



LES SERVICES « TER », UN SECTEUR EN PLEINE MUTATION

Par Stella Flocco et Aloïs Ramel, avocats au Cabinet Seban & Associés

■ Par qui sont organisés les services ferroviaires régionaux de voyageurs ou « TER » ?

Les régions sont les autorités organisatrices (AO) compétentes en la matière. Cette compétence résulte d'une politique de décentralisation initiée au début des années 1980 en plusieurs étapes. Tout d'abord, la loi « LOTI » du 30 décembre 1982 a ouvert la possibilité aux régions et à la SNCF de conclure des conventions afin d'organiser les liaisons ferroviaires inscrites au plan régional. Par la suite, une phase d'expérimentation de pleine compétence pour l'organisation et le financement des transports collectifs d'intérêt régional a été engagée auprès de six puis sept régions, par deux lois de 1995 et 1997. Enfin, ce dispositif a été pérennisé, pour toutes les régions, avec la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains du 13 décembre 2000, à compter du 1^{er} janvier 2002. En Ile-de-France, c'est l'établissement public Ile-de-France Mobilités (IDFM) qui organise ces transports. Par ailleurs, les services dits d'intérêt national (trains d'équilibre du territoire) restent organisés par l'État.

● Comment ont été exploités ces services jusqu'à ce jour ?

Jusqu'à ce jour, les services TER ont été exploités en France par la SNCF, aujourd'hui par l'entité SNCF Voyageurs, en vertu d'un monopole légal. La loi prévoit en effet qu'une convention est passée entre chaque région ou IDFM et SNCF Voyageurs afin de fixer les conditions de financement et d'exploitation de ces services. Concrètement, cette convention régionale fixe les conditions financières, matérielles, commerciales, techniques, selon lesquelles la SNCF doit exploiter les services ferroviaires pour le compte de chaque AO régionale.

En contrepartie de l'exploitation de ce service public pour son compte, chaque AO régionale verse une contribution publique à SNCF Voyageurs.

Ces conventions, d'une durée de quatre à dix ans, sont périodiquement renégociées et renouvelées entre les régions et la SNCF, notamment pour tenir compte des nouvelles exigences exprimées par les AO en matière de qualité servicielle.

● Ce modèle d'exploitation est-il amené à évoluer prochainement ?

Oui, en application des règles du droit européen qui ont prévu une ouverture à la concurrence progressive de ce secteur. Il s'agit du « quatrième paquet ferroviaire », venu modifier les dispositions du Règlement relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route dit règlement « OSP » du 23 octobre 2007. Ces règles du droit européen ont été intégrées en droit interne par la loi pour un nouveau pacte ferroviaire du 27 juin 2018.

Concrètement, depuis le 3 décembre 2019 et jusqu'au 25 décembre 2023, les régions ont la possibilité d'expérimenter l'ouverture à la concurrence en dérogeant au principe d'attribution directe des prestations à SNCF Voyageurs, c'est-à-dire en attribuant des contrats de service public pour l'exploitation des services TER après mise en concurrence. Cela doit devenir le principe à compter du 25 décembre 2023 pour toutes les AO, étant précisé qu'un calendrier particulier est prévu en Ile-de-France. Jusqu'à cette date butoir, les AO régionales peuvent encore conclure une convention directement avec SNCF Voyageurs, pour une durée maximale de dix ans.

● Des AO régionales se sont-elles déjà lancées dans l'ouverture à la con-

currence de leurs services et selon quelle stratégie ?

Oui, plusieurs d'entre elles avaient souhaité pouvoir expérimenter au plus vite l'ouverture à la concurrence dans ce secteur. Concrètement, les régions Sud, Hauts-de-France, Grand Est, Pays de la Loire et également IDFM se sont d'ores et déjà engagées dans ces procédures. D'autres encore sont en phase de sélection de leur assistance à maîtrise d'ouvrage. Toutes ces régions n'en sont pas au même stade d'avancement de leur procédure, certaines ayant seulement à ce jour procédé aux premières étapes de publication (avis de pré-information et avis de concession) et d'autres étant déjà plus avancées, puisqu'ayant passé le stade des remises des candidatures voire des offres.

Par ailleurs, l'État a été le premier à débiter l'ouverture à la concurrence en lançant deux appels d'offres pour les lignes Bordeaux-Lyon et Nantes-Bordeaux en janvier 2019.

● Le niveau de concurrence est-il élevé dans ce secteur ?

Les premiers résultats des procédures de mise en concurrence permettent de considérer qu'il existe un certain niveau de concurrence, variable selon le secteur géographique concerné et les prestations mises à la charge de l'opérateur. Ainsi, l'État a connu un échec pour les deux premières mises en concurrence des lignes TET sus-évoquées, puisque les concurrents de la SNCF n'ont finalement pas remis d'offre. La SNCF se retrouvant seule en lice, l'État a décidé d'abandonner la procédure en la classant sans suite. S'agissant des deux lots ouverts en Région Sud, le bilan est mitigé. Le président de la région Renaud Muselier a indiqué que, pour le lot 2 dit « Azur », seule SNCF Voyageurs était encore en lice, tandis que pour le lot 1 « Intermétropoles » (Marseille-Toulon-Nice), plusieurs

candidats français et européens seraient encore en lice.

De manière générale, il s'agit d'un secteur où le nombre d'opérateurs n'est pas très important, mais concurrentiel notamment grâce à la présence d'opérateurs européens historiques forts, tels que la Deutsche Bahn en Allemagne ou la Renfe en Espagne.

● Comment est organisée cette mise en concurrence ?

La procédure de mise en concurrence a été prévue par les dispositions du Code des transports (L. 2121-16 à L. 2121-18) ainsi qu'un décret du 24 octobre 2019. Concrètement, il existe certaines spécificités procédurales propres au secteur, telles que la publication obligatoire d'un avis de pré-information un an au moins avant le lancement de la procédure de mise en concurrence ou la possibilité de cumuler une phase de dialogue compétitif et de négociation avec les opérateurs.

Néanmoins, pour l'essentiel, il est renvoyé aux règles applicables aux concessions, prévues par le Code de la commande publique, et aux délégations de service public, prévues par le Code général des collectivités territoriales. La même procédure doit être appliquée quelle que soit la nature du contrat à conclure avec l'opérateur (un marché public ou une concession).

Concrètement, à compter de la parution de l'avis de concession, la procédure de passation est d'une durée minimale de dix-douze mois, étant précisé qu'une fois le contrat attribué, l'opérateur ne

peut commencer à exploiter le service que seize mois plus tard, en raison des règles à respecter en matière de transfert des personnels.

● Quelles sont les garanties prévues pour les employés de la SNCF ?

Certaines garanties ont été prévues à l'égard des personnels de la SNCF en cas de changement d'exploitant des services. Il est prévu « les contrats de travail en cours depuis au moins six mois à la date de notification de l'attribution du contrat de service public, des salariés concourant à l'exploitation et à la continuité du service public concerné sont transférés au nouvel employeur » (L. 2121-20 Code des transports). Concrètement, le nombre de personnels à transférer est déterminé d'un commun accord entre l'AO et la SNCF dans un délai de neuf mois à compter de la publication de l'avis de pré-information, sur la base d'éléments remis par la SNCF dans un délai de six mois. À défaut d'accord, ce nombre est fixé par l'Autorité de régulation des transports (le cas en Région Sud).

Une fois ce nombre arrêté, des démarches doivent être assurées par le nouvel opérateur en lien avec SNCF Voyageurs pour l'information et l'accompagnement des salariés (par exemple la désignation d'un correspondant).

Par ailleurs, il a été prévu des garde-fous, comme le maintien des conventions et accords collectifs applicables aux salariés ou du dernier niveau de rémunération annuel. ●

Bouleversements profonds

L'exploitation des services « TER » entame une mutation profonde en France. Alors que SNCF Voyageurs disposait d'un monopole légal pour assurer cette mission, le secteur est progressivement ouvert à la concurrence depuis le 3 décembre 2019, et deviendra la règle au 25 décembre 2023. Cela induit des bouleversements profonds de pilotage pour les autorités organisatrices, de posture et d'organisation pour la SNCF, mais aussi des inquiétudes pour les personnels.