

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.

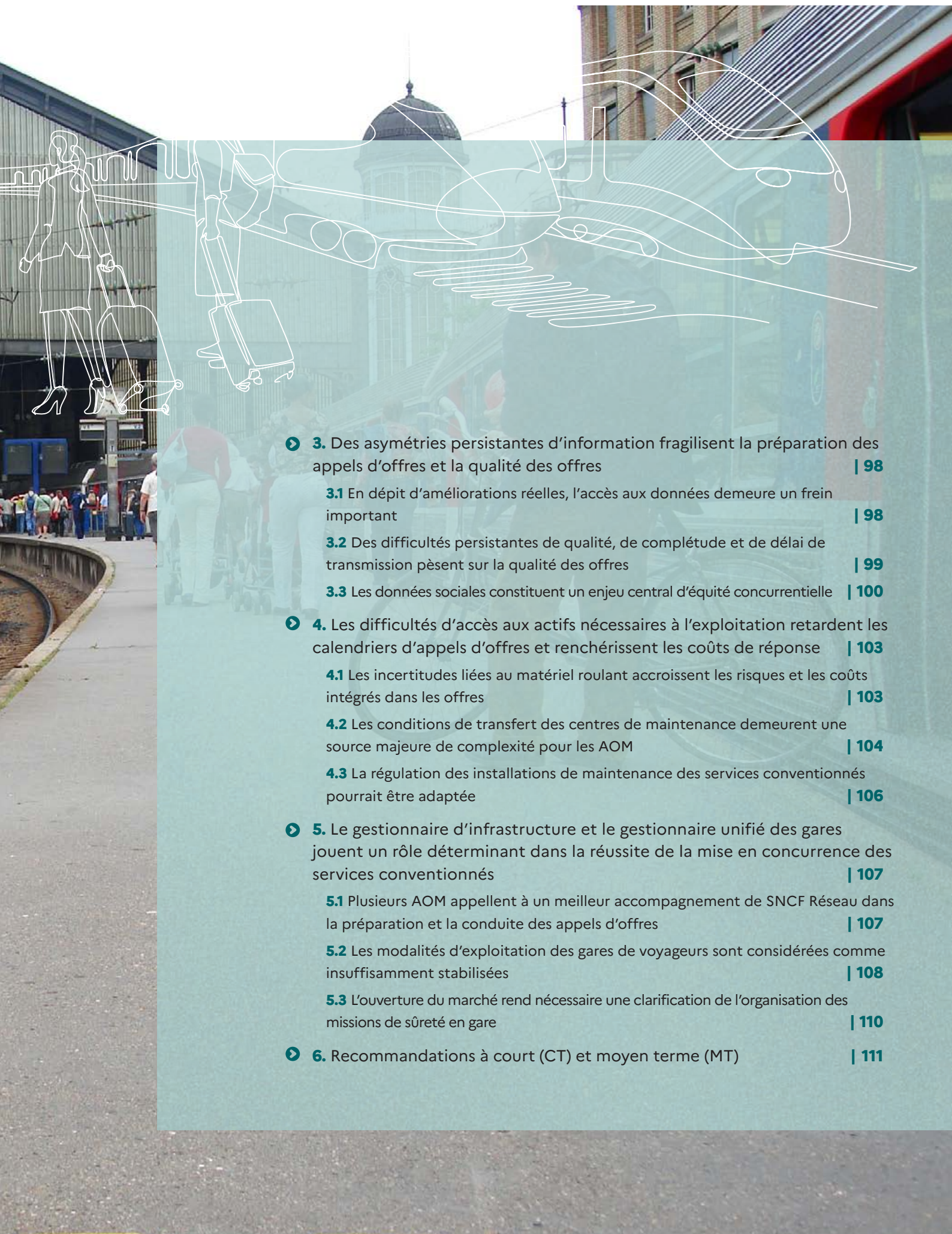
03

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

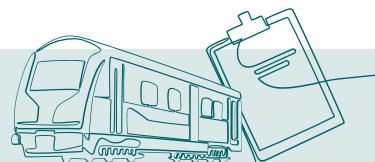
 - 4.1** Les incertitudes liées au matériel roulant accroissent les risques et les coûts intégrés dans les offres | 103
 - 4.2** Les conditions de transfert des centres de maintenance demeurent une source majeure de complexité pour les AOM | 104
 - 4.3** La régulation des installations de maintenance 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.

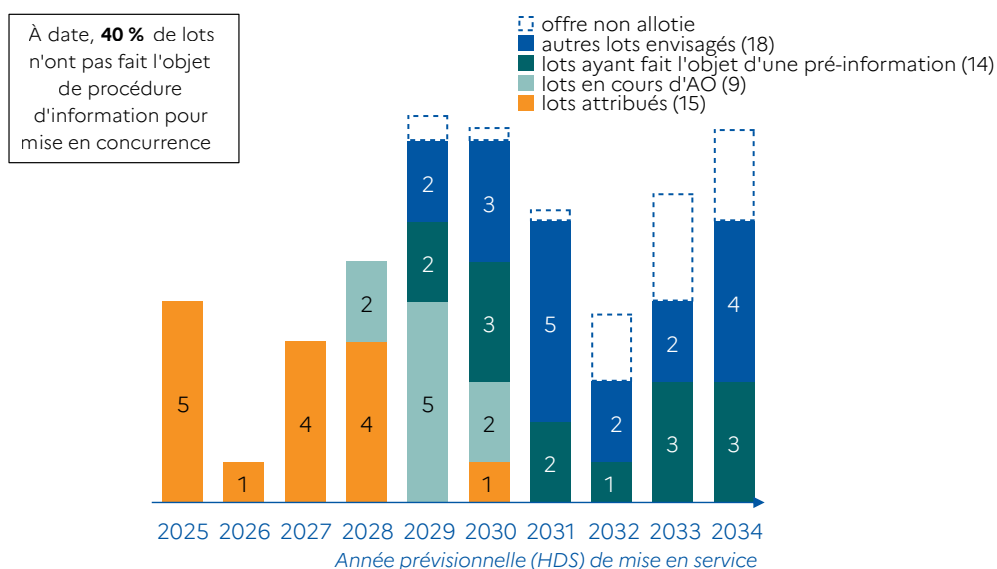
Même si la plupart des AOM apparaissent aujourd'hui pleinement mobilisées, le volume de procédures à venir fera inévitablement naître une congestion à moyen terme. Près d'une quarantaine de mises en concurrence restent à conduire d'ici à 2033 afin de respecter l'échéance réglementaire de l'ouverture 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.

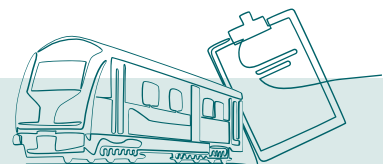
La préservation de l'intensité concurrentielle suppose donc d'anticiper, dès à présent, les effets du pic d'activité attendu entre 2027 et 2031. La simultanéité croissante des procédures fragilise la participation effective des nouveaux entrants et tend, mécaniquement, à conforter la position de l'opérateur 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 la 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.

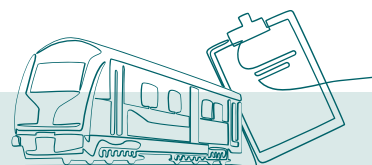


Les recommandations formulées ci-après distinguent deux niveaux d'action complémentaires : individuel (mention « Recommandation individuelle ») et collectif (mention « Recommandation collective »). À titre individuel, chaque AOM dispose de leviers pour améliorer l'attractivité de sa procédure. Toutefois, 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.

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.



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

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.

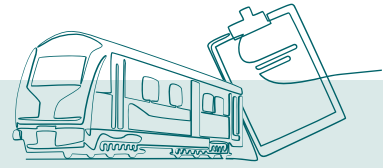
L'inflation documentaire et la complexité des mémoires en réponse alourdissent excessivement la charge des candidats. La volumétrie des DCE et des réponses attendues varie fortement selon les régions et renchérit l'ingénierie d'offre. Lors d'une récente audition au Sénat, Transdev a par exemple indiqué 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 constituent 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 indemnisations 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 indemnisations 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 indemnisations 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 indemnisation proportionnée au coût moyen d'une offre renforce l'intensité concurrentielle et traduit une volonté effective de mise en concurrence.

Le coût budgétaire des indemnisations 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 indemnisations 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)

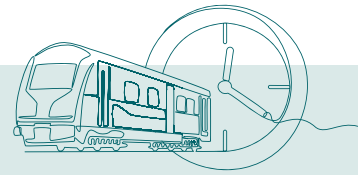
L'Autorité recommande aux autorités organisatrices de porter l'attention qu'elle mérite à la définition des niveaux et des modalités d'indemnisation, et d'aborder ce sujet de manière coordonnée.

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.

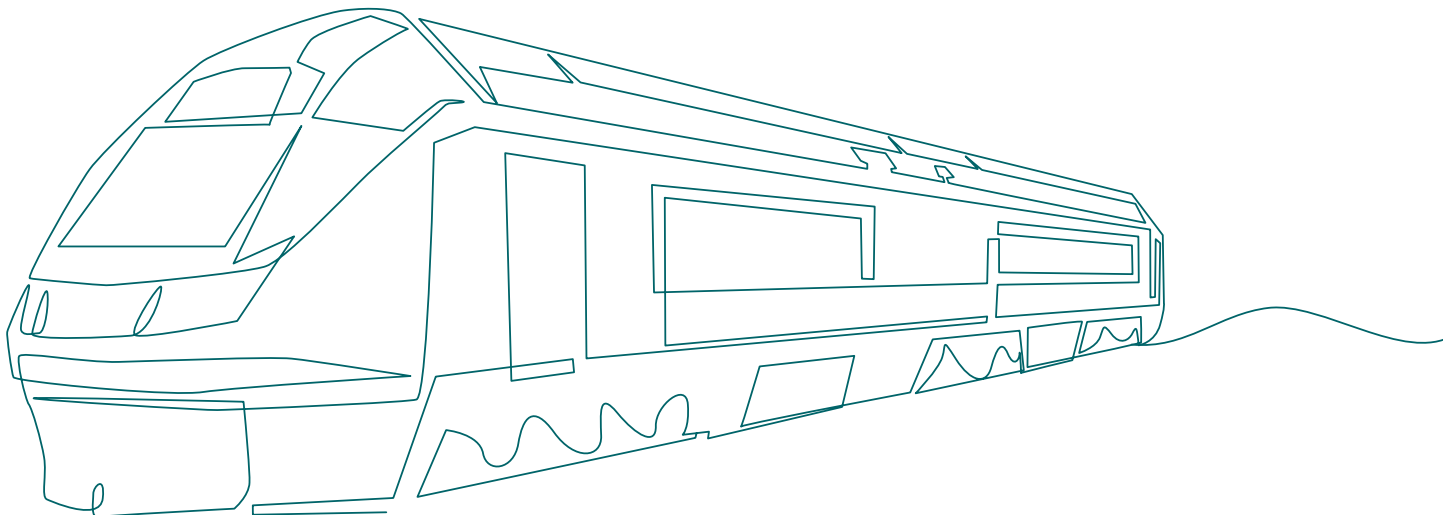
Sur le fond, les AOM sont invitées à calibrer ces montants en cohérence avec la charge de travail effectivement demandée aux candidats et à examiner l'opportunité de s'inspirer de certaines bonnes pratiques. À cet égard, il pourrait être envisagé de ne pas concentrer l'indemnisation au seul stade de 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 préexploitation. 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

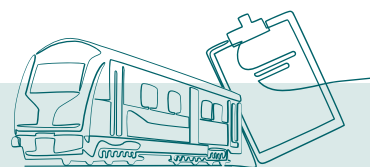
3 Des asymétries persistantes d'information fragilisent la préparation des appels d'offres et la qualité des offres

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.



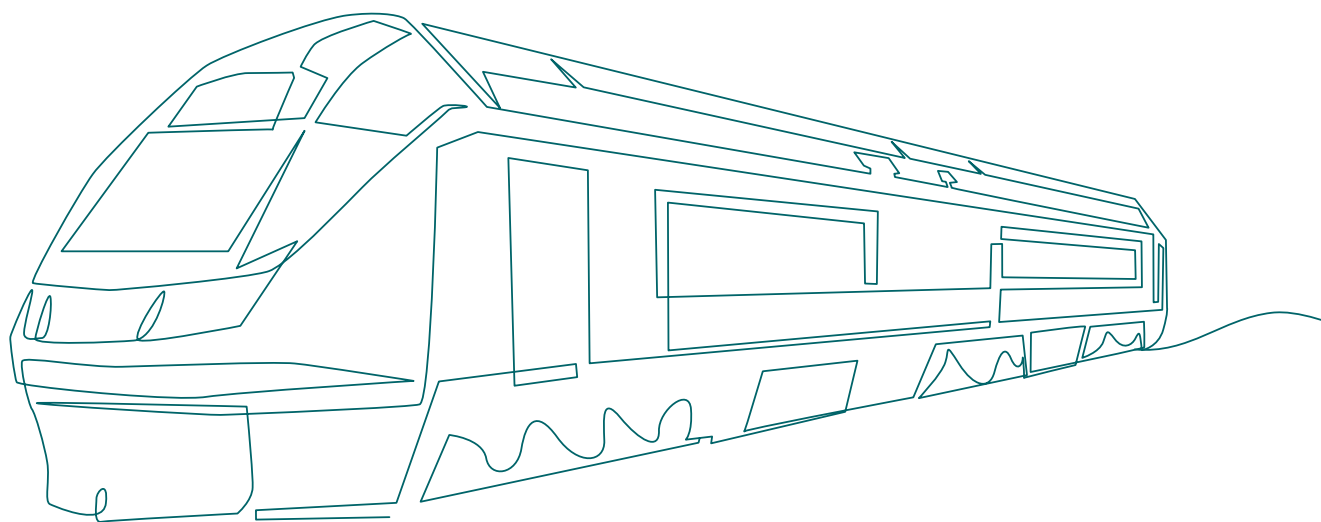
Près de la moitié des AOM estiment que des avancées notables ont été réalisées depuis 2022 en matière d'accès aux données, mais de **nombreuses difficultés persistent**



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

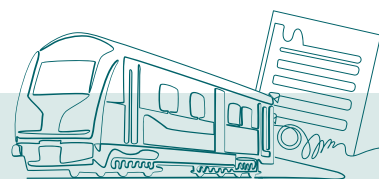
L'insuffisance des données sociales constitue, selon les entreprises ferroviaires auditionnées, le principal facteur d'asymétrie d'information pesant sur la préparation des offres. Les informations nécessaires à l'évaluation de la masse salariale des personnes susceptibles d'être transférées (rémunérations 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.

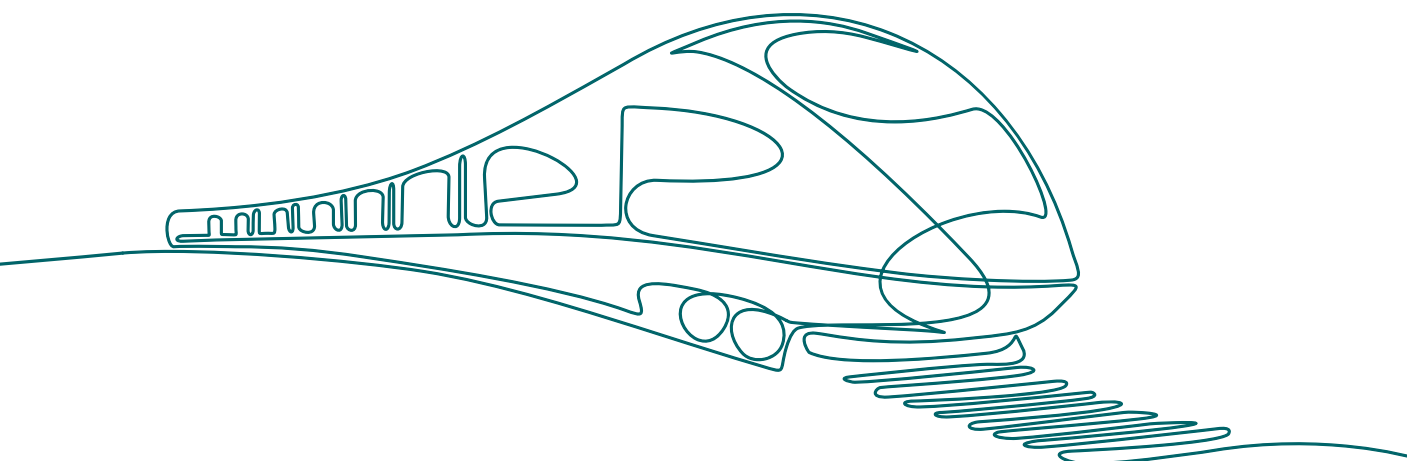
Les AOM soulignent toutefois plusieurs difficultés :

- **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 :

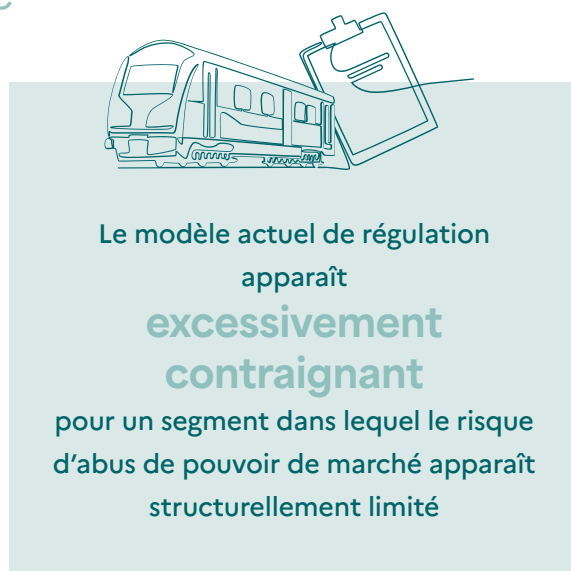
- d'une part, l'accès à ces ateliers devrait concerner, après la fin de l'ouverture du marché des services conventionnés, quasi-exclusivement les flottes conventionnées de l'autorité organisatrice concernée ;

- 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.



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.

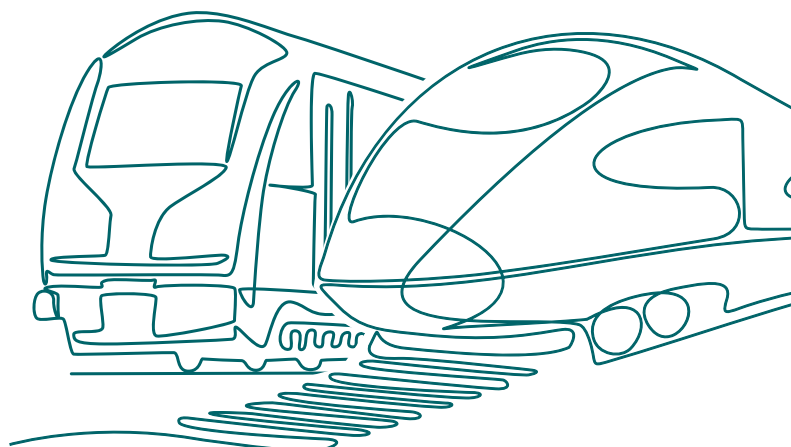
6 Recommandations à court (CT) et moyen terme (MT)

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

