



Le Président

RÉGION NORMANDIE

Conseil Régional Réunion du 17 octobre 2022

09h30, à Caen-la-Mer

Sous la présidence de Monsieur MORIN
Président de la Région Normandie

PROJET DE DELIBERATION

Objectif stratégique	Pour des transports efficaces au service des personnes et de l'économie
Mission	Optimiser l'organisation des transports régionaux
Programme	P323 - Organiser le transport collectif régional de voyageurs
Titre	PRÉSENTATION DE LA STRATÉGIE RELATIVE À LA MISE EN ŒUVRE DE L'OUVERTURE À LA CONCURRENCE DES SERVICES DE TRANSPORT FERROVIAIRE DE VOYAGEURS EN NORMANDIE

Vu la Directive (UE) 2016/2370 du 14 décembre 2016 modifiant la Directive 2012/34/UE en ce qui concerne l'ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer et la gouvernance de l'infrastructure ferroviaire

Vu le Règlement (CE) n°1370/2007 du Parlement Européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, tel que modifié par le règlement (UE) 2016/2338 du Parlement Européen et du Conseil

Vu la Loi n°2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire,

Vu 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,

Vu les articles L 4211-1, L 4221-1 et L 4221-5 du Code Général des Collectivités Territoriales,

Vu la délibération n° AP D 19-12-29 du Conseil Régional en date du 16 décembre 2019 actant la convention d'exploitation du service public de transport ferroviaire régional de voyageurs sur les lignes normandes,

Vu la délibération n° CP D 20-04-102 de la Commission Permanente en date du 6 avril 2020 adoptant l'avenant n°1 de la convention d'exploitation des Lignes Normandes,

Vu la délibération n° CP D 22-01-90 de la Commission Permanente en date du 24 janvier 2022 adoptant l'avenant n°2 de la convention d'exploitation des Lignes Normandes,

Vu la délibération n° CP D 22-04-86 de la Commission Permanente en date du 7 avril 2022 adoptant l'avenant n°3 de la convention d'exploitation des Lignes Normandes,

Vu la délibération n° CP D 22-07-86 de la Commission Permanente en date du 4 juillet 2022 adoptant l'avenant n°4 de la convention d'exploitation des Lignes Normandes

Vu la délibération n° AP D 21-07-8 du Conseil Régional en date du 2 juillet 2021 adoptant la délégation du Conseil Régional à la Commission Permanente,

Vu la délibération n° AP D 21-07-13 du Conseil Régional en date du 19 juillet 2021 adoptant le Règlement Budgétaire et Financier de la Région,

Vu la délibération n° AP D 21-12-11 du Conseil Régional en date du 13 décembre 2021 adoptant le Budget Primitif 2022 du Budget principal, le Conseil Economique, Social et Environnemental Régional consulté,

Considérant :

- Que la Loi n°2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire, transcrivant en droit français la Directive (UE) 2016/2370, définit les conditions de l'ouverture à la concurrence du marché du transport domestique de voyageurs par chemin de fer sur le territoire français, et acte le fait que tout nouveau contrat attribué à compter du 25 décembre 2023 devra être soumis à appel d'offres, les Autorités Organisatrices de Transports ayant la possibilité jusqu'à cette date de conclure librement, de gré à gré, une convention d'exploitation avec SNCF Voyageurs, pour une durée maximale de 10 ans,
- Que la Région doit, en tant qu'Autorité Organisatrice des Transports, s'inscrire dans les échéances réglementaires fixées par la Loi n°2018-515 du 27 juin 2018, et pour cela anticiper dès lors l'ordonnancement des procédures d'appels d'offres de manière à créer et réunir les conditions indispensables à la réussite du processus de mise en concurrence du réseau ferroviaire normand,
- Que l'article 6.4.1 de la Convention d'exploitation du service public de transport ferroviaire régional de voyageurs sur les lignes normandes 2020/2029, prévoit la possibilité pour la Région d'ouvrir à la concurrence une partie du périmètre de la Convention, dans la limite de 15% de l'Offre de Transport Théorique 2026 exprimée en t.km, dès lors que les objectifs d'amélioration de la qualité de service ou des objectifs de recette ne sont pas atteints,
- Que le niveau de recettes atteint par SNCF Voyageurs en 2020 et 2021, dans le cadre de la convention d'exploitation du service public de voyageurs, ne répond pas aux prévisions initiales et s'écarte notablement de la trajectoire financière (58 % de recettes ont été réalisées par rapport à l'objectif initial),
- Qu'il convient, plus globalement, d'examiner la refonte du cadre contractuel avec SNCF Voyageurs comme nécessaire car l'équilibre économique reste à ce jour fortement perturbé, eu égard :
 - Aux conséquences de la crise sanitaire, qui a généré une évolution des usages et encore aujourd'hui une baisse de la fréquentation, nécessitant de multiples adaptations du plan de transport, et le décalage de certaines évolutions d'offres telles que prévues dans la convention,
 - Au retard affiché par le projet EOLE en Île de France, dont l'achèvement devait acter, d'une part, une modification du plan de transport sur les liaisons Paris Saint-Lazare/Normandie et, d'autre part, le début des travaux relatifs au projet de Saut-de-Mouton,

- A l'indexation des prix de l'énergie qui bouleverse à nouveau l'équilibre financier de la convention d'exploitation,
- Que le projet d'allotissement présenté en annexe constitue un découpage du réseau cohérent, répondant aux critères nécessaires à l'exploitation des lots notamment pour la maintenance des matériels roulants ; tenant compte des projets d'infrastructure à venir ; et s'intégrant dans une logique d'imbrication avec l'allotissement des régions voisines,
- Que l'échelonnement temporel proposé, présenté en annexe, crée les conditions d'une ouverture à la concurrence réussie :
 - En permettant à la Région d'ordonnancer progressivement le lancement des futurs appels d'offres de sorte, d'une part, à tirer bénéfice du retour d'expérience des premières procédures sur les procédures suivantes ; aux fins de poursuivre le développement des compétences en matière d'attribution, d'organisation de l'offre et de pilotage des conventions de service public de transport ferroviaire de passagers, et d'autre part à maîtriser et à lisser l'impact de ces procédures sur les ressources de la collectivité régionale,
 - En accordant aux opérateurs économiques une visibilité globale sur la stratégie régionale, gage d'une meilleure préparation des réponses aux appels d'offres, et d'une meilleure planification de leurs ressources dans un contexte où les concurrents seront fortement mobilisés en raison de la multiplication des appels d'offres régionaux,
- Que le lot « Etoile de Caen », qui représente 14,4% de l'Offre de Transport Théorique 2026 exprimée en t.km, présente de nombreux atouts et opportunités, avec des risques limités et maîtrisables et constitue, dès lors, le lot le plus adapté pour la première procédure de mise en concurrence,
- Que l'échelonnement des lots restants est susceptible d'être ajusté à la marge, afin de tenir compte, d'une part, de la clause de revoyure à venir avec SNCF Voyageurs, et, d'autre part, de la complexité et de la temporalité des travaux d'infrastructures prévus ces prochaines années notamment, pour le lot Saint-Lazare ⇔ Normandie. Il conviendra d'analyser en particulier les conséquences du retard pris sur le projet EOLE et par ricochet sur le projet de Saut-de-Mouton.
- Que le Règlement (CE) n°1370/2007 du Parlement Européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, tel que modifié par le règlement (UE) 2016/2338 du Parlement Européen et du Conseil, définit les modalités de publicité et de passation des contrats de service publics relatifs à la gestion et l'exploitation des services publics de transport de voyageurs,

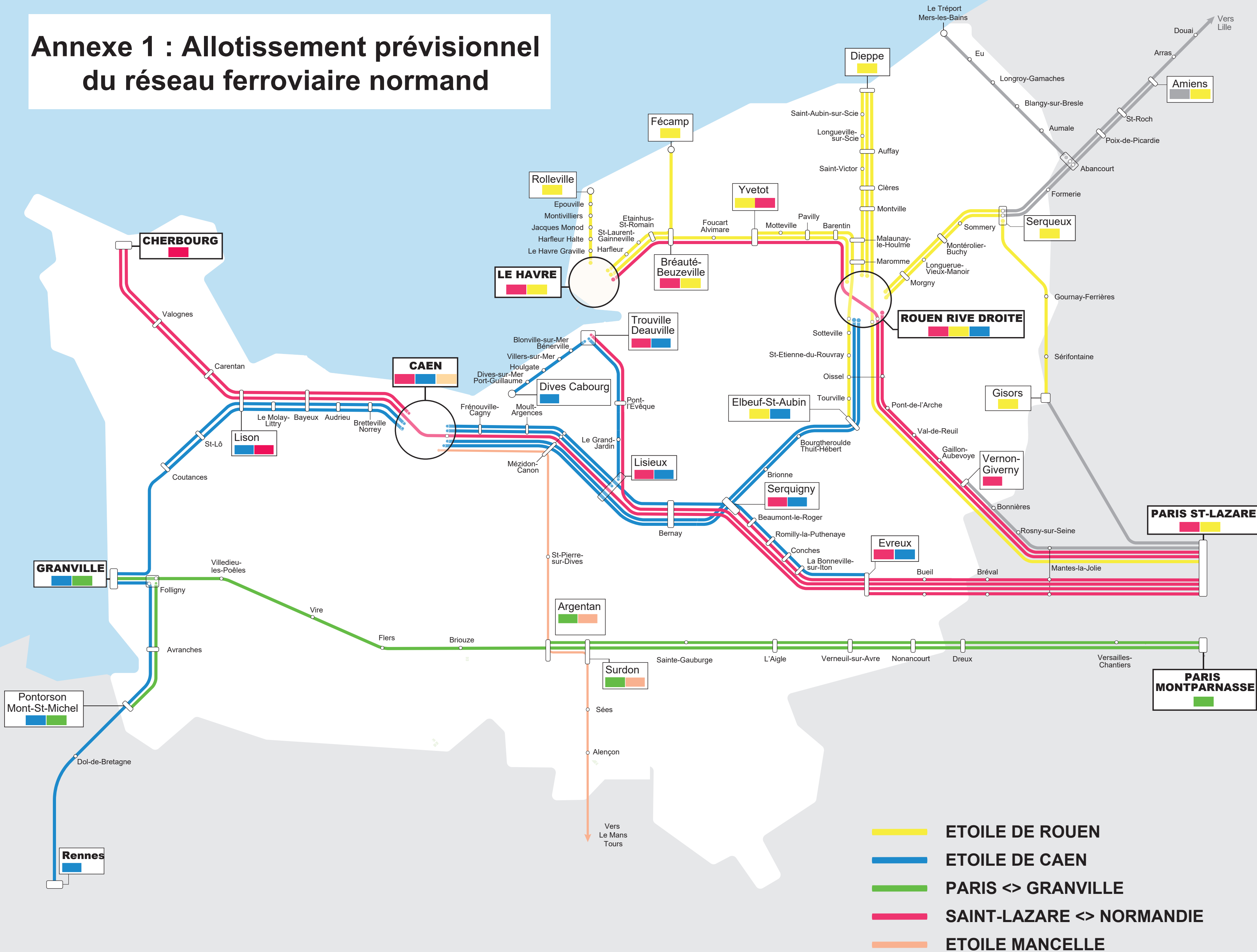
Il vous est proposé

- D'approuver la mise en application de l'article 6.4.1 de la Convention d'exploitation du service public de transport régional de voyageurs sur les lignes normandes,
- D'adopter le projet d'allotissement des services ferroviaires normands, annexé à la présente délibération,
- D'approuver le choix du premier lot à mettre en concurrence,
- D'autoriser le Président à engager tous les travaux préalables pour la mise en concurrence desdits services, comprenant notamment la publication au Journal

officiel de l'Union européenne d'avis de pré-informations, la réalisation d'études et de consultations des entreprises manifestant leur intérêt.

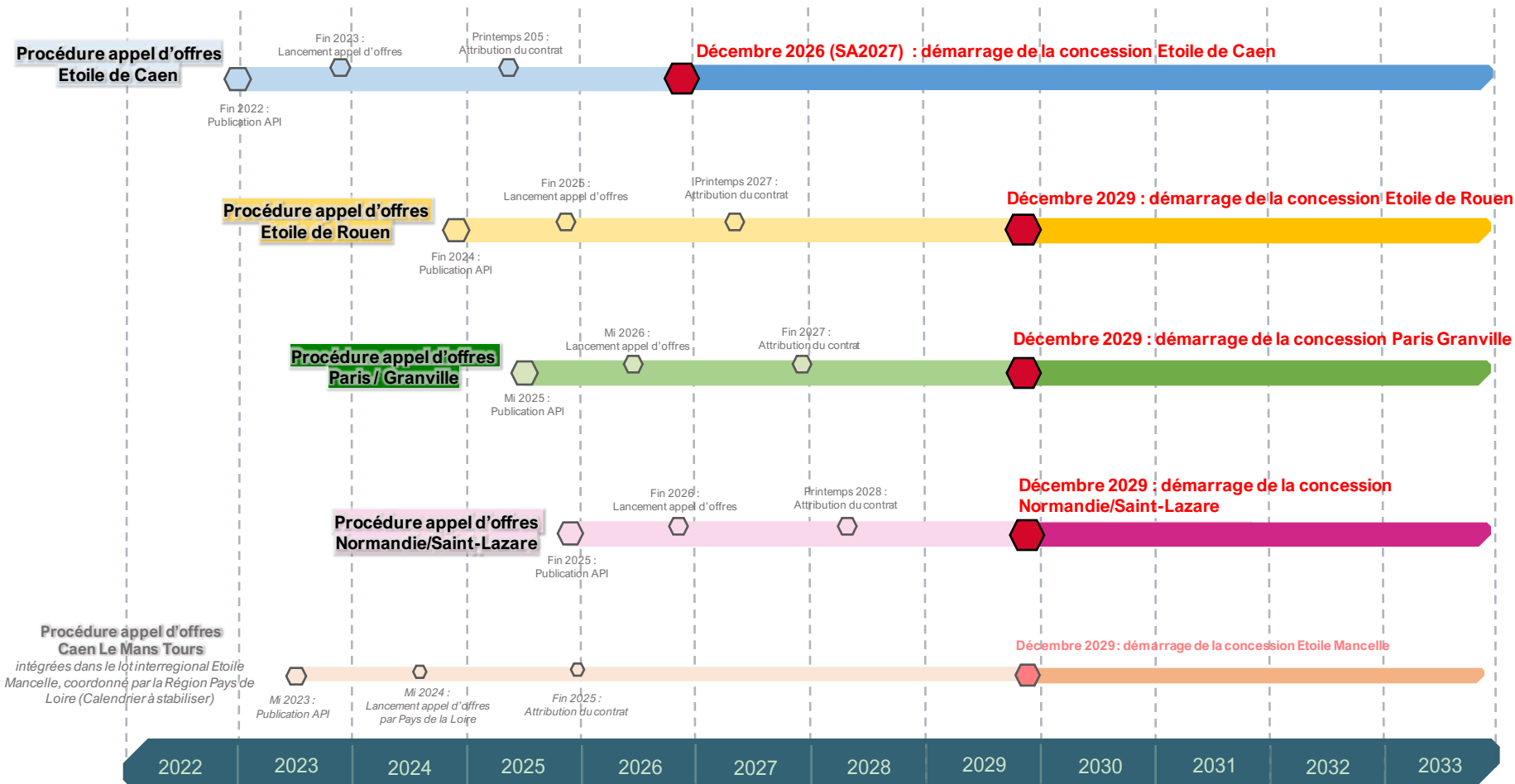
Hervé MORIN

Annexe 1 : Allotissement prévisionnel du réseau ferroviaire normand

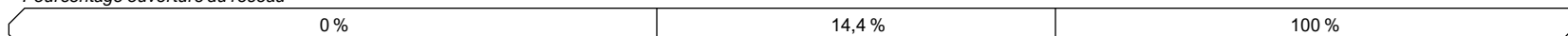


Annexe 2 : Calendrier prévisionnel d'ouverture à la concurrence des services ferroviaires

Echelonnement prévisionnel des appels d'offres



Pourcentage ouverture du réseau



Annexe 3 – Note explicative

Présentation de la stratégie relative à la mise en œuvre de l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs en Normandie

Fondement juridique

En France, la loi pour un nouveau pacte ferroviaire, promulguée le 27 juin 2018, marque l'achèvement du processus de libéralisation lancé en 2001 par la Commission européenne, et vient acter les modalités et les calendriers d'ouverture de l'ensemble des services domestiques de transport ferroviaire :

- Services librement organisés, dits en « Open Access » (lignes nationales non-conventionnées) : marché ouvert depuis l'horaire de service 2021 ;
- Contrats de service public (TER et Trains d'Equilibre du Territoire) : possibilité d'organiser des appels d'offres depuis l'horaire de service 2020, devenant une obligation pour chaque autorité organisatrice à compter du 25 décembre 2023.

Dans l'intervalle, jusqu'à cette date, les Autorités Organisatrices de Transport peuvent continuer de conclure librement, de gré à gré, une convention d'exploitation avec SNCF Voyageurs, pour une durée maximale de 10 ans.

Malgré des échéances pouvant sembler lointaines, il convient de préciser que les processus d'ouvertures sont complexes et chronophages, constitués de nombreux jalons et étapes que la collectivité doit anticiper pour garantir la réussite du projet. Ainsi, entre le lancement de l'Avis de Pré-Information (étape préalable au lancement d'un appel d'offres) et la mise en œuvre du Contrat, il convient de prévoir 4 à 5 années de travail.

Cadre conventionnel

Par Convention conclue en date du 16 décembre 2019, la Région Normandie a confié à SNCF Voyageurs, l'exploitation du service public de transport ferroviaire régional de voyageurs pour la période 2020/2029, repoussant dès lors l'obligation de la mise en concurrence du réseau normand au Service Annuel 2030.

Toutefois, cette convention prévoit également la possibilité pour la Région d'ouvrir à la concurrence, à compter de décembre 2025, une partie du périmètre du réseau ferré normand dès lors que les objectifs de recettes ou de qualité de service ne seraient pas atteints.

→ A date, sur les deux premiers exercices annuels de la Convention, un écart notable se creuse entre les recettes escomptées et celles réalisées (58 % de recettes réalisées par rapport à l'objectif initial), eu égard notamment à l'impact Covid.

En conséquence, tenant compte de la nécessité de bâtir des calendriers prévisionnels permettant à la Région de respecter ses obligations et de s'inscrire dans les échéances réglementaires fixées par la loi, d'une part, et considérant la production ferroviaire en décalage avec les prévisions conventionnelles, d'autre part, la collectivité fait aujourd'hui le choix :

- d'engager le processus relatif à l'ouverture à la concurrence d'un premier lot, avec une mise en service envisagée à horizon du Service Annuel 2027 (décembre 2026),**
- de rendre publique sa stratégie d'ouverture globale (choix du premier lot, allotissement du réseau, ordonnancement prévisionnel des procédures).**

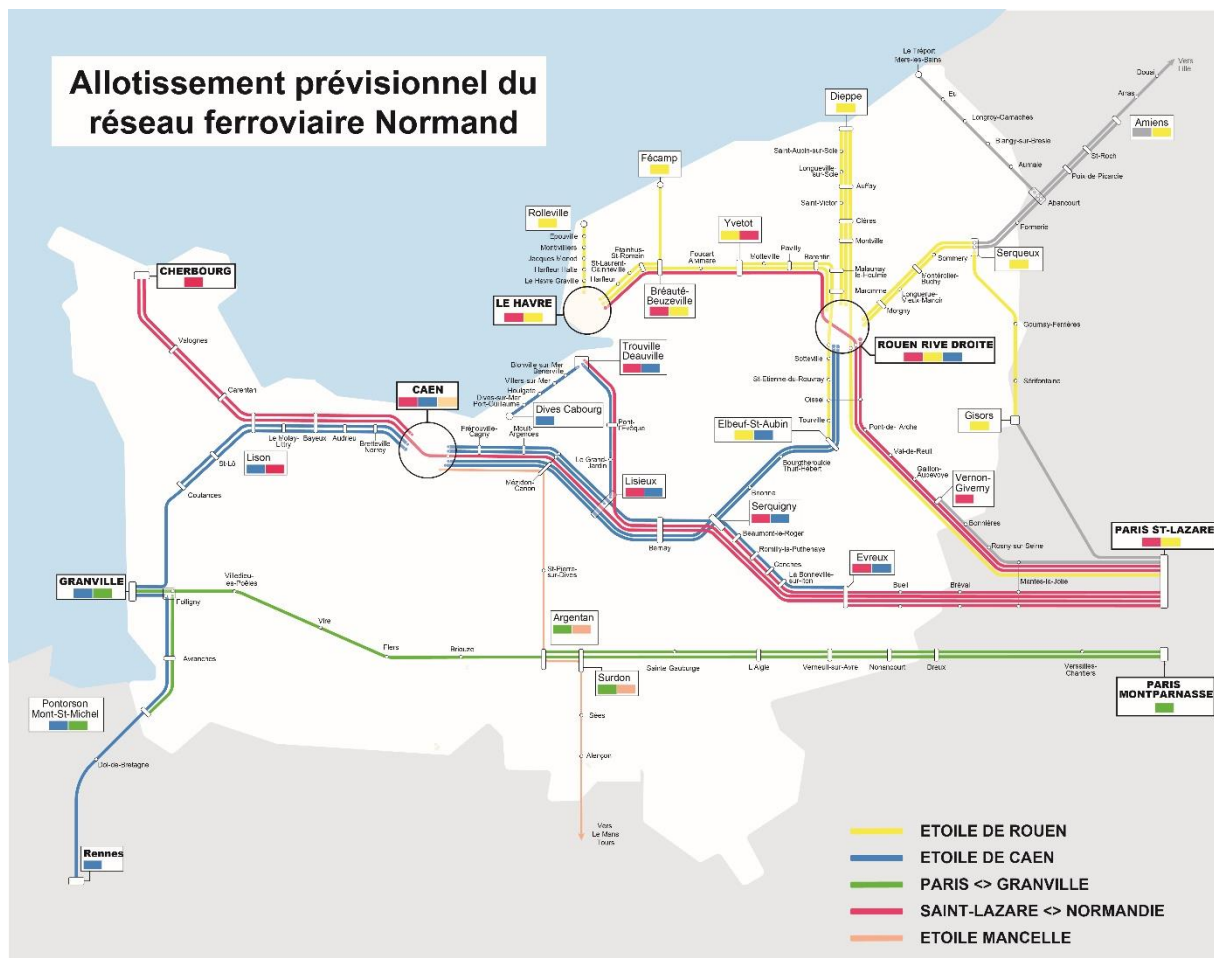
La stratégie régionale repose sur deux axes forts

- **Une mise en concurrence au fil de l'eau, progressive et échelonnée dans le temps,** permettant de s'inscrire dans les échéances réglementaires fixées par la loi et de créer les conditions d'une ouverture à la concurrence réussie :
 - En permettant à la Région d'ordonnancer progressivement le lancement des futurs appels d'offres de sorte, d'une part, à tirer bénéfice du retour d'expérience des premières procédures sur les procédures suivantes (aux fins de poursuivre le développement des compétences en matière d'attribution, d'organisation de l'offre et de pilotage des conventions de service public de transport ferroviaire de passagers), et d'autre part à maîtriser et à lisser l'impact de ces procédures sur les ressources de la collectivité régionale,
 - En accordant aux opérateurs économiques une visibilité globale sur la stratégie régionale, gage d'une meilleure préparation des réponses aux appels d'offres, et d'une meilleure planification de leurs ressources dans un contexte où les concurrents seront fortement mobilisés en raison de la multiplication des appels d'offres régionaux.
- **Un réseau alloti dans une logique d'usage, de qualité et d'efficacité de la production ferroviaire,** tout en réunissant les critères d'exploitabilité permettant aux futurs opérateurs de bâtir des offres solides et de qualité :
 - Création de flottes dédiées de matériel roulant, afin de limiter le nombre de séries présentes dans chaque lot ;
 - Disponibilité et accès à un atelier de maintenance, afin que l'opérateur puisse maîtriser sa chaîne de production ;
 - Cohérence géographique et d'usage ; imbrication et coordination avec l'allotissements des régions voisines ;
 - Compatibilité des lots avec, d'une part, la structure économique des opérateurs pouvant répondre aux marchés ; et d'autre part avec la complexité et le phasage des grands travaux d'infrastructure du réseau,

Sur cette base, le scénario d'allotissement proposé découpe le réseau en cinq lots distincts :

- Deux lots en étoile, comprenant des dessertes périurbaines autour de Rouen (Etoile de Rouen : 2,3 M de Tkm) et Caen (Etoile de Caen : 2,6 M de Tkm), ainsi que des relations entre les grands pôles régionaux.
- Deux lots en radiale, assurant les liaisons entre la Normandie et Paris (Paris ⇔ Granville : 1,5 M de Tkm / Saint Lazare ⇔ Normandie : 10,7 M de Tkm),

- Un lot interrégional (Etoile Mancelle), intégrant la desserte de l'axe Caen ⇄ Le Mans ⇄ Tours (1 M de TKM s'agissant de l'offre normande), qui sera mutualisé et coordonné avec la Région Pays de la Loire.



Projet d'allotissement du réseau normand

Choix du premier lot à mettre en concurrence

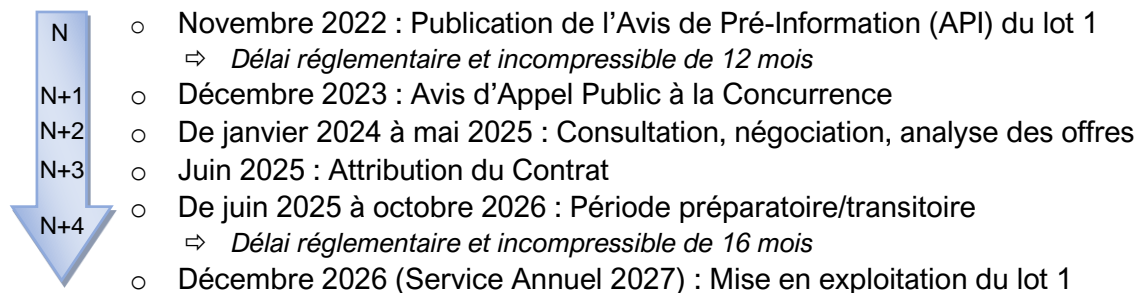
Parmi les cinq lots admis, un travail d'expertise a été mené, permettant de cibler le ou les lots présentant davantage d'atouts pour être prioritairement ouverts à la concurrence.

A la lumière de ces éléments, le lot Etoile de Caen présente de nombreux atouts et opportunités. Ce dernier dispose d'un parc de matériel limité à deux séries (X76500 et B82500), correctement dimensionné aux besoins du lot, et qui sera fraîchement rénové suite aux opérations mi-vie. En outre, les installations de maintenance de Caen offriront au futur opérateur un point stratégique central et tous les équipements dont il aura besoin pour entretenir ces rames. Ce lot présente également un potentiel de développement intéressant, avec une infrastructure capacitaire et des éventuelles perspectives d'évolution d'offre relatives à la desserte ferroviaire du périurbain caennais. En outre, les risques apparaissent limités et maîtrisables, notamment dû au fait que ce lot ne dessert pas le réseau francilien, qui reste fortement contraint et impactant.

En conclusion, il apparaît que l'Etoile de Caen apporte des garanties suffisantes pour faire de cette première mise en concurrence une réussite.

Calendrier prévisionnel

Sous réserve du respect et du bon déroulement du calendrier suivant, **la mise en service effective du premier lot pourrait être effective au SA 2027** au vu des délais de procédure nécessaires sous-mentionnés :



Pour s'inscrire dans ce calendrier, et engager cette première phase d'ouverture du réseau normand, **la Région se doit de publier un Avis de Pré-Information (API) au Journal officiel de l'Union européenne.**

Cette disposition répond à l'article 7§2 du règlement OSP, qui stipule que « *chaque autorité compétente prend les mesures nécessaires afin que, au plus tard un an avant le lancement de la procédure de mise en concurrence ou un an avant l'attribution directe, soient publiées au JOUE au minimum les informations suivantes : le nom et les coordonnées de l'autorité compétente ; le type d'attribution envisagée ; les services et les territoires susceptibles d'être concernés par l'attribution, ainsi que la date de début et la durée prévues du contrat de service public* ».

Cette première étape, qui vise à susciter l'intérêt des opérateurs économiques et à leur accorder le temps de se préparer à la mise en concurrence constitue une phase réglementaire obligatoire, avec un délai incompressible de 12 mois. Ce n'est seulement qu'à la fin de cette période que la Région sera en droit de lancer un avis d'appel public à la concurrence.

S'agissant des autres lots, le calendrier prévisionnel prévoit, à date, une mise en exploitation à l'issue de la Convention, au Service Annuel 2030 (les procédures d'appels d'offres étant toutefois échelonnées afin de lisser la charge de travail et d'éviter une superposition de procédures simultanées).

A noter que cet échelonnement est susceptible d'être ajusté à la marge dans les prochains mois/années, afin de tenir compte, d'une part, de la clause de revoyure à venir avec SNCF Voyageurs, et, d'autre part, de la complexité et de la temporalité des travaux d'infrastructures prévus ces prochaines années notamment, pour le lot Saint-Lazare ⇔ Normandie. Il conviendra d'analyser en particulier les conséquences du retard pris sur le projet EOLE et par ricochet sur le projet Saut-de-Mouton.

Si un tel ajustement devait avoir lieu, ce dernier se fera en concertation avec SNCF Voyageurs, et sera soumis aux votes des élus.