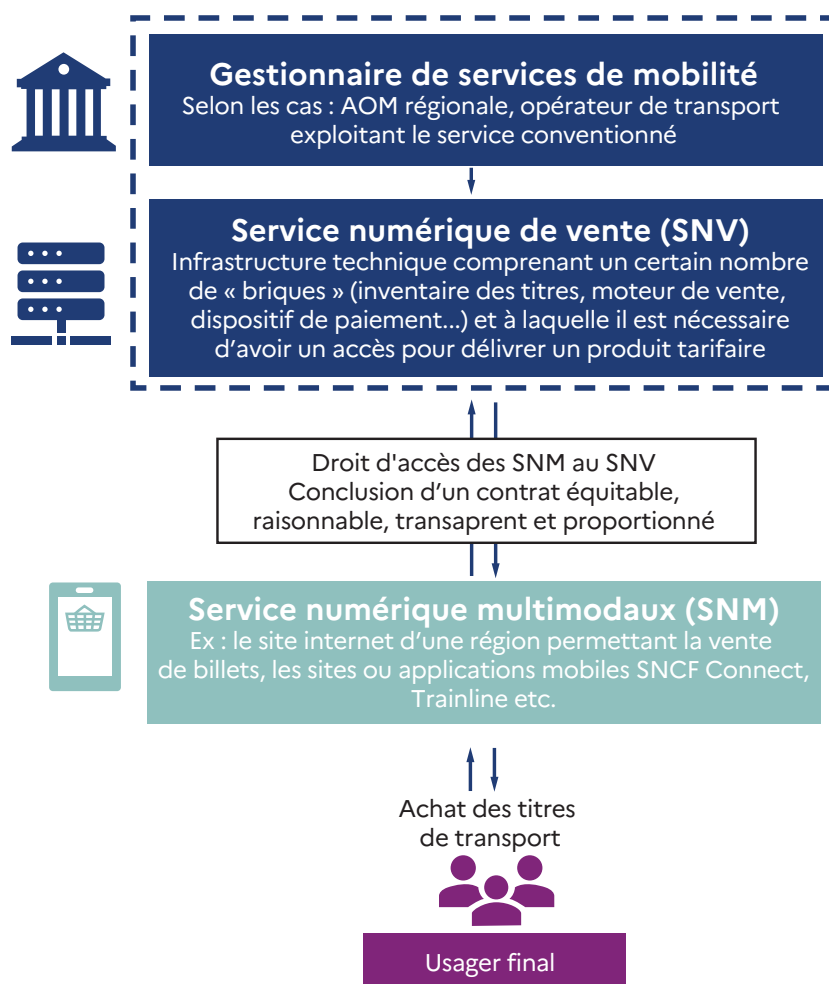
Même pour un trajet à cheval entre deux régions, l'utilisateur doit pouvoir acheter son titre de transport sur une seule plateforme et « sans couture », ce qui suppose que toutes les plateformes de ventes de titres, notamment celles des régions, puissent vendre les titres de toutes les AOM.

²⁵ Les développements relatifs aux régions, autorités organisatrices des TER, s'appliquent également à l'État en tant qu'autorité organisatrice des trains d'équilibre du territoire.

Cette problématique renvoie à son tour à un double enjeu :

- › d'une part, la reprise en main par les AOM de l'infrastructure billettique nécessaire à la délivrance des titres de transport (service numérique de vente mentionné dans la LOM), qui doit répondre à certains impératifs, notamment d'interopérabilité ; et
- › d'autre part, la distribution des titres proprement dite doit pouvoir être réalisée par les AOM elles-mêmes, mais aussi par d'autres acteurs pour répondre aux besoins de mobilité des usagers.

Figure 2 – Schéma illustratif de l'organisation des relations entre gestionnaires de services de mobilité et services numériques multimodaux
Source : ART



En premier lieu, l'ouverture du marché implique la mise en place par les AOM de l'infrastructure billettique nécessaire pour délivrer les titres de transport. Cette infrastructure technique, appelée « service numérique de vente » (« SNV »), permet la délivrance des titres de transport en indiquant notamment la disponibilité et les caractéristiques des places, leur prix, les modalités de distribution et de validation.

La préservation de la cohérence du système au niveau national impose aux AOM un effort de coordination et de partage de bonnes pratiques dans la mise en place de ces SNV. Cette reprise en main présente de nombreux défis techniques, fonctionnels et organisationnels pour maintenir la cohérence des différents systèmes à l'échelle nationale et faciliter la distribution de titres de transport. Ces efforts peuvent néanmoins être source d'économies et de mutualisation de certaines ressources au bénéfice des AOM.

En particulier, les SNV des différentes régions doivent être interopérables, c'est-à-dire être construits sur la base de standards techniques communs. Cette interopérabilité facilite la connexion des différentes plateformes de distribution des titres de l'AOM (plateformes de la région, d'autres régions, de distributeurs tiers) au SNV : si les SNV des AOM sont interopérables, les plateformes pourront intégrer un plus grand nombre de réseaux de transport sur leurs plateformes, sans surcoût ou délai inutile. Au-delà de cette coordination technique, des initiatives d'harmonisation de certains principes tarifaires (par exemple, quelles catégories d'âges constituent un profil « jeune » ou « sénior »)²⁶ pourraient également faciliter la distribution des titres d'un point de vue technique comme du point de vue du parcours des usagers réalisant des trajets à cheval entre plusieurs régions.

En second lieu, la distribution des titres de transport, qui peut être assurée par l'AOM via sa propre plateforme ou par d'autres acteurs, doit répondre aux besoins de mobilité des usagers, notamment la mobilité interrégionale et multimodale. Les plateformes de distribution des titres (services numériques multimodaux ou « SNM »²⁷) peuvent en effet être multiples à l'échelle locale (plateformes des régions ou leurs délégataires, plateformes de distributeurs indépendants, etc.). Ainsi, la mise en place d'un SNM par les régions elles-mêmes constituerait une opportunité de rapprocher la distribution ferroviaire régionale de celle des réseaux de transports conventionnés infrarégionaux (bus de ville, SERM, cars interurbains, etc.), voire de celle des SLO présents dans la région et, ainsi, de faciliter les déplacements multimodaux « porte à porte » des usagers à l'échelle régionale, quand d'autres plateformes, notamment privées, assureront ce même service à une échelle nationale.

À cette fin, les différents SNM peuvent s'appuyer sur un cadre légal généralement adapté à ces enjeux. En effet, la LOM reconnaît aux plateformes de distribution des titres – notamment les plateformes des régions elles-mêmes – un droit d'accès aux SNV des gestionnaires de services de transports, (AOM ou, le cas échéant, opérateur exploitant le service ferroviaire conventionné), afin que ces plateformes puissent proposer aux usagers une offre de transport complète.

L'Autorité recommande aux AOM d'instaurer l'interopérabilité de leurs systèmes de distribution, en utilisant des standards techniques communs. À cette fin, elle leur recommande de se coordonner et de partager leurs expériences et leurs bonnes pratiques, préalable indispensable pour bénéficier des retours d'expérience des régions les plus avancées et identifier collectivement les solutions les plus efficaces. C'est à cette condition que le système de distribution des services conventionnés restera cohérent et assurera aux usagers des déplacements fluides sur l'ensemble du territoire national.

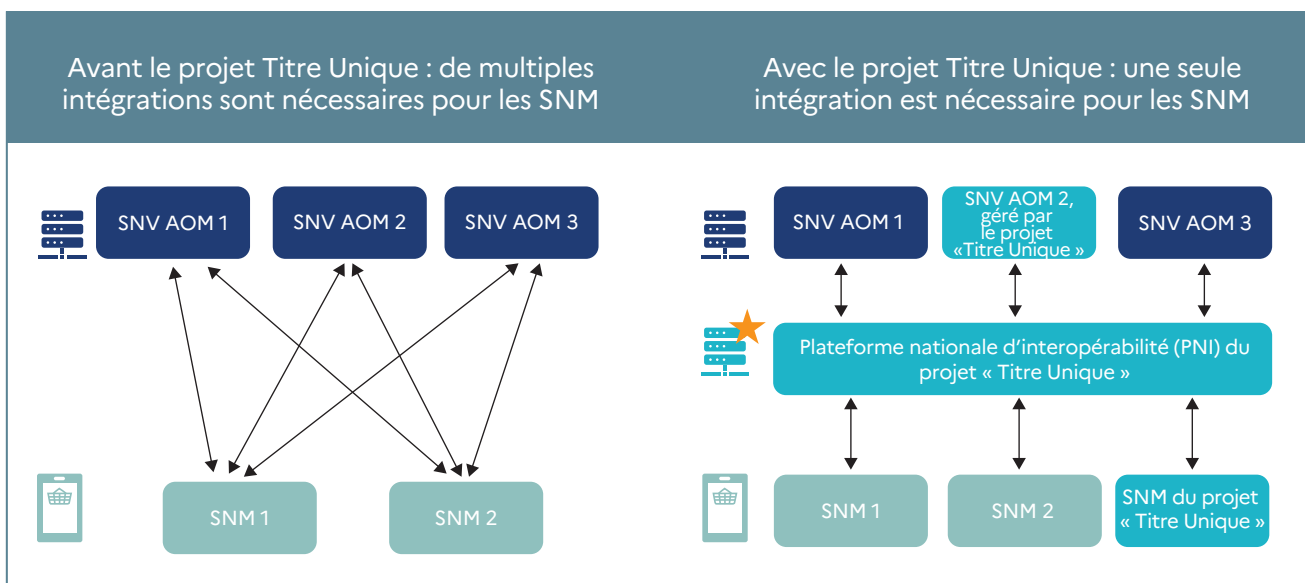
²⁶ L'article 9 quater du projet de loi-cadre relatif au développement des transports, tel qu'adopté par le Sénat, prévoit qu'« un décret, pris après avis de l'association Régions de France et du groupement des autorités responsables de transport, définit le critère d'âge que doivent respecter les catégories tarifaires des enfants, des jeunes et des seniors ainsi que les critères que doivent respecter les catégories tarifaires relatives aux étudiants, apprentis et stagiaires [...] » appliqués par les AOM. À la date de finalisation du présent rapport, le projet de loi n'avait pas encore été examiné par l'Assemblée nationale.

²⁷ Un SNM est défini par la LOM (I de l'article L. 1115-10 du code des transports.) comme « un service numérique qui permet la vente de services de mobilité » : il s'agit de l'interface permettant aux usagers d'acheter des titres de transport (par exemple, une application mobile). Certains SNM ont, par ailleurs, la qualité d'agence de voyage.

Ce système d'interopérabilité constituerait un premier niveau de réponse à ces enjeux, tout en restant compatible avec des modèles d'intégration plus poussés, comme on peut l'observer dans d'autres pays.

À l'échelle nationale, le projet « Titre Unique » et sa composante de plateforme nationale d'interopérabilité (« PNI ») pourraient par exemple constituer un second niveau de réponse aux conséquences de la fragmentation des offres de transport régionales et locales consécutive à la décentralisation et à l'ouverture du marché ferroviaire. Porté par le ministère des Transports (DGITM), ce projet vise à permettre aux usagers de se déplacer simplement, de manière interopérable, sur tout le territoire, en mettant en place une plateforme nationale unique, la PNI pour la distribution des titres de transport conventionnés régionaux et locaux. Grâce à cette plateforme unique, le projet doit permettre aux régions de vendre leurs produits tarifaires et de distribuer ceux des AOM locales situées dans leur périmètre territorial ainsi que ceux des autres régions, notamment limitrophes, pour renforcer la visibilité des différentes offres et le développement de la mobilité interrégionale.

Figure 3 - Schéma simplifié de l'intégration du projet « Titre Unique » dans le système de distribution
 Source : ART, d'après DGITM/SD-MINT²⁸



²⁸ https://www.expertises-territoires.fr/upload/docs/application/pdf/2024-06/exigences_cctp_billetique_-_projet_tu_v1.1.pdf

5. Les acteurs du système ferroviaire doivent publier l'ensemble de leurs données de mobilité dans des formats interopérables

La réglementation européenne et la LOM créent un certain nombre d'obligations pour les opérateurs détenteurs de données de mobilité : afin de simplifier l'accès des usagers aux informations relatives à leur voyage, quel que soit le support qu'ils consultent ou le transporteur auquel ils font appel et pour garantir à celui-ci des conditions de développement équitables vis-à-vis de l'opérateur historique, les opérateurs doivent publier leurs données de mobilité. Le respect de ces obligations de publication a progressé mais peut encore être amélioré.

L'ouverture à la concurrence des marchés de transport ferroviaire et de la distribution de titres de transport a entraîné la multiplication des acteurs concernés par la production ou la diffusion de données utiles à l'information des voyageurs. Dans le système historique, toute l'information nécessaire aux usagers était produite et diffusée par les différentes entités de l'opérateur historique unique. Ce système n'est plus d'actualité : dans un marché ouvert, l'information voyageurs concerne aujourd'hui une multitude de nouveaux acteurs, qui s'ajoutent aux entités de l'opérateur historique : entreprises ferroviaires (Trenitalia France, Transdev, Renfe Viajeros, etc.), comparateurs d'itinéraires (comparateurs des régions, comparateurs des plateformes de vente, comparateurs tiers), plateformes de vente de titres de transport (SNCF Connect, Trainline, plateformes des régions, etc.), gestionnaires d'infrastructure comme SNCF Réseau ou SNCF Gares & Connexions, etc.

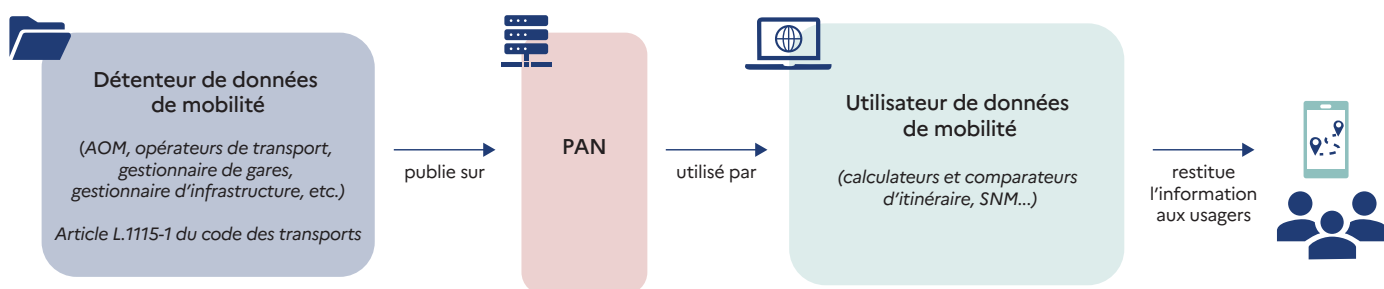
Le bon fonctionnement d'un système ferroviaire désormais ouvert nécessite donc de garantir à l'utilisateur de pouvoir disposer d'informations cohérentes, fiables et neutres sur son voyage, quel que soit le canal consulté ou le transporteur sollicité. Le bon fonctionnement de cette « chaîne d'information voyageurs », alimentée par tous les acteurs du système est indispensable pour que l'ouverture des marchés ne se traduise pas, là encore, par une complexification du parcours voyageurs (par exemple si celui-ci doit utiliser plusieurs applications pour son voyage : une application pour connaître le quai de départ, une pour son billet, une pour vérifier si la gare dispose d'un accès métro, etc., ou s'il n'est pas sûr de l'exactitude des informations transmises sur un retard, etc.).

Corrélativement, la diffusion des informations relatives aux circulations des nouveaux opérateurs ferroviaires doit être assurée dans des conditions identiques à celles de l'opérateur historique. L'information les concernant (et l'information qu'ils sont en mesure de diffuser), doit avoir la même visibilité et la même qualité que celles de l'opérateur historique, afin d'éviter de les placer dans des situations de désavantage comparatif vis-à-vis de ce dernier. Il devrait être aussi facile pour l'utilisateur d'obtenir une information (quai de départ, retard, accès pour les personnes à mobilité réduite – « PMR », etc.) sur un train opéré par un nouvel opérateur que sur un train opéré par l'opérateur historique.

Pour atteindre ces objectifs, le cadre juridique applicable (notamment issu de la LOM) impose aux acteurs de publier leurs données de mobilité sur une plateforme nationale (« point d'accès national », « PAN »)²⁹. Toutes les informations utiles au voyage de l'utilisateur (horaires prévisionnels, en temps réel, informations sur les correspondances multimodales, etc.) sont ainsi accessibles à tous les acteurs de la mobilité (calculateurs d'itinéraires, plateformes de vente, etc.), qui peuvent alors les transmettre à leurs utilisateurs. Ce dispositif offre ainsi un accès unifié, libre et neutre à l'ensemble des données utiles à la mobilité des voyageurs. Ce cadre prévoit également que les données doivent être partagées dans des formats interopérables pour en faciliter la diffusion de façon rapide et fiable.

Figure 4 - Schéma illustratif de la publication des données de mobilité sur le PAN et leur réutilisation

Source : ART



Les obligations de publication des données de mobilité relatives à l'offre prévisionnelle de transport sur le PAN, sous le contrôle de l'ART, sont bien respectées par les opérateurs ferroviaires. Les informations de l'opérateur historique comme celles des nouveaux opérateurs, utiles, par exemple, pour prévoir l'itinéraire d'un voyage, sont bien présentes sur le PAN et peuvent ainsi être réutilisées simplement par les acteurs de la mobilité. Les diverses actions et corrections effectuées à la suite de contrôles de l'ART ont apporté des améliorations notables pour les voyageurs, en encourageant une publication complète de l'offre théorique des transports, de plus en plus complétée par des données en temps réel. L'action de l'ART – mise en œuvre par une stratégie de contrôle progressive et proportionnée, qui peut aller du rappel des acteurs à leurs obligations (dans une logique de pédagogie et d'échange avec les acteurs), au prononcé de sanctions, dans le cas où des manquements répétés seraient constatés – a également permis de réduire les écarts d'information disponible entre les services de l'opérateur historique et ceux des calculateurs d'itinéraires tiers.

²⁹ https://www.expertises-territoires.fr/upload/docs/application/pdf/2024-06/exigences_cctp_billettique_-_projet_tu_v1.1.pdf

En revanche, d'autres données indispensables au voyageur et dont la publication constitue une obligation réglementaire restent manquantes.

- Les données relatives aux voies de départ et d'arrivée de certains trains ne sont pas encore toutes publiées sur le PAN.
- L'information tarifaire, qui fait pourtant partie des critères importants pour le choix d'un itinéraire par l'utilisateur, n'est que rarement accessible sur le PAN, ce qui complique sa réutilisation par les calculateurs d'itinéraires : le prix affiché lors de la recherche (via un comparateur ou un calculateur d'itinéraires) peut ainsi différer de celui indiqué lors de l'achat (via une plateforme de vente).
- Les données relatives à l'accessibilité des trains et des gares, pourtant utiles, voire indispensables aux usagers, notamment PMR, pour la planification de leurs déplacements sont également généralement absentes du PAN, même si les données relatives aux « élévatiques » (ascenseurs, escalators, tapis roulants) dans les gares sont maintenant publiées dans un format interopérable.
- Certaines données de mobilité publiées sur le PAN ne le sont pas dans des formats interopérables ou prévus par la réglementation, ce qui peut ralentir ou compliquer leur réutilisation et donc leur diffusion auprès des voyageurs.

L'Autorité rappelle aux acteurs concernés l'obligation qui leur incombe de publier leurs données de mobilité dans des formats interopérables ou, quand ce n'est pas encore le cas, de mettre en place des plans d'action engageants pour leur mise en conformité. La mise en place de mécanismes de mutualisation et de coordination entre les différents détenteurs de données de mobilité peut contribuer à faciliter le respect de ces obligations.



6 Recommandations à court (CT) et moyen terme (MT)

D1 > Sécuriser la poursuite du voyage des usagers en cas de correspondance entre opérateurs

| N° | Recommandation | Destinataire(s) | Échéance |
|-----|---|---------------------------------------|----------|
| 6.1 | Réviser le règlement (UE) 2021/782 sur les droits et obligations des passagers ferroviaires pour garantir aux usagers un droit à la poursuite de leur voyage, pour les trajets multi-transporteurs. | Législateur européen | MT |
| 6.2 | À défaut, ou dans l'attente, intégrer le principe du droit à la poursuite du voyage dans le cadre législatif national. | État | CT |
| 6.3 | Dans l'attente d'une évolution du cadre juridique applicable, définir, par accord entre les parties concernées, des conditions de gestion harmonisées et coordonnées des correspondances entre l'ensemble des opérateurs de services conventionnés et librement organisés à l'échelle nationale. | État, Régions de France, AFRA, UTPF | CT |
| 6.4 | À défaut, pour les services conventionnés, élaborer des règles de garanties de correspondance harmonisées, à l'échelle nationale. | Régions de France, État ³⁰ | CT |
| 6.5 | Prévoir, dans le cadre des appels d'offres pour l'exploitation des services conventionnés, afin de garantir l'égalité entre les candidats, un régime neutre et clair de gestion des correspondances entre les opérateurs de services conventionnés présents sur le territoire de l'AOM, et idéalement avec les opérateurs des régions limitrophes et des opérateurs de SLO présents dans la région (par exemple, en combinant une obligation de prise en charge avec une éventuelle mise en place d'un barème de compensation). | AOM | CT |

³⁰ En sa qualité d'AOM des TET.

³¹ « Fair, reasonable and non-discriminatory », c'est à dire équitable, raisonnable et non discriminatoire.

D2 › Éviter la fragmentation de la distribution et garantir l'accès à l'ensemble de l'offre

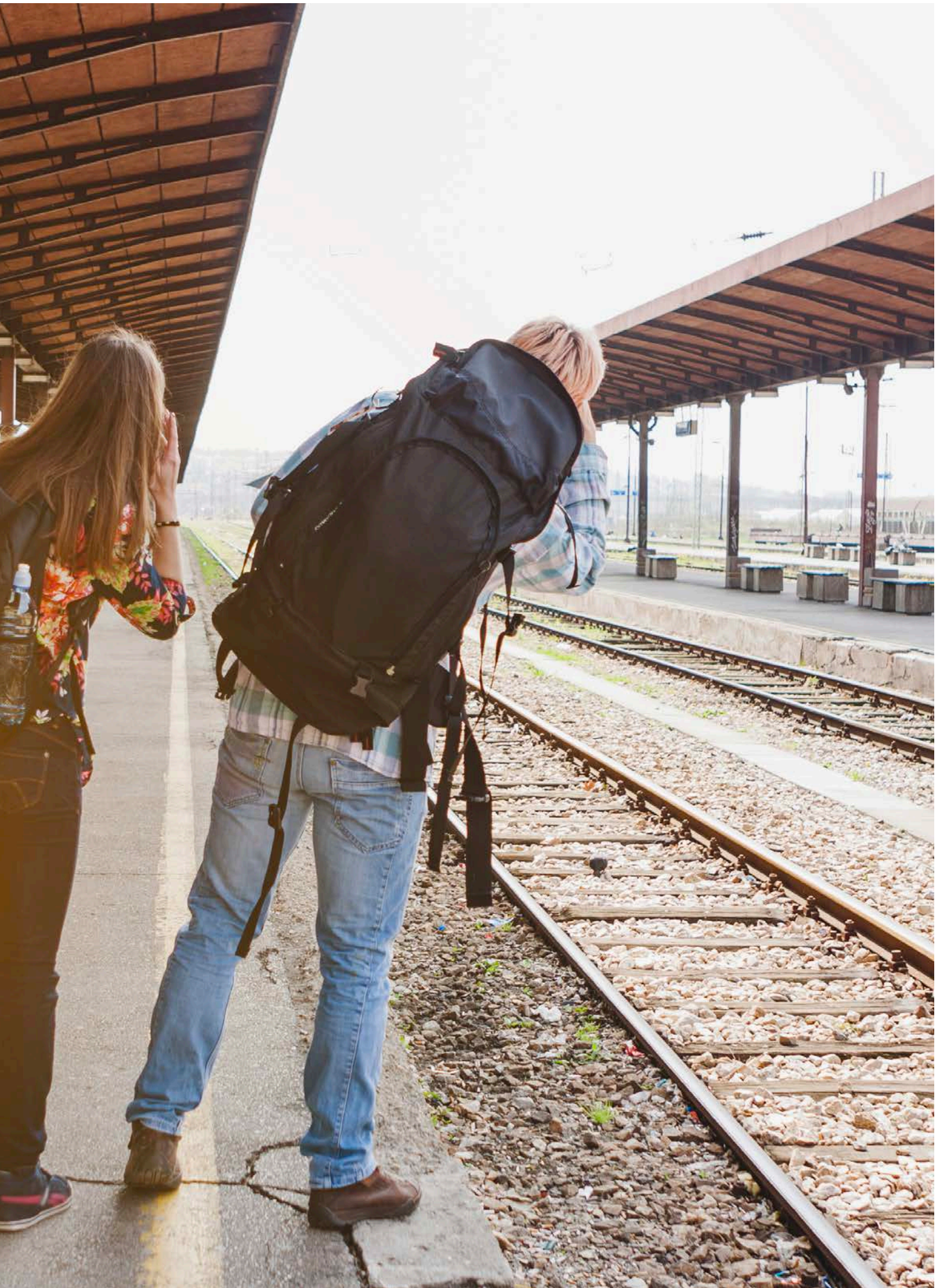
| N° | Recommandation | Destinataire(s) | Échéance |
|-----|--|--|----------|
| 6.6 | <p>Établir un cadre européen :</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ précis et reposant sur des principes FRAND³¹, garantissant à tout le moins (i) un droit d'accès des SNM à la distribution numérique des opérateurs de transports disposant d'un pouvoir de marché significatif (ii) et un droit pour toute entreprise ferroviaire d'être distribuée par les SNM disposant d'un pouvoir de marché significatif ; et ➤ désignant un organisme de contrôle de ces dispositions dans chaque état membre et prévoyant la mise en place d'outils réglementaires adaptés ; | Législateur européen | MT |
| 6.7 | <p>Étendre le champ d'application du dispositif prévu par la LOM en matière de distribution numérique à l'ensemble des SLO, en :</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ supprimant les conditions de point d'origine et de destination prévues au 3° du I de l'article L. 1115-11 du code des transports, restreignant, pour les SLO, l'application de la LOM aux trajets de courte distance ; ➤ imposant, lorsqu'un SNM propose la vente d'un SLO d'un opérateur, la sélection transparente et non discriminatoire des titres de transport des autres opérateurs (adaptation, le cas échéant, du 2° du II de l'article L. 1115-10). | État | CT |
| 6.8 | Utiliser les normes et standards techniques existants pour la mise en place des SNV et SNM, afin d'en garantir l'interopérabilité. | Gestionnaires de services disposant d'un SNV ; Fournisseurs de SNM | CT |
| 6.9 | Partager les retours d'expériences et contribuer au partage de solutions communes dans le cadre des groupes de travail et commissions existant au niveau national. | AOM | CT |

D3 › Assurer la disponibilité des données de mobilité et d'accessibilité

| N° | Recommandation et demande (D) | Destinataire(s) | Échéance |
|--------------------|---|--|----------|
| 6.10 | Mettre en place des plans d'actions pour entamer les processus de collecte de données d'accessibilité. | Détenteurs de données d'accessibilité | CT |
| 6.11 ³¹ | Mettre en place des plans d'actions, assortis d'échéances, permettant d'assurer le plein respect des obligations de publication de données prévues par le règlement délégué (UE) 2017/1926. | Détenteurs de données de mobilité et d'accessibilité | CT |

³¹ Cette mesure constitue, par exception, une demande et non une recommandation, en ce qu'elle emporte des obligations à la charge de ses destinataires





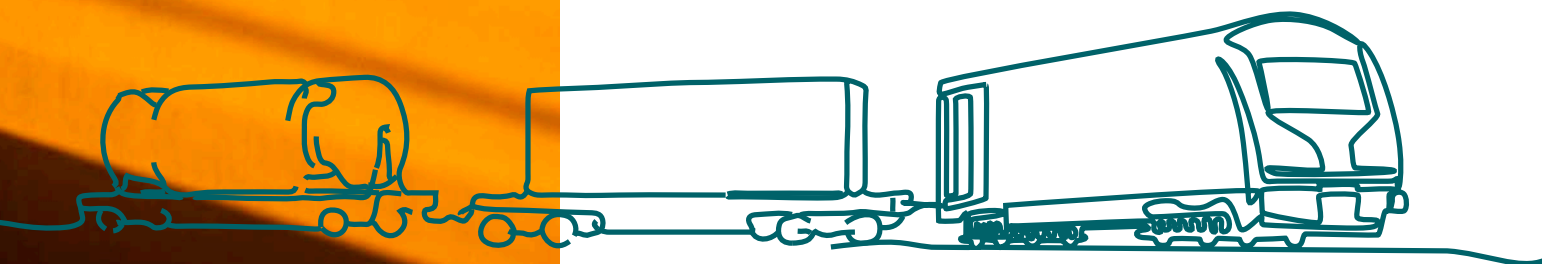
Synthèse

Chapitre 7

Fret ferroviaire

Le fret ferroviaire, premier segment ouvert à la concurrence, appelle une action renouvelée au service de la décarbonation

Le fret ferroviaire demeure en France à un niveau durablement faible, malgré la montée en puissance progressive de la concurrence sur le marché. Si l'arrivée de nouveaux opérateurs a contribué à diversifier l'offre et à contenir le déclin observé dans les années 2000, elle n'a pas permis d'enclencher une dynamique de croissance durable ni de résorber l'écart avec les principaux voisins européens. La part modale du fret ferroviaire a ainsi été divisée par deux entre 2000 et 2010, passant de 16,9 % à 8,8 %, avant de se stabiliser durablement à un niveau inférieur à 10 %.



Après une légère amélioration entre 2010 et 2022, la part modale a de nouveau chuté en 2023, pour atteindre 9 %, avant une reprise limitée à 9,6 % en 2024. Cette évolution traduit moins une dynamique de croissance qu'un arrêt temporaire du déclin observé dans les années 2000. La France demeure ainsi sensiblement en retrait par rapport à ses voisins européens : la part modale du fret ferroviaire y reste inférieure de près de 7 points à la moyenne européenne et nettement en deçà de celle observée en Allemagne, en Suisse ou en Italie.

Si la désindustrialisation explique une partie de cette évolution, elle ne suffit pas à rendre compte de l'ampleur du décrochage français. Le fret ferroviaire demeure confronté à des contraintes structurelles fortes : concurrence d'usage avec les circulations voyageurs, indisponibilité des capacités liée aux travaux, insuffisante adaptation du réseau aux besoins du transport combiné, fragilité des lignes capillaires fret, manque de transparence sur les installations de service, mais aussi contraintes réglementaires, retard de certaines innovations technologiques et caractère fortement capitalistique de l'activité. Les aides publiques à l'exploitation — compensation fret, soutien au wagon isolé et au transport combiné — demeurent, dans ce contexte, indispensables pour préserver la compétitivité économique du secteur face à la route.

L'amélioration des conditions d'accès au réseau et aux installations de service constitue ainsi le principal levier de développement du fret ferroviaire. L'allocation des sillons doit mieux intégrer les besoins spécifiques du fret, notamment sur les plages horaires les plus attractives pour les chargeurs. La programmation des travaux doit également être davantage concertée et mieux encadrée afin de limiter la neutralisation inutile de capacités, en particulier la nuit, période essentielle pour les circulations fret. L'Autorité a notamment imposé à SNCF Réseau la mise en place d'un mécanisme pénalisant la non-utilisation effective des capacités réservées aux travaux, afin d'améliorer l'usage de la capacité disponible.

Le développement du transport combiné suppose également une meilleure adaptation de l'infrastructure : amélioration des accès aux terminaux existants, maintien des installations terminales embranchées, publication d'une cartographie des itinéraires aptes au gabarit P400¹ et poursuite des investissements nécessaires à l'adaptation du réseau. Les flux internationaux de longue distance, la desserte des grands ports maritimes et le transport combiné apparaissent à cet égard comme les segments les plus porteurs pour un report modal durable.

De même, les installations de service demeurent un point de fragilité important pour le développement du fret ferroviaire. L'information relative aux terminaux, aux prestations offertes et aux tarifs applicables reste lacunaire, hétérogène et difficilement accessible, ce qui limite l'entrée de nouveaux opérateurs et réduit l'attractivité du rail pour les chargeurs. L'Autorité recommande ainsi une cartographie exhaustive des installations raccordées au réseau, la publication d'offres d'accès complètes par l'ensemble des exploitants et la standardisation des descriptions des prestations et des tarifs, notamment via le *Rail Facilities Portal*.

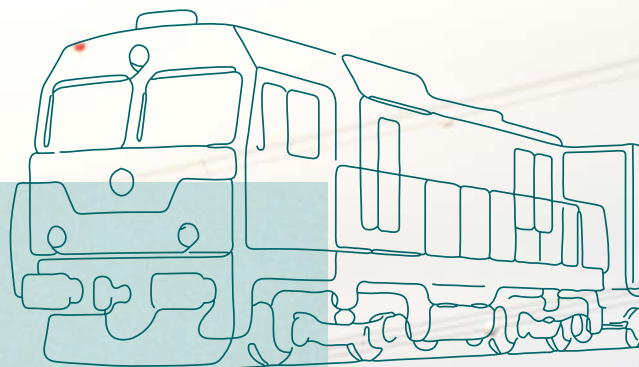
Enfin, l'évolution récente du marché, marquée par le plan de discontinuité de Fret SNCF et par le développement d'une concurrence plus affirmée sur les marchés de la maintenance et de la mise à disposition de matériel roulant, conduit à s'interroger sur la pertinence du maintien d'un contrôle tarifaire ex ante systématique sur certaines activités de maintenance fret. L'Autorité estime qu'une régulation plus proportionnée à l'intensité concurrentielle observée permettrait de concentrer l'intervention régulatoire sur les segments où un pouvoir de marché demeure avéré, tout en allégeant les contraintes sur les segments devenus concurrentiels.

¹ Le gabarit P400 désigne un standard de gabarit ferroviaire défini au niveau européen permettant la circulation de trains de transport combiné chargés de semi-remorques routières d'une hauteur aux angles de 4 mètres au-dessus du rail.

07

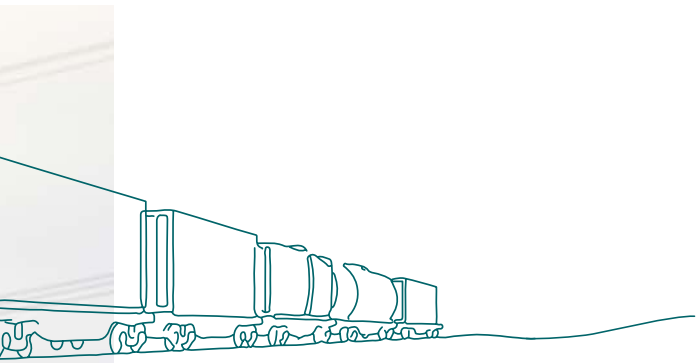
Fret ferroviaire

Le fret ferroviaire, premier segment ouvert à la concurrence, appelle une action renouvelée au service de la décarbonation



- **1. La désindustrialisation ne suffit pas à expliquer la faible part modale du fret ferroviaire en France** | 197
 - 1.1** La part modale du fret ferroviaire a fortement chuté dans les années 2000 avant de se stabiliser à un niveau inférieur à 10 %, sans que la désindustrialisation de la France puisse expliquer, à elle seule, ce recul | 197
 - 1.2** La France se distingue des pays voisins par une part modale du fret ferroviaire plus faible | 199
 - 1.3** La France se distingue des pays voisins par une part modale du fret ferroviaire plus faible | 200
- **2. Les conditions d'utilisation et l'état du réseau pénalisent la compétitivité du fret ferroviaire** | 201
 - 2.1** Le fret ferroviaire est en concurrence avec les autres usages du réseau classique, qu'il s'agisse des circulations voyageurs, en fort développement, ou des travaux | 201
 - 2.2** Le développement du fret ferroviaire reste freiné par d'autres barrières, parmi lesquelles le vieillissement et l'insuffisante modernisation du réseau | 203
- **3. Le développement du fret ferroviaire suppose une amélioration de sa compétitivité hors prix** | 205
- **4. Renforcer la transparence de l'offre sur les installations de service et adapter le cadre réglementaire applicable à ces installations** | 208
 - 4.1** La transparence de l'offre des installations de service nécessite une uniformisation des prestations et une meilleure information des utilisateurs | 208
 - 4.2** L'évolution du marché de la maintenance fret justifie un allègement du cadre de régulation | 210
- **5. Recommandations à court (CT) et moyen terme (MT).** | 211





1 La désindustrialisation ne suffit pas à expliquer la faible part modale du fret ferroviaire en France

1.1 La part modale du fret ferroviaire a fortement chuté dans les années 2000 avant de se stabiliser à un niveau inférieur à 10 %, sans que la désindustrialisation de la France puisse expliquer, à elle seule, ce recul

Le fret ferroviaire a vu sa part modale réduite de moitié entre 2000 et 2010, passant de 16,9 % à 8,8 %.

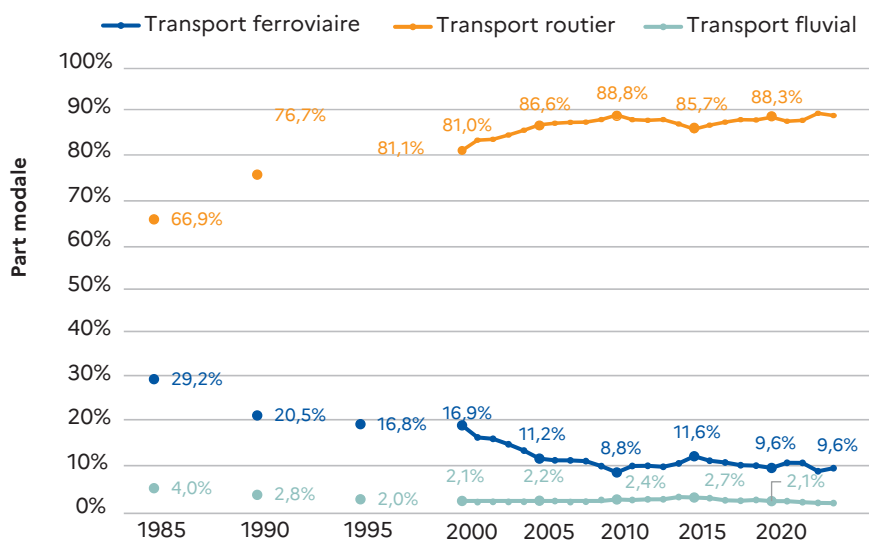
Cette baisse correspond à une érosion régulière, de 0,8 point de pourcentage par an en moyenne durant les années 2000, avec un rythme plus soutenu entre 2000 et 2005 (-1,1 point par an). Ce recul s'explique, d'une part, par la baisse des volumes transportés par train (-46 % de tonnes.km entre 2000 et 2010), d'autre part, par la croissance régulière du transport routier sur la période (+10 % de tonnes.km sur la même période). La part modale du transport routier n'a ainsi cessé de progresser ces dernières décennies, frôlant désormais les 90 %.

Ce déséquilibre au profit de la route s'est accentué avec la généralisation du transport en flux tendu, au service de chaînes de production plus fragmentées et mouvantes, nécessitant une cadence, une finesse de desserte et une réactivité que le rail peine à offrir. Il s'inscrit également dans un contexte de recul des trafics ferroviaires portuaires : entre 2019 et 2024, le volume de fret traité par les ports a diminué de 10 %, tandis que le nombre de trains en provenance ou à destination des zones portuaires a reculé de 18 %.



La part modale du fret ferroviaire en France a été divisée par deux entre 2000 et 2010

Figure 1 – Évolution des parts modales du transport de marchandises en France de 1985 à 2024 (en tonnes.km) en 2024



Note : Les parts modales pour l'année 2024 sont calculées sur la base d'une projection des volumes (tonnes.km) du transport routier. Il est fait l'hypothèse que l'ensemble du transport routier (y compris pavillons étrangers) a connu la même croissance que le pavillon français (seule donnée disponible à date). Sources : ART d'après SDES

Après un léger rebond entre 2010 et 2022, intervenu dans un contexte d'intensification de la concurrence, la part modale du fret ferroviaire a de nouveau chuté en 2023. À l'issue de la crise économique de 2008, le transport domestique de marchandises opéré par le fret ferroviaire a connu une progression d'environ 1,6 % par an entre 2010 et 2022, supérieure à la croissance du transport de marchandises en France tous modes confondus (+1 % par an, en moyenne, entre 2010 et 2022). La part du fret ferroviaire est ainsi passée de 8,8 % en 2010 à 10,1 % en 2022. Cette amélioration relative de la part modale ne s'est toutefois pas accompagnée d'une croissance durable des volumes transportés, le trafic ferroviaire s'étant globalement stabilisé depuis 2010 autour de 34 milliards de tonnes.km par an. Elle traduit ainsi moins une dynamique franche d'expansion du fret ferroviaire qu'un arrêt du décrochage observé dans les années 2000, dans un contexte de consolidation progressive de la concurrence sur le marché, qui a contribué à diversifier l'offre. Cet élan a été nettement freiné en 2023 puisque la part modale du fret ferroviaire a quasiment retrouvé son plus bas niveau, à 9 %, en raison, notamment, de la conjoncture liée aux mouvements sociaux, à la hausse des coûts de l'énergie et à l'indisponibilité du corridor alpin entre la France et l'Italie à la suite de l'éboulement, le 27 août 2023, de la falaise de la Praz en vallée de la Maurienne.

En 2024, une légère reprise est observée (+0,6 point, à 9,6 %), mais cette amélioration reste insuffisante pour retrouver le niveau de 2022. La part modale du fret ferroviaire demeure ainsi inférieure à celle enregistrée avant la chute observée en 2023.

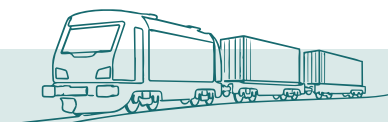
Si la structure productive de l'économie constitue un facteur explicatif important, elle ne rend toutefois pas compte, à elle seule, de l'ampleur du décrochage du fret ferroviaire en France. Alors que la part de l'industrie dans le PIB français est passée de 25,4 % en 1985 à 17,2 % en 2024¹, soit une baisse d'environ 8 points, dans le même temps, la part modale du fret ferroviaire a connu une dégradation nettement plus prononcée, passant de 29,2 % en 1985 à 9,6 % en 2024, soit une baisse de près de 20 points. Ainsi, bien que la part modale du fret ferroviaire tende à évoluer avec le poids de l'industrie dans le PIB national, le recul du fret ferroviaire apparaît sensiblement plus marqué que celui du poids de l'industrie dans l'économie. Cette divergence suggère que la désindustrialisation n'explique pas, à elle seule, la perte de parts de marché du rail et met en évidence l'existence de freins propres au mode ferroviaire.

¹ Source : <https://data.worldbank.org/indicator/NV.IND.TOTL.ZS?locations=FR>

1.2 La France se distingue des pays voisins par une part modale du fret ferroviaire plus faible

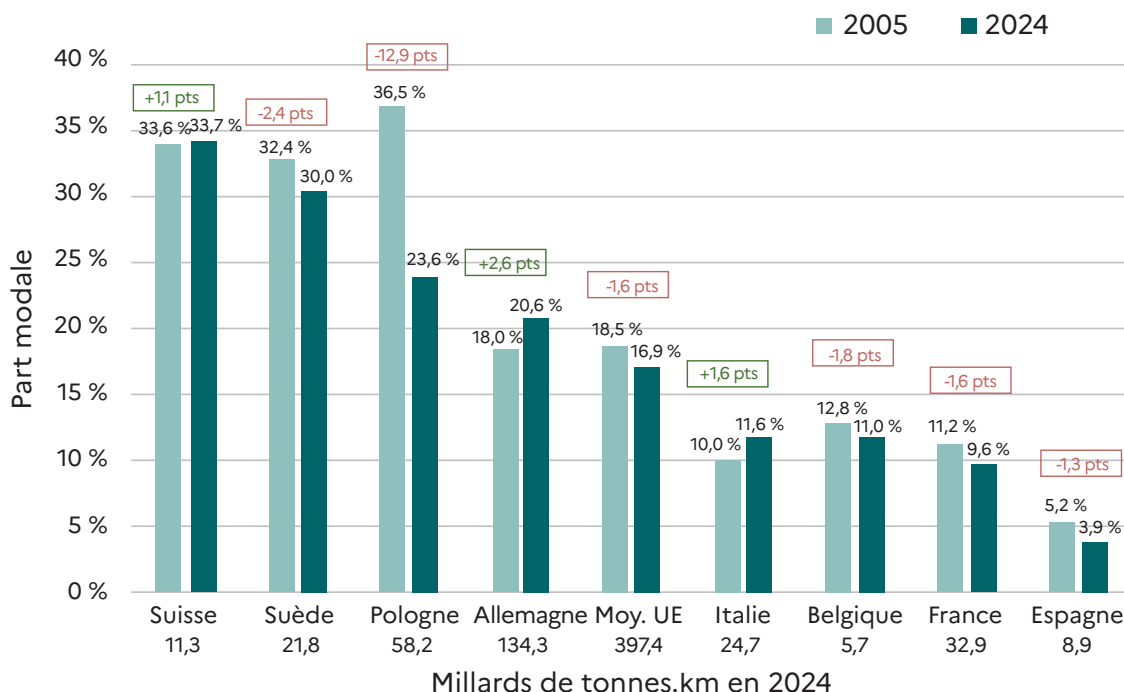
La France présente une part modale du fret ferroviaire inférieure de plus de 7 points à la moyenne européenne (17 %). La Suisse, la Suède, la Pologne et l'Allemagne, qui disposent historiquement d'une production industrielle supérieure à la France, présentent ainsi les parts modales de fret ferroviaire les plus importantes d'Europe, de l'ordre de 20 à 30 % en 2023.

La part modale du fret ferroviaire en France se caractérise, en outre, par une dynamique contrastée selon l'horizon d'analyse. Sur le long terme, son évolution apparaît moins favorable que dans plusieurs pays voisins. Entre 2005 et 2024, la part modale du ferroviaire a chuté de 1,6 points de pourcentage en France, tandis qu'elle progresse de 2,6 points en Allemagne et de 1,6 points en Italie. À l'inverse, les données les plus récentes font apparaître une amélioration de la situation française : en 2024, la part modale du fret ferroviaire a progressé de 0,6 point en France, alors qu'elle reculait dans plusieurs grands pays européens, notamment en Allemagne, en Italie et en Espagne.



La part modale du fret ferroviaire en France est près de **deux fois plus faible** que celle de la moyenne européenne

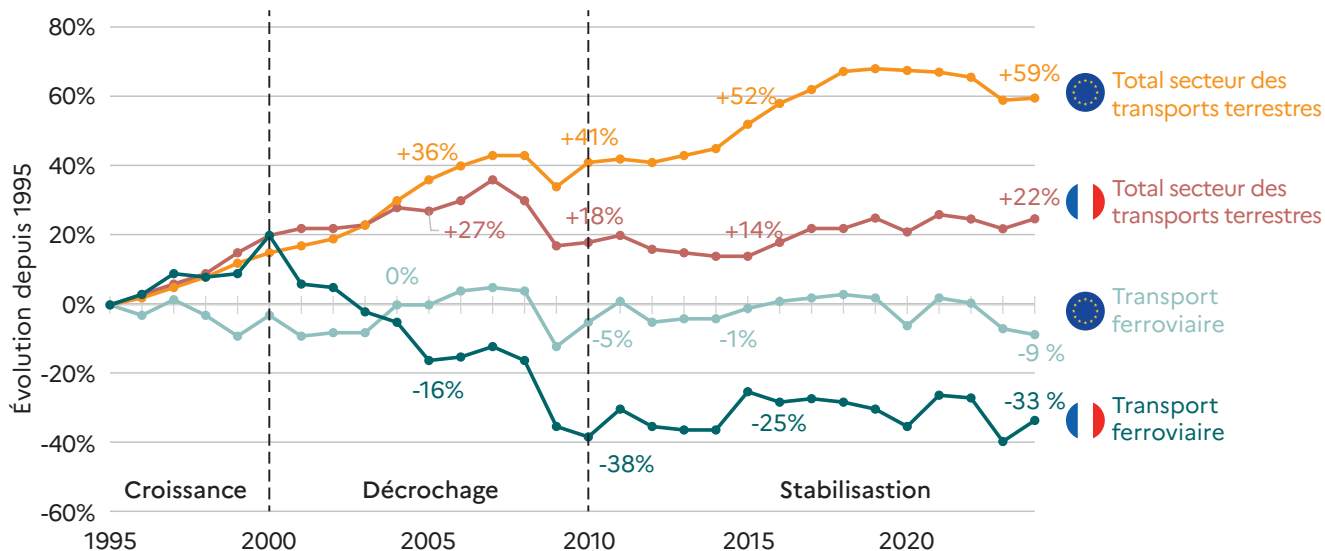
Figure 2 – Évolution des parts modales en tonnes.km dans l'Union européenne et en Suisse entre 2005 et 2024
Sources : ART d'après Eurostat, IRG-Rail, SDES



Cette situation contraste avec l'évolution de la demande globale de transport de marchandises en Europe, qui aurait pu constituer un potentiel de croissance pour le fret ferroviaire en France. En Europe, le transport de marchandises, tous modes confondus, a connu une forte croissance ces dernières années, de 59 % entre 1995 et 2024. La hausse a toutefois été captée exclusivement par le mode routier, le mode ferroviaire s'étant quant à lui stabilisé en volume sur la période.

Figure 3 – Évolution des volumes transportés (en tonnes.km) dans l'Union européenne et en France entre 1995 (année de référence) et 2024

Sources : ART d'après Eurostat, IRG-Rail, SDES



1.3 À la suite du plan de discontinuité de Fret SNCF, le marché de la traction ferroviaire poursuit sa déconcentration, en particulier dans le transport combiné

La Commission européenne a ouvert, le 18 janvier 2023, une enquête approfondie afin de déterminer si certaines mesures de soutien dont a bénéficié Fret SNCF étaient conformes aux règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État. Fret SNCF, filiale à 100 % du groupe SNCF jusqu'à sa dissolution fin 2024, a été constamment déficitaire, sauf en 2021. De 2007 à 2019, ses pertes ont été continuellement couvertes par le groupe SNCF au moyen d'avances de trésorerie intra-groupe, qui selon la Commission européenne constituent des ressources publiques en raison de l'actionnariat et du contrôle étatiques. Au terme de son examen préliminaire, la Commission a conclu que certaines mesures en faveur de Fret SNCF étaient susceptibles de constituer des aides d'État incompatibles avec le marché intérieur, ce qui aurait conduit, en l'absence de mesures correctrices, à l'obligation pour Fret SNCF de rembourser les aides perçues.

Pour éviter la liquidation de Fret SNCF, l'État a organisé la cession de ses activités et la création, au 1er janvier 2025, de deux nouvelles filiales. Le remboursement des aides publiques aurait entraîné de facto l'insolvabilité et la liquidation de Fret SNCF. En conséquence, le gouvernement français a mis en œuvre un plan de discontinuité prévoyant, dès 2024, la cession d'activités — principalement de traction de trains de transport combiné (20 des 23 flux commerciaux exploités par Fret SNCF) — et d'actifs à des concurrents. Le plan prévoit également la reprise, à compter du 1er janvier 2025, des activités et actifs restants par deux nouvelles sociétés : Hexafret (entreprise ferroviaire employant environ 4 000 salariés) et Technis (entreprise de maintenance employant environ 500 salariés et propriétaire d'une dizaine d'ateliers). Ces deux sociétés font partie de Rail Logistics Europe, filiale du groupe SNCF dédiée au transport ferroviaire de marchandises, qui compte désormais six sociétés².

² Deux entreprises ferroviaires (Hexafret et Captrain), deux opérateurs de transport combiné (Naviland Cargo – qui opère sa propre traction – et VIIA pour les autoroutes ferroviaires), une entreprise de maintenance (Technis) et un commissionnaire de transport (Forwardis).

Le plan de discontinuité de Fret SNCF, qui repose sur la redistribution d'actifs ainsi que sur la cession d'environ 30 % des volumes transportés par Fret SNCF modifie en profondeur le paysage concurrentiel du transport combiné. En 2024, le marché de la traction de ces trains a atteint un niveau de déconcentration comparable à celui du train entier, traduisant une redistribution importante des volumes entre opérateurs. Cette concurrence accrue au sein du marché du transport combiné se reflète dans la commande des sillons auprès du gestionnaire d'infrastructure. En effet, sept opérateurs alternatifs de transport combiné sont à l'origine de réservations de sillons ferroviaires, pour un volume représentant 53 % des tonnes.km de l'activité de transport combiné en 2024, contre 46 % en 2022. En revanche, le plan de discontinuité n'a pas entraîné d'évolution comparable sur les segments du wagon isolé et de la traction des trains entiers, dont les structures de marché sont demeurées globalement inchangées.

2 Les conditions d'utilisation et l'état du réseau pénalisent la compétitivité du fret ferroviaire

2.1 Le fret ferroviaire est en concurrence avec les autres usages du réseau classique, qu'il s'agisse des circulations voyageurs, en fort développement, ou des travaux

L'activité ferroviaire de transport de marchandises se concentre géographiquement sur un nombre restreint d'axes de circulation. En 2024, 50 % des trains.km ont été opérés sur 9 % du réseau ferré national (RFN). Les axes reliant les pôles économiques français et européens sont les plus circulés, et se confondent avec les trois corridors européens³ traversant le territoire français⁴. Ces trois corridors concentrent la plupart des trafics, avec 77 % des trains.km et 79 % de l'activité en 2024. L'axe Luxembourg-Méditerranée connaît le plus grand nombre de circulations quotidiennes : la liaison Metz-Thionville apparaît notamment comme la plus fréquentée, avec 70 circulations quotidiennes de fret en moyenne. Plus au sud, l'axe rhodanien est fortement sollicité par l'activité de fret avec, en moyenne, 35 et 26 circulations quotidiennes, respectivement, sur les rives gauche et droite du Rhône entre Lyon et Avignon.

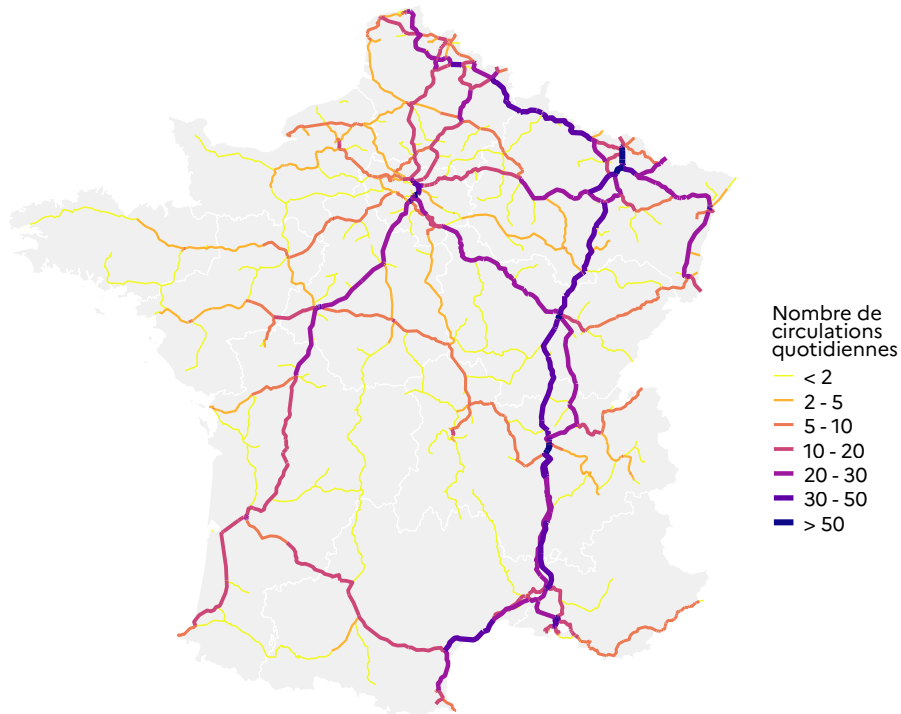


50 % des trains.km
ont été opérés
sur 9 % du RFN

³ Les corridors européens de fret ont été créés par le règlement (UE) 913/2010 du 22 septembre 2010 relatif au réseau ferroviaire européen pour un fret compétitif. Ils visent, pour un parcours donné, à fournir de bonnes conditions de circulation aux trains de fret et à leur permettre de passer facilement d'un réseau national à l'autre, grâce à l'utilisation de sillons ferroviaires dédiés.

⁴ La France est traversée par trois corridors : Mer du Nord-Méditerranée (corridor n° 2), Atlantique (corridor n° 4) et Méditerranée (corridor n° 6).

Figure 4 – Circulations quotidiennes de trains de fret en 2024
Source : ART d'après SNCF Réseau



Cette concentration implique une forte concurrence pour l'utilisation du réseau ferroviaire sur ces grands axes. Les services de fret partagent en effet des lignes classiques avec les services de transport de voyageurs, dont le volume s'est fortement accru : entre 2002 et 2024, les circulations de TER par kilomètre de ligne ont progressé de 73 %, tandis que celles du fret ont reculé de 56 %. De ce point de vue, le développement des services express régionaux métropolitains (SERM) peut représenter un risque supplémentaire pour le développement des services de transport de marchandises, comme relevé notamment dans les ateliers de la conférence « Ambition France Transport »⁵, en priorisant le développement et l'utilisation des infrastructures ferroviaires pour les activités de voyageurs.

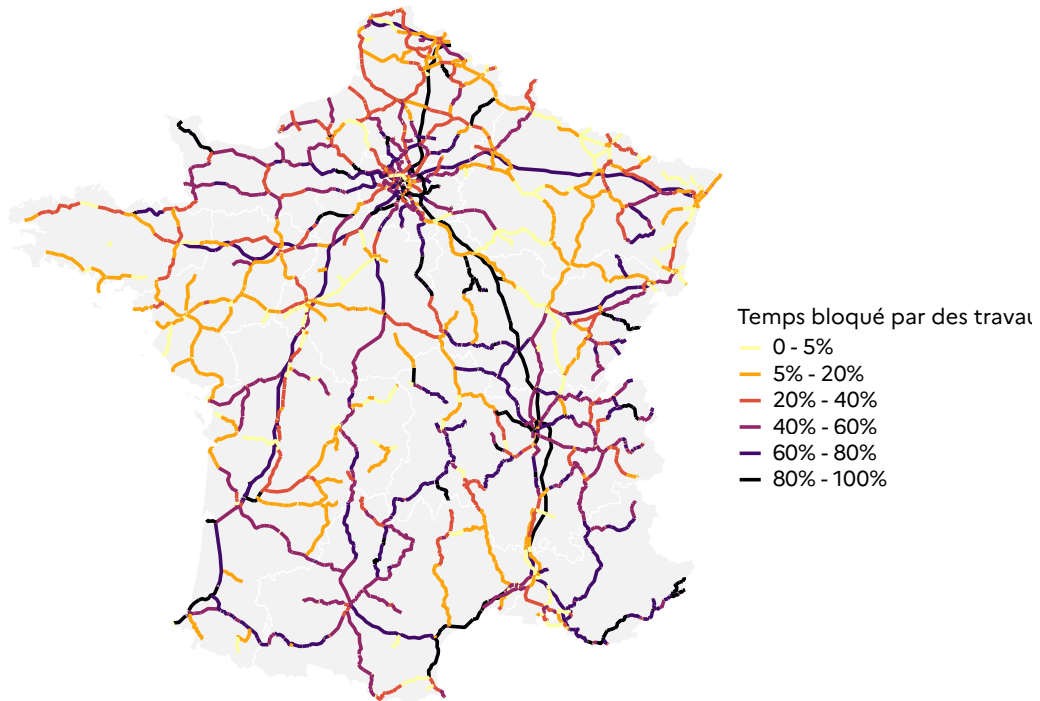
Il en résulte un enjeu majeur de conciliation entre l'essor des services voyageurs et la préservation de capacités ferroviaires suffisantes pour le fret, conformément aux exigences du règlement RTE-T⁶. Celui-ci impose en effet aux États membres de planifier et de développer les infrastructures ferroviaires en tenant compte des besoins du transport de marchandises, notamment sur les axes du réseau central, les liaisons transfrontalières et l'accès aux nœuds multimodaux, afin de garantir la coexistence des trafics voyageurs et fret.

Le fret ferroviaire est également en concurrence avec les travaux de maintenance et de développement de l'infrastructure. La nuit, les trains de fret se trouvent pénalisés par les capacités neutralisées pour la réalisation des travaux de régénération. En 2024, ces travaux ont représenté 29 % des heures.km d'indisponibilité globale du RFN pour la réservation de sillons entre minuit et 5h59 (contre 26 % en 2019). Il est à noter que les taux d'indisponibilité à la réservation sur les corridors fret en 2024 (25 % des heures.km sur la même plage horaire) sont très proches de ceux observés pour le reste du réseau.

⁵ La conférence « Ambition France Transports » a réuni, du 5 mai au 9 juillet 2025, près d'une soixantaine de personnalités représentatives du secteur des mobilités (parlementaires, fédérations professionnelles, fédérations d'usagers, experts des transports) pour mener une réflexion stratégique sur les besoins d'investissements dans les transports à moyen terme, leur priorisation et les leviers mobilisables pour les financer.

⁶ 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.

Figure 5 – Indisponibilité des lignes pour travaux en 2024
 Source : ART d'après SNCF Réseau (plan général des fenêtres, publié en 2023)

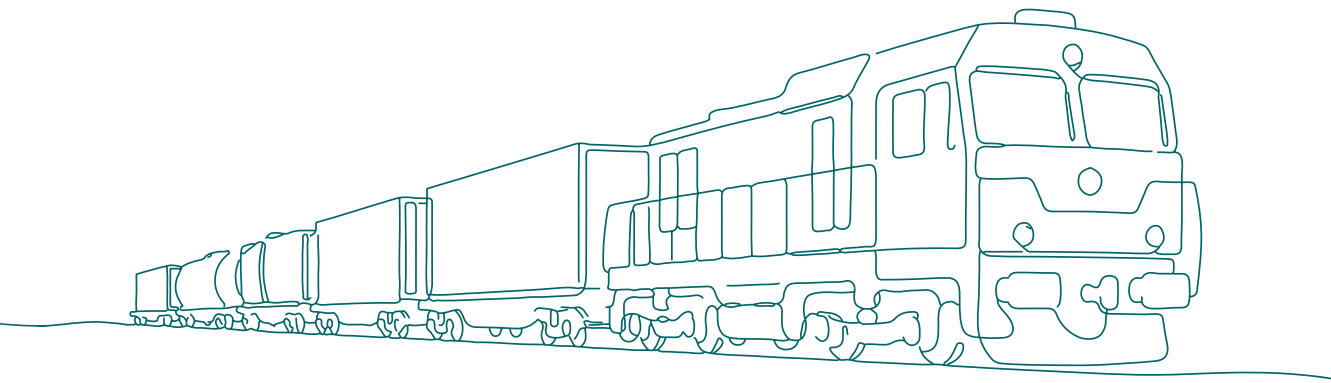


Il en résulte que les demandes de sillons pour le fret sont refusées, ou qu'elles sont acceptées avec des conditions qui les rendent moins attractives, notamment en termes de vitesse commerciale, de temps d'attente, d'horaires ou de trajets proposés.

2.2 Le développement du fret ferroviaire reste freiné par d'autres barrières, parmi lesquelles le vieillissement et l'insuffisante modernisation du réseau

Le développement du fret ferroviaire reste freiné par des contraintes réglementaires, technologiques et économiques, qui limitent l'interopérabilité et les gains de productivité. Des règles nationales de sécurité non harmonisées subsistent au niveau européen et continuent de peser sur l'exploitation des services de fret. Par ailleurs, le retard dans la normalisation de l'attelage automatique numérique⁷ des wagons limite les gains de productivité attendus, en particulier pour le segment du wagon isolé, dont l'exploitation repose sur des opérations complexes de tri et de desserte terminale. De même, si le développement des technologies bi-modes (i.e. électrique et thermique) constitue un levier d'amélioration de la productivité et de la résilience du fret ferroviaire, en permettant une plus grande souplesse d'exploitation sans nécessiter l'électrification complète des lignes, leur coût d'acquisition demeure particulièrement élevé et peut constituer un frein important à leur diffusion, en l'absence notamment de dispositifs de soutien dédiés. À ces contraintes s'ajoute plus largement le caractère fortement capitalistique de l'activité ferroviaire : l'acquisition d'une locomotive représente un investissement élevé, de l'ordre de cinq millions d'euros.

⁷ L'attelage automatique numérique, dénommé aussi couplage automatique numérique ou en anglais Digital Automatic Coupling (DAC), est un projet européen de recherche pour le développement et la construction d'un système d'attelage standard automatisé des trains de fret.



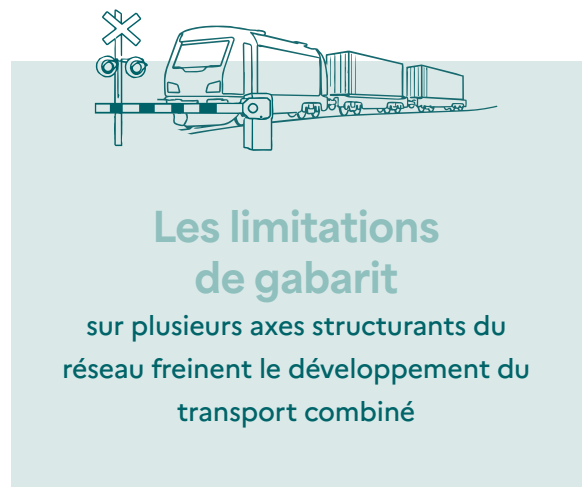
En outre, l'état et les caractéristiques de l'infrastructure constituent un frein majeur à la compétitivité et au développement du fret ferroviaire. Si le réseau principal est

maintenu en conditions opérationnelles, son vieillissement et son insuffisante modernisation⁸, ainsi que la concurrence croissante avec les autres usages du réseau, limitent les gains attendus en capacité, en fiabilité et en performance des circulations. La situation des lignes capillaires fret constitue un facteur de fragilité supplémentaire : leur financement reposant largement sur les collectivités territoriales et les chargeurs, leur pérennité et leur niveau de service peuvent s'en trouver dégradés, limitant le développement de nouveaux trafics, en particulier de proximité. Les acteurs du secteur soulignent également les enjeux spécifiques d'accès auxquels demeure

confronté le transport combiné, notamment en matière d'accès aux terminaux les plus sollicités et de délais de développement de nouvelles capacités terminales. Par ailleurs, le maintien en condition opérationnelle des installations terminales embranchées (ITE) et de leurs voies d'approche constitue un enjeu identifié par la stratégie nationale pour le développement du fret ferroviaire de 2021, afin de préserver l'accès ferroviaire direct aux sites industriels et limiter les ruptures de charge. Enfin, les limitations de gabarit sur plusieurs axes structurants du réseau freinent le développement du transport combiné rail-route, en empêchant la circulation de convois au gabarit P400⁹, devenus essentiels au transport de semi-remorques de grand volume.

Le manque d'attractivité économique du fret ferroviaire ne résulte pas d'un niveau excessif des redevances d'accès à l'infrastructure. Non seulement le niveau de ces redevances n'excède pas le coût directement imputable mais

les services de transport de marchandises bénéficient d'un cadre tarifaire fortement soutenu par la puissance publique. Ainsi, les redevances visant à couvrir les coûts directement imputables à l'exploitation du service font l'objet d'une prise en charge partielle par l'État au travers de la « compensation fret », à laquelle s'ajoutent les aides à l'exploitation du wagon isolé et du transport combiné. Ces dispositifs représentent chaque année un soutien public significatif¹⁰ et constituent aujourd'hui un élément structurant de l'équilibre économique du secteur¹¹. Dans ce cadre, les péages effectivement acquittés par les entreprises ferroviaires de fret se situent dans la moyenne des pays européens. Ainsi, en 2024, les redevances dues pour la circulation d'un train de transport de marchandises étaient de 1,70 € par train-kilomètre en France, soit un niveau comparable à celui observé dans les pays voisins.



⁸ Notamment s'agissant du déploiement de l'ERTMS et de la CCR, dont le déploiement limité freine également le développement du transport ferroviaire de voyageurs.

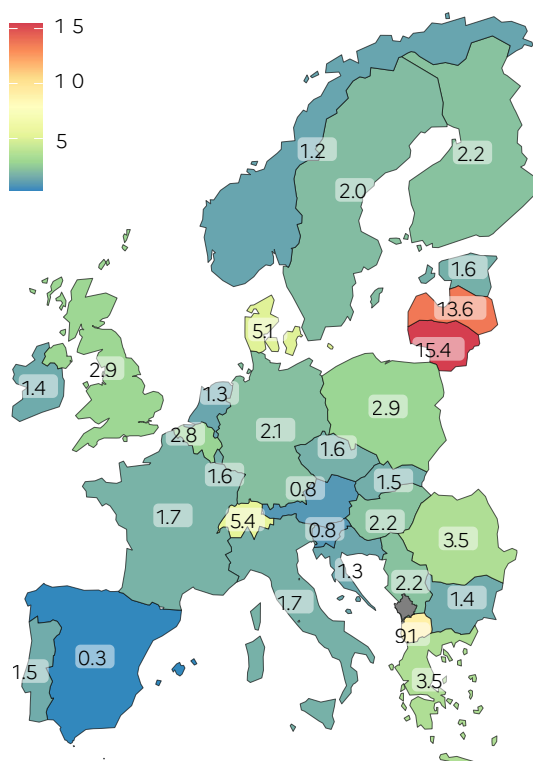
⁹ Le gabarit P400 désigne un standard d'infrastructure ferroviaire permettant le transport de semi-remorques routières de grand volume sur wagons, notamment dans le cadre du transport combiné rail-route. Il correspond à la circulation de remorques d'une hauteur d'environ 4 mètres au-dessus du rail (soit environ 4,00 m), ce qui nécessite des infrastructures adaptées (tunnels, ponts, caténaies).

¹⁰ Les aides publiques consacrées au fret représentent un montant budgétaire total d'environ 370 millions d'euros en 2025, selon les ministères de l'économie et des transports.

¹¹ Les subventions d'exploitation représentent en moyenne environ 5 % des produits d'exploitation des entreprises ferroviaires de fret. Par ailleurs, en l'absence d'aides publiques aux péages, les redevances d'infrastructure représenteraient plus de 15 % des recettes des opérateurs, contre environ 5 % actuellement.

Figure 6 – Péages acquittés par les entreprises ferroviaires de fret par train.km et par activité en 2024

Source : IRG Rail



3. Le développement du fret ferroviaire suppose une amélioration de sa compétitivité hors prix

Dans le cadre d'avis¹², d'études ou de décisions de règlement de différends¹³, l'Autorité a adressé des recommandations et des injonctions à SNCF Réseau contribuant à renforcer l'attractivité du fret ferroviaire et, partant, à favoriser le report depuis le mode routier. Elle a également produit des constats chiffrés qui mettent en évidence des opportunités d'investissement particulièrement favorables au transport ferroviaire de marchandises.

¹² Voir, notamment, l'avis n° 2023-010 du 9 février 2023 relatif au document de référence du réseau ferré national (DRR) pour l'horaire de service 2024

¹³ Voir, notamment, la décision n° 2022-059 du 28 juillet 2022 portant règlement des différends opposant Captrain France, T3M, Europorte France et Régiorail à SNCF Réseau concernant les procédures en lien avec l'allocation des sillons, l'encadrement et l'utilisation des capacités d'infrastructure réservées pour les travaux et les principes et procédures d'indemnisation.

Les recommandations et les injonctions de l’Autorité, qui visent à améliorer les conditions d’accès au réseau des entreprises de fret ferroviaire, se concentrent sur trois problématiques :

- ▶ les procédures d’allocation des sillons : l’Autorité a recommandé à SNCF Réseau de tenir davantage compte des spécificités et des besoins du fret ferroviaire dans l’allocation des sillons en privilégiant, lorsque c’est pertinent, certaines plages horaires pour leurs circulations. Cette réflexion s’inscrit dans le cadre d’un travail déjà engagé avec les acteurs du secteur, notamment dans le cadre des plateformes services-infrastructures¹⁴, et qui a vocation à être amplifié ;
- ▶ l’encadrement et l’utilisation des capacités de l’infrastructure réservées par SNCF Réseau pour la réalisation de travaux : l’Autorité estime indispensable que SNCF Réseau amplifie ses efforts en matière de concertation et d’information et s’engage à maîtriser les impacts de la programmation des travaux sur la capacité offerte pour les circulations commerciales. À cet égard, l’État compense SNCF Réseau, au travers du programme de sécurisation des sillons fret mis en œuvre depuis 2021¹⁵, le surcoût lié à la modification des plages-travaux de certains chantiers sélectionnés afin qu’ils affectent moins fortement les circulations de trains de fret. Selon la DGITM, le programme a permis de sauvegarder de l’ordre de 4 000 à 5 000 sillons-jours fret par an et près de 14 000 sillons-jours pour la seule année 2025.

L’Autorité a par ailleurs enjoint à SNCF Réseau de mettre en place un mécanisme incitatif pénalisant l’absence d’utilisation effective de sillons initialement réservés pour la réalisation de travaux et non restitués, aux dépens des objectifs d’usage optimal du réseau. Ce mécanisme, mis en œuvre à compter de l’horaire de service 2024, a fait l’objet d’une première application que l’Autorité a jugée satisfaisante et déjà incitative¹⁶, avec une amélioration du taux d’utilisation des capacités-travaux ; il a été étendu en 2025 à l’ensemble du territoire et doit encore être consolidé et élargi afin d’en renforcer la cohérence et l’efficacité ;

- ▶ la gestion des gabarits par SNCF Réseau, en particulier s’agissant de services d’autoroutes ferroviaires et de transport combiné rail-route. En effet, ces derniers rencontrent encore deux freins majeurs au développement de leur activité :
 - un déficit d’information formalisée et de transparence sur le gabarit de l’infrastructure dont SNCF Réseau a la charge. L’Autorité recommande ainsi la publication d’une cartographie des itinéraires aptes au passage de conteneurs et de remorques utilisés pour le transport combiné ;
 - un problème d’adaptation du gabarit de l’infrastructure aux dimensions spécifiques des convois de fret ferroviaire. L’Autorité considère que SNCF Réseau pourrait garantir une meilleure performance du réseau en mettant en œuvre les actions prévues par la Stratégie nationale pour le développement du fret ferroviaire¹⁷.

¹⁴ Les plateformes services-infrastructures sont les plateformes de concertation des plans d’exploitation émergents (PEE) et des plans d’exploitation de référence (PER), qui sont des outils de construction et de représentation de l’offre de circulation utilisés en amont de l’attribution des sillons.

¹⁵ Ce programme, mis en œuvre depuis 2021 dans le cadre du plan de relance, bénéficie d’une enveloppe globale de 210 M€. Il devrait s’achever avec la consommation de l’enveloppe, probablement en 2027.

¹⁶ Avis n° 2026-011 du 10 février 2026 relatif au DRR pour l’horaire de service 2026 modifié et 2027.

¹⁷ https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/210909_Strategie_developpement_fret_ferroviaire.pdf



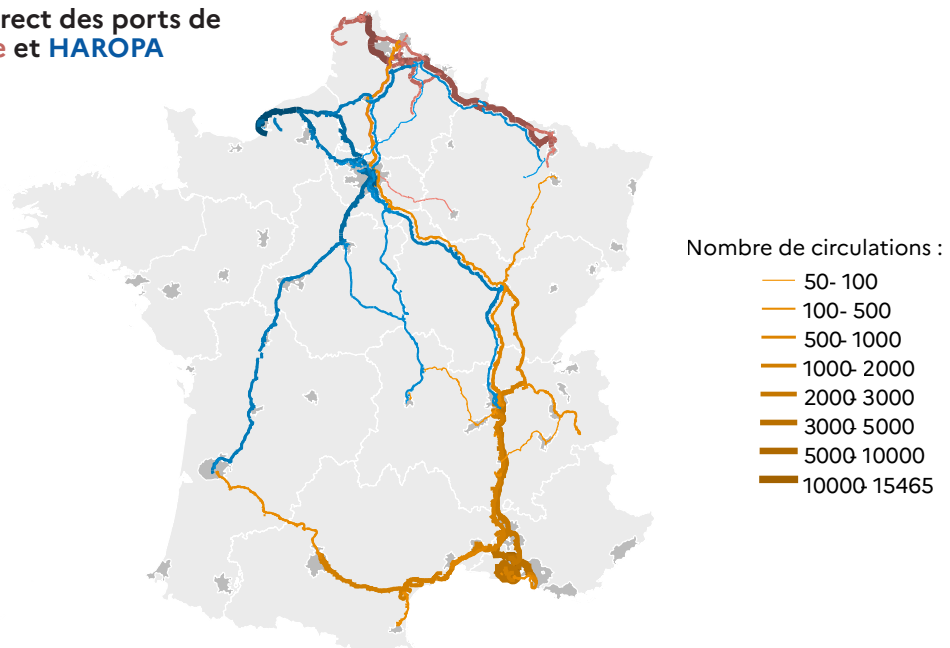
L'Autorité recommande ainsi :

- › **D'adapter les procédures d'allocation des sillons afin de mieux intégrer les besoins spécifiques du fret ferroviaire** en privilégiant, lorsque c'est pertinent, des plages horaires dédiées et attractives, et en associant plus étroitement les parties prenantes aux démarches de planification.
- › **De mieux encadrer l'utilisation des capacités réservées aux travaux,** en renforçant la concertation et la transparence sur leur programmation.
- › **De publier une cartographie des itinéraires aptes au passage des conteneurs et des remorques utilisés pour le transport combiné.**
- › **De renforcer l'adaptation du gabarit de l'infrastructure aux dimensions actuelles et futures des convois de fret ferroviaire,** en mettant pleinement en œuvre les actions prévues par la Stratégie nationale pour le développement du fret ferroviaire.

Au-delà, il paraît opportun de cibler les investissements sur les segments de marché où le mode ferroviaire peut faire valoir ses avantages compétitifs. Ainsi, les flux internationaux parcourant de longues distances, les trafics ayant pour origine ou destination les grands ports maritimes (qui représentent 19 % des tonnes.km brutes) ainsi que le transport combiné rail-route, qui exploite la complémentarité entre les modes, offrent des opportunités privilégiées de développement pour le fret ferroviaire.

Figure 7 – Hinterland ferroviaire direct des trois grandes portes d'entrée maritimes métropolitaines
 Source : ART d'après SNCF Réseau

Hinterland ferroviaire direct des ports de Marseille-fos, Dunkerque et HAROPA



Enfin, l'éboulement survenu le 27 août 2023 en vallée de la Maurienne, qui a entraîné la fermeture de la principale liaison ferroviaire avec l'Italie, souligne l'importance des investissements de renouvellement, de développement et d'adaptation de l'infrastructure afin de garantir la continuité et la fiabilité des chaînes logistiques ferroviaires, plus sensibles que les services voyageurs aux ruptures prolongées d'itinéraires. Dans un contexte de changement climatique, l'augmentation prévisible de la fréquence et de l'intensité des aléas pourrait ainsi compromettre durablement la compétitivité du fret ferroviaire, les premières évaluations de SNCF Réseau¹⁸ faisant état d'un risque de multiplication par plus de deux des irrégularités à l'horizon 2050.

4 Renforcer la transparence de l'offre sur les installations de service et adapter le cadre réglementaire applicable à ces installations

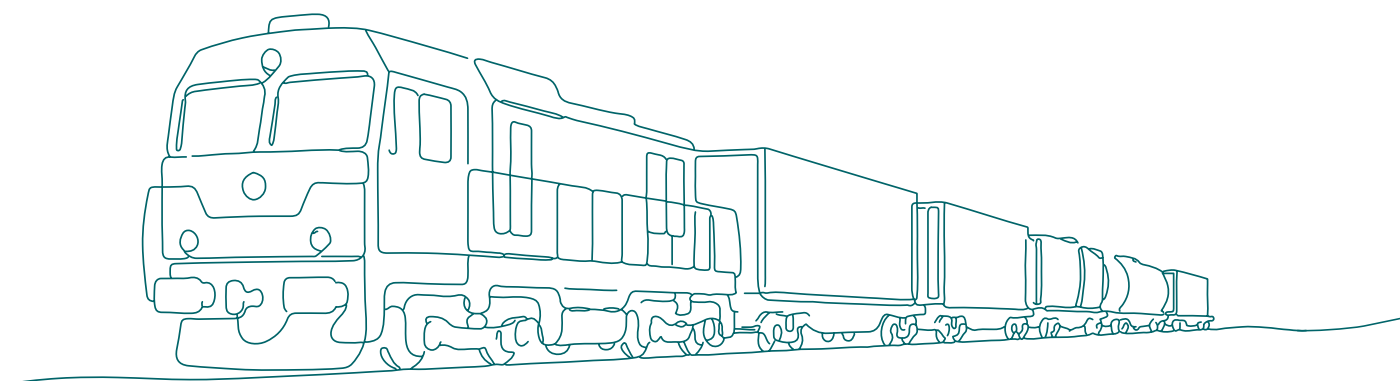
4.1 La transparence de l'offre des installations de service nécessite une uniformisation des prestations et une meilleure information des utilisateurs

La transparence des informations relatives aux installations de service est une condition essentielle à une concurrence équitable et au développement du fret ferroviaire. C'est pourquoi la directive 2012/34/UE et ses textes de transposition, ainsi que le règlement d'exécution (UE) n° 2017/2177, imposent aux exploitants d'installations de service et aux gestionnaires d'infrastructure de garantir un accès équitable, non discriminatoire et transparent aux installations et aux services associés, notamment par la publication, dans le document de référence du réseau ou via des supports accessibles, d'informations détaillées sur les conditions d'accès, les prestations proposées et les tarifs applicables.

Ces obligations visent à permettre aux entreprises ferroviaires et aux chargeurs d'identifier clairement les solutions logistiques disponibles. Les installations de service – telles que les terminaux de marchandises et les sites de tri à la gravité – constituent en effet des maillons indispensables de la chaîne logistique ferroviaire : leur visibilité et la clarté de leurs modalités d'accès conditionnent directement la capacité du fret ferroviaire à se développer sur le réseau ferré national.

Or, l'information relative à ces installations, à leurs prestations et à leurs tarifs demeure aujourd'hui largement lacunaire, hétérogène et dispersée, limitant la visibilité des solutions ferroviaires pour les chargeurs et réduisant l'attractivité du rail face au transport routier. Les constats opérés par l'Autorité mettent en évidence un niveau de mise en œuvre encore insuffisant des exigences de publicité et de transparence : le recensement des installations de service demeure incomplet et, pour les installations identifiées, peu d'exploitants publient des offres d'accès complètes et conformes, tandis que les informations disponibles restent difficilement comparables. Il en résulte un manque de transparence structurel qui freine l'entrée de nouveaux opérateurs et le développement du fret ferroviaire, en particulier du transport combiné.

¹⁸ Rapport de la Cour des comptes sur « L'adaptation du réseau ferroviaire national au changement climatique »



Dans ce contexte, l'Autorité recommande à SNCF Réseau et aux exploitants d'installations de service un renforcement substantiel de la transparence des offres de prestations dans les installations de service, fondé sur trois leviers complémentaires : (i) la cartographie exhaustive et actualisée des installations raccordées au réseau ferré national, (ii) la publication en ligne d'offres d'accès complètes par l'ensemble des exploitants et (iii) la standardisation des formats de description des prestations et des tarifs, au moyen de formats de description communs permettant d'harmoniser et de rendre comparables les offres des différents exploitants. Afin d'en assurer l'effectivité, l'Autorité mènera, au cours des années 2026-2027, une campagne de contrôle de la mise en conformité des offres des exploitants d'installations de service, conformément aux obligations qui leur incombent.



L'Autorité recommande ainsi :

Aux exploitants de terminaux de transport combiné : de publier une offre complète recensant (i) la liste des installations et des services associés ainsi que (ii) les tarifs d'accès à ces installations et des prestations qui y sont fournies.

Aux exploitants d'installations de service : de renseigner l'ensemble des offres dans le *Rail Facilities Portal*, afin d'en garantir la visibilité et l'accessibilité à l'échelle européenne.

Aux gestionnaires d'infrastructure et aux exploitants d'installations de service : de travailler à la standardisation des descriptions des installations et des prestations associées afin de renforcer la transparence et faciliter la comparaison entre les offres des différents exploitants d'installations de service.

4.2 L'évolution du marché de la maintenance fret justifie un allègement du cadre de régulation

Comme indiqué dans le cadre du chapitre 2 du présent rapport, le cadre de régulation applicable aux installations de service pourrait aujourd'hui être ajusté afin de garantir une action régulatoire proportionnée à l'intensité concurrentielle propre à chaque segment de marché. L'évolution récente de la situation de Fret SNCF, avec le plan de discontinuité, mais aussi l'émergence d'une concurrence plus affirmée, tant sur le marché des activités de transport que sur celui de la maintenance et de la mise à disposition de matériels roulants, conduisent en effet à s'interroger sur la pertinence des modalités actuelles de régulation des activités de maintenance fret, qui reposent sur un contrôle tarifaire *ex ante* systématique, historiquement justifié par la position dominante de l'opérateur historique.

Dans ce contexte, une adaptation du niveau d'intervention du régulateur apparaît nécessaire sur le segment du fret. La mise en place d'une régulation dont l'intensité est adaptée au degré de concurrence effectivement observé permettrait de réserver la régulation tarifaire *ex ante* aux seules installations présentant un pouvoir de marché avéré¹⁹, tout en allégeant les obligations pesant sur les segments devenus concurrentiels. Appliquée au marché des ateliers de maintenance du fret ferroviaire, dont la situation est largement concurrentielle et reste fragile économiquement, cette logique conduirait à lever la régulation tarifaire *ex ante*, y compris l'examen préalable des documents de référence de maintenance, tout en maintenant l'ensemble des pouvoirs de contrôle *ex post* de l'Autorité.



¹⁹ Le pouvoir de marché d'une installation de service peut résulter notamment de sa situation géographique stratégique, de la rareté ou de la difficulté de duplication de l'infrastructure, ou encore de la nature des prestations techniques fournies, qui peuvent être indispensables à l'exploitation des services ferroviaires. Dans ces situations, l'installation peut constituer une « facilité essentielle » pour les entreprises ferroviaires souhaitant accéder au marché.

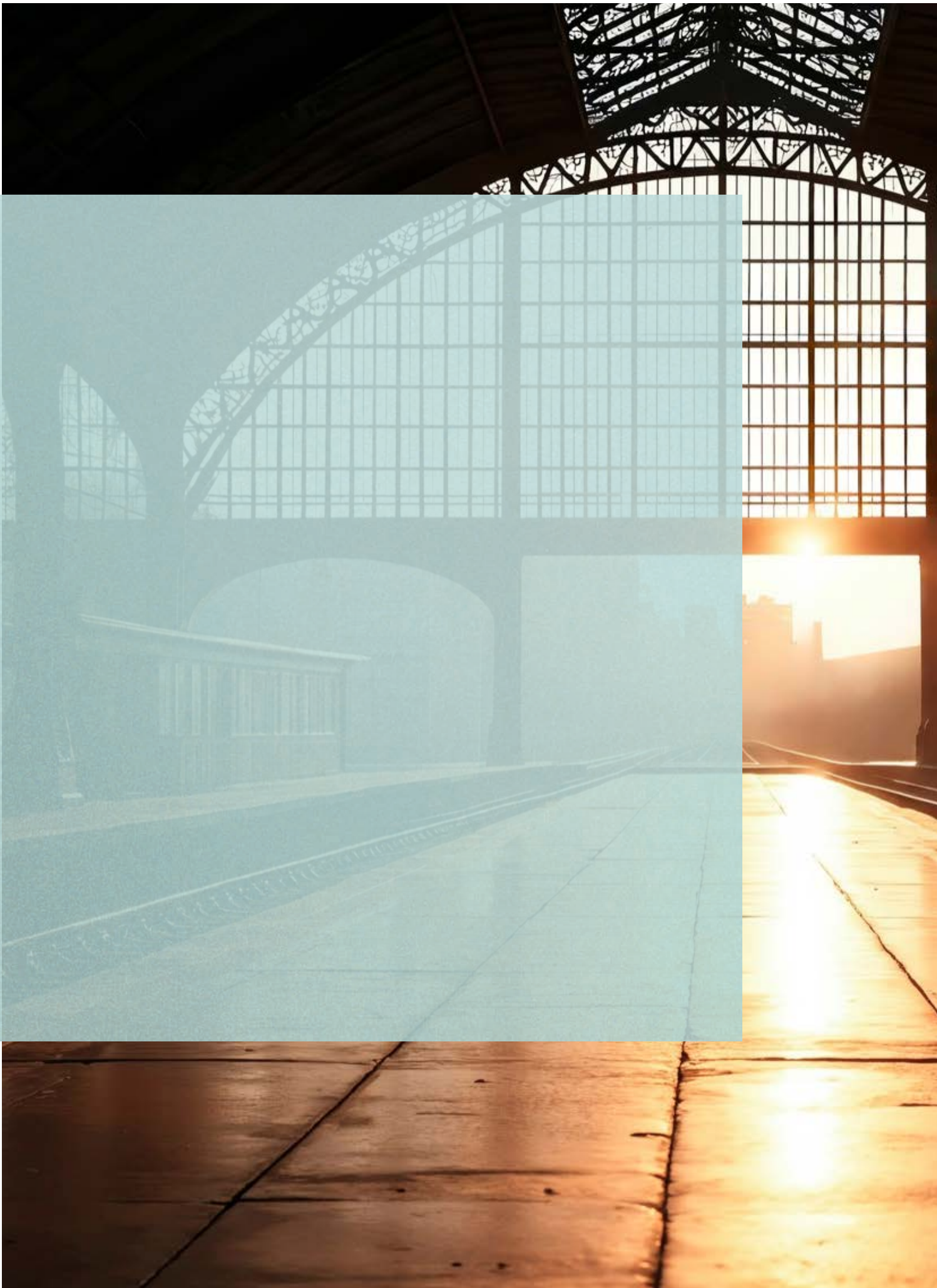
5 Recommandations à court (CT) et moyen terme (MT)

A4 › Rendre le réseau plus attractif pour le développement du fret ferroviaire

| N° | Recommandation | Destinataire(s) | Échéance |
|-----|---|-----------------|----------|
| 7.1 | Adapter les procédures d'allocation des sillons afin de mieux intégrer les besoins spécifiques du fret ferroviaire en privilégiant, lorsque c'est pertinent, des plages horaires dédiées et attractives, et en associant plus étroitement les parties prenantes aux démarches de planification. | SNCF Réseau | CT |
| 7.2 | Mieux encadrer l'utilisation des capacités réservées aux travaux, en renforçant la concertation et la transparence sur leur programmation. | SNCF Réseau | CT |
| 7.3 | Publier une cartographie des itinéraires aptes au passage des conteneurs et des remorques utilisés pour le transport combiné. | SNCF Réseau | CT |
| 7.4 | Renforcer l'adaptation du gabarit de l'infrastructure aux dimensions actuelles et futures des convois de fret ferroviaire, en mettant pleinement en œuvre les actions prévues par la <i>Stratégie nationale pour le développement du fret ferroviaire</i> . | SNCF Réseau | MT |

A3 › Renforcer l'accès aux installations de service existantes et favoriser la création de nouvelles installations

| N° | Recommandation | Destinataire(s) | Échéance |
|-----|--|--|----------|
| 7.5 | Publier une offre complète recensant (i) la liste des installations et des services associés et (ii) les tarifs d'accès à ces installations et des prestations qui y sont fournies. À cet égard, l'Autorité entamera, au cours de l'année 2026, une campagne de contrôle de la mise en conformité des offres des exploitants des installations de service. | Exploitants de terminaux de transport combiné | CT |
| 7.6 | Renseigner l'ensemble des offres dans le Rail Facilities Portal, afin d'en garantir la visibilité et l'accessibilité à l'échelle européenne. | Exploitants d'installations de service | CT |
| 7.7 | Travailler conjointement à la standardisation des descriptions des installations et des prestations associées afin de renforcer la transparence et faciliter la comparaison entre les offres des différents exploitants d'installations de service. | Gestionnaires d'infrastructure et exploitants d'installations de service | MT |





Directeur de la publication : Thierry Guimbaud

Pilotage et coordination : Jordan Cartier, Gaëlle Nguyen, Jérémie Buton

Auteurs et contributeurs : Antoine Beaughon, Julien Berthoumieu, Olivier Chalmeau, Yann Cherrière, Elisabeth Cotte, Julien Coulier, Fabien Couly, Arnaud Cuisson, Marie Duval, Rodrigo Farfan, Benoît Feroldi, François Fourmeaux, Sandy Fréret, Tilde Fusco, Marie Gaigne, Aude Géniaux, Bénédicte Grange, Alix de Guerre, Victoire Guiraud, Jérémy Hadjadj, Claudia Judith, Cyril de Lagarde, Anh Laï, Chloé Le Berre, Roxane Leclercq, Fabrice Lecussan, Laetitia Lux, Anthony Martin, Elisabeth Montero, Benjamin Mortet, François Pleven, Timothée Rigagneau, Amal Teguig, Léa Vannier, Toni Vialette, Fabien Yao, Yassin Zarrouk

Crédits photos : service communication ART, Adobe Stock, Freepik

Conception-création : Agence Enotikom - www.enotikom.fr

Dépôt légal : Juin 2026

ISSN : En cours

L'édition 2026 de l'étude sur l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs et de fret est consultable en version numérique sur le site autorite-transport.fr

2026



Immeuble Nord Pont
11 Place des 5 Martyrs du
Lycée Buffon
75014 PARIS - 14 France

autorite-transport.fr

Autorité
DE RÉGULATION
DES TRANSPORTS

