

**Contribution de l'UTP sur les aspects « techniques »  
de  
l'expérimentation de la concurrence  
des services ferroviaires régionaux**

**09 septembre 2009**

5-7, rue d'Aumale  
75009 Paris  
Tél. +33 (0)1 48 74 63 51  
Fax +33 (0)1 40 16 11 72  
[www.utp.fr](http://www.utp.fr)  
SIRET 784 408 643 00012 – APE 9411Z





Suite au rapport du Sénateur Haenel : « l'acte II de la décentralisation des transports ferroviaires », qui proposait la mise en place d'une expérimentation de la concurrence des services ferroviaires régionaux, l'UTP a mis en place depuis janvier 2009, un groupe de travail chargé d'aborder les principales problématiques que pourraient générer une telle expérimentation.

**L'UTP a ainsi travaillé sur les principaux enjeux sociaux et « techniques » de l'expérimentation de la concurrence**, tels que la dévolution du matériel roulant et sa maintenance, les gares/équipements et infrastructures, les différents contrats et la répartition des recettes.

L'actualité de la question de l'expérimentation a conduit Dominique Bussereau, Secrétaire d'Etat aux Transports à mettre en place en avril 2009, un **Comité des parties prenantes**, présidé par le Sénateur Grignon, qui devra remettre un rapport d'ici juin 2010 sur les questions sociales et techniques.

L'UTP participe activement à ce Comité qui jusqu'à présent a principalement abordé les aspects sociaux de l'expérimentation.

Alors qu'à compter du 13 décembre 2009, les lignes ferroviaires internationales de voyageurs seront ouvertes à la concurrence en France, en « open access », il est important de préciser que c'est une **concurrence régulée** qui s'appliquera pour les services ferroviaires régionaux : à savoir une concurrence pour le marché et non sur le marché, l'ouverture du marché se faisant par le biais d'appels d'offres, à l'instar de ce qui existe déjà dans les transports urbains et inter-urbains.

**La concurrence par ailleurs n'est pas une fin en soi.** En effet, l'expérimentation de la concurrence doit non seulement permettre une meilleure maîtrise des coûts, ainsi qu'une meilleure utilisation des deniers publics, mais elle doit également améliorer la qualité des services qui seront offerts aux voyageurs. L'expérimentation de la concurrence est ainsi une **formidable opportunité** offerte aux entreprises ferroviaires et aux autorités organisatrices **d'inventer une nouvelle vision du transport ferroviaire régional et de nouveaux services** pour développer les transports ferroviaires et faire face à la concurrence de la voiture.

A cet égard, l'expérimentation de la concurrence pour pouvoir réussir, doit d'une part, être **attractive** : c'est-à-dire s'exercer sur une ligne ou un groupe de lignes territorialement et économiquement viable et d'autre part, être réalisée dans des **conditions équitables** pour toutes les entreprises ferroviaires. Cette expérimentation devrait d'ailleurs se dérouler sous le contrôle de la future Autorité de la Régulation des Activités Ferroviaires (ARAF), dont l'installation est très attendue par les entreprises ferroviaires.

Le présent document reprend les premières réflexions et positions de l'ensemble des entreprises ferroviaires, adhérentes de l'UTP : la SNCF, opérateur historique, ainsi que les nouveaux entrants, sur les sujets suivants :

- le matériel roulant et sa maintenance,
- les gares,
- les contrats et leur typologie,
- la répartition des recettes.

Cette contribution de l'UTP sur les « aspects techniques » de l'expérimentation de la concurrence des services ferroviaires régionaux n'a bien évidemment pas vocation à régler toutes les difficultés qui pourraient surgir. Un certain pragmatisme devra d'ailleurs être de mise. L'UTP espère néanmoins qu'elle sera utile aux réflexions du Comité des parties prenantes et à celles des régions, qui souhaiteront se lancer dans cette expérimentation.

## LE MATERIEL ROULANT ET SA MAINTENANCE



Les questions relatives au matériel roulant, dont la durée de vie peut excéder 30 ans, sont évidemment fondamentales pour permettre l'expérimentation de la concurrence dans les transports ferroviaires régionaux.

**La principale question qui est soulevée, est celle de la possible mise à disposition du matériel roulant actuellement utilisé aux nouveaux entrants, en cas de changement d'opérateur.**

La question des investissements futurs en matériel roulant et celle de la maintenance des matériels roulants seront également abordées dans cette partie.

- **Mise à disposition du matériel roulant en cas de changement d'opérateur**

### La situation actuelle

Le matériel roulant qui est actuellement en circulation pour assurer les transports ferroviaires régionaux a été initialement financé par la SNCF. Depuis 1997, ce matériel a été financé partiellement, puis totalement par les régions. Le matériel roulant utilisé dans chaque région a donc fait l'objet de différentes sortes de financements.

Jusqu'à présent, la totalité du matériel roulant est achetée par la SNCF, qui en est le propriétaire, à l'exception toutefois du matériel roulant récemment financé en crédit-bail par les régions. Dans ce dernier cas, le matériel est la propriété de l'établissement financier, qui le loue à la région, cette dernière le mettant à la disposition de l'opérateur ferroviaire (cf. annexe 1).

Certaines conventions de financement du matériel roulant qui lient la SNCF et les régions prévoient une clause dite de « biens de retour », selon laquelle les régions récupèrent le matériel roulant en fin de convention.

### Mise à disposition du matériel roulant à un autre opérateur

Les solutions les plus simples pourraient être privilégiées par les autorités organisatrices pour se lancer dans l'expérimentation.

## Plusieurs situations doivent être distinguées suivant sa propriété et son financement

### ✓ *Concernant le matériel acheté en crédit bail :*

Le matériel loué par la région auprès de l'établissement financier, devrait en principe pouvoir être mis à la disposition du nouvel opérateur.

### ✓ *Concernant le matériel, propriété de la SNCF :*

Ce cas représente la grande majorité du matériel roulant utilisé actuellement.

**Le matériel roulant ne constitue pas une facilité essentielle** au sens de la directive 2001/14 (cf annexe 2), l'opérateur en place n'est donc pas obligé de le mettre à la disposition du nouvel opérateur. En Allemagne, la Deutsche Bahn a ainsi refusé de mettre son matériel roulant à la disposition des nouveaux entrants, qui ont dû dans la plupart des cas, effectuer eux-mêmes les investissements nécessaires pour l'exploitation du service.

**Le droit de la concurrence doit toutefois être respecté**, notamment sur les éventuels abus de position dominante.

La Commission européenne a ainsi estimé que le refus de l'opérateur historique italien de fournir des locomotives à un nouvel entrant sur le marché de « l'open access » constituait un abus de position dominante, en se fondant notamment sur l'impossibilité pour le nouvel entrant de se procurer des tractions interoperables par une autre voie et en conséquence d'accéder au marché<sup>1</sup>.

1. *Pour le matériel financé à 100 % par la SNCF*, une appréciation au cas par cas devra être effectuée. Les délais qui sont prévus entre la signature du contrat et le début de l'exploitation auront un impact important sur la possibilité pour le nouvel entrant de trouver du matériel roulant.

2. *Lorsque le matériel roulant a été financé en partie par les régions et qu'elles ont négocié des clauses de retour*, elles devraient pouvoir le récupérer dans le respect des conditions négociées avec l'opérateur historique et le mettre à la disposition du nouvel opérateur.

3. *Même en l'absence de clause de retour du matériel* à la région, le matériel roulant financé en partie par les autorités organisatrices devrait pouvoir être mis à la disposition des nouveaux entrants.

Les récentes lignes directrices communautaires sur les aides d'Etat aux entreprises ferroviaires<sup>2</sup> vont dans ce sens, puisqu'elles précisent que le matériel roulant doit être affecté au moins dix ans au service de l'autorité organisatrice, si ce dernier a été financé totalement ou en partie par elle.

---

<sup>1</sup> décision n°2004/33/CE du 27 août 2003, Ferrovie dello Stato SpA, JOUE 16 janvier 2004, L11, page 17.

<sup>2</sup> décision 2008/C 184/07, JOUE 22 juillet 2008, C184 p. 13 et suivantes.

La mise à disposition du matériel roulant à des nouveaux entrants devra s'opérer selon certaines modalités à négocier :

- paiement de redevances pour son utilisation,
- réalisation d'un état du matériel roulant à sa prise en charge et à la fin du contrat,
- fixation de conditions concernant sa maintenance ...

Pour faciliter la gestion du matériel roulant et sa mise à disposition, certaines Autorités Organisatrices (AO), après plusieurs années d'expérience, ont ainsi en Allemagne créé leur propre société de location du matériel, ce qui reste toutefois une solution assez marginale.

- **Les investissements futurs en matériel roulant**

L'expérimentation devrait générer la création de nouvelles lignes ferroviaires régionales et donc un besoin en matériels roulants.

Différentes solutions s'offrent aux autorités organisatrices pour la réalisation de ces nouveaux investissements.

En fonction de ses contraintes et de ses besoins, la région peut opter entre :

1. Investir dans l'acquisition de matériel roulant neuf qui sera mis à la disposition de l'opérateur,
2. Le louer à des Rosco's ou à des établissements financiers,
3. Demander à l'opérateur ferroviaire de prendre en charge le matériel roulant.

1. Si la **région souhaite investir directement dans le matériel roulant neuf**, les modalités d'investissement sont variables, la région peut notamment :

- recourir au crédit-bail avec option d'achat du matériel en fin de contrat, comme vu précédemment ;
- réaliser ses propres appels d'offres pour l'acquisition et le financement du matériel ;
- ou agréger ses besoins dans un appel d'offres mutualisé lancé par plusieurs régions, avec un financement distinct.
- Faire appel à un tiers pour réaliser les appels d'offres relatifs à l'achat et au financement du matériel.

2. Comme indiqué précédemment, la région peut faire appel à des **ROSCO's** (ROLLing Stock COmpanies). Apparues, initialement en Grande-Bretagne puis étendues à d'autres pays européens, les ROSCO's sont des sociétés spécialisées dans la location du matériel roulant ferroviaire, dont elles sont propriétaires.

3. Les opérateurs ferroviaires peuvent également prendre en charge le matériel roulant à la demande des régions. Ils auront alors le choix entre réaliser eux-mêmes l'investissement ou mettre en concurrence des financeurs qui proposent des contrats de crédit-bail.

En Allemagne, la plupart des régions qui ont choisi des opérateurs autres que la Deutsche Bahn, leur ont demandé de fournir du matériel roulant neuf ou d'occasion ; l'opérateur historique conservant son propre matériel roulant.

Par ailleurs, le projet de loi sur l'Organisation et la Régulation des transports ferroviaires (qui prévoit la mise en place de la future Autorité de la Régulation des Activités Ferroviaires : ARAF) actuellement en discussion, devrait faciliter l'homologation du matériel roulant en prévoyant la reconnaissance mutuelle des matériels roulants entre États membres de l'Union européenne et donc les autorisations de mise en exploitation commerciale<sup>3</sup>.

Bien évidemment, la prise en charge de l'investissement en matériel roulant par l'opérateur aura des impacts sur les contrats passés : notamment sur leur durée et leur qualification (cf. supra et annexes 4).

- **Entretien et maintenance du matériel roulant**

La question **de la maintenance** du matériel roulant et de ses modalités, est une question importante à soulever dans le cadre de l'expérimentation de la concurrence, tant elle peut avoir des impacts directs sur l'exploitation des services, particulièrement sur la disponibilité du parc, la ponctualité du service et donc la qualité des services offerts aux voyageurs.

Jusqu'à présent, la SNCF assure elle-même la maintenance de l'ensemble du matériel roulant utilisé, même lorsqu'elle n'en est pas propriétaire.

La région a la possibilité d'intégrer la maintenance dans l'appel d'offres relatif à l'exploitation du service ferroviaire ou de le prévoir dans un appel d'offres distinct.

Si la région choisit la première solution, la maintenance du matériel roulant peut être effectuée selon plusieurs modalités : l'opérateur peut la réaliser lui-même, il peut également faire appel à une entreprise tierce, qui peut être le constructeur du matériel.

L'option finalement retenue par l'entreprise ferroviaire dépendra toutefois beaucoup de différents paramètres, tels que :

---

<sup>3</sup> article 13-1 de la LOTI.

- le type de matériel,
- la nature de la maintenance à réaliser,
- la localisation du centre de maintenance existant,
- la durée du contrat d'exploitation du service,
- la propriété du matériel.

**L'accès aux centres de maintenance et de logistique gérés par la SNCF constitue une prestation minimale** à laquelle chaque entreprise ferroviaire (EF) peut prétendre, sur une base non discriminatoire contre le versement d'une redevance à la SNCF (CF. Annexe 2).

L'accès à un centre de maintenance pour les entreprises ferroviaires est absolument fondamentale, leur construction étant difficile, tant en raison de la pénurie de terrains à proximité des gares, que de leurs coûts et des délais nécessaires pour y procéder.

**Le recours aux personnels de ces centres ne constitue pas, en revanche, une prestation minimale** qui doit être offerte par la SNCF.

Les modalités concrètes d'accès aux centres de maintenance sont précisées dans le Document de Référence du Réseau (DRR) pour permettre à l'entreprise ferroviaire autorisée de réaliser elle-même la maintenance préventive légère de son matériel roulant et de réaliser notamment :

- des opérations de vérification et de diagnostic,
- des échanges rapides d'organes remplaçables,
- et d'autres interventions de courte durée, telles que le nettoyage intérieur des rames, la vidange des WC ...

La SNCF fournit également aux entreprises ferroviaires des **prestations complémentaires (cf. annexe 2)**.

**L'ouverture des centres de maintenance n'est prévue pour l'instant qu'à des horaires qui pourraient être trop restrictifs, quand ces centres devront être partagés entre plusieurs entreprises ferroviaires.**

Il pourrait donc s'avérer nécessaire de modifier les horaires d'ouverture de ces centres de maintenance ou que soit étudiée dans certaines régions, la possibilité d'installer un nouveau centre de maintenance.

A l'heure actuelle, chaque région dispose au minimum d'un centre de maintenance. Certains centres dont l'implantation est régionale, sont spécialisés pour certains types de matériels.

## LES GARES



L'accès de façon non discriminatoire aux gares et à leurs équipements pour l'ensemble des entreprises ferroviaires et leurs voyageurs, est une **question primordiale**, que cela soit dans le cadre de l'expérimentation de la concurrence dans les services ferroviaires régionaux, ou bientôt dans le cadre de l'exploitation des lignes internationales ouvertes à la concurrence.

En effet, les 3 000 gares françaises constituent déjà bien souvent des centres d'intermodalité entre les différents services urbains, inter-urbains et régionaux. Ce rôle devrait encore être accentué dans les prochaines années.

Leur gestion a en outre un **impact direct** sur le développement du transport ferroviaire régional et son attractivité, puisque les gares constituent par définition les lieux du transport ferroviaire, mais également parce qu'elles abritent de nombreux services : ventes des billets, informations, commerces ...

**Les principales questions soulevées** dans le cadre de l'expérimentation de la concurrence des services ferroviaires régionaux portent sur l'identification des « **facilités essentielles** » offertes à toutes les entreprises ferroviaires et la **gouvernance** des gares, ainsi que la possibilité de faire **évoluer le concept** des gares en France, dans le souci d'inventer de nouveaux services aux voyageurs et de développer le transport ferroviaire.

- **Les gares : facilités essentielles pour les entreprises ferroviaires**

Les 3 000 gares françaises relèvent du domaine public ferroviaire de l'Etat. La SNCF est affectataire de ces équipements avec RFF concernant l'accès aux quais (longitudinaux) et certains aménagements (cf. article 5-3 du DRR 2010 pour une complète répartition entre SNCF et RFF).

« Facilité essentielle » par excellence, l'accès aux gares de voyageurs comprenant leurs bâtiments et les autres infrastructures, à l'ensemble des entreprises ferroviaires (EF) constitue une « prestation minimale », qui doit être **non discriminatoire**, et inclure les services de base fournis indissociables de cet accès<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Directive 2001/14/CE du 26 février 2001, décret n° 2 003/194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du Réseau Ferré National.

## Définition des « facilités essentielles » dans le transport ferroviaire

La **théorie des facilités essentielles** est issue du droit de la concurrence américain. Elle consiste à obliger une entreprise dominante, détentrice d'une « facilité » se révélant indispensable à d'autres opérateurs pour leur activité économique, à partager celle-ci moyennant une rémunération adéquate et ce, dans un souci d'ouverture ou de maintien de la concurrence et de protection des consommateurs.

**Les équipements et services des gares n'ont toutefois pas tous le même statut.** En effet, la directive 2001/14/CE distingue trois types de services offerts aux entreprises ferroviaires:

- **Les prestations minimales** qui doivent être fournies de façon non discriminatoire et transparente à toute entreprise ferroviaire, et qui constituent donc les facilités essentielles en tant que telles,
- **Les prestations complémentaires** qui doivent être fournies à toute entreprise ferroviaire qui en fait la demande, dès lors que ces services sont fournis à une entreprise ferroviaire,
- **Les prestations connexes** qui n'ont pas à être obligatoirement fournies à une entreprise ferroviaire.

Le DRR 2010 (cf. annexe 3) ainsi que le projet de DRR 2011 incluent notamment parmi les facilités essentielles :

- **la mise à disposition et l'entretien des bâtiments, des surfaces recevant du public et des équipements, ainsi que des prestations nécessaires à l'accueil des voyageurs,**
- **l'accès des voyageurs aux trains** par la mise à disposition d'équipements,
- **la gestion opérationnelle de la gare et de l'accès des trains à la gare,**
- **la mise à disposition d'informations aux voyageurs sur l'accès aux trains.**

Les prestations minimales, les prestations complémentaires et les prestations connexes sont détaillées dans l'appendice 7 de l'annexe 9 du DRR qui présentent la « prestation de base » de la SNCF, ainsi que les « autres prestations ».

La prestation de base est constituée d'un ensemble de services indissociables dont bénéficient tous les voyageurs (signalétique, objets trouvés, renseignements généraux, indication des voies, zones d'attente, toilettes ...). Les autres prestations sont les prestations dont les entreprises ferroviaires pourraient avoir besoin, comme la location de locaux (sachant toutefois que certaines de ces prestations ne constituent pas des prestations

minimales). Par ailleurs, ces différentes prestations ont une tarification distincte. En effet, la fourniture des prestations minimales donne lieu au versement d'une rémunération égale au coût directement imputable à l'exploitation du service considéré<sup>5</sup>.

La fourniture des prestations complémentaires et connexes donne lieu au versement d'une rémunération qui est égale au coût du service lorsque celui-ci est rendu par un fournisseur en situation de monopole<sup>[5]</sup>.

Pour le bon fonctionnement du marché ferroviaire, il est **fondamental** que les **facilités essentielles** partagées par les entreprises ferroviaires soient clairement définies. En outre, toute modification des conditions de tarification et de facturation détaillées dans le DRR devraient être soumises à l'accord de l'ARAF<sup>6</sup>.

Le laconisme de la directive 2001/14/CE et du décret n° 2003/194 du 7 mars 2003 précité pour sa transposition ne permettent pas à l'heure actuelle de déterminer dans le détail l'ensemble des différentes prestations minimales, complémentaires et connexes qui pourront être proposées aux entreprises ferroviaires, même si le DRR 2010 et celui en préparation pour 2011 apportent déjà de nombreuses précisions. Un **certain pragmatisme** devra être de mise, d'autant que le contenu des prestations minimales **dépendra également de la configuration des bâtiments, du niveau d'équipement** et des moyens mis en œuvre dans les différentes gares.

Par ailleurs, les espaces des gares étant limités et les questions de financement étant cruciales (cf. annexes 3), des **arbitrages devront parfois être effectués** entre les espaces dédiés au transport ferroviaire et ceux utilisés pour d'autres services ou activités, par exemple commerciales.

Le projet de loi ARAF (article 1<sup>er</sup>) prévoit qu'un décret en Conseil d'Etat déterminera pour les gares et les autres infrastructures de services, la nature des prestations minimales ou complémentaires dont toute entreprise ferroviaire pourra demander la fourniture.

Enfin, **certaines questions pourront certainement être réexaminées**, comme la limitation possible du nombre de prestataires auxquels peuvent avoir recours les entreprises ferroviaires, actuellement envisagée pour des raisons de sécurité<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Décret n°2003/194 du 7 mars 2003

<sup>6</sup> L'article 8 du projet de loi en discussion sur l'organisation et la régulation du transport ferroviaire prévoit que le DRR sera soumis à l'avis de l'ARAF.

<sup>7</sup> confere obligations d'exploitations dans les gares, appendice 7 de l'annexe 9 du DRR 2010 et projet de DRR 2011.

## Attribution sans discrimination des facilités essentielles

Dans les pays qui ont ouvert leurs services à la concurrence, les nouveaux entrants ont pu rencontrer des difficultés concrètes quant à l'accès non discriminatoire aux gares et aux services concernant cet accès :

- **l'attribution des quais** : par exemple, les nouveaux entrants se voyaient toujours affectés les quais les plus lointains et les moins accessibles (en France, cette mission relève de la responsabilité de RFF),
- **l'information sur les trains des nouveaux entrants**, n'était pas diffusée ni affichée en gare, aussi bien en période normale qu'en période perturbée,
- **Les services de base offerts aux voyageurs en gare n'étaient pas assurés** (ex : fermeture des salles d'attente ou des toilettes).

L'accès aux gares et à leurs services ayant un impact significatif sur la qualité des services offerts aux voyageurs, les entreprises ferroviaires sont très attachées à un accès non discriminatoire à ces services, qui **doivent en outre être attribués dans le respect des règles de transparence.**

**L'ARAF, future autorité de régulation, sera chargée de veiller au respect de ces conditions. Il est fondamental à cet égard que les éventuels litiges qui surgiront sur ces questions soient traités dans de brefs délais, sous peine porter atteinte au bon fonctionnement du système.**

- **Gouvernance des gares**

Les gares étant des facilités essentielles, leur gouvernance est importante dans le cadre de l'expérimentation de la concurrence, ce qui a été récemment soulignée par l'autosaisine de l'Autorité de la concurrence du 18 mai 2009 qui souhaite s'assurer que le fonctionnement des gares pourra offrir « des garanties suffisantes pour satisfaire aux exigences du bon fonctionnement de la concurrence ».

### Proposition de Mme Keller, Sénatrice :

La Sénatrice Fabienne Keller dans son rapport sur les gares contemporaines, remis au Premier ministre en mars dernier, a notamment mis en exergue les difficultés liées à la multiplicité des acteurs.

Elle a ainsi préconisé au point 12 de son rapport qu'une clarification des activités de la SNCF soit effectuée entre ses activités liées aux gares et celles liées à son activité concurrentielle de transporteur.

Elle a proposé en conséquence la création de la fonction de « manager des gares », afin d'identifier un interlocuteur unique pour toutes les parties prenantes.

### Mise en place de Gares & Connexions

Depuis le printemps 2009, une agence appelée Gares & Connexions placée sous l'autorité directe du Président de la SNCF et distincte des activités concurrentielles de la SNCF, a été mise en place.

Son rôle est notamment d'offrir à l'ensemble des transporteurs des services de qualité et de fournir un accès transparent et équitable aux gares. Huit agences territoriales réparties sur toute la France permettront de relayer l'agence localement.

La Commission des lois de l'Assemblée nationale a adopté en juin 2009 dans le cadre des discussions sur le projet de loi ORTF, un amendement qui confirmerait la gestion des gares voyageurs par la SNCF.

La SNCF vient par ailleurs de mettre en place, une Plateforme Commune pour l'ensemble des services fournis aux entreprises ferroviaires, qui offrira la traçabilité des services fournis et garantira la confidentialité des informations reçues par la SNCF. Il s'agira d'un guichet par type d'activité, avec un interlocuteur spécialisé qui suivra toute la prestation avec le service « producteur ». Est également prévu un site web avec des informations pratiques sur les services proposés.

Enfin, chaque gare devrait se doter prochainement d'un règlement intérieur et d'une grille tarifaire transparente pour ses services.

### Quelques exemples d'enjeux pour les entreprises ferroviaires

Une des questions soulevées pour les entreprises ferroviaires est celle de la nécessité d'une **tarification pluri-annuelle des prestations en gare** en lien avec leurs plans d'investissements. Cette tarification pluri-annuelle existe déjà dans le secteur aéroportuaire. Elle constitue un enjeu important pour les entreprises ferroviaires notamment en matière de lisibilité et donc de réponse aux appels d'offres.

**Un régime de performances** et/ou des pénalités, pourraient également être prévus dans les contrats passés entre le gestionnaire des gares et les entreprises ferroviaires, notamment en cas de perturbations dans la fourniture des services aux entreprises ferroviaires.

Comme il a déjà été évoqué, une des grandes difficultés dans la gestion des gares est le nombre important des acteurs : SNCF et à l'avenir d'autres entreprises ferroviaires, RFF, les régions, les communes, les autres transporteurs, les commerçants, qui souhaitent être consultés et impliqués dans les projets qui seront mis en place en matière d'informations des voyageurs. Des comités des gares doivent être constitués pour informer et surtout discuter des besoins de chacun et des choix qui doivent en conséquence être effectués.

- **Réinventer la gare, un enjeu pour développer de nouvelles offres**

L'expérimentation de l'ouverture à la concurrence constitue une **opportunité pour contribuer à l'enrichissement du concept des gares** en France, afin d'accroître leur rôle et poursuivre l'adaptation des **services proposés aux besoins des voyageurs et citoyens.**

Ainsi, en Grande-Bretagne, certaines gares de banlieue dans lesquelles le trafic était limité aux heures de pointe le matin et en fin d'après-midi ont développé des services, tels que l'installation de crèches ou de supermarchés qui ont développé l'attractivité des gares.

## TYPOLOGIE DES CONTRATS ET MISE EN CONCURRENCE



Jusqu'à présent, la question de la qualification des contrats passés entre les régions et la SNCF pour l'exploitation des services publics ferroviaires ne se posait pas, ces contrats relevant de l'article 21-4 de la LOTI et étant attribués directement à la SNCF.

Dans le cadre de l'expérimentation de la concurrence, **la qualification du contrat devra préalablement être posée avant le lancement de la procédure d'appel d'offres**. En effet, **les différents types de contrat : Délégation de Service Public (DSP) et marchés publics, relèvent chacun d'une procédure de mise en concurrence spécifique**. Ne pas respecter la procédure de passation adéquate du contrat le fragilise et accroît les risques de contentieux.

- **Les conditions indispensables à la réussite de l'expérimentation de la concurrence**

Pour pouvoir réussir, l'expérimentation doit être **attractive et réalisée dans des conditions équitables pour tous les acteurs** :

- Les services mis en concurrence doivent tout d'abord concerner l'exploitation d'un groupement de **lignes cohérent territorialement et économiquement viable**. En effet, dans le cas contraire, il est probable qu'aucun opérateur ne voudra tenter sa chance et répondre à l'appel d'offres.
- **Un délai suffisant** doit être prévu entre la date de signature du contrat et le début de l'exploitation, en particulier si l'opérateur doit réaliser les investissements en matériel roulant.
- **La durée du contrat** devra être suffisante pour permettre notamment la mise en place de solutions innovantes en matière de management, en particulier si des investissements doivent être pris en charge par l'opérateur. La durée du contrat devra en outre permettre une évaluation de sa mise en oeuvre.
- Comme pour tout appel d'offres, les candidats devront tous disposer de l'ensemble des **données nécessaires et fiables**, de façon à leur permettre d'élaborer une offre pertinente, notamment en termes de fréquentation et donc de risques commerciaux à prendre en charge.

- **Une prise en charge de risques adaptés aux missions de l'entreprise ferroviaire** et la volonté de mettre en place un véritable **partenariat gagnant/gagnant**. Ainsi, lorsqu'un système de bonus/malus est mis en place, il ne doit pas aboutir à l'application des seuls malus, qui s'ajouteraient à un système de pénalités déjà prévu. Cela aurait à terme un impact contraire à celui recherché initialement.

- **Cadre juridique des différents contrats**

Deux **grands types de contrat de droit public, relevant d'un cadre juridique différent, pourront être utilisés** pour l'exploitation des services publics ferroviaires : **les marchés publics de service et les Délégations de Service Public (DSP)**. La **principale distinction** entre ces contrats **réside dans les risques supportés par l'entreprise** particulièrement en matière de fréquentation, de qualité de service et d'investissements.

En effet, **un marché public** peut se caractériser comme une simple prestation de service effectuée pour le compte de l'autorité organisatrice ; le titulaire supporte ainsi les seuls risques sur les coûts. Sa passation relève du Code des marchés publics (cf. annexe 4 du présent document).

**Dans une DSP**, comme son nom l'indique, l'autorité organisatrice confie au délégataire la gestion d'un service public, sous son contrôle. L'entreprise prend ainsi en charge non seulement le risque industriel sur les coûts, mais également tout ou partie du risque commercial de l'exploitation du service. Il est donc directement associé à l'amélioration de la qualité de service et à la fréquentation du réseau. Le délégataire, en contact direct avec les voyageurs, intervient, en outre, généralement en tant que conseil sur la tarification, sur l'organisation des services et sur leur qualité (cf. annexe 4). La passation du contrat de DSP relève de la loi Sapin du 29 janvier 1993 (cf annexe 4).

**Le contrat de partenariat** mis en place par l'ordonnance du 17 juin 2004 modifiée, **ne nous paraît pas pouvoir être utilisé pour l'exploitation de services ferroviaires**. En effet, ce contrat constitue avant tout un outil de financement des investissements qui permet une rémunération étalée sur l'ensemble de la durée du contrat et n'a donc pas vocation à permettre l'exploitation de services publics.

**Le choix du contrat doit dépendre avant tout de la politique choisie par la région pour ses services publics ferroviaires et du rôle qu'elle entend confier à son exploitant, sachant que le contrat a un impact sur le rôle de chacune des parties et sur les moyens qui doivent être mise en oeuvre.**

- **Une prise en charge des risques adaptés aux missions confiées**

Les différents risques qui peuvent être confiés aux entreprises ferroviaires doivent être des **risques adaptés**. Les entreprises ferroviaires ne peuvent en effet s'engager que sur des risques sur lesquels elles ont au moins une certaine maîtrise. Ces risques doivent être clairement précisés dans le contrat et négociés au cas par cas en fonction des spécificités de la situation concernée.

Il est ainsi évident, que les entreprises ferroviaires dépendent étroitement des infrastructures ferroviaires mises à leur disposition, particulièrement de la qualité des sillons. Certains risques doivent par ailleurs demeurer à la charge de l'autorité organisatrice, qui est la plus à même de les gérer.

Il est par ailleurs possible de prévoir une évolution du risque pendant la vie du contrat. Certains contrats passés en Allemagne et en Grande-Bretagne prévoient ainsi, que l'autorité organisatrice supporte les premières années des risques commerciaux, qui sont progressivement transférés à l'entreprise ferroviaire.

## LA REPARTITION DES RECETTES



La question de la répartition des recettes entre les différents opérateurs intervenant sur le réseau ferroviaire régional ne manquera pas de se poser dans le cadre de l'expérimentation de la concurrence des transports régionaux de voyageurs. Des solutions ont déjà été mises en place entre différents opérateurs, notamment dans le cadre des conventions qui ont été passées entre les régions, la SNCF, les autorités organisatrices et les opérateurs de transport urbain ou encore en Ile de France entre les différents acteurs.

Plusieurs questions ne manqueront pas d'être soulevées, comme :

- la propriété des recettes commerciales,
- leur répartition et les outils le permettant,
- les canaux de vente des titres de transport.

- **Propriété des recettes commerciales et principes de tarification**

### Propriété des recettes

La SNCF est actuellement propriétaire des recettes qu'elle collecte, les régions lui reversant une compensation pour les obligations de service public qu'elle réalise à leur demande.

Le type de contrat **passé entre la région et l'entreprise ferroviaire aura un impact direct sur la propriété et la répartition des recettes commerciales** (cf. annexe 5).

### Tarification

La région décide sur l'ensemble de son ressort territorial de la tarification du service public ferroviaire régional de voyageurs, dans le respect toutefois des principes du système tarifaire national basé sur la tarification kilométrique et des tarifs sociaux imposés.

il serait souhaitable que les régions puissent bénéficier de plus de souplesse pour leur permettre encore d'accroître les différents tarifs offerts que ce soit pour certaines catégories de voyageurs ou pour certains « évènements » ou pour certaines lignes plus « touristiques ».

La question de la répartition des recettes entre les opérateurs, se posera dans le cadre de la politique tarifaire choisie par la région, qui est généralement une politique tarifaire intégrée.

- **La répartition des recettes commerciales**

Diversité des recettes commerciales :

Les **recettes commerciales à appréhender seront diverses** et pourront provenir de la vente :

- des billets vendus à l'unité ou par carte,
- des abonnements valables sur l'ensemble du réseau régional,
- des titres de transport inter-régionaux,
- des titres nationaux et internationaux combinant un billet « grandes lignes » (pour des trajets nationaux et internationaux) et un billet TER. Ces titres font l'objet d'une comptabilité différente, il existe en effet une séparation totale des comptabilités entre les grandes lignes et les lignes TER, avec l'utilisation du « système Aristote », pour permettre de distinguer les types de recettes au sein de la SNCF.

Répartition fiable et transparente

**L'UTP insiste sur l'importance pour les différents opérateurs de transport d'avoir une comptabilisation et une répartition fiables et transparentes des différentes recettes commerciales.**

Pour ce faire, les opérateurs doivent **disposer de clés de répartition des recettes fiables**, ce qui suppose qu'elles soient régulièrement mises à jour, afin de tenir compte des évolutions quelquefois rapides de la fréquentation des différents services. **A ce titre**, l'UTP suggère que des **enquêtes portant sur la fréquentation soient régulièrement effectuées**, les différences entre les estimations de fréquentation et les chiffres réels étant quelquefois patentés. La SNCF dispose actuellement d'un modèle de répartition des recettes, dont les principes sont auditable (cf. annexe 5).

Modalités de répartition des recettes

Un **organisme de compensations** peut être créé selon des modalités à définir, afin de collecter pour le compte des entreprises ferroviaires l'ensemble des recettes commerciales et les redistribuer équitablement entre elles. Ainsi, en Ile-de-France, l'ensemble des opérateurs de transport public est regroupé au sein d'un GIE chargé de gérer en commun les principales offres de transport. Une clé de répartition entre les opérateurs est également précisée, en fonction du titre de transport vendu.

Dans tous les cas, chaque entreprise ferroviaire doit être en mesure de justifier ses recettes.

- **Commercialisation des titres de transport**

Les ventes pourront être effectuées par différents moyens, notamment :

- des automates,
- des guichets de vente en gare,
- des dépositaires,
- Internet ...

Les modalités de commercialisation des titres régionaux de transport auront également une incidence, et particulièrement les éventuelles **commissions appliquées** pour la vente des billets ou la maintenance des valideurs, **ainsi que les délais de reversement des recettes commerciales** entre les différents opérateurs.

A cet égard, il convient de rappeler que les guichets de vente en gare ne constituent pas une facilité essentielle, à la différence par exemple de l'information des voyageurs en gare.



# ANNEXES



## Focus sur le financement et la propriété du matériel roulant

### Situation actuelle du matériel roulant

Jusqu'à présent, la totalité du matériel roulant est achetée par la SNCF. A l'exception du matériel récemment financé en crédit bail par les régions, la SNCF est propriétaire du matériel roulant, qui figure à son bilan. Les modalités de son financement ont toutefois fortement évolué ces vingt dernières années, **quatre grandes modalités** sont ainsi recensées :

- **Le matériel le plus ancien a été financé intégralement par la SNCF**

Il s'agit du matériel roulant qui a été acquis, géré et entretenu par la SNCF avant la régionalisation des transports ferroviaires et ce jusqu'en 1997 environ.

- **Le matériel a ensuite été partiellement financé par les régions à l'aide de subventions d'équipement versées à l'opérateur historique** (en moyenne 30% de l'investissement).

Cette évolution apparue en 1997 s'est ensuite généralisée à l'ensemble des régions dans le cadre de la régionalisation des transports ferroviaires.

- **Le matériel le plus récent est financé intégralement par les régions**

Il s'agit du matériel acquis depuis la conclusion des contrats d'exploitation de 2<sup>ème</sup> et de 3<sup>ème</sup> génération. Une convention spécifique passée entre la région et l'opérateur historique, distincte de la convention d'exploitation, fixe les modalités de financement et d'utilisation du matériel. Ces conventions **stipulent** généralement des **modalités de reprise du matériel** par la région (clause dite « de retour »).

- **Le matériel financé en crédit-bail par les régions**

Depuis quelques années, **le financement du matériel roulant se diversifie, ce qui a un impact sur sa propriété**. En effet, de nombreuses régions<sup>8</sup> ont récemment fait appel au crédit-bail pour financer l'acquisition d'une partie du nouveau matériel roulant. Dans cette hypothèse, l'établissement financier finance l'acquisition du matériel et en est le propriétaire, il le loue à la région qui le met à la disposition de la SNCF. Au terme du contrat, la région peut se porter acquéreur du matériel s'il existe **une clause de « biens de retour »**, selon laquelle la région récupère le matériel roulant en fin de convention.

---

<sup>8</sup> Alsace, Centre, Champagne-Ardenne, Languedoc-Roussillon, Nord-Pas-de-Calais, Poitou-Charentes, Provence-Alpes-Côte-d'Azur et Rhône-Alpes.

### Les facilités essentielles et services devant être offerts aux entreprises ferroviaires

La **théorie des facilités essentielles** est issue du droit de la concurrence. Elle consiste à obliger une entreprise dominante, détentrice d'une « facilité » se révélant indispensable à d'autres opérateurs pour leur activité économique, à partager celle-ci moyennant une rémunération adéquate et ce, dans un souci d'ouverture ou de maintien de la concurrence et de protection des consommateurs.

Cette théorie reprise dans le projet de loi ARAF actuellement en cours de discussion, a vocation à s'appliquer dans les transports ferroviaires aux installations et équipements, non reproductibles, dont l'accès est indispensable à l'ensemble des opérateurs ferroviaires pour exercer leur activité.

**Les équipements et services des gares n'ont toutefois pas tous le même statut.** En effet, la directive 2001/14/CE distingue trois types de services offerts aux entreprises ferroviaires :

- **Les prestations minimales** qui doivent être fournies de façon non discriminatoire et transparente à toute entreprise ferroviaire, et qui constituent donc les facilités essentielles en tant que telles,
- **Les prestations complémentaires** qui doivent être fournies à toute entreprise ferroviaire qui en fait la demande, dès lors que ces services sont fournis à une entreprise ferroviaire,
- **Les prestations connexes** qui n'ont pas à être obligatoirement fournies à une entreprise ferroviaire.

**1. Les prestations minimales, doivent être fournies de façon non discriminatoire et transparente à toute entreprise ferroviaire.** Elles comprennent notamment les accès et les prestations suivantes :

- le traitement des demandes de capacités de l'infrastructure,
- le droit d'utiliser les capacités accordées,
- l'utilisation des branchements et aiguilles du réseau,
- la régulation de la circulation des trains comprenant la signalisation, la régulation, le dispatching, ainsi que la communication et la fourniture d'informations concernant la circulation des trains,

- toute autre information nécessaire à la mise en oeuvre ou à l'exploitation du service pour lequel les capacités ont été accordées.

L'accès par le réseau aux infrastructures de services et les services fournis portent sur :

- l'utilisation du système d'alimentation électrique pour le courant de traction, le cas échéant,
- les infrastructures d'approvisionnement en combustible,
- les gares de voyageurs, leurs bâtiments et les autres infrastructures,
- les terminaux de marchandises,
- les gares de triage,
- les gares de formation,
- les gares de remisage,
- les centres d'entretien et les autres infrastructures techniques.

**2. Les prestations complémentaires doivent être fournies à toute entreprise ferroviaire qui en fait la demande, dès lors que ces services sont fournis à une entreprise ferroviaire :**

Elles concernent :

- le courant de traction,
- le préchauffage des voitures
- la fourniture du combustible, les services de manoeuvre et tous les autres services fournis aux installations d'accès mentionnées ci-dessus,
- la mise à disposition de contrats sur mesure pour :
  - o le contrôle du transport de marchandises dangereuses,
  - o l'assistance à la circulation de convois spéciaux.

Ces services sont fournis de manière non discriminatoire et les demandes des entreprises ferroviaires ne peuvent être rejetées que s'il existe d'autres options viables aux conditions du marché.

**3. Les prestations connexes n'ont pas à être obligatoirement fournies à une entreprise ferroviaire.**

Elles concernent :

- l'accès au réseau de télécommunications,
- la fourniture d'informations complémentaires,
- le contrôle technique du matériel roulant.

En France, ces principes ont été transposés par le décret 2003-194 du 7 mars 2003 sur l'utilisation du Réseau Ferré National (RFN) et explicités par le document de référence du

réseau (DRR) qui est révisé annuellement<sup>9</sup>. Ce document décrit en effet les principes et procédures relatifs à l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire du réseau ferré national pour y assurer des prestations de transport de voyageurs.

Il aborde notamment les conditions d'accès au RFN, les infrastructures ferroviaires, les modalités d'attribution de capacité et les services fournis aux entreprises ferroviaires.

Ainsi en matière de maintenance, **l'accès aux centres de maintenance et de logistique gérés par la SNCF constitue une prestation minimale** à laquelle chaque entreprise ferroviaire peut prétendre, sur une base non discriminatoire.

Le **recours aux personnels de ces centres** ne constitue pas, en revanche, une prestation minimale.

Selon l'article 5.3.2 du DRR 2010, les services prestations minimales gérées par la SNCF concernent les centres de maintenance des locomotives, rames de voitures voyageurs, automoteurs et automotrices, mais également les installations logistiques suivantes :

- les tours en fosses,
- les installations de distribution de gazole et de sable,
- les sites d'implantation des passerelles de visite de toitures sans accès du personnel aux toitures,
- les installations de nettoyage du matériel voyageurs,
- les machines à laver du matériel roulant voyageurs,
- et les installations de pré conditionnement de rames de voitures voyageurs.

Cet accès doit donner lieu au versement d'une rémunération égale au coût directement imputable à l'exploitation du service considéré, dans les conditions définies à l'annexe 9 du DRR en vigueur.

L'appendice 8 de l'annexe 9 du DRR 2010 explicite les modalités d'accès à ces centres. L'ouverture de ces centres n'est prévue pour l'instant qu'à des horaires qui pourraient être trop restrictifs, dès lors qu'ils devront être partagés entre plusieurs opérateurs.

---

<sup>9</sup> La dernière version publiée actuellement est l'horaire de service 2010 – DRR 2010 édité le 13 décembre 2008 et applicable pour les services ferroviaires du 13 décembre 2009 au 11 décembre 2010.

Les **prestations complémentaires fournies par la SNCF** sont précisées à l'article 5.4.4 du DRR 2010 et font l'objet d'appendices distincts au sein de l'annexe 9 selon la prestation proposée. Il s'agit notamment de :

- la réparation d'un matériel roulant pour qu'il puisse rouler,
- l'acheminement de matériel avarié,
- certaines prestations associées à l'accès aux centres de maintenance légère et aux installations logistiques :
  - o les interventions de reprofilage d'essieux sur matériel roulant moteur ou à voyageurs en tour en fosse,
  - o la fourniture de combustible, de sable et de liquide lave-glace,
  - o et le nettoyage de matériel à voyageurs à la machine à laver au défilé.

### L'accès aux gares et aux autres équipements

L'accès des entreprises ferroviaires **aux gares de voyageurs** comprenant leurs bâtiments et les autres infrastructures constitue une prestation minimale, qui doit être accessible de manière **non discriminatoire**, tout comme les **services indissociables de cet accès**.

L'appendice 7 de l'annexe 9 du DRR 2010 précise le contenu de ces services qui inclut notamment :

- la **mise à disposition et l'entretien de bâtiments, de surfaces recevant du public et des équipements et prestations nécessaires à l'accueil des voyageurs**, c'est-à-dire les parties communes des gares comprenant les salles et mobiliers d'attente, les consignes, les sanitaires, l'accueil général, le service Personnes à Mobilité Réduite (PMR), les objets trouvés, la propreté, la sûreté et la sécurité.
- **l'accès des voyageurs aux trains**, incluant le maintien en condition opérationnelle des équipements et installations (passerelle d'accès, escaliers mécaniques, ascenseurs, équipements destinés aux PMR et des infrastructures garantissant l'intermodalité (*parking pour véhicules particuliers, gratuit et/ou payant, dépose-minute, bus, taxis....*),
- la **gestion opérationnelle de la gare et de l'accès des trains à la gare**,
- la **mise à disposition d'informations aux voyageurs sur l'accès aux trains** incluant les informations sonores et écrites y compris conjoncturelles, la signalétique, la localisation de services et les plans.

Des **prestations complémentaires** peuvent être réalisées à la demande des entreprises ferroviaires par la SNCF.

A l'heure actuelle, l'article 5.4.4 du DRR 2010 distingue parmi les prestations fournies en gare de voyageurs : les **prestations de base** et les **prestations spécifiques** telles que :

- l'utilisation des installations de pré- conditionnement des rames,
- la mise à disposition d'espace ou de locaux en gare tel que les emplacements pour des automates distributeurs de titres et leur installation,
- l'accueil et accompagnement des groupes (supprimés par le projet de DRR 2011),

Les prestations de base sont constituées par un **socle de services et équipements communs** relevant du périmètre de la SNCF et dont bénéficient toutes les entreprises ferroviaires autorisées. Les prestations de base sont globales et indivisibles.

Elles dépendent bien évidemment de la configuration des bâtiments, du niveau des équipements et des moyens mis en œuvre selon les gares. Les prestations spécifiques sont des prestations dont les entreprises ferroviaires pourraient avoir besoin, comme la location de locaux.

- **Les autres équipements**

- 1. Les installations électriques

Parmi les prestations minimales accessibles à l'ensemble des entreprises ferroviaires, le DRR 2010 prévoit que RFF assure notamment aux entreprises ferroviaires l'accès aux installations de traction électrique, y compris les installations de transport et de distribution de l'électricité de traction (cf. article 5.3.1. DRR 2010). Ces installations comprennent notamment les sous-stations et les caténaires, ainsi que les lignes de transport et de distribution de l'énergie de traction pour l'ensemble des lignes du réseau ferré national.

Par ailleurs, parmi les prestations complémentaires fournies par la SNCF on peut relever : la fourniture de courant électrique pour le pré-conditionnement de rames de voitures à voyageurs (article 5.4.4. DRR 2010).

En revanche, la **fourniture du courant de traction n'est pas prévue**. Les entreprises ferroviaires devront donc acheter leur courant de traction au fournisseur de leur choix.

- 2. Les télécommunications

Au delà des prestations minimales de télécommunications que sont la radio sol-train et la transmission de signaux via ERTMS ou S.A.E.I.V. sur les lignes qui en sont équipées, les entreprises ferroviaires peuvent obtenir l'accès à d'autres services de télécommunications (téléphonie, transmission de données, etc.) disponibles en 2010 sur les lignes couvertes en GSM-R, dans la plupart des zones de gares à l'extérieur des bâtiments (article 5.5.2. du DRR 2010).

Des **prestations dites connexes** (cf. annexe II.4) sont précisées à l'article 5.5 du DRR 2010.

- 3. Les infrastructures d'approvisionnement en combustible

Les entreprises ferroviaires ont accès aux infrastructures d'approvisionnement en combustible, que sont :

- les installations de distribution de combustible gérées par la SNCF. La liste de ces installations (ainsi que de celles permettant l'approvisionnement en sable) figure en annexe 9 appendice 2 et leurs conditions d'accès sont définies au point 5.4.4 du DRR 2010,
- les voies de service permettant l'approvisionnement en carburant. L'accès à ces voies doit être demandé à RFF et effectué conformément à l'IN 1285 relative à la prévention des risques d'incendies et d'explosions dus aux formations d'étincelles électriques (cf. art. 3.8.4 DRR 2010).

## L'évolution de la gestion des aéroports et des ports

### Le paysage aéroportuaire français depuis 2005

- Les **aéroports parisiens** sont la propriété d'ADP SA (loi du 20 avril 2005)

Tous les droits et obligations de l'EPIC ont été transférés à ADP SA, à l'exception des activités régaliennes. ADP continue de disposer par la loi d'une autorisation d'exploiter, sans limitation de durée les aéroports franciliens qu'il gère déjà.

ADP SA est propriétaire de tous les biens, terrains et ouvrages qui lui sont nécessaires pour l'exploitation des services aéroportuaires. Ces biens ont été déclassés du domaine public. Néanmoins l'Etat (actionnaire majoritaire) peut s'opposer à toute vente de biens jugée nécessaire à une mission de service public et en cas de fermeture à la circulation aérienne publique, totale ou partielle d'un aérodrome, ADP devra verser à l'Etat au moins 70 % de la plus-value réalisée.

En outre, un contrat d'une durée maximale de cinq ans conclu avec l'Etat détermine les conditions de l'évolution des tarifs des redevances aéroportuaires. Ces contrats s'incorporent aux contrats de concession d'aérodrome conclus par l'Etat (régime juridique de 1953).

- Les **grands aéroports régionaux**<sup>10</sup> (12) restent de la compétence de l'Etat

Ces aéroports jusqu'alors gérés par les chambres de commerce et d'industrie (CCI) dans le cadre de concessions délivrées par l'Etat (issues de 1953 ou 1997) changent de régime juridique.

Désormais, à l'initiative de la CCI, l'Etat doit autoriser la cession ou l'apport de la concession aéroportuaire à une société de droit privé dont le capital initial est détenu par des personnes publiques (60% Etat, CCI au moins 25% et les collectivités locales 15% au plus).

Chaque transfert s'accompagne d'un allongement de la durée de la concession, **de 40 ans au plus**<sup>11</sup>, en contrepartie d'investissements et d'objectifs de qualité de service. En outre, cet avenant met le contrat en conformité avec les dispositions d'un nouveau cahier des charges-type approuvé par le décret. Cette **cession n'est pas soumise aux dispositions de la loi Sapin**, sur le principe de la continuité de la concession en cours.

Sur le plan social, les agents publics de la CCI sont mis à disposition pour 10 ans maximum et une convention collective nationale devra être négociée dans les 3 ans.

---

<sup>10</sup> Strasbourg, Lyon, Nice, Marseille, Montpellier, Toulouse, Bordeaux, Nantes, Fort-de-France, Pointe-à-Pitre, Cayenne et Saint-Denis-de-la-Réunion.

<sup>11</sup> Communiqué DGAC : échéance concession de Nice à 2044 sous réserve accord de la Commission européenne, Lyon : échéance 2047 ; Toulouse : fin 2046, Bordeaux fin 2037.

- **Les autres aérodromes sont décentralisés (150 aérodromes environ)**

**L'article 28 de la loi du 13 août 2004** relative aux libertés et responsabilités locales prévoit que la propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion des aérodromes civils appartenant à l'Etat sont transférés, **au plus tard, le 1er mars 2007 aux collectivités territoriales ou à leurs groupements** dans le ressort géographique desquels sont situées ces infrastructures.

Ce transfert des terrains, ouvrages, installations et biens meubles s'opère à titre gratuit. Dès lors la collectivité devient AO du service public aéroportuaire. Ce transfert concerne l'ensemble des droits et obligations de l'Etat pour l'exercice des compétences transférées, dont les contrats d'exploitation en cours.

C'est le préfet de région qui assure la concertation et arbitre le cas échéant entre les collectivités candidates. Il désigne également la collectivité bénéficiaire du transfert en cas d'absence de candidature. Le transfert se formalise ensuite par la signature d'une convention entre les parties et à défaut d'accord, par la publication d'un arrêté du ministre.

A l'échéance du contrat de concession, l'AO dispose de deux modes de gestion :

- la régie ;
- ou la DSP.

### **Le paysage portuaire français**

La décentralisation et la loi du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire ont modifié de manière importante l'organisation des ports maritimes français. On distingue désormais :

- **Les grands ports maritimes (8<sup>12</sup>)**

Ce statut applicable à 8 grands ports s'est substitué en octobre 2008 à celui des « Ports Autonomes » qui ne subsiste que pour la Guadeloupe.

Les grands ports maritimes (GPM) sont des établissements publics de l'État, dotés de la personnalité civile et de l'autonomie financière, placés sous la tutelle du ministre chargé des ports maritimes et soumis au contrôle économique et financier de l'État.

Ses missions se sont recentrées sur ses **fonctions d'autorité portuaire** (gestion du port, travaux d'extension, exploitation, entretien et police du port), la **gestion des outillages** (grues, portiques...) **devant être transférée** dans un délai de deux ans **vers les opérateurs privés de manutention de manière à garantir une gestion intégrée des terminaux portuaires**. Le cœur de la réforme porte donc sur les matériels et sur les contrats de travail des salariés (grutiers et portiqueurs) affectés à ces activités.

---

<sup>12</sup> Dunkerque, Le Havre, Rouen, Nantes, St-Nazaire, La Rochelle, Bordeaux, Marseille.

- les **autres ports relevant de l'État** (dans les départements d'Outre-mer et Saint-Pierre et Miquelon) dont l'exploitation est le plus souvent concédée par l'Etat aux Chambres de commerce et d'industrie.

- **les ports maritimes décentralisés**

Tous les autres ports (500) exploités dans le cadre d'un service public industriel et commercial, relèvent depuis le 1er janvier 2007, en application des lois de décentralisation de 1983 et 2004 des collectivités locales ou territoriales :

- principalement des régions mais aussi des départements ou de syndicats mixtes pour les ports de commerce ;
- des départements pour les ports de pêche ;
- et des communes pour les ports de plaisance.

Le rôle d'autorité portuaire est assuré par la collectivité territoriale compétente.

Les pouvoirs de police des capitaineries restent néanmoins de la responsabilité de l'Etat dans les plus importants d'entre eux.

L'exploitation du port, un SPIC, est en règle générale confiée aux Chambres de Commerce par le biais de contrats de concession concernant notamment l'exploitation des outillages et équipements du port. Comme tous les SPIC, deux grands modes de gestion coexistent (pas de chiffres sur la répartition) :

- la régie ;
- ou la DSP.

## Focus sur les contrats

- **Définition des marchés publics et des délégations de service public**

Les **marchés publics** définis au niveau européen par les directives « marchés public »<sup>13</sup> et au niveau national à l'article 1<sup>er</sup> du Code des marchés publics (CMP) de 2006, peuvent se définir sommairement comme une prestation de service effectuée pour le compte de l'autorité organisatrice. Le titulaire d'un marché public **supporte les seuls risques sur les coûts**.

La convention de **Délégation de Service Public (DSP)** a été définie par la loi MURCEF du 11 décembre 2001, codifiée à l'article L 1114 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) comme étant le contrat par lequel une autorité organisatrice confie au délégataire la gestion d'un service public, sous son contrôle. L'opérateur doit, en conséquence, se rémunérer substantiellement sur ses résultats, c'est-à-dire, au moins en partie directement sur les billets vendus aux voyageurs<sup>14</sup>. L'opérateur prend ainsi en charge le risque industriel sur les coûts et tout ou partie du risque commercial de l'exploitation du service.

Une récente décision de principe du Conseil d'Etat se fondant sur la notion de risque d'exploitation, a mis en évidence en matière de transport scolaire ce risque pour l'opérateur, la part versée par le Conseil général en substitution des familles, variant selon le nombre d'élèves transportés<sup>15</sup>.

Au **niveau communautaire**, il n'existe pas à proprement parler pour l'instant de définition de la DSP de services (concession de services en droit européen), seule une définition de la concession de travaux figure dans les directives « marchés publics ». La Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE) exige néanmoins que le titulaire d'un contrat de DSP prenne des risques significatifs. Elle a ainsi annulé récemment un contrat de DSP, son titulaire ne supportant aucun risque<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> Directive 2004/17/CE du 31 mars 2004 portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux et directive 2004/18/CE du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services.

<sup>14</sup> CE, 15 avril 1996, Préfet des Bouches du Rhône.

<sup>15</sup> CE, 7 novembre 2008, département de la Vendée.

<sup>16</sup> CJCE, 13 novembre 2008, Commission des Communautés européennes c/République italienne, aff. C-437/07.

**Le règlement 1370/2007 du 23 octobre 2007 sur les services publics de transport**, appelé communément règlement sur les Obligations de Service Public (OSP), qui est le texte sectoriel de référence dans les transports publics, reprend la distinction entre les marchés publics et les DSP, sans toutefois définir la DSP en matière de transport. Il entrera en vigueur le 3 décembre 2009 et s'appliquera directement en droit français, à l'exception des dispositions relatives à la passation des contrats (article 5 du règlement) qui sont soumis à une période de transition de 10 ans. Il est à noter que les DSP de travaux (concessions de travaux) sont exclues du champ d'application du règlement précité.

- **Modalités de passation des contrats**

#### Passation des marchés publics

La passation des marchés publics qui concernent des services publics de transport relèvent des directives « marchés publics », qui prévoient **une procédure de passation allégée** pour les services de transport ferroviaire. Cette procédure allégée a été reprise par le Code des Marchés Publics français<sup>17</sup>. Une publicité adaptée à l'objet du marché doit être effectuée pour le lancement de la procédure et à la fin de la procédure, un avis d'attribution doit être publié.

Les modalités de la procédure sont librement arrêtées par la personne publique, dans le respect toutefois des principes généraux de la commande publique fixés notamment à l'article 1<sup>er</sup> du Code des Marchés Publics : transparence, égalité, non discrimination entre les candidats et choix du mieux-disant.

#### Passation des DSP

La passation des DSP relève des dispositions prévues par la loi Sapin du 29 janvier 1993, codifiées aux articles L 1114 et suivants du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT).

Les DSP doivent être attribuées après une procédure de mise en concurrence qui impose une publicité obligatoire dans un journal d'annonces légales et dans un journal spécialisé permettant la présentation de plusieurs offres concurrentes, selon les critères fixés dans le règlement de la consultation. Compte tenu de la complexité des contrats, la procédure laisse la place à une négociation entre les parties, qui doit garantir le respect de la transparence et un traitement égal des candidats.

---

<sup>17</sup> article 30.

**Une attention particulière doit toutefois être portée sur la publicité des contrats.** En effet, l'article 7§2 du règlement 1370/2007 précité, qui s'appliquera à compter du 3 décembre 2009, prévoit que l'AO devra effectuer une brève publicité, un an avant le début à proprement parler de la procédure de mise en concurrence. Ces dispositions s'appliqueront en sus des obligations prévues en matière de publicité par le CGCT.

- **Durée des contrats**

La durée des contrats portant sur des services publics de transport, qu'ils soient des marchés publics ou des DSP, sera désormais encadrée par l'article 4§3 du règlement 1370/2007, à compter du 3 décembre 2009.

Les contrats attribués en matière ferroviaire pourront avoir **une durée allant jusqu'à 15 ans**. Cette durée pourra toutefois être augmentée de moitié (22 ans et demi), si des investissements « significatifs » sont réalisés par le cocontractant (article 4§4).

En cas d'investissements exceptionnels, les contrats attribués après une mise en concurrence pourront même être d'une durée supérieure à 22 ans et demi, à condition d'en informer la Commission européenne (article 4§4).

En droit français, le principe est que les DSP sont passées pour une durée limitée, adaptée aux obligations contractuelles de l'opérateur, notamment la prise en charge d'investissements (art. L 1411-2 CGCT). Aucune durée maximum n'encadre la passation des DSP ans les transports. La durée d'un marché public est elle, fixée en revanche en tenant compte de la nature des prestations et de la nécessité d'une remise en concurrence périodique, généralement inférieure à 5 ans (article 16 CMP).

- **Passation des avenants**

Pour les marchés publics, l'article 20 du CMP, ainsi que la jurisprudence encadrent strictement la passation des avenants. La jurisprudence permet, en revanche, plus de souplesse pour la passation d'avenants concernant les DSP<sup>18</sup>, ce qui permet d'adapter le service public à l'évolution des nouveaux besoins des voyageurs.

---

<sup>18</sup> avis du Conseil d'Etat du 19 avril 2005.

- **Rapport annuel**

Le règlement 1370/2007 prévoit qu'un rapport global doit être rédigé par l'AO chaque année sur les services réalisés. Cette obligation concerne **non seulement les DSP, mais également les marchés publics (article 7§1)** et entrera en vigueur à compter du 3 décembre 2009. Ce rapport doit notamment préciser les obligations de service public qui ont été fixées, ainsi que les compensations et les droits exclusifs qui ont été octroyés aux exploitants en contrepartie.

Il doit permettre l'évaluation de l'efficacité, de la qualité et du financement du réseau de transport public et donne, le cas échéant, des informations sur la nature et l'ampleur de tous les droits exclusifs accordés.

En outre, les articles L.1411-3 et R 1411-7 et suivants du CGCT prévoient que le délégataire de service public doit rendre compte annuellement, avant le 1<sup>er</sup> juin de l'exploitation du service qui lui a été confié.

Ce rapport a notamment pour objet de permettre à l'AO de vérifier que les obligations fixées par le contrat ont bien été respectées par le délégataire. Il est fondamental qu'un **équilibre soit trouvé** entre les informations transmises d'une part et celles d'autre part dont les AO ont réellement besoin.

Les informations couvertes par le secret commercial et industriel ne peuvent pas être transmises dans ce rapport.

## La répartition des recettes

### Contrat et propriété des recettes

Le choix du contrat **qui lie la région avec l'entreprise ferroviaire a un impact direct sur la propriété des recettes**. En effet, il est communément admis, que dans le cadre d'un marché public, les recettes collectées sont la propriété de l'autorité publique, alors que dans le cadre d'une DSP, elles sont la propriété du délégataire.

**Ainsi dans les marchés publics, les recettes commerciales collectées par l'entreprise ferroviaire restent la propriété de la région.** La mise en place d'une régie de recettes (comptabilité publique) est donc nécessaire entre la région et l'entreprise ferroviaire, s'agissant de deniers publics. Les différentes règles régissant la comptabilité publique nécessitent également des délais incompressibles quant au reversement des recettes. La région devra donc alors répartir les recettes commerciales entre les différents opérateurs, selon des règles préalablement fixées par elle.

Cette modalité est assez usitée dans les transports inter urbains où il existe une intégration tarifaire avec une répartition des recettes en fonction des résultats de fréquentation entre les différents opérateurs d'après les enquêtes réalisées par l'AO.

A l'inverse, dans une **DSP, les opérateurs conserveront les recettes commerciales** collectées et se mettront d'accord sur la répartition des recettes entre eux.