



Région
Hauts-de-France

Comité technique
Réunion du 09 mai 2022

RAPPORT DE PRINCIPE RELATIF AU CHOIX DU MODE DE GESTION
CONCERNANT LE SERVICE PUBLIC REGIONAL DE TRANSPORT
FERROVIAIRE DE VOYAGEURS CONCERNANT LE LOT
« DESSERTES PARISIENNES ».

RAPPORT POUR AVIS

Table des matières

1	Préambule et présentation du projet	3
1.1	Présentation des objectifs actuels du service public TER en Région HDF	3
1.1.1	Une consistance de service ambitieuse, comprenant les prestations suivantes :	3
1.1.2	Une qualité de service visant à la satisfaction des usagers au travers du triptyque « Assis, À l'heure, Avertis » ou « Triple A » :	3
1.1.3	Un mécanisme financier renforcé :	3
1.1.4	La convention TER 2019-2024 en chiffres :	3
1.2	Cadre d'exercice traditionnel de la compétence TER	4
1.3	Évolution du cadre législatif impliquant l'ouverture à la concurrence	4
1.3.1	La transposition du 4ème paquet ferroviaire	4
1.3.2	Le nouveau cadre légal des contrats de service public de transport ferroviaire de voyageurs	4
1.3.3	L'ouverture à la concurrence : les objectifs pour le service public	5
1.4	Objet et visée du présent rapport	5
2	Présentation des différents modes de gestion possibles pour le transport ferroviaire de voyageurs des Hauts-de-France	6
2.1	S'agissant d'une gestion directe	6
2.2	Le recours à un marché public ou à un contrat de concession	9
3	Présentation des caractéristiques des prestations que devra assurer le titulaire du contrat de service public	12
3.1	Objet du contrat	12
3.2	Le service public concerné	12
3.3	Prestations confiées à l'opérateur	14
3.4	Durée envisagée	15
3.5	Rémunération du service et risque assumé par le délégataire	15
3.6	Le contrôle de la Région	16
3.7	Le personnel	16
3.8	Effets sur les missions des services de la Région	17
4	La procédure de passation du contrat de service public et le calendrier prévisionnel	17
	Conclusion	18

1 Préambule et présentation du projet

1.1 Présentation des objectifs actuels du service public TER en Région HDF

La dernière Convention portant obligations de service public pour le transport ferroviaire de voyageurs des Hauts-de-France, dite « TER » France, signée entre la Région et SNCF Voyageurs (anciennement SNCF Mobilités) pour la période 2019-2024, jusqu'au 31 décembre 2024, sur l'ensemble du ressort territorial de la Région et des liaisons conventionnées, est sous-tendue par les objectifs suivants :

1.1.1 Une consistance de service ambitieuse, comprenant les prestations suivantes :

- l'offre de transport et ses modalités d'exécution ; l'offre de transport à grande vitesse (dite « TERGV ») ;
- les services en gares ;
- la distribution et la billettique ;
- l'information des voyageurs ;
- les tarifs d'accès au service ;
- la promotion du service ;
- les relations avec les usagers.

1.1.2 Une qualité de service visant à la satisfaction des usagers au travers du triptyque « Assis, À l'heure, Avertis » ou « Triple A » :

SNCF Voyageurs est actuellement incité à la qualité de service, en termes de réalisation effective des services, de régularité des horaires, de composition conforme des trains, de qualité produite (mesurée à bord, en gares et à distance), et de qualité perçue par les usagers (satisfaction des clients). Cette incitation est financière, à travers un système de malus et de pénalités en cas de non atteinte des objectifs conventionnels, des bonus en cas de dépassement de ceux-ci, et des réfections en cas de service non réalisé. La Convention TER prévoit également un dispositif d'indemnisation des usagers.

1.1.3 Un mécanisme financier renforcé :

La Convention TER engage SNCF Voyageurs à réduire les coûts du service, en maîtrisant l'augmentation des charges de fonctionnement par des efforts de productivité au travers notamment d'une meilleure organisation.

La Convention TER prévoit une trajectoire pluriannuelle de la contribution, actualisée chaque année sur une période de trois ans, afin de maîtriser le financement par la Région. Les dispositions financières portent sur les conditions de détermination des compensations pour le service, les contributions des partenaires, les mécanismes d'incitation à la performance, et les modalités de règlement de la contribution financière qui en résultent. Elles visent à préserver les capacités budgétaires de la Région et à disposer d'outils de pilotage pour assurer un suivi fidèle et incitatif du service effectivement rendu à l'utilisateur.

1.1.4 La convention TER 2019-2024 en chiffres :

- 26,1 millions de trains.kilomètres commerciaux en 2019 soit 1 280 trains circulant par jour de semaine ;
- 2,9 milliards de voyageurs.kilomètres, correspondant à près de 200 000 voyages/jour en 2019. En 2018, le réseau TER Hauts-de-France comptait 135 500 abonnés (hors ex-TET), dont 48 000 étudiants et 87 500 abonnés tous publics.
- 3 milliards d'euros sur 6 ans en contribution publique de fonctionnement pour assurer le service, et 70 M€ en investissement sur 3 ans reconductibles.

Pour rappel, le réseau ferroviaire en Hauts-de-France, c'est 2800 kms de lignes, dont près de 1 650 kms sont électrifiées et près de 360 gares et haltes. Il s'agit du deuxième réseau ferré le plus dense après l'Île-de-France.

1.2 Cadre d'exercice traditionnel de la compétence TER

Après une expérimentation démarrée en 1997, la loi de solidarité de renouvellement urbain dite loi « SRU » n°2000-1208 du 13 décembre 2000 a fait des régions les autorités organisatrices de transport pour les transports d'intérêt régional sur leur territoire. Ainsi, et depuis son entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2002, les régions ont l'obligation d'attribuer directement l'exploitation de leurs transports régionaux, par le biais de convention d'exploitation, à la SNCF. Ainsi, cette dernière était en situation de monopole pour assurer l'exploitation des transports ferroviaires régionaux, cette situation étant inchangée depuis la loi n°82-1153 d'orientation des transports intérieurs (LOTI) du 30 décembre 1982, confiant à la SNCF l'exploitation exclusive des services publics ferroviaires. Plusieurs lois successives sont venues compléter ces dispositions tout en réaffirmant le droit exclusif de l'opérateur historique pour l'exploitation de ces services.

1.3 Évolution du cadre législatif impliquant l'ouverture à la concurrence

1.3.1 La transposition du 4^{ème} paquet ferroviaire

Le règlement (UE) numéro 2016/2338 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 modifiant le règlement (CE) numéro 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route en ce qui concerne l'ouverture du marché des services de nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer (ci-après « **règlement OSP** ») a introduit l'obligation pour les États membres de l'Union européenne d'ouvrir à la concurrence les marchés de services de transport ferroviaire de voyageurs. Les États membres auront l'interdiction d'attribuer directement des conventions de service public à un opérateur à compter du 25 décembre 2023 et les droits exclusifs attribués antérieurement aux opérateurs historiques ne pourront pas excéder dix ans.

Différents textes sont venus préciser les modalités de mise en œuvre de cette ouverture de marché. En effet, la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire constitue le socle législatif permettant aux autorités organisatrices régionales de procéder à l'ouverture du marché. Plusieurs décrets viennent préciser les modalités d'application prévues dans la loi. En ce qui concerne le personnel, il s'agit principalement 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 complété par le décret n° 2021-1949 du 31 décembre 2021 portant application de l'article 17 de la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire.

Par ailleurs, le décret n° 2019-851 du 20 août 2019 relatif aux informations portant sur les services publics de transport ferroviaire de voyageurs et aux éléments nécessaires à l'exploitation des matériels roulants transférés, et à la protection des informations couvertes par le secret des affaires et le décret n° 2019-1083 du 24 octobre 2019 relatif aux modalités de passation et d'exécution des contrats de service public de transport ferroviaire de voyageurs viennent préciser également la loi du 27 juin 2018 susmentionnée.

1.3.2 Le nouveau cadre légal des contrats de service public de transport ferroviaire de voyageurs

Le cadre législatif a été fixé par la loi pour un nouveau pacte ferroviaire précitée. Elle introduit la possibilité d'ouvrir progressivement le marché de transport ferroviaire de personnes depuis le 3 décembre 2019. Ainsi, pour anticiper sur l'obligation qui leur sera faite à compter du 25 décembre 2023, les Régions peuvent engager une mise en concurrence de leurs services au lieu de les attribuer directement à SNCF Voyageurs. Au-delà du 24 décembre 2023, la mise en concurrence devient obligatoire et l'attribution directe sera interdite à l'exception de dérogations limitativement énumérées.

1.3.3 L'ouverture à la concurrence : les objectifs pour le service public

Le principe de la mise en concurrence des services avant le 25 décembre 2023 concoure à l'intérêt général pour trois raisons principales :

- Il permet à la Région de renforcer et de réellement exercer son pouvoir d'autorité organisatrice, par l'action combinée de la collecte d'information pour la préparation des procédures, et par la formalisation de ses spécifications pour le service. Ces deux évolutions permettent un meilleur contrôle du service et un rôle d'organisation plus fort qu'avec un seul opérateur en situation de monopole.
- Il offrira aux administrés et aux usagers la garantie d'un meilleur rapport coût/efficacité par le jeu de la mise en concurrence entre opérateurs candidats sur la base d'un appel d'offres et d'un cahier des charges fixant des critères objectifs.
- Il oblige l'opérateur historique comme la Région à se préparer effectivement à un changement de pratique qui deviendra la norme après le 25 décembre 2023, alors que les exemples internationaux montrent des durées de procédures de passation de l'ordre de plusieurs années.

Durant les débats sur la loi pour un nouveau pacte ferroviaire, l'exécutif de la Région a pu s'exprimer sur l'utilité de l'ouverture à la concurrence pour obtenir un service de meilleure qualité et à un coût maîtrisé.

Ce constat rejoint celui de la Cour des comptes qui, dans son rapport « *Les transports express régionaux à l'heure de l'ouverture à la concurrence* » d'octobre 2019, met en exergue que les services interpellent par la croissance alarmante de leurs coûts d'exploitation et une dégradation de leur qualité, tandis qu'il ressort un besoin de contrôle accru de l'opérateur historique et de préparation de l'ouverture du marché.

1.4 Objet et visée du présent rapport

Dans ce contexte, la Région a engagé l'ouverture à la concurrence des services ferroviaires de transport de voyageurs, par la publication d'un avis de pré-information au JOUE le 10 mai 2019, modifié le 24 juillet 2019, et le 13 février 2020. Il convient dès à présent pour la Région Hauts-de-France de se prononcer sur le mode de gestion le plus approprié pour l'exploitation du service public de transport ferroviaire de voyageurs objet du présent rapport.

Conformément à l'article L.1411-4 du Code général des collectivités territoriales, les assemblées délibérantes des collectivités territoriales, se prononcent sur le principe de toute délégation d'un service public local après avoir recueilli l'avis de la commission consultative des services publics locaux prévu à l'article L.1413-1 du même code. Cette commission (ci-après « **CCSPL** ») statue au vu d'un rapport présentant les caractéristiques des prestations que doit assurer le cocontractant.

Ce rapport présente l'analyse des différents modes de gestion pour les nouveaux contrats de service public de transport ferroviaire de voyageurs en Hauts-de-France. Il présente les avantages et inconvénients des principaux modes de gestion pouvant être mis en œuvre dans le cadre de l'exploitation du service public susmentionné.

Il va donc permettre au Conseil régional de se prononcer, au vu notamment de l'avis de la CCSPL et de celui du comité technique, sur le principe du mode de gestion envisagé et, par voie de conséquence, sur les caractéristiques des prestations que devra assurer le futur cocontractant.

Chacun des périmètres de services identifiés fera l'objet d'une procédure de passation et d'un contrat de service public dédié. Il s'agit en l'occurrence du périmètre comprenant les services dit des dessertes parisiennes comprenant les lignes *Paris – Creil – Amiens – Calais*, *Paris – Creil – Compiègne - Saint-Quentin – Maubeuge/Cambrai*, *Paris – Laon*, *Beauvais-Paris et Amiens – Creil – Roissy et Saint-Quentin – Creil – Roissy*.

2 Présentation des différents modes de gestion possibles pour le transport ferroviaire de voyageurs des Hauts-de-France

Traditionnellement, l'exploitation des services publics peut être assurée selon différents modes de gestion, publics ou privés. Le mode de gestion est librement choisi par chaque collectivité.

À cet égard, les collectivités territoriales ont la possibilité soit d'exploiter en direct, soit de confier l'exploitation et la gestion du service public à un tiers.

2.1 S'agissant d'une gestion directe

Les autorités organisatrices de transport ferroviaire disposent de la faculté de fournir elles-mêmes des services de transport ou de confier l'exploitation de ces services à une entité sur laquelle l'autorité compétente exerce un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services.

La gestion directe peut prendre trois formes différentes :

- La régie directe ;
- La régie dotée de l'autonomie financière ;
- La régie dotée de l'autonomie financière et de la personnalité morale.

La régie correspond au mode de gestion d'un service le plus intégré par lequel la collectivité gère directement le service.

Le tableau suivant décrit les caractéristiques des différents types de régies.

	Gouvernance	Moyens financiers	Moyens humains et techniques nécessaires à l'exploitation du service	Risque d'exploitation
Régie directe	<p align="center">Les services réguliers de transport ferroviaire de personnes sont considérés comme des Services Publics Industriels et Commerciaux (SPIC).</p> <p align="center">A ce titre, le CGCT ainsi que le code des transports interdisent la gestion d'un SPIC en régie directe En conséquence, la régie directe n'est pas permise. (L. 2221-1 et L. 2221-4 du CGCT et des articles L.1221-3 et R.1221-1 du Code des transports).</p>			
Régie avec autonomie financière	Création par une délibération de l'assemblée délibérante. Régie administrée par un CONSEIL D'EXPLOITATION + un DIRECTEUR. Les décisions sont prises par l'assemblée délibérante régionale.	Dotation de la collectivité + recettes du service public. Le budget autonome est annexé au budget principal de la collectivité. Soumis au principe d'équilibre budgétaire de la comptabilité publique.	Moyens humains et techniques proviennent en partie de la collectivité + recrutement nécessaire par la régie d'agents de droit privé et /ou de droit public (cheminots par exemple).	Le risque d'exploitation est porté par la collectivité.
Régie avec autonomie financière et avec personnalité morale (EPIC)	Création par une délibération de l'assemblée délibérante. Régie administrée par un CONSEIL D'ADMINISTRATION + un PRESIDENT + un DIRECTEUR. Les représentants du personnel sont aussi membres du CA. Les décisions sont prises par le conseil d'administration	Dotation fixée par la collectivité + recettes du service public exploité. Le budget est distinct du budget de la collectivité. Soumis au principe d'équilibre budgétaire de la comptabilité publique. Mais dispose d'une comptabilité « mixte » : publique avec beaucoup d'éléments privés, en particulier un Agent comptable autonome salarié de la Régie	Les moyens humains et techniques émanent en partie de la collectivité + recrutement nécessaire par la régie d'agents de droit privé et /ou de droit public (cheminots par exemple).	Le risque d'exploitation est porté par la régie (et in fine par la collectivité).

En l'espèce, il pourrait être envisagé d'avoir recours à une régie pour le transport ferroviaire de voyageurs. Toutefois, une telle solution présente certaines difficultés qu'il convient d'ores et déjà d'aborder.

Les principaux avantages et inconvénients de ces deux types de gestion directe sont les suivants :

	AVANTAGES	INCONVENIENTS
REGIES (autonome et personnalisée)	<ul style="list-style-type: none"> - Compétences détenues en interne. - Contrôle de la collectivité sur l'activité 	<ul style="list-style-type: none"> - Nécessité d'avoir un directeur en possession de l'attestation de capacité - Une part importante du financement est assurée par la collectivité. Le reste proviendra des recettes issues de l'exploitation du service public. - Risque d'exploitation est supportée in fine dans les deux cas par la collectivité. - Mise à disposition d'agents et/ou recrutements de salariés pour exploiter le service (notamment du personnel cheminot transféré mais dont le coût n'est absolument pas maîtrisable par la collectivité). - L'essentiel des agents relèveraient de la branche ferroviaire, notamment en termes de contrats, de classifications, de qualification et de formation. - Nécessité de détenir l'intégralité des matériels nécessaires à l'exploitation du service. - Soumis au principe d'équilibre budgétaire, en cas d'investissement imprévu et/ou lourd, nécessité d'emprunter ce qui induira une augmentation de la dette.

Synthèse de l'opportunité d'une gestion en régie pour le transport ferroviaire

Il apparait que ce mode de gestion présente les difficultés suivantes :

Le recours à la régie qu'elle soit dotée de la personnalité juridique ou non ne semble pas être le mode de gestion le plus adapté à la gestion du service public de transport ferroviaire de voyageurs, en particulier dans le contexte de la fin de monopole et de l'ouverture à la concurrence. L'expertise requise, les matériels nécessaires ainsi les investissements indispensables à l'exploitation du service font peser une charge financière, matérielle et humaine extrêmement importante sur la collectivité. Les règles de la comptabilité publique s'appliquant, cela impose le respect du principe d'équilibre budgétaire ce qui peut représenter un frein important au développement de l'exploitation du service public en ce sens où si la régie doit assumer des investissements nouveaux et qu'elle ne dispose pas du budget nécessaire, elle devra (ou la collectivité dans le cadre d'une régie sans personnalité juridique) sans doute emprunter et donc alourdir la dette.

L'exploitation et la gestion du service de transport ferroviaire de voyageurs, mais aussi la détention, avec les obligations consécutives, des biens et installations nécessaires à l'exploitation du service nécessitent une connaissance et une expertise certaine dont ne dispose pas la Région aujourd'hui. Pour pallier ces manques, il serait indispensable d'organiser cette compétence, notamment par le recrutement des profils spécifiques externes et parfois rares. Une difficulté réelle de recrutement se poserait à la Région qui n'est pas certaine de pouvoir recruter de tels profils bien qu'elle bénéficiera du transfert de cheminots dans le délai prévu par la loi. Ainsi, le risque in fine est de ne pas disposer de la compétence nécessaire ce qui induirait que la régie ne soit tout simplement pas reconnue à la fois par le ministère des transports et l'établissement de sécurité ferroviaire (pas de licence et de certificat de sécurité).

La gestion en régie présente toutefois des avantages, au rang desquels : la collectivité dispose d'un contrôle total sur l'exploitation du service public, en assure la stratégie et perçoit le coût supporté par l'usager.

En conséquence, et au regard de ce qui précède, le recours à la régie n'apparait pas adapté aux principales caractéristiques du projet, et doit donc être écarté.

2.2 Le recours à un marché public ou à un contrat de concession

Les autorités organisatrices de transport peuvent également confier l'exploitation à un opérateur sous la forme d'un contrat de service public attribué dans le cadre d'une procédure de publicité et de mise en concurrence.

Il convient de préciser que les autorités organisatrices de transport ont le choix, dans le cadre d'une exploitation externalisée, entre **le marché public et le contrat de concession** (contrat de service public au sens de l'article L.2121-17-1 du Code des transports).

Les caractéristiques de chacun de ces deux contrats sont définies dans le tableau ci-après.

<p>Note : l'expression de « contrats de concession » revenant à déléguer largement le service, elle désigne le même type de contrat que les « délégations de service public » (ou « DSP »). Prévues initialement par la loi SAPIN I (loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques), les DSP sont maintenant regroupées dans la notion de contrat de concession dans le Code de la commande publique entré en vigueur le 1er avril 2019 et qui prend notamment acte de la Directive 2014/23/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur l'attribution de contrats de concession.</p>
--

	AVANTAGES	INCONVENIENTS
Marché de service public de transport de voyageurs par chemin de fer	<ul style="list-style-type: none"> - Coût de la prestation en amont et reste relativement stable pendant toute la durée du contrat. - La collectivité définit elle-même l'offre de transport. - Permet de négocier les offres et de challenger les concurrents afin d'optimiser les coûts et la qualité de l'offre de transport. - Le personnel est entièrement sous la responsabilité et à la charge du concessionnaire. 	<ul style="list-style-type: none"> - Le risque d'exploitation pèse intégralement sur la Collectivité. - Soumis au principe d'équilibre budgétaire, ce qui limite les capacités d'investissement. - Pas d'intéressement aux résultats du titulaire, risque d'une gestion <i>a minima</i>. - Procédure de passation assez longue (18 mois). - L'obligation d'allotir restreint le choix de la collectivité quant au découpage de ses périmètres.
Concession de service public	<ul style="list-style-type: none"> - Transfert du risque d'exploitation au concessionnaire.* - Concessionnaire spécialisé qui disposera d'une expertise dans le domaine, expertise dont la collectivité ne dispose pas en propre. - Rémunération basée substantiellement sur les résultats d'exploitation ce qui garantit une implication importante du concessionnaire. - Capacités d'investissement des concessionnaires sont souvent bien plus importantes que celles des collectivités locales. - Le concessionnaire peut se voir confier en sus de ses missions la construction d'ouvrages dans le cadre de l'exploitation du service public. - Permet de négocier les offres et de challenger les concurrents afin d'optimiser les coûts et la qualité de l'offre de transport. - Le personnel est entièrement sous la responsabilité et à la charge du concessionnaire. 	<ul style="list-style-type: none"> - Procédure de passation longue. Environ 22 mois - Transfert d'une partie de la maîtrise du service (communication, marketing) qui peut toutefois être atténué par l'inclusion de clauses de contrôle dans le contrat et leur application exhaustive et régulière.

*Le code de la commande publique dispose que dans le cadre d'un contrat de concession, le concessionnaire se voit transférer un risque lié à l'exploitation du service en contrepartie soit du droit d'exploiter le service qui fait l'objet du contrat (recettes des usagers), soit de ce droit assorti d'une rémunération fixée en amont de la conclusion.

La part de risque transférée au concessionnaire implique une réelle exposition aux aléas du marché, de sorte que toute perte potentielle supportée par le concessionnaire ne doit pas être purement théorique ou négligeable. *Le concessionnaire assume le risque d'exploitation lorsque, dans des conditions d'exploitation normales, il n'est pas assuré d'amortir les investissements ou les coûts, liés à l'exploitation de l'ouvrage ou du service, qu'il a supportés. »*

Le Code de la commande publique ne définit pas clairement cette notion. Il n'expose que la conséquence : la perte potentielle de l'acheteur ne doit pas être purement théorique ou négligeable.

Sur ce point, le Conseil d'État a eu l'occasion d'indiquer qu'il existait un risque d'exploitation dès lors que « *la rémunération globale [du concessionnaire est] susceptible d'être inférieure aux dépenses d'exploitation* » (CE, 19 novembre 2010, *Dingreville*, n°320169).

Il ressort que le cadre concessif répond efficacement aux attentes de la Région. En effet, la concession permet :

- Qu'un risque d'exploitation soit transféré au concessionnaire tout comme la maîtrise d'ouvrage de travaux en cas de réalisation d'investissement à la charge du concessionnaire ;
- D'introduire des mécanismes d'incitation du titulaire pour l'amélioration de la productivité et de la qualité de service ;
- Que la propriété des biens indispensables au service soit conservée par la collectivité et que ceux-ci soient considérés comme des biens de retour dans l'hypothèse de la mise à disposition des biens par la région ;
- D'avoir recours à une entreprise spécialisée dans la gestion des transports publics permettant de sécuriser l'action de la Région et de se concentrer sur son rôle d'autorité organisatrice ;
- D'avoir une souplesse dans le contrat notamment pour les modifications d'offres de transport ;
- De pouvoir adapter le contrat à la marge en prévoyant dès la rédaction du contrat d'inclure des options claires et non équivoques, ainsi qu'un dispositif de révision.

De plus, sur le plan financier, la gestion d'un service de transport ferroviaire expose à un certain nombre de risques d'exploitation, mettant en jeu des montants importants que la Région n'est pas en capacité d'assumer à l'avance, d'où l'intérêt de les transférer. Enfin, la procédure de passation des contrats de concession donne la possibilité de négocier avec les candidats lors de la phase de mise en concurrence.

Pour conclure, le recours au contrat de concession permet de garantir une exploitation qualitative du service public par un concessionnaire expert par la mise en place notamment d'un mécanisme financier d'incitation à la performance. De plus, il permet de faire peser le risque d'exploitation sur le concessionnaire, ce dernier pouvant également porter des investissements permettant l'optimisation de l'exploitation. Ainsi, la collectivité peut se focaliser pleinement sur son rôle d'autorité organisatrice. Pour toutes ces raisons, le recours à une concession de service public apparaît comme le mode de gestion le plus approprié pour le service public de transport ferroviaire de voyageurs sur le périmètre des « dessertes parisiennes », dans le cadre de l'ouverture à la concurrence.

3 Présentation des caractéristiques des prestations que devra assurer le titulaire du contrat de service public

3.1 Objet du contrat

Conformément à l'article 7 paragraphe 2 du règlement OSP, un avis de pré-information a été publié au Journal officiel de l'Union européenne (JOUE) la 10 mai 2019 (n° 217357-2019 et ses compléments n° 348575-2019 du 24 juillet 2019, n° 245457-2021 du 14 mai 2021 et n° XXXXXX-2022 du XX mai 2022) a annoncé l'intention de la Région de réattribuer les services dont le contrat de service public fera l'objet, il s'agit des services des dessertes parisiennes.

3.2 Le service public concerné

Le lot « dessertes parisiennes » comprend notamment les lignes *Paris – Creil – Amiens – Calais, Paris – Creil – Compiègne - Saint-Quentin – Maubeuge/Cambrai, Paris – Laon, Beauvais-Paris et Amiens – Creil – Roissy et Saint-Quentin – Creil – Roissy.*

Ces lignes correspondent à un volume de circulations estimé à 8 300 000 millions de train.kilomètres au moment de l'avis de pré-information. Il constitue à lui seul près d'un 1/3 du volume de train kilomètres de la Région Hauts-de-France.

Ces services correspondent notamment aux lignes commerciales suivantes :

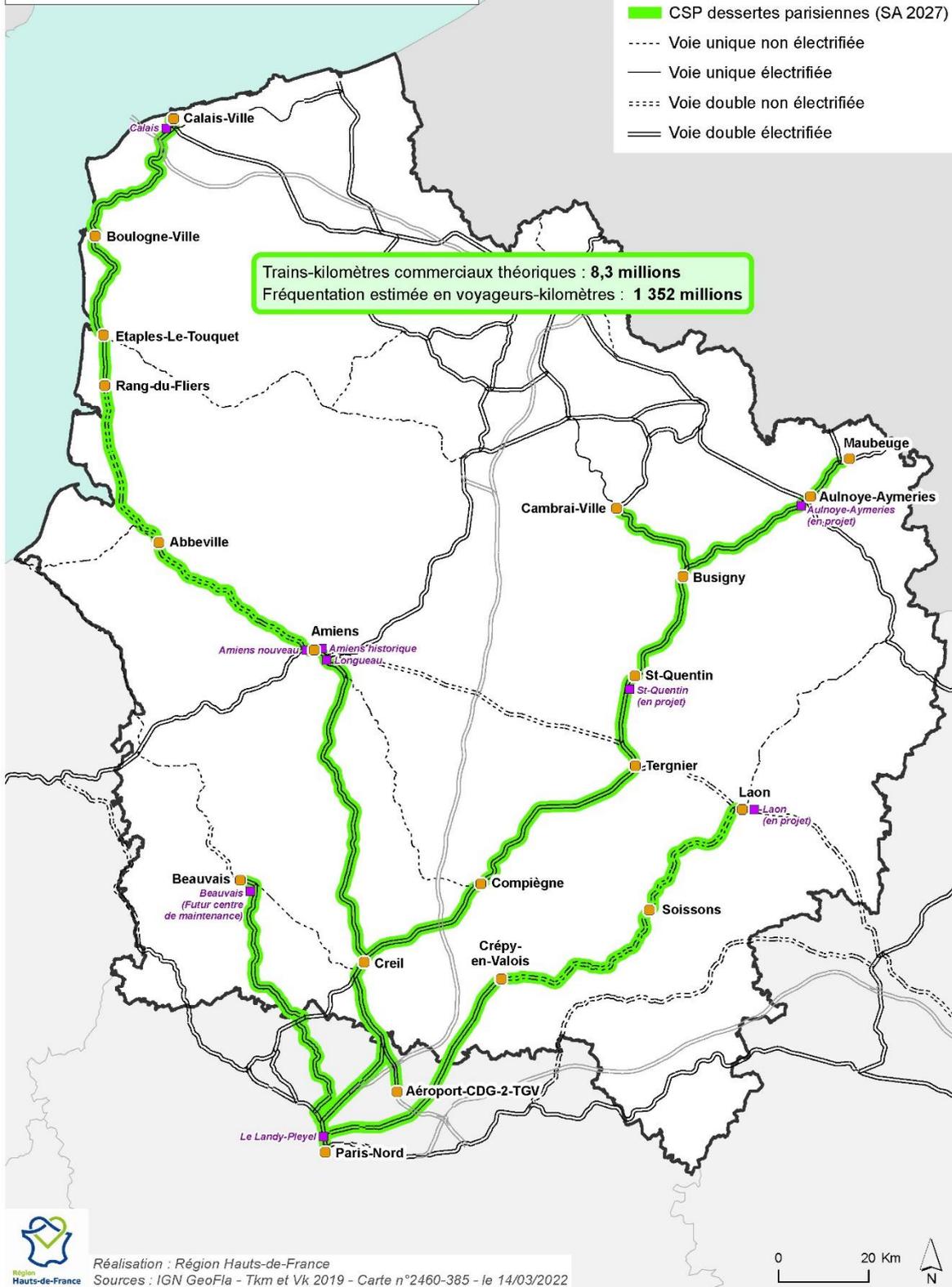
n° de ligne commerciale actuelle	Principales dessertes de la ligne commerciale actuelle
K16	Calais <> Amiens <>Paris
K11/K10	Amiens <> Paris
C17	Beauvais <> Paris
K15	Laon <> Paris
K14	Saint-Quentin <> Paris
K13	Maubeuge <> Saint-Quentin <> Paris
C11	Creil <> Paris
C13/14	Compiègne <> Paris

Les lignes des dessertes parisiennes représentent un axe extrêmement stratégique du réseau avec des emports en pointe très conséquents. De nombreux trains transportent en effet plus de 1000 usagers pour se rendre à Paris le matin. Par ailleurs, ces axes ont des caractéristiques spécifiques : le nombre d'abonnés longue distance est élevé, ainsi que le volume d'usagers occasionnels. Ces caractéristiques confèrent à ces axes un fort potentiel commercial. Ainsi, le taux de couverture des charges par les recettes est d'environ 50% sur ces lignes, alors que la moyenne régionale est de 28 % (Données 2019). Ce taux de couverture devrait encore s'améliorer avec la mise en œuvre du service Roissy-Picardie. Ce lot présente donc une forte attractivité pour les opérateurs ferroviaires.

**Contrat de service publié (CSP)
Dessertes parisiennes**

- Gare principale
- Site de maintenance actif ou en projet
- CSP dessertes parisiennes (SA 2027)
- Voie unique non électrifiée
- Voie unique électrifiée
- ==== Voie double non électrifiée
- ==== Voie double électrifiée

Trains-kilomètres commerciaux théoriques : 8,3 millions
Fréquentation estimée en voyageurs-kilomètres : 1 352 millions



3.3 Prestations confiées à l'opérateur

Ainsi, pour la continuité du service public actuellement confiés à SNCF Voyageurs sur les mêmes périmètres, à l'exception de la future desserte Roissy-Picardie, le concessionnaire devra assurer notamment les prestations suivantes :

- Le transport de personnes, notamment :
 - o l'exploitation des circulations ferroviaires,
 - o l'exploitation des circulations routières de substitution ;
 - o la gestion des interfaces avec le gestionnaire d'infrastructure et le gestionnaire des gares, notamment pour l'octroi des capacités de circulations sur le réseau (commandes de sillons),
- Les prestations de services afférents au transport, notamment :
 - o le pilotage de prestations nécessaires à la bonne exécution du service qui seraient confiées à des tiers (prestations en gares par exemple),
 - o la réalisation de prestations liées à la commercialisation du service: accueil et information des voyageurs, distribution, validation et contrôle de titres de transport, mise en œuvre de la politique tarifaire fixée par la région, actions de communication et de promotion, participation au développement de l'intermodalité,
 - o la mesure, l'animation et l'amélioration de la qualité effective du service rendu,
 - o la gestion des actions de prévention en faveur de la sûreté dans les trains et en gares, et la lutte contre la fraude,
 - o la réalisation de prestations d'études et de conseil visant à améliorer l'offre et le service rendu,
- La gestion du patrimoine et les investissements nécessaires au service, notamment :
 - o la gestion, l'entretien et la maintenance des biens (mis à disposition par la Région et/ ou financés par l'opérateur), installations, équipements et matériels roulants utilisés pour le service,

Les caractéristiques détaillées des prestations demandées, les périmètres géographiques, la consistance de l'offre de transport et de services et les mécanismes incitatifs y afférents seront précisés dans le dossier de consultation.

Il convient de préciser que la Région recherchera une offre de transport améliorée sur la base de l'offre existante, avec un objectif d'amélioration de la régularité et de la relation voyageurs (dont information en situation perturbée) et un renforcement de l'offre en optimisant les contraintes d'infrastructure et de roulement de matériel roulant.

De plus, des éléments structurants du service seront inchangés dans leur définition globale, notamment :

- Les tarifs, qui seront basés sur la tarification régionale, y compris en correspondance entre transporteurs ; Il n'y a en effet qu'une seule politique tarifaire régionale sur les services publics ferroviaires ;
- L'information des voyageurs, qui sera toujours délivrée en gares à bord et à distance.
- La vente des titres, qui devra pouvoir être assurée pour l'ensemble des services publics ferroviaires régionaux par tous les transporteurs et sur tous les canaux.
- Les droits des voyageurs, qui devront être uniformisés dans un règlement régional.
- Les instances de concertation avec les usagers, qui resteront organisées par la Région.

Par ailleurs, la Région ayant un rôle de pilotage d'ensemble, il est possible qu'une évolution des outils transversaux (à moyen/long terme) ait lieu, notamment sur la distribution.

Enfin, en l'état des informations connues, il est envisagé que la plupart des biens soient mis à disposition du concessionnaire. Le transfert de propriété notamment des matériels roulants et des ateliers de maintenance de SNCF Voyageurs à la Région est de ce fait nécessaire et actuellement en cours.

3.4 Durée envisagée

La durée du contrat de concession est envisagée de préférence pour neuf ans d'exploitation (soit l'équivalent de neuf années de « service annuel » ou « horaire de service ») et à compter du premier service horaire permettant l'exploitation, a priori le service annuel de 2027 (commençant en décembre 2026).

Il est toutefois précisé que cette durée ne comprend pas la période courant de la notification du contrat au démarrage de l'exploitation, qui devra permettre notamment la phase obligatoire de transfert du personnel (dont la durée légale est de 16 mois minimum) et la préparation industrielle de l'exploitant (notamment pour ce qui concerne le matériel roulant et la maintenance).

Le contrat durerait donc en toute hypothèse de sa date de notification jusqu'en décembre 2035, avec un démarrage des services prévu au Service Annuel 2027.

3.5 Rémunération du service et risque assumé par le délégataire

Le concessionnaire sera rémunéré selon les obligations de service public qu'il remplira à ses frais et risques.

Avec un risque d'exploitation mesuré, le montage financier incitera le concessionnaire à offrir une qualité de l'exploitation en constante amélioration et à fidéliser les usagers.

Deux modalités de rémunération sont étudiées et seront arrêtées avec les spécifications du dossier de consultation :

- La première, reposant sur l'engagement du concessionnaire sur un montant de contribution financière forfaitaire, dont la somme correspondant à la différence entre les dépenses et les recettes prévisionnelles (la contribution n'est pas assujettie à TVA, la TVA sur les investissements de la Région peut être récupérée grâce à une redevance de mise à disposition des biens, et le FCTVA est également applicable).
- La seconde, reposant seulement sur un forfait de charges prévisionnelles. Ce type de montage fait de la collectivité le propriétaire des recettes, qui déduit ainsi la TVA sur ses dépenses de fonctionnement et d'investissement. De plus, ce montage a aussi l'intérêt de faire que le concessionnaire n'est pas assujetti à la taxe sur les salaires. Ce montage suppose que le taux de recettes sur dépenses des services de transport de la Région soit supérieur de 10% vu la réponse ministérielle n°4573 du 16 janvier 2018).

Il est donc préconisé de retenir le montage financier dit en forfait de charge. La rémunération en contrepartie des obligations de service public serait donc calculée selon les modulations suivantes :

- Des charges forfaitisées afin que le concessionnaire assume un risque sur l'exploitation en s'engageant sur des coûts maîtrisés, avec une indexation de ces charges qui reflète les évolutions réelles de la conjoncture et soit incité à la performance opérationnelle ;
 - Des recettes réalisées et un mécanisme contractuel évitant une compensation de la collectivité ;
 - Des charges au réel strictement limitées aux redevances d'infrastructures et aux impôts sans lien avec la performance du concessionnaire ;
 - D'une incitation au développement commercial du service, a priori basée sur la fréquentation et/ou les recettes estimée compte-tenu du caractère nouveau de la mise en concurrence du service ;
 - D'une incitation à la qualité de service, notamment par rapport à la qualité observée et à la régularité du transport ;
 - Des réfections de charges pour les services non réalisés ;
 - Des pénalités en cas de manquement aux obligations contractuelles ;
- Le cas échéant, d'une subvention d'investissement pour les biens exigés par le cahier des charges.

3.6 Le contrôle de la Région

Conformément au règlement OSP précité, la rémunération accordée au concessionnaire doit être calculée sans dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts nets occasionnés par l'exécution des obligations de service public, et en tenant compte des recettes et d'un bénéfice raisonnable. Le concessionnaire devra donc permettre le contrôle du service de manière à éviter toute surcompensation.

La Région, en tant qu'autorité concédante, conservera le contrôle du service et devra obtenir du concessionnaire tous les renseignements nécessaires à l'exercice de ses droits et obligations et ce, dans tous les domaines, notamment technique, comptable, environnemental. Cette transmission d'information pourra s'appuyer sur le décret n° 2019-851 du 20 août 2019 relatif aux informations portant sur les services publics de transport ferroviaire de voyageurs et aux éléments nécessaires à l'exploitation des matériels roulants transférés, et à la protection des informations couvertes par le secret des affaires.

Les mécanismes d'incitation et de suivi du contrat permettront aussi à la Région d'assurer un contrôle effectif.

Le concessionnaire sera ainsi soumis à de nombreuses mesures de contrôle relevant à la fois des obligations contractuelles et des obligations réglementaires.

Conformément aux dispositions de l'article L. 3131-5 du Code de la commande publique et de l'article L.1411-3 du Code général des collectivités territoriales, le concessionnaire produira chaque année avant le 1er juin, un rapport comportant notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution du contrat de concession et une analyse de la qualité des ouvrages ou des services.

Ce rapport comprendra également tous les éléments et informations permettant d'apprécier les conditions d'exécution du service public.

3.7 Le personnel

Il convient de rappeler que la loi du 27 juin 2018 susmentionnée a créé les articles L. 2121-24 et suivants du Code des transports relatifs aux modalités de transfert des contrats des salariés lors d'un changement d'attributaire d'un contrat de service public de transport ferroviaire de voyageurs.

Le 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 en précise les modalités complété par le décret n° 2021-1949 du 31 décembre 2021 portant application de l'article 17 de la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire.

Le titulaire du contrat de service public devra ainsi respecter les dispositions précitées, en qualité de concessionnaire et dans le cadre de la gestion de son personnel, notamment :

- Le transfert des salariés et les conséquences d'éventuels refus à l'issue de leur droit d'option,
- L'information desdits salariés et de leurs représentants comprise dans le délai minimum de seize mois.

Le personnel constitue une charge structurante pour le futur opérateur. SNCF Voyageurs a communiqué un nombre d'environ 1 055 d'équivalents en emplois à temps plein transférables.

Les équivalents temps plein affectés à plus de 50% du service seront transférés au nouveau concessionnaire. Pour les salariés affectés à moins de 50% du service, ils disposeront de la possibilité de rester dans les effectifs de l'opérateur historique, charge à celui-ci de leur proposer au moins une solution de reclassement au sein de la société.

En définitive, les salariés concourant au service public pourront, au terme de la procédure de passation et dans les conditions prévues par la loi, bénéficier de la poursuite de leur contrat de travail auprès du concessionnaire.

3.8 Effets sur les missions des services de la Région

Dans le cadre d'un contrat de délégation de service public, le délégataire gère l'activité au moyen de ses propres personnels. La gestion du personnel sera donc soumise au droit privé et au respect du Code du travail. Aucun agent de la Région ne sera appelé à être détaché ni mis à disposition du futur gestionnaire du périmètre du présent lot.

Les dispositions contractuelles, telles que proposées dans le présent rapport, ne remettent pas en cause la répartition des missions actuelles entre la Région et le titulaire du contrat. Ainsi, le suivi du futur contrat pourra être réalisé sans évolution de l'organisation interne déterminée au sein de la Direction des Services de Transports Ferroviaires.

4 La procédure de passation du contrat de service public et le calendrier prévisionnel

Il sera proposé à la Région en qualité d'autorité organisatrice des transports de lancer une procédure de consultation en application des articles L. 1411-1 et suivants du CGCT et L.3111-1 et suivants du Code de la commande publique, à l'exception des dispositions non applicables aux contrats de transport ferroviaire de voyageurs.

Cette procédure se déroulera selon les étapes suivantes :

- La publication d'un avis de concession au JOUE, et au bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP, ou dans tout autre journal d'annonces légales) ainsi que dans une publication spécialisée.
- L'analyse et la liste des candidats admis à concourir par la commission de délégation de service public (CDSP), conformément à l'article L1411-5 du CGCT, en vue de leur communiquer un dossier de consultation des entreprises (DCE) initial. Cet avis autorisera l'exécutif à solliciter les candidats retenus pour l'envoi de leurs offres.
- Une phase de dialogue avec les candidats retenus, comme autorisée par l'article L2121-17-1 du Code des transports afin de définir ou de développer les solutions de nature à répondre au besoin du pouvoir adjudicateur. Un DCE actualisé sera arrêté à l'issue de cette phase.
- Une ou plusieurs phase(s) de négociation, une fois les offres initiales reçues et après l'avis de la CDSP, selon les dispositions du règlement de consultation.
- Le cas échéant, la remise d'offre(s) intermédiaire(s).
- La remise des offres finales, suivie de la réalisation d'un rapport d'analyse définitif.

Enfin, après toutes ces étapes, l'Assemblée délibérante aura la faculté de délibérer sur le choix du concessionnaire pressenti et l'approbation du projet de contrat de concession.

Conclusion

Au regard de tout ce qui précède et compte tenu des besoins de la Région et des caractéristiques afférentes aux obligations de service public de transport de voyageurs, le recours à un contrat de concession apparaît comme le mieux adapté.

Dans ce cadre, le futur titulaire du contrat de service public aura à sa charge, pour une durée envisagée de 9 années de service, les prestations suivantes :

- Le transport de personnes.
- Les prestations de services afférents au transport.
- La gestion du patrimoine et les investissements nécessaires au service.

De son côté, la Région restera compétente pour :

- Définir les tarifs et les autres droits et obligations des usagers.
- Définir le niveau de service réalisé et notamment les adaptations nécessaires.
- Contrôler la bonne exécution du contrat et la rémunération versée en contrepartie des obligations de service public consenties à l'opérateur.
- Piloter l'organisation du service et ses outils transversaux, notamment la distribution des titres.