

avis & rapport

**L'ouverture à la concurrence des opérateurs
de mobilité ferroviaire en Ile-de-France :
une opportunité pour repenser et améliorer
la qualité du service ?**

29 juin 2022

Rapport et avis présentés au nom de la commission
Transports et mobilités
par **Jean-Loïc MEUDIC**

Avis n°2022-08
présenté au nom de la commission Transports et mobilités
par **Jean-Loïc MEUDIC**

L'ouverture à la concurrence des opérateurs de mobilité ferroviaire en Ile-de-France : une opportunité pour repenser et améliorer la qualité du service ?

29 juin 2022



Avis n° 2022-08
présenté au nom de la commission Transports et mobilités
par **Jean-Loïc MEUDIC**

29 juin 2022

**L'ouverture à la concurrence des opérateurs de mobilité ferroviaire en
Île-de-France : une opportunité pour repenser et améliorer la qualité du
service ?**

Certifié conforme

Le président

Eric BERGER

Le Conseil économique, social et environnemental régional d'Ile-de-France

Vu

Les codes

- Le code général des collectivités territoriales ;
- Le code des transports.

Les lois

- Le projet de loi de finances rectificatif 2021 ;
- La loi n°2019-1428 du 26 décembre 2019 d'Orientation des mobilités dite loi LOM ;
- La loi n°2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire ;
- La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) ;
- La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014, dite « loi Maptam », qui confère à IDFM le statut d'Autorité organisatrice de la mobilité (AOM).

Les plans

Le plan de relance du Gouvernement 2020-2022, comprenant notamment un plan ferroviaire.

Les rapports et délibérations du Conseil régional

- Le rapport n° CR 2020-028 du 11 juin 2020 relatif au budget supplémentaire 2020 « acte I du plan de relance économique, écologique et solidaire » ;
- La délibération du Conseil régional CR 2017-077 en date du 18 mai 2017 relative au plan vélo ;
- L'accord avec l'État sur le financement du Pass unique pour l'année 2016 (février 2016) ;
- Le rapport CR n°123-16 du 15 décembre 2016 relatif au Contrat de Projets Etat Région 2015 - 2020 révisé ;
- Le Plan de déplacements urbains d'Ile-de-France (PDUIF) (CR 36-14 du 19 juin 2014) ;
- Le Schéma directeur de la Région Ile-de-France (SDRIF) révisé, approuvé par le décret du 27 décembre 2013 (CR 97-13 du 18 octobre 2013) ;
- Le Protocole État-Région relatif à la mise en œuvre du plan de mobilisation pour les transports sur la période 2013-2017 dans le cadre du Nouveau Grand Paris (CR 55-13 du 20 juin 2013).

Les rapports et avis du Ceser

- L'avis n° 2021-05 relatif aux « défis de la mobilité pour les usagers des transports dans les franges franciliennes » Jean-Loïc MEUDIC ;
- La contribution « Pour un aménagement concerté et équilibré des franges franciliennes : quelles nouvelles coopérations interrégionales ? » Rapport commun des Ceser Centre-Val de Loire et Île-de-France » mars 2021 - Sylviane DELMAS ;
- L'avis n°2019-14 du 14 novembre 2019 « ruralité, égalité, fraternité ; pour une campagne au coeur de la région capitale » Anne GBIORCZYK ;
- L'avis n°2019-07 du 13 juin 2019 relatif à « la mobilité des personnes : comment mettre en œuvre les perspectives offertes par les nouvelles technologies ? », Jean-Michel RICHARD ;
- L'avis n°2017-10 du 11 juillet 2017 relatif à « l'avenir des territoires péri-métropolitains en Ile-de-France », Nicole SERGENT ;
- L'avis n°2017-05 du 23 février 2017 relatif aux « besoins de mobilités des personnes : offres nouvelles et impacts », Vincent GAUTHERON et Jean-Michel RICHARD ;
- L'avis n°2016-16 relatif à la gouvernance des transports au service de la réalisation du Nouveau Grand Paris des transports, Jean DEPRAETER ;
- L'avis n°2015-02 du 4 février 2015 relatif « L'Ile-de-France et les coopérations interrégionales au sein du Bassin parisien », Sylviane DELMAS ;

- Les avis relatifs à la révision du PDUIF, notamment l'avis n° 2014-04 du 12 juin 2014, relatif à « la révision du Plan de déplacements urbains d'Ile-de-France : avis après enquête publique », Denis REMOND ;
- L'avis n°2006-03 du 23 mars 2006 relatif à « la tarification des transports collectifs de voyageurs en Ile-de-France », Francis CLINCKX.

Considérant

- Que la mise en concurrence des services ferroviaires de voyageurs en Ile-de-France constitue une rupture majeure avec le service assuré depuis des décennies par les opérateurs dits « historiques » intervenant dans un contexte d'intégration de l'ensemble des fonctions nécessaires à leur activité, pouvant être considéré comme un « monopole naturel » ;
- Que l'objectif de l'autorité organisatrice est précisément de faire en sorte que l'utilisateur perçoive l'unicité du réseau sans se préoccuper de la diversité des prestataires ;
- Que le choix de la mise en concurrence provoque incertitude et inquiétude parmi un personnel hautement qualifié et accoutumé à travailler dans des structures intégrées ayant développé une forte culture interne et bénéficiant, en contrepartie des sujétions liées à son emploi, de facilités diverses, notamment en matière de déplacement, de logement et de santé ;
- Qu'il convient en outre de considérer que les qualifications mises en œuvre se conçoivent dans un contexte de synergie et non de postes interchangeables, notamment par le biais de la sous-traitance ;
- Que cette organisation concourt à assurer un haut niveau de qualité dans un environnement contraint en zone urbaine et périurbaine par des facteurs souvent exogènes à l'exploitation ;
- Que les contrats en cours récemment conclus entre l'autorité organisatrice et les opérateurs historiques tiennent largement compte de la nécessité d'améliorer la performance au moyen de systèmes financiers de bonus / malus ;
- Que ces mêmes opérateurs mènent de longue date, en liaison avec l'autorité organisatrice, une politique de qualité se traduisant notamment par des rapports réguliers avec les associations d'utilisateurs ;
- Que l'objectif prioritaire assigné à la mise en concurrence par l'autorité organisatrice est d'améliorer la qualité du service ;
- Que néanmoins, la création de filiales pour chaque lot mis en concurrence, imposée par cette même autorité, peut interroger sur l'approche des opérateurs qui chercheront à tout le moins à préserver l'équilibre financier de leur exploitation.

Les auditions des personnalités suivantes (*ordre chronologique*) :

- 14 septembre 2021 : Frédérique PREDALI, Chargée d'études, Institut Paris Région
- 12 octobre 2021 : Stéphane BEAUDET, Vice-président du Conseil régional d'Ile-de-France, chargé des Transports et des mobilités durables en présence de Jean-Louis PERRIN, directeur général adjoint IDFM (Visio conférence)
- 17 novembre 2021 : Laurent PROBST, Directeur général d'IDFM et Corinne MONTMORY, Directrice de projet Mise en concurrence Transilien
- 9 décembre 2021 : Sylvie CHARLES, Directrice générale de SNCF Transilien
- 25 janvier 2022 : Xavier LETY, Directeur général RATP CAP Ile-de-France

- 8 février 2022 : Marc PELISSIER, Président de l'AUT – FNAUT – Île-de-France
- 15 mars 2022 : Jean-Carl MILLET, Secrétaire fédéral UNSA ferroviaire
Alexandre BOYER, CGT Cheminots
Fabien TOSOLINI, Secrétaire régional en charge des transports,
Olivier CLEMENT, CFDT
- 12 avril 2022 : Yves FLOQUET, syndicat CFE-CGC Fabien DUMAS, Secrétaire fédéral Sud Rail
Jean-Christophe DELPRAT et David MICHEL, Syndicat Force ouvrière

Emet l'avis suivant :

Article 1 :

Au vu des difficultés rencontrées à l'occasion de la mise en concurrence effective de certains réseaux de bus en banlieue, le Ceser recommande que les accords intéressant le personnel (accords de branche, convention collective) soient finalisés avant la mise en exploitation effective du réseau ferroviaire francilien sous le nouveau régime.

Article 2 :

Compte tenu de la multiplication des opérateurs, le Ceser estime indispensable qu'une structure dédiée disposant de moyens suffisants soit créée pour mener une véritable politique de gestion de la qualité ne se cantonnant pas à une approche administrative de calculs d'indicateurs afin :

- d'exercer un contrôle dynamique et interactif des prestations assurées par les opérateurs dans une optique d'amélioration continue ;
- de favoriser la mise en commun des pratiques et de mener une politique de parangonnage (*benchmark*) ;
- de préserver les pratiques mises en place par les opérateurs historiques en matière de relations avec les usagers, en particulier pour ce qui concerne les personnes à mobilité réduite.

Article 3 :

Le Ceser recommande que l'autorité organisatrice, nonobstant le respect de l'autonomie de gestion des futurs opérateurs, exerce une surveillance particulière, en lien avec les autorités chargées de la sécurité ferroviaire, du respect de leurs obligations en matière de sécurité de l'exploitation.

Article 4 :

Le Ceser recommande que soit rapidement finalisé le partage des prestations entre SNCF Gares et Connexions et les futurs opérateurs, en conformité avec les dispositions de l'article L2121-17-4 du Code des transports.

Article 5 :

Compte tenu de l'évolution technologique incitant les opérateurs à faire preuve de créativité en matière d'information des voyageurs, le Ceser considère que l'autorité organisatrice doit assurer l'homogénéité des systèmes d'information, en particulier dans les cas dits « de coactivité », c'est-à-dire des gares et pôles desservis par plusieurs opérateurs.

Article 6 :

A l'instar des pratiques observées dans certains pays européens (Allemagne et Grande-Bretagne, par exemple) le Ceser considère qu'il est indispensable que l'autorité organisatrice améliore sa communication en matière d'activité, notamment en émettant un rapport qualité a minima annuel.

Article 7 :

Dans l'objectif d'une évaluation bien comprise des politiques publiques, le Ceser souhaite que l'autorité organisatrice publie annuellement les données financières permettant de comparer le système actuel avec celui résultant de la mise en concurrence, sans omettre de donner des indications sur les coûts de structure générés par le suivi et la coordination de multiples opérateurs.

Cet avis a été adopté :

Suffrages exprimés : 147

Pour : 125

Contre : 10

Abstentions : 12

Ne prend pas part au vote : 0

rapport

L'ouverture à la concurrence des opérateurs de mobilité ferroviaire en Ile-de-France : une opportunité pour repenser et améliorer la qualité du service ?

29 juin 2022

Rapport présenté au nom de la
commission Transports et mobilités
par **Jean-Loïc MEUDIC**



L'ouverture à la concurrence des opérateurs de mobilité ferroviaire en Île-de-France : une opportunité pour repenser et améliorer la qualité du service ?

Rapport présenté au nom de la commission Transports et mobilités
par **Jean-Loïc MEUDIC**

29 juin 2022

Abstract
**L'ouverture à la concurrence des opérateurs de mobilité ferroviaire en
Île-de-France : une opportunité pour repenser et améliorer
la qualité du service ?**

L'ouverture à la concurrence des transports publics en Île-de-France est engagée à la suite de la loi du 27 juin 2018. Dès le mois de décembre 2019, le code des transports a permis aux régions qui le souhaitent d'attribuer tout ou partie de leur service de transport ferroviaire par appels d'offres. La Région Île-de-France dispose d'un calendrier spécifique s'échelonnant de 2023 à 2040.

La mise en concurrence des bus et tramways étant déjà engagée, l'étude du Ceser porte sur les seuls transports ferroviaires qui seront concernés progressivement (à l'exception d'un lot) à partir de 2023 seulement. Ce mode assure toutefois 70% des déplacements régionaux en transports collectifs.

Île-de-France Mobilités (IDFM en abrégé) est l'autorité organisatrice en charge de lancer le processus. L'amélioration de la qualité étant l'objectif prioritaire d'IDFM, le rapport examine les conditions nécessaires pour l'atteindre.

Pour ce faire, il dresse tout d'abord un état des lieux afin de préciser les enjeux de la mise en concurrence en rappelant le contexte particulier de l'exploitation ferroviaire et ses contraintes spécifiques dont la complexité a conduit à considérer jusqu'ici que les opérateurs dits historiques (RATP et SNCF) bénéficiaient d'un monopole naturel.

Le rapport s'attache ensuite à décrire les composantes du cycle de la qualité en étudiant les moyens à prendre pour assurer une gestion dynamique.

Le rapport souligne que le transport public de voyageurs dispose d'un référentiel détaillé en matière de qualité et est soumis à des dispositions précises en matière de sécurité. Il rappelle que les opérateurs historiques ont acquis une longue expérience en la matière, reconnue par IDFM, qui leur a permis de nouer de nombreux contacts avec les parties prenantes : élus, associations de consommateurs, d'usagers, de personnes à mobilité réduite, etc. Il souligne que ces initiatives doivent se poursuivre et être coordonnées par IDFM. En outre, la renégociation récente des contrats liant IDFM avec RATP et SNCF Transilien a été l'occasion de renforcer les exigences en matière de qualité de service par le biais de dispositifs financiers de bonus / malus.

L'ouverture à la concurrence conduit à bouleverser ce paysage et à multiplier le nombre d'intervenants : opérateurs anciens et nouveaux, gestionnaire d'infrastructures (SNCF Réseau) et des gares (SNCF Gares et Connexions). Le rôle de coordination d'IDFM sera donc crucial. Il s'agit plus d'un enjeu de management que de perfectionnement d'outils de mesure.

Pour parvenir à cet objectif, le rapport considère qu'un renforcement des moyens et compétences d'IDFM est indispensable pour éviter le travers d'une démarche purement administrative. Il recommande en outre qu'une information exhaustive soit diffusée au grand public sous forme de rapports annuels à l'instar des réalisations observées dans les pays voisins.

La mise en concurrence fait naître des interrogations légitimes chez des personnels habitués à travailler dans des entreprises intégrées ayant développé, au fil des décennies, un dispositif de qualifications détaillé et une culture élaborée en matière de sécurité. Le rapport pointe la nécessité de finaliser les accords organisant les conditions de travail, la mobilité et l'évolution du personnel avant le lancement de l'opération et l'impératif de contrôler le respect des règles de sécurité par les nouveaux opérateurs.

Le rapport rappelle que l'ensemble de ces dispositions doit se penser, comme toute démarche qualité, dans un souci d'amélioration continue. Toutefois, il est clair qu'une politique d'investissement soutenue en matière de rénovation et d'augmentation des capacités de réseau est la condition indispensable pour améliorer la qualité des transports ferroviaires franciliens de façon décisive.

Sommaire

Introduction	3
1. Les enjeux de la mise en concurrence : état des lieux	7
1.1 Rappel des origines de l'opération	7
1.2 Les débats en France	8
1.3 Des exigences en matière de qualité très normées	9
1.4 Un choix et des attentes en termes de qualité formulées par IDFM.....	10
1.5 Un système d'incitation à la qualité de service très nettement renforcé dans les contrats en cours	10
1.6 A qui s'adresse-t-on : client ? Passager ? Usager ? Voyageur ?	12
1.7 Service public versus mise en concurrence ?	12
1.8 Les contraintes du réseau ferroviaire francilien	13
1.9 Les particularités du réseau ferroviaire francilien	13
1.10 La question de l'allocation des sillons et la régulation	14
2. Pour une gestion dynamique de la qualité des transports ferroviaires en Île-de-France	17
2.1 Les composantes du cycle qualité.....	17
2.2 Qualité de service voulue : une interaction indispensable entre les usagers et IDFM pour favoriser l'expression du niveau de service	17
2.3 Qualité de service fournie : mettre en place un système d'information pertinent évitant une approche trop administrative	19
2.4 Qualité de service perçue : un processus à enrichir en s'appuyant sur plusieurs sources d'information	20
2.5 Peut-on mesurer la satisfaction ?.....	21
2.6 Quel espace de progression pour les nouveaux opérateurs ?.....	23
2.7 Une nécessité pour l'autorité organisatrice : enrichir et délivrer une information complète	24
3. Une opération qui suscite de fortes attentes de l'autorité organisatrice mais aussi des interrogations et des oppositions	27
3.1 De fortes attentes de l'autorité organisatrice	27
3.2 Une articulation délicate entre les différents acteurs :	28
3.3 Une opération qui a de nombreuses implications pour le personnel.....	28
3.4 Le service en gare	30
3.5 La maintenance : une politique propre à chaque opérateur à maîtriser	31
3.6 La sécurité, pièce essentielle du dispositif.....	32
3.7 L'information des voyageurs	33
3.8 Quels enseignements tirer des expériences étrangères ?.....	34
3.9 Des moyens financiers et une volonté politique à renforcer	35
Conclusion	37
Annexes	39
Remerciements	43
Bibliographie	45
Glossaire	47
Membres de la commission Transports et mobilité	49

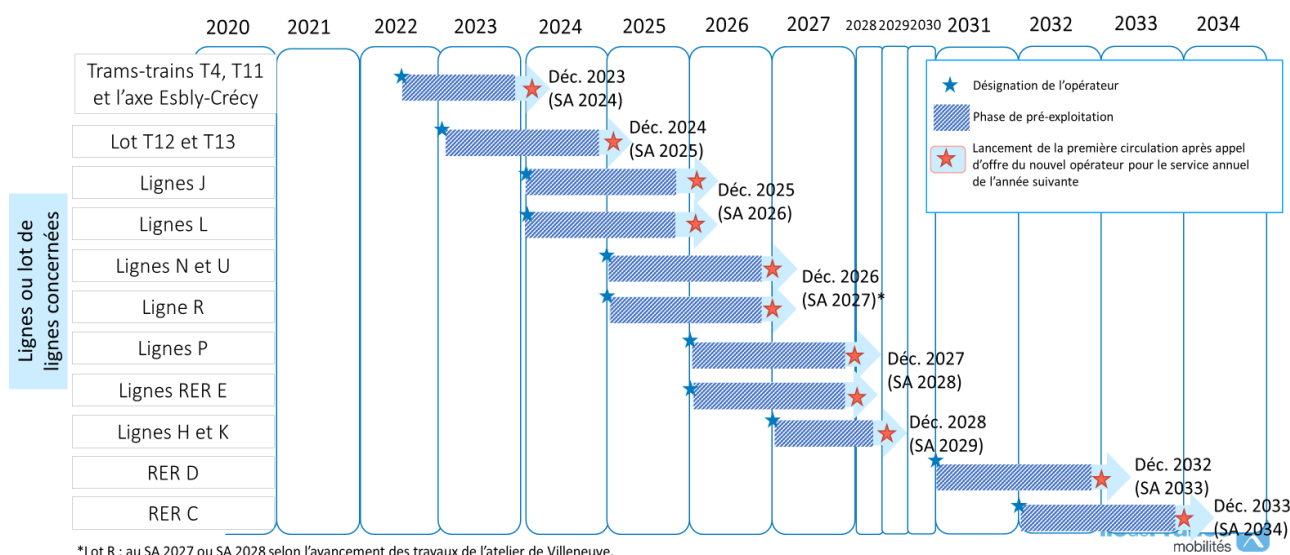
Introduction

La mise en concurrence effective des transports publics en France est l'aboutissement d'une action entreprise par la Commission européenne dès 1991¹. Plusieurs pays membres (notamment l'Allemagne) ont déjà procédé à cette opération dès la fin du siècle précédent. La loi du 27 juin 2018 « pour un nouveau pacte ferroviaire » prévoyait une ouverture progressive et la liberté laissée aux régions de décider elles-mêmes de leur calendrier. A partir du mois de décembre 2019, le code des transports a permis aux régions qui le souhaitaient d'attribuer tout ou partie de leur service de transport ferroviaire par appels d'offres. La Région Île-de-France dispose d'un calendrier spécifique². Cette disposition résulte de la nécessité de préserver l'égalité des concurrents. En effet, les opérateurs actuels (RATP, SNCF) doivent amortir complètement le matériel roulant actuellement utilisé avant le lancement de l'opération.

Le programme de mise en concurrence, déjà engagé pour les bus et les tramways, va se poursuivre au cours des prochaines années de la façon suivante³ :

- Entre 2023 et 2032 pour les lignes Transilien existantes hors RER ;
- A partir de 2024 pour le Grand Paris Express (GPE) ;
- A partir de 2025 : bus de la zone RATP (Paris et petite couronne) ;
- 2030 : tramways RATP ; d'ores et déjà l'exploitation de lignes nouvelles (tramway T9 et tram-train T11) a été attribuée à d'autres opérateurs que la RATP ;
- Entre 2025 et 2039 : RER E ;
- Entre 2033 et 2039 pour les RER C et RER D ;
- En 2040 pour le métro, le RER A et le RER B.

Mise en concurrence des lignes SNCF Transilien – Calendrier et allotissement votés par le conseil d'administration du 9 décembre 2020



Source : IDFM

¹ Ouverture à la concurrence des TER en région Centre Val de Loire, contribution du Ceser, février 2020, p 5-6

² Loi pour un nouveau pacte ferroviaire, 27 juin 2018, article 12

³ IDFM, *La Mise en Concurrence dans les transports collectifs franciliens*, présentation à la Commission transports du Conseil Régional, 15 mai 2019

Compte tenu de l'état d'avancement du processus et de l'importance du trafic assuré par fer, il nous a semblé opportun de concentrer nos travaux sur les transports utilisant ce mode. Ce dernier concerne près de 70% des voyageurs utilisant les transports collectifs⁴. La mise en service du Grand Paris Express renforcera cette répartition. Les transports et les mobilités sont, de loin, le principal poste de dépense de la Région. Ainsi, sur un budget régional de 5 milliards d'euros en 2020, 1,4 milliards (soit 29%) étaient affectés aux transports et à la mobilité.

La décision d'ouvrir à la concurrence les transports collectifs est un choix politique à l'échelle européenne qui fait naître des interrogations, voire des oppositions car d'autres solutions étaient possibles. Ainsi, le règlement OSP (Obligation de Service Public) permet de recourir à une autre solution via l'opérateur interne si une autorité locale fournit des services de transport public elle-même ou les assigne à un opérateur interne de transport sans recourir par conséquent à la mise en concurrence.

Pour ce qui concerne l'Île-de-France, IDFM, l'autorité organisatrice, a opté pour la mise en concurrence en ménageant une période de transition de 4 ans⁵. Notre réflexion prend acte de cette décision. En effet, il n'entre pas dans les attributions du Ceser de commenter les choix politiques mais en revanche, il lui revient de fournir des éléments de réflexion et de faire des propositions aux instances décisionnelles.

Il est clair toutefois que ces propositions doivent s'appuyer sur des contributions reflétant la diversité des parties prenantes : autorités organisatrices, opérateurs actuels, usagers, organisations syndicales. Ces parties prenantes sont représentées au Ceser et sont porteuses de positions fortement contrastées sur le bien-fondé de la mise en concurrence. Il nous semble indispensable d'en prendre acte, non pas, encore une fois pour alimenter un débat qui a déjà eu lieu mais pour attirer l'attention sur des points liés aux spécificités de l'organisation du transport ferroviaire, de l'emploi de personnel et des attentes des usagers.

A cet égard, le domaine de la qualité nous a paru constituer un champ de réflexion pertinent du fait de sa transversalité qui dépasse les positions politiques. Il faut observer, au passage, que l'amélioration de la qualité est présentée par IDFM comme l'objectif premier de la mise en concurrence.

Compte tenu des contraintes techniques et financières inhérentes à l'exploitation ferroviaire, il s'agit pour nous d'explorer les possibilités d'amélioration de la qualité en respectant notamment les impératifs de sécurité et d'emploi des personnels. Les contraintes financières que devront assumer les futurs opérateurs interrogent a priori sur leurs marges de manœuvre pour améliorer la qualité.

En d'autres termes, la position de principe consistant à considérer la mise en concurrence comme une garantie d'amélioration doit être fondée sur des éléments concrets. C'est le but de notre réflexion. Celle-ci ne part pas de rien : la mesure de la qualité dans les transports a fait l'objet de normes, de nombreuses études et retours d'expérience. Notre objectif n'est donc pas de reprendre cette réflexion mais de nous intéresser à la gestion dynamique de la qualité des transports qui n'a pas été abordée par les études existantes, notamment les rapports du CESE et des Ceser.

Il nous semble indispensable d'objectiver autant que possible ce thème de la qualité en examinant notamment le choix des indicateurs de performance.

⁴ En 2019, le nombre de voyageurs utilisant les transports collectifs se répartissait de la façon suivante (en millions de voyages) %

- Trains et RER :	1 407	30
- Métro :	1 498	32
- Tramways :	340	7
- Bus :	1 435	31
TOTAL :		100

Chiffres clés de la Région Ile de France 2021, p 46 (source : IDFM d'après Optile, RATP, SNCF)

⁵ Conseil d'administration extraordinaire du 26 janvier 2017 décidant de lancer la mise en concurrence avec une réflexion sur les conditions du processus ; conseil d'administration du 4 février 2018 décidant le lancement des 4 premières délégations de service public.

Notre propos est donc de prendre connaissance des conditions dans lesquelles sera gérée cette qualité aussi bien en ce qui concerne :

- La définition des prestations, traduite (entre autres) dans les appels d'offres et les cahiers des charges ;
- Leur mesure (fixation et contrôle des objectifs) ;
- La recherche de l'amélioration des prestations.

Notre réflexion se place dans le contexte particulier de l'Île-de-France dont une large partie du réseau ferroviaire assure un transport de masse (*mass transit*). L'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme soulignait à cet égard, dans une étude parue en 2018 « la place primordiale du mode ferré, en particulier le réseau ferré régional, pour les déplacements en Île-de-France ⁶ ».

Au préalable et sans pour autant rentrer dans des détails techniques, nous examinerons les conditions actuelles du service assuré par les deux opérateurs historiques RATP et Transilien en évoquant les contraintes systémiques du mode ferroviaire et ses répercussions sur la production d'un service de qualité.

Nous étudierons ensuite la gestion dynamique de la qualité des transports ferroviaires en nous référant aux composantes du cycle de la qualité de service :

- Du point de vue du client (qualité attendue / qualité perçue) ;
- Du point de vue des acteurs (qualité voulue / qualité fournie).

Enfin dans une troisième partie, nous évoquerons les diverses attentes en la matière : autorité organisatrice, personnel des opérateurs actuels et usagers. Nous évoquerons enfin l'expérience des pays étrangers, l'Allemagne en particulier.

Nous souhaitons préciser que ce rapport n'est ni un manuel qualité, ni un recueil de doléances, ni un précis d'exploitation ferroviaire. Nous nous efforcerons donc de limiter les détails techniques aux cas où la complexité des sujets est nécessaire à une bonne compréhension du lecteur. En outre, la mise en concurrence nécessite une contractualisation complexe avec l'ensemble des opérateurs sous l'égide d'Île-de-France Mobilités. Si le présent rapport n'a pas pour objet d'être prescriptif en la matière, il a pour ambition de souligner l'importance de points clés dont le traitement approprié est indispensable au maintien et, si possible, à l'amélioration de la qualité.

⁶ Sophie LAURENT, Frédérique PREDALI, Nicolas BOICHON, « Comparaison de réseaux mass transit francilien et internationaux », Institut d'Aménagement et d'Urbanisme, mai 2018, p 63

1. Les enjeux de la mise en concurrence : état des lieux

1.1 Rappel des origines de l'opération

Pour IDFM, la mise en concurrence des opérateurs a les objectifs suivants :

- Apporter aux usagers une meilleure qualité de service ;
- Optimiser la performance économique des contrats afin de dégager des marges pouvant être réinvesties dans le développement de l'offre de transport ;
- Renforcer le rôle des autorités organisatrices vis-à-vis des opérateurs tout en protégeant les salariés du secteur du transport ⁷.

IDFM précise qu'il s'agit d'une volonté politique, résultant d'une obligation légale⁸.

Cette obligation d'ouverture à la concurrence a été initiée en **1991**⁹ par la Commission européenne avec plusieurs phases de mise en œuvre (4 « paquets ferroviaires ») :

- **2001** : 1^{er} paquet ferroviaire portant sur les modalités de préparation de l'ouverture à la concurrence du transport combiné de fret international ;
- **2004** : 2^{ème} paquet ferroviaire actant l'ouverture à la concurrence du transport combiné de fret international et domestique ;
- **2007** : 3^{ème} paquet ferroviaire prévoyant l'ouverture des réseaux pour le transport international de voyageurs (1^{er} janvier 2010 au plus tard), et l'autorisation du cabotage ;
- **2016** : 4^{ème} paquet ferroviaire achevant l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire, avec les lignes commerciales nationales (1^{er} janvier 2020 au plus tard) et l'attribution des contrats de service public pour les services de transport régionaux (1^{er} janvier 2023 au plus tard).

Pour l'Île-de-France, la transposition de ces étapes s'est traduite par la loi n°2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire qui prévoit la mise en concurrence des lignes Transilien (hors RER) par Île-de-France Mobilités à partir du 1^{er} janvier 2023 et au plus tard le 31 décembre 2032.

Pour les lignes Transilien, IDFM a décidé de procéder par lots selon le calendrier suivant :

⁷ IDFM, *La Mise en Concurrence dans les transports collectifs franciliens*, présentation à la Commission transports du Conseil Régional, 15 mai 2019.

⁸ Source : IDFM, *Ouverture à la concurrence du réseau de transport ferroviaire de voyageurs exploité en région Île-de-France*, Journée d'information 10 mars 2021

⁹ [Directive 91/440/CE](#)

Scénario d'allotissement et calendrier envisagé

Lignes ou lots de lignes concernées	Désignation de l'opérateur	Date de la première circulation après appel d'offre du nouvel opérateur
Un lot des lignes trams-trains T4, T11 et la branche Esbly-Crécy	mi-2022	déc. 2023 (SA 2024)
Un lot des lignes T12 et T13	2023	déc. 2024 (SA 2025)
Ligne J	2024	déc. 2025 (SA 2026)
Ligne L		
Un lot des lignes N et U	2025	déc. 2026 (SA 2027)
Ligne R	2025 ou 2026	Déc 2026 ou 2027 (SA 2027/28)
Ligne P	2026	déc. 2027 (SA 2028)
RER E		
Un lot des lignes H et K	2027	déc. 2028 (SA 2029)
RER D	2031	déc. 2032 (SA 2033)
RER C	2032	déc. 2033 (SA 2034)



Le calendrier s'étale donc sur une dizaine d'années.

1.2 Les débats en France

La perspective de la mise en concurrence puis sa mise en œuvre effective dans les régions a conduit à la production de nombreux rapports : celui du CESE en 2012 puis de différents Ceser de France qui se sont exprimés sur le conventionnement de l'exploitation des trains express régionaux (TER). Il faut noter que plusieurs de ces rapports incluent en annexe l'expression de diverses sensibilités syndicales. Une liste en est donnée dans la bibliographie jointe au présent rapport. Il ne s'agit pas ici d'en faire l'exégèse mais d'en extraire les éléments qui intéressent notre région.

Dès 2012, le CESE a publié un rapport intitulé « l'ouverture à la concurrence des services ferroviaires régionaux de voyageurs » dans lequel il fait une large part à l'expression de nombreuses sensibilités sur le sujet. Il cite la position de l'Association des Régions de France :

« La perspective de libéralisation du transport de voyageurs est avancée comme la solution aux surcoûts d'exploitation aujourd'hui constatés et au manque de transparence. Or, elle ne résoudra pas, à elle seule, sur le long terme, les problèmes de coût du service et plus largement d'organisation du système ferroviaire »¹⁰.

Autrement dit, la mise en concurrence n'est pas une fin en soi et son succès dépendra de la façon dont elle sera menée. Il est intéressant de noter que les considérations de ce rapport ne pouvaient s'appuyer au moment de sa parution que sur les expériences contrastées de pays qui s'étaient déjà lancés dans l'opération, en particulier la Grande-Bretagne, où elle fut un échec retentissant, et l'Allemagne. En tout cas, le CESE se déclarait très réservé sur la mise en concurrence en Île-de-France : « compte tenu de sa spécificité (particularités juridiques, saturation des lignes, dégradation du réseau, complexité très élevée), l'Île-de-France ne devrait pas, pour le CESE, être concernée par l'expérimentation, car elle ne se prête pas à constituer la première étape de l'ouverture du marché ferroviaire de passagers »¹¹. Plus loin, le rapport analyse en détail (chapitre II) « La dimension sociale d'une expérimentation de l'ouverture à la concurrence du transport régional de voyageurs » que nous examinerons dans la 3^{ème} partie de notre rapport.

¹⁰ ARF Manifeste de l'Association des régions de France, cité par le CESE dans son rapport sur l'*Ouverture à la concurrence des services ferroviaires régionaux de voyageurs* p 24

¹¹ Recommandation No 9 citant les Assises du ferroviaire Commission n° 1 présidée par M. Gilles SAVARY, Op cit. p 63

Depuis, la mise en œuvre effective de la concurrence du transport régional de voyageurs a conduit plusieurs Ceser à émettre des avis à l'occasion de cette opération, qu'il s'agisse du renouvellement des conventions avec la SNCF ou du choix d'un nouvel opérateur.

Pour ce qui concerne spécifiquement la qualité de service, une enquête de l'UTP¹², menée en 2010 auprès de 29 opérateurs de transport public de grandes agglomérations mondiales, montre que les fondamentaux du service restent au cœur des préoccupations exprimées, quel que soit le mode :

- Fréquence-régularité,
- Temps du trajet,
- Confort du trajet,
- Information,
- Sécurité,
- Propreté.

Cette même enquête révèle que « la hiérarchie des attentes peut varier selon qu'il s'agisse de transport urbain ou interurbain. En interurbain, c'est l'information (dans le sens de l'accessibilité aux systèmes de transport) qui ressort généralement en tête des attentes tandis que, dans l'urbain, la fréquence et la régularité priment ».

1.3 Des exigences en matière de qualité très normées

Il convient de rappeler que les critères de qualité du transport de voyageurs ont été fixés dans une norme ISO, élaborée, comme il est de règle, par des représentants des parties prenantes¹³.

Cette norme¹⁴ retient 8 critères (niveau 1) :

- Offre de service,
- Accessibilité,
- Informations,
- Durée du voyage et ponctualité,
- Attention portée au client,
- Confort,
- Sécurité,
- Impact environnemental,

Ces 8 niveaux sont eux-mêmes déclinés en 30 critères de niveau 2 et plus de 100 critères de niveau 3.

Ce cadre conceptuel sert en quelque sorte de référence, même si les opérateurs n'en font pas forcément état dans leur communication à destination du grand public. Le formalisme attaché à cette démarche n'est en effet pas toujours adapté à une réponse immédiate aux attentes des usagers qui éprouvent le besoin de les reformuler. Ainsi, en 2020, à l'occasion de l'ouverture à la concurrence des TER, le Ceser Centre Val-de-Loire a retenu 8 niveaux distincts complémentaires qu'il convient, évidemment, d'adapter aux spécificités de l'Île-de-France¹⁵ :

- Assurer ponctualité et fiabilité ;
- Répondre aux besoins des usagers : offre, fréquence, amplitude et horaires ;
- Intégrer une vision multimodale liée aux enjeux environnementaux, en observant que beaucoup d'usagers utilisent plusieurs moyens de transport pour se rendre à leur destination finale et qu'une billettique commune favorise une meilleure intermodalité ;

¹² Union des Transports Publics UTP, [Le Livre blanc sur la qualité du service](#), juin 2011, p 7

¹³ Administration, associations de consommateurs, autorité organisatrices, syndicats, transporteurs, représentants des usagers.

¹⁴ Norme ISO NF EN 13816 Transport public de voyageurs — Définition de la qualité de service, objectifs et mesures, septembre 2002

¹⁵ [Ouverture à la concurrence des TER en région Centre-Val-de-Loire](#), contribution du Ceser Val-de-Loire, février 2020, pp 29-32

- Garantie d’avoir une place assise, ainsi que de pouvoir ranger convenablement ses bagages. En Île-de-France, ce dernier point est moins sensible mais, en revanche, la question du transport des vélos reste un problème ;
- Prise en compte du potentiel des lignes plutôt que de la seule classification UIC¹⁶. Cette recommandation ne concerne l’Île-de-France que de façon marginale car les lignes ferroviaires non ouvertes aux voyageurs sont peu nombreuses¹⁷ et il n’existe à ce jour aucun projet de réouverture ;
- Assurer le confort et la sécurité à bord et en gare ;
- Rendre le service public au meilleur coût ;
- Prévoir une participation citoyenne à la définition du service ;
- Réduire la fraude ;
- Inciter l’AOT régionale à contractualiser avec les différentes AOL pour développer de nouvelles dessertes périurbaines et intra-métropolitaines. En Île-de-France, ce critère concernerait plutôt les liaisons avec les régions limitrophes ;
- Rechercher l’innovation technologique en faveur des usagers (billettique, accès à l’information).

1.4 Un choix et des attentes en termes de qualité formulées par IDFM

IDFM a réaffirmé sa politique de qualité à l’occasion du renouvellement des contrats avec les opérateurs historiques SNCF (2020-2023) et RATP (2021-2024), dernier exercice avant la mise en concurrence. **Le processus d’appel d’offres pour l’exploitation des services ferroviaires étant en cours, nous n’avons pas eu accès au DCE (dossier de consultation des entreprises) qui actualise sans doute les attentes de l’autorité organisatrice en matière de qualité car ces documents sont considérés comme confidentiels.**

1.5 Un système d’incitation à la qualité de service très nettement renforcé dans les contrats en cours

Les incitations financières à l’amélioration de la qualité de service prévues par ces deux contrats sont synthétisées ci-dessous :

Objectifs	Moyens	RATP ¹⁸	SNCF ¹⁹
Système d’incitation à la qualité de service très nettement renforcé	Augmentation de l’enveloppe financière	Multipliée par 4, passant de 25 M€ à 100 M€ (43 M€ pour la ponctualité/régularité et 57 M€ pour la qualité de service produite et la perception voyageur)	Multipliée par 4, passant de 23 M€ à 100 M€ (50M€ pour la ponctualité/régularité et 50M€ pour la qualité de service produite et la perception voyageur)
Meilleure prise en compte des voyageurs	Incitation à améliorer la perception des voyageurs	25% de l’enveloppe de qualité de service multipliée par 10 (25 M€ contre 2,5 M€)	25% de l’enveloppe de qualité de service, multipliée par 10 (25 M€ contre 2,3M€)

¹⁶ L’Union Internationale des Chemins de fer (UIC) classe les lignes en 9 niveaux en fonction des charges de trafic supportées par l’infrastructure ainsi que du type de trafic. Le groupe UIC 1 correspond à des lignes très chargées et, à l’opposé, le groupe UIC 9 correspond à des lignes très faiblement chargées.

¹⁷ Ceser Île-de-France, [Les défis de la mobilité pour les usagers des transports dans les franges franciliennes](#), 29 janvier 2021, p 8.

¹⁸ Source : *Contractualisation IDFM – RATP 2021-2024 Présentation aux associations de voyageurs* 12 Avril 2021

¹⁹ Source : *Contractualisation IDFM avec SNCF Voyageurs et Gares & Connexions, Présentation du volet « qualité de service » aux associations de voyageurs*, 2 décembre 2020

	Méthodologie revue	30% de l'incitation liée à l'atteinte d'un objectif minimum de satisfaction des usagers	30% de l'incitation liée à l'atteinte d'un objectif minimum de satisfaction des usagers
Système de mesure de la qualité de service produite plus performant et plus transparent	Incitations financières	A la ligne pour RER et par sous-groupes de lignes pour métro/tramways et annuelles	A la ligne et mensuelles au lieu d'incitations globales annuelles
	Augmentation des objectifs de performance	Pour plus de 75% des indicateurs, tous modes confondus	Pour tous les indicateurs du réseau ferré
	Intégration de nouveaux indicateurs	Relatifs à l'information voyageurs en situation de travaux ou de grèves pour tous les modes et relatifs au contact-voyageurs, aux ventes/validations et à la sûreté pour le tramway	Relatifs aux services (toilettes, espaces connectés, Parkings Vélos IDFM), à l'information voyageurs en situation de travaux ou de grèves
	Reprise par IDFM du pilotage des mesures par enquêteurs clients mystère (ECM)	En 2024 (40% des indicateurs concernés).	En 2023 (12/32 indicateurs concernés)

Ces incitations financières à l'amélioration de la qualité sont complétées par des actions et des investissements ciblés synthétisés ci-dessous.

Type d'action	Objectif	RATP	SNCF
Catalogue de services négocié de gré à gré par catégorie de gares	Garantir une promesse de services aux usagers		Thèmes : • Confort, Facilités & Intermodalité • Accueil, Prise en charge, Assistance travaux & Contact à distance • Achat de titres & Service après-vente • Information voyageur • Sûreté
Investissements renforcés pour l'aménagement des gares			Investissements dans le domaine de Gares et Connexions en matière de : confort, intermodalité, services, contact voyageur, rénovation
Investissements pour le confort, les commodités et les nouveaux services	Redynamisation des gares		Thèmes : • Nouveaux services utiles aux voyageurs • Amélioration du confort d'attente • Intermodalité
	Rénovation et modernisation des gares		Maintien en conditions opérationnelles des gares (escaliers mécaniques, ascenseurs, outils de supervision et de télé opération)
Investissements	Amélioration de l'intermodalité	Stationnement vélo	
		Eco-stations bus	
	Propreté et confort des gares et stations	"Coups de propre" dans certaines stations (interventions rapides)	
		Prestations de nettoyage renforcées (trains et espaces)	
		Ouverture de toilettes en gare	

Ces contrats sont complétés par des niveaux renforcés des indicateurs de qualité de service en matière de billettique, d'information, de mobilité servicielle²⁰ et de sûreté. Nous ne les détaillerons pas ici.

La recherche de critères de qualité et des moyens de les mesurer peut sans doute se poursuivre mais, pour qu'elle ait un sens, il semble indispensable de rappeler la finalité de la démarche et, également, les contraintes qui caractérisent les réseaux ferroviaires franciliens.

1.6 A qui s'adresse-t-on : client ? Passager ? Usager ? Voyageur ?²¹

Le CESR (prédécesseur du Ceser), s'était déjà posé la question. Son analyse nous paraît conserver toute sa pertinence dans le contexte actuel :

« La LOTI évoque, quand elle parle de voyageurs, le terme d'usagers ; d'autres, comme les entreprises exploitantes, parlent de clients. Ces approches qui de prime abord cachent des conceptions différentes sont, en fait, complémentaires. L'usager de 1996 n'est plus celui que nous avons connu au début du siècle avec l'apparition de grands réseaux de transports collectifs de masse. Aujourd'hui, il veut être reconnu et bien considéré, qu'il utilise les transports collectifs pour ses trajets domicile-travail ou pour ses loisirs, qu'il soit ou non captif. Dans leur diversité économique et sociale, les usagers ne veulent plus « subir le transport » mais au contraire s'exprimer sur leurs besoins et choisir librement leur mode de transport. En fait, ils veulent négocier leurs exigences pour que la qualité et l'offre de transports soient prises en compte à un niveau de prix convenable. Les entreprises de transport l'ont bien compris, et portent davantage l'accent sur le service client ». ²²

Quoi qu'il en soit, « le confort quotidien et la qualité de service sont devenus les préoccupations majeures des acteurs de la mobilité, publics ou privés, avec une amélioration des infrastructures et des véhicules, de l'accessibilité, de la conception des gares, des pôles de transport, de la billettique et de l'information voyageurs adaptée aux enjeux de la mobilité » ²³.

1.7 Service public versus mise en concurrence ?

La mise en concurrence des opérateurs de transports est fréquemment opposée à la défense du service public. Il convient de rappeler que le service public peut être délégué à une personne privée²⁴. Il est utile de rappeler que la notion de service public comporte trois aspects²⁵ :

- Le principe d'égalité qui signifie que tous les usagers doivent y avoir accès,
- Le principe de continuité qui impose que le service public fonctionne de manière ponctuelle et régulière et qu'il soit accessible aux usagers,
- Le principe de mutabilité (ou d'adaptabilité) qui signifie que le service public a pour obligation de s'adapter. De ce principe découle que l'administration peut librement décider de modifier l'organisation d'un service public ou le supprimer.

Sans entrer dans un débat qui n'a pas sa place dans ce rapport, il convient de préciser que la gratuité ne constitue pas un principe de service public. Elle ne s'impose que si elle est prévue par la loi. Dans les faits, le service public est payant, soit directement soit indirectement s'il est financé par l'impôt. Dans le cas du transport francilien, nous sommes donc dans une situation mixte que la loi pourrait évidemment faire évoluer dans laquelle le service est financé par plusieurs sources, l'usager ne payant qu'une partie de la prestation.

²⁰ MaaS, Mobility as a Service, en anglais.

²¹ On notera que l'équivalent allemand (Fahrgast) employé officiellement en matière de transport public se traduit mot à mot par « hôte de parcours » et englobe tous ces termes

²² CESR (sic) Commission de la circulation et des transports, La qualité dans les transports collectifs régionaux en Ile de France, Daniel RABARDEL, rapporteur, 11 septembre 1996, p 4. On observera que la loi n° 2019-1428 (24 décembre 2019) d'orientation des mobilités (LOM) parue depuis, emploie toujours le terme « d'usagers ».

²³ *La vie mobile, se déplacer demain en Île-de-France*, Les cahiers de l'IAU n°175, septembre 2018, p 41

²⁴ Cette option est formalisée dans une Délégation de Service Public (DSP)

²⁵ Cf. [Note du pôle juridique CFDT Fonction publique](#), 20 mai 2021

Il résulte de ces considérations que la notion de service public n'est pas liée stricto sensu à la forme dans laquelle il s'exerce. En revanche, les principes rappelés ci-dessus s'imposent dans tous les cas. La « privatisation » n'est donc pas non plus a priori la garantie d'une amélioration de la qualité. Toutefois une entreprise délégataire d'une mission de service public reste une entreprise dont la finalité est de dégager des bénéfices, ce qui se traduit par un pilotage « économique ». La réponse à l'intérêt général n'est plus conçue comme une finalité mais comme la résultante de l'activité.

1.8 Les contraintes du réseau ferroviaire francilien

Le réseau francilien, en particulier les lignes exploitées par Transilien, est un système intégré qui devra donc à l'avenir fonctionner avec plusieurs intervenants : gestionnaire d'infrastructures (SNCF Réseau, Gares et Connexions), entreprises ferroviaires exploitantes, IDFM.

Compte tenu de la complexité du système et de l'imbrication des différentes fonctions (infrastructure, exploitation, maintenance), on peut a priori considérer qu'il s'agit d'un « monopole naturel » et que le démembrement des activités fait courir un risque de dégradation, notamment en matière de sécurité. En outre, le souhait sous-jacent que la mise en concurrence permette une amélioration de la productivité du personnel et favorise la pluriactivité des salariés heurte de plein fouet une culture basée sur des métiers insérés dans un système global.

Ce souhait d'amélioration de la productivité doit être relativisé :

- L'évolution technologique et la sophistication du matériel roulant permettent déjà une grande optimisation des tâches. Ainsi, une seule personne est nécessaire pour faire rouler un Transilien depuis la disparition du personnel à quai ou du personnel d'accompagnement,
- A fortiori, la conduite automatique des trains sur une partie des lignes de métro limite encore les besoins en personnel de conduite,
- D'autre part, dans un contexte de *mass transit*, avec des fréquences élevées, on peut difficilement imaginer une augmentation de ladite productivité.

1.9 Les particularités du réseau ferroviaire francilien

Un récent rapport du Ceser Île-de-France ayant déjà évoqué les caractéristiques physiques du réseau Transilien²⁶, nous n'y reviendrons pas ici mais nous préférons rappeler les éléments qui constituent le cadre dans lequel interviendront les futurs opérateurs :

- Un réseau essentiellement radial qui va connaître une mutation à l'occasion de la mise en service progressive du Grand-Paris-Express du fait de la multiplication des pôles de correspondance ;
- Un réseau techniquement performant et totalement exploité en traction électrique (ou en voie de l'être)²⁷ ;
- Mais un sous-investissement chronique pendant des décennies nécessitant un rattrapage et par conséquent un rythme de travaux élevé induisant de nombreuses sujétions d'exploitation, notamment en fin de semaine ;
- Une possibilité restreinte d'investissements de capacité, pour des raisons physiques de disponibilité de l'espace et d'acceptabilité par les riverains ;
- Une lenteur, pour de multiples raisons, de résorption des « points durs » (aménagement des voies améliorant la gestion du trafic et des situations perturbées). En 2018, un rapport du Conseil d'orientation des infrastructures considérait pourtant que « le temps n'est plus à l'incantation mais à la mise en œuvre »²⁸ ;

²⁶ Ceser, [Les défis de la mobilité pour les usagers des transports dans les franges franciliennes](#), 29 janvier 2021,

²⁷ En Île-de-France, deux lignes sont encore exploitées en traction diesel : Gretz-Armainvilliers-Provins (dont l'électrification est en cours) et Trilport-La Ferté-Milon (29 km), dont l'électrification est inscrite au CPER 2020-2024. Cependant, le calendrier de réalisation de ce projet demeure incertain et laisse craindre une mise en service postérieure à la mise en concurrence des opérateurs.

²⁸ Conseil d'orientation des infrastructures, [Mobilités du quotidien. Répondre aux urgences et préparer l'avenir](#), 1^{er} février 2018, p 2

- De nombreuses contraintes d'exploitation inhérentes au système dans un contexte de *mass transit* :
 - Coexistence de circulation de natures diverses : Transiliens, TER, TGV, voire fret²⁹,
 - Difficulté de gestion des situations perturbées (effets « boule de neige » dans le temps et l'espace des incidents d'exploitation du fait de l'imbrication des circulations),
 - Infrastructures ouvertes ne protégeant pas des intrusions humaines ou animales,
 - Sensibilité aux aléas climatiques (feuilles mortes en automne, dilatation des rails en été susceptible de conduire à des ralentissements),
 - Conséquences lourdes, pour la régularité du service, des « accidents graves » de voyageurs et des oublis de bagages.

Si l'ensemble de ces contraintes pèse avant tout sur les réseaux Transilien et le RER, les autres réseaux : métro, tramways et, à l'avenir Grand Paris Express, sont également concernés par certaines d'entre elles.

Si l'usager a nécessairement une approche globale de la qualité du service rendu, il convient néanmoins d'avoir à l'esprit ces différentes contraintes afin de bien attribuer les responsabilités aux divers intervenants. Il est clair que la mise en concurrence doit être l'occasion de cet examen, les opérateurs n'étant finalement qu'un élément d'une chaîne de production contribuant à améliorer « l'expérience client », pour reprendre la terminologie actuelle.

1.10 La question de l'allocation des sillons et la régulation

L'allocation des sillons et la régulation sont deux éléments clés de l'exploitation du réseau Transilien.

L'allocation des sillons (et le coût d'utilisation du réseau) restent de la responsabilité de SNCF Réseau. IDFM joue le rôle d'interface avec les opérateurs afin d'obtenir les sillons nécessaires pour exécuter le service prévu. Cette situation ne présente pas de difficultés tant que SNCF Réseau n'a pas à arbitrer entre les différents types de trafic, notamment à l'approche de Paris à l'heure de pointe du matin. Or, compte tenu des contraintes d'exploitation, les solutions retenues pour assurer la « robustesse » du service conduisent souvent, pour l'usager, à une dégradation des conditions de transport :

- Changement en cours de route, du fait du tronçonnement des dessertes pour améliorer leur régularité,
- Allongement du temps de trajet consécutif à la suppression de trains directs ou semi-directs et à la généralisation des trains omnibus (dite : « métroïsation ») en zone dense.

Pour appréhender la complexité de la situation, le lecteur pourra se reporter à titre d'exemple aux analyses du Livre blanc pour l'amélioration du RER D Sud³⁰, rédigé par plusieurs associations d'usagers, avec le soutien de nombreux élus locaux et nationaux.

Pour ce qui concerne **la régulation**, SNCF Réseau devra à l'avenir composer avec les nouveaux opérateurs. Toutefois, la décision d'IDFM de lancer des appels d'offres par ligne, devrait permettre de ne pas aggraver la complexité de la fonction de régulation, notamment en cas de situation dégradée alors qu'il s'agit, sans délai, d'arbitrer entre les différents utilisateurs (TER, TET, TGV, Transilien, Fret) de trouver le cas échéant des solutions de remplacement et, dans tous les cas d'informer les voyageurs aussi rapidement et complètement que possible.

On le voit, l'analyse approfondie des exigences en matière de qualité traduite par IDFM dans les contrats en cours avec RATP et Transilien et, sans doute, dans les futurs appels d'offres, doit composer avec de multiples contraintes d'exploitation que la mise en concurrence ne semble pas de nature à supprimer. IDFM a également profité de cette opération pour :

²⁹ Dans le cadre de la préparation de la mise en concurrence des lignes ferroviaires, IDFM a ainsi dû travailler avec SNCF Réseau sur le sujet dit de la « coactivité » de plusieurs opérateurs en ligne mais aussi en gare.

³⁰ [Livre blanc pour l'amélioration du RER D Sud](#), 10 avril 2021.

- Améliorer l'accès aux données disponibles liées à l'exécution des contrats chez les opérateurs,
- Préciser les données à transmettre pour l'ouverture à la concurrence,
- Définir les clauses de continuité de service en fin de contrat.

Il convient d'examiner maintenant les conditions dans lesquelles le futur système pourrait être géré afin de permettre un contrôle et, si possible, une amélioration de la qualité.

2. Pour une gestion dynamique de la qualité des transports ferroviaires en Île-de-France

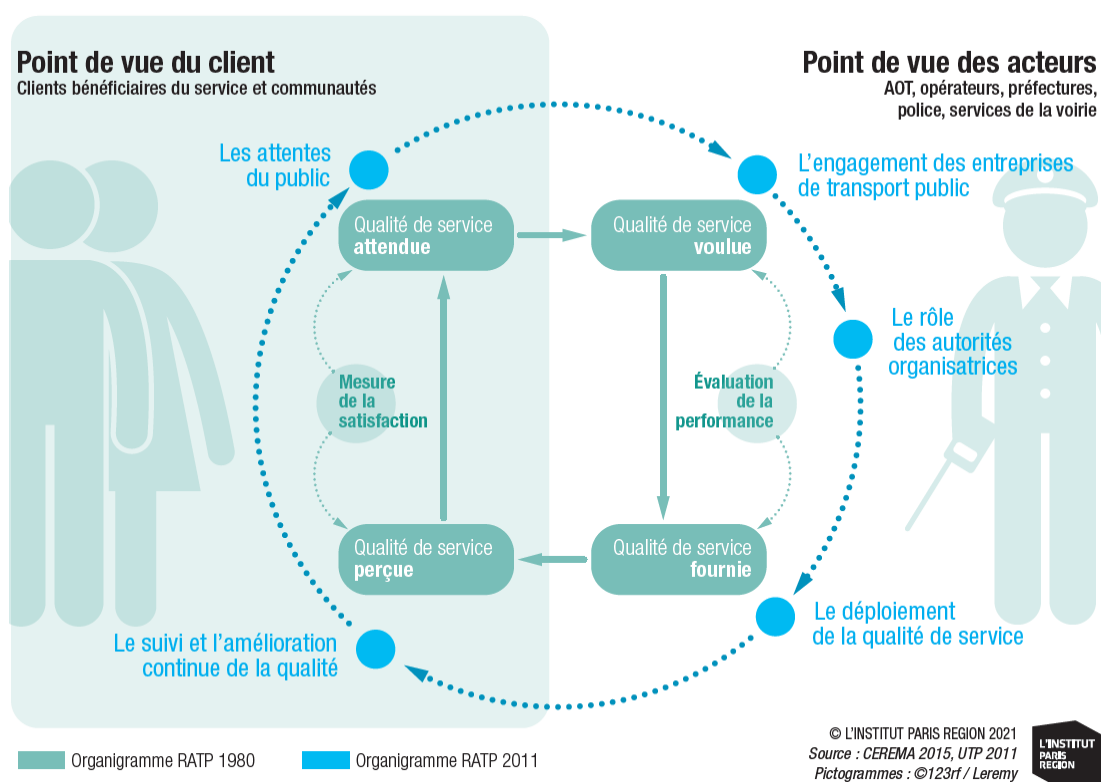
2.1 Les composantes du cycle qualité

Dans une note récente³¹, l'Institut Paris Région rappelle les composantes du cycle de la qualité de service :

- Du point de vue du client (qualité perçue / qualité attendue),
- Du point de vue des acteurs (qualité voulue / qualité fournie).

L'objectif est de réduire au maximum les écarts entre ces différents termes afin de limiter le décalage entre les attentes et les réalisations (*expectation gap*).

Cette démarche est synthétisée dans le schéma ci-dessous, lui-même tiré de la norme ISO NF EN 13816 Transport public de voyageurs évoquée dans la première partie.



La mise en concurrence va nécessairement provoquer une multiplication des opérateurs. Il importe donc de bien définir les responsabilités et d'examiner les interactions entre les acteurs dans la gestion de la qualité.

2.2 Qualité de service voulue : une interaction indispensable entre les usagers et IDFM pour favoriser l'expression du niveau de service

En la matière, il est clair qu'IDFM joue et doit continuer à jouer un rôle majeur. Il faut remarquer que la conception du niveau de service, si elle est plus ou moins normée, s'appuie déjà sur des

³¹ Frédérique PREDALI, Cédric CARIOU, Eliot JOLLY, *La culture du service gagne les réseaux de transport publics européens*, Institut Paris Région, Note rapide 892, mai 2021

« remontées du terrain » en collaboration avec la RATP et la SNCF, les deux opérateurs actuels. Nous y reviendrons en détail ci-après.

En plus de ces mesures, d'autres moyens sont mis en œuvre et méritent d'être renforcés :

Comité des partenaires :

L'article 15 de la loi LOM dispose que :

« Chaque AOM³², qu'elle soit locale ou régionale, doit créer un comité des partenaires avec les parties prenantes de la mobilité sur son territoire. Elle est libre d'en fixer la composition et les modalités de fonctionnement, à condition d'y associer des représentants des employeurs et des associations d'usagers ou d'habitants. Ce comité se réunit selon une récurrence a minima annuelle, ainsi qu'avant *toute évolution substantielle de l'offre de mobilité* et de la politique tarifaire. Il doit également débattre de la qualité des services et de l'information des usagers mise en place. [...] Île-de-France Mobilités est également chargé de créer un comité des partenaires, qui remplace le comité des partenaires du transport public en Île-de-France, comprenant notamment les représentants des communes ou intercommunalités franciliennes »³³.

Un tel comité, dénommé Comité des Partenaires du Transport Public (CPTP) existe déjà en Île-de-France. Il se réunit avant chaque conseil d'administration d'IDFM où il est représenté par un membre avec voix consultative.

Commentant cet article, le GART relève que la notion d'*évolution substantielle* n'est pas définie et qu'aucun décret n'est prévu pour mettre en œuvre ces dispositions. Il est donc indispensable qu'IDFM mette en place un processus permettant une expression raisonnable des attentes des parties prenantes et ne se limite pas à un exercice formel.

Trop souvent encore, la mise en place des services annuels qui définissent les dessertes donne lieu à des séquences de contestation de la part des élus et des usagers mais aussi des représentants du personnel des opérateurs. Il serait donc souhaitable que la concertation ait lieu suffisamment en amont d'autant qu'IDFM devra à l'avenir se concerter ensuite avec plusieurs opérateurs pour mettre en place les modifications de desserte décidées. Faut-il rappeler que les salariés des opérateurs sont particulièrement sensibles à la question des tableaux de service qui ont un impact direct sur leurs conditions de travail ?

Les difficultés rencontrées à l'automne 2021 à l'occasion du changement d'opérateurs sur certains réseaux de bus en Île-de-France en donnent un exemple parlant.

Le STIF³⁴ avait créé des « **comités de ligne** » afin de permettre une expression au plus près des parties prenantes compte tenu des spécificités de chaque ligne ou groupe de ligne. A ce jour, ces comités fonctionnent de façon aléatoire et ne permettent pas toujours un suivi correct des besoins. Ces comités devraient être maintenus mais IDFM attend des propositions des opérateurs pour faire participer les usagers à « la vie des lignes »³⁵.

Enfin, les REX (retours d'expérience) sont par nature non périodiques car ils concernent des événements exceptionnels. Ils peuvent être organisés à la demande d'associations d'usagers.

Pour être complet, il faut également mentionner :

³² AOM : Autorité organisatrice de la mobilité

³³ GART, [Loi d'orientation des mobilités : décryptage des principales dispositions Guide à l'attention des autorités organisatrices de la mobilité](#), version 2, 5 octobre 2020, p 18.

³⁴ Syndicat des Transports d'Ile de France, prédécesseur d'IDFM

³⁵ Audition de M Laurent PROBST, Directeur général d'IDFM, 17 novembre 2021

- Les consultations organisées par IDFM à l'intention des associations d'usagers en amont de la présentation de DOCP³⁶ ou du lancement d'achat d'un matériel roulant,
- Les accords signés dans différents pôles³⁷ pour améliorer les dessertes.

Il existe donc à ce jour une véritable culture de dialogue entre IDFM, les opérateurs historiques, les élus et les associations d'usagers. Cependant, la perspective de la multiplication de pôles d'interconnexion, avec la mise en service du Grand Paris Express appelle au renforcement d'instances de concertation à ce niveau, d'autant que la mise en concurrence sera de nature à multiplier le nombre d'opérateurs.

2.3 *Qualité de service fournie : mettre en place un système d'information pertinent évitant une approche trop administrative*

La démarche qualité implique la mise en place de mesures afin de contrôler de façon aussi pertinente que possible la réalisation des prestations. Comme nous l'avons vu dans la première partie, la norme ISO 9001 prévoit plus d'une centaine d'actions à contrôler et la pente naturelle serait d'instituer autant, sinon plus d'indicateurs de suivi. S'il ne revient pas au Ceser de s'immiscer dans la gestion de la qualité par IDFM, Il semble néanmoins utile de faire quelques observations en ce domaine :

- La qualité et l'intégrité de l'information donnée à l'autorité organisatrice est essentielle. Il est donc indispensable de formaliser cet accès aux données en perspective de la multiplication des opérateurs. Cette nécessité est d'ores et déjà prise en compte par IDFM³⁸.
- Le référentiel doit être identique pour tous les opérateurs afin de permettre la comparabilité. Certains réseaux en Allemagne, comme celui de Rhénanie du Nord Westphalie, publient ainsi certains indices par ligne et par exploitant³⁹.
- La multiplication de mesures trop détaillées peut conduire à des biais qui ne rendent pas compte de la réalité du terrain. Il en est ainsi par exemple pour la ponctualité en cas de correspondance. Le Livre blanc pour l'amélioration du RER D Sud⁴⁰ donne ainsi l'exemple d'un usager faisant le parcours Paris-Ris-Orangis avec changement (obligé) à Juvisy : si cet usager arrive 9 fois sur 10 à l'heure à Juvisy, le taux de ponctualité sera de 90%, de même pour le trajet Juvisy-Ris-Orangis mais une fois sur 10, l'usager n'arrive donc pas à l'heure pour prendre sa correspondance à Juvisy...et le taux de ponctualité ressenti est en fait de 81%.

Il reste que seul un système de mesure utilisant des indicateurs précis permet à l'autorité organisatrice de calculer les bonus / malus qui inciteront, en principe, les opérateurs à améliorer la qualité de leurs prestations. Toutefois, ce système ne rend pas forcément compte de l'expérience des usagers.

Au-delà de l'aspect purement financier se pose la question de la marge de manœuvre dont disposeront les futurs opérateurs pour améliorer la qualité de service.

³⁶ Le dossier d'objectifs et de caractéristiques principales (DOCP) est le document de référence pour la présentation des projets d'infrastructure de transport au stade des études de faisabilité. Il présente les caractéristiques générales et les principaux impacts d'un projet envisagé, pour permettre d'en apprécier l'opportunité, la faisabilité, ainsi que sa compatibilité avec le SDRIF et le PDUIF.

³⁷ Ainsi, sur le pôle de La Défense, la Région et Paris La Défense, en partenariat avec RATP, SNCF réseau, et 14 entreprises volontaires, ont signé en 2018 une charte de Charte d'engagements réciproques sur l'expérimentation du lissage des heures de pointe dans les transports en commun.

[Signature d'une Charte d'engagements sur l'expérimentation du lissage des heures de pointe dans les transports en commun à Paris La Défense | Région Île-de-France \(iledefrance.fr\)](#)

Cette expérience a été dupliquée en 2020 par une charte entre la Communauté d'agglomération de Plaine Commune et EDF.

³⁸ Audition de M Laurent PROBST, *ibid*.

³⁹ [Rapport qualité 2020](#) (en allemand), pp 30-31.

⁴⁰ Op cit, p 13.

2.4 Qualité de service perçue : un processus à enrichir en s'appuyant sur plusieurs sources d'information

A l'heure actuelle, le dispositif utilisé par IDFM vis-à-vis de RATP et de Transilien est le suivant⁴¹ :

Objectifs	Ponctualité	Qualité du parcours voyageurs	Perception des voyageurs
Moyens	Indicateurs de ponctualité / Qualité produite	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Information voyageurs ▪ Propreté, contact voyageurs, sûreté ▪ Accessibilité (élévatique) ▪ Vente et validations 	Enquête voyageurs qualité perçue
Responsable de la mesure	RATP / SNCF	RATP / SNCF	IDFM
Méthodologie		ECM (enquêtes clients mystère)	Pour la RATP : 66 000 enquêtes réalisées en face-à-face sur les quais des gares RER (22), stations de métro (140) et tramway (80) et aux points d'arrêt des bus RATP (60)
		RATP : tour de gare ou de station par les agents	

IDFM dispose ainsi d'une base de données « objectives » qui sont complétées par divers dispositifs.

Dans son rapport annuel sur la qualité de service dans les transports⁴², l'AQST (Autorité de la qualité de service dans les transports), note que les nouvelles exigences de la clientèle et la volonté des acteurs du transport public d'améliorer la qualité :

« vont inciter les usagers à reconsidérer, eux aussi, la qualité de service. Le rapport note que les collectifs et associations d'usagers se multiplient et [...] que ces comités veulent remettre l'utilisateur au cœur même du processus. [...] Tous les acteurs ont conscience que pour améliorer la qualité de service, les usagers doivent participer à sa requalification. Sans être experts dans le secteur des transports publics, ils font bénéficier les autorités de leur propre expérience d'utilisateur ».

Après avoir recensé 38 démarches participatives, l'AQST a calculé que 68% d'entre elles étaient le fait d'associations, collectifs ou groupes de voyageurs et que ces démarches concernaient en majorité l'Île-de-France.

Les voyageurs utilisent de plus en plus le smartphone, internet et les réseaux sociaux pour faire (et documenter leurs témoignages). « Ils remontent des préoccupations vécues dans des dimensions [...] qui étaient difficiles à mesurer autrefois (par exemple : information en situation perturbée, confort thermique, pollution dans les transports publics, etc. ».

Ces nouvelles possibilités d'expression (notamment, les tweets) ne sont pas méconnues par les actuels opérateurs, notamment Transilien qui dispose d'interlocuteurs par ligne. Cependant, au-delà des situations particulières vécues par un usager, il convient d'organiser ces remontées afin de permettre de les exploiter au mieux en vue d'améliorer la qualité. C'est l'objectif poursuivi par l'opération « Témoins de lignes »⁴³, initiée par l'association des usagers des transports AUT Île-de-France en 2000 en collaboration avec la RATP et le soutien d'IDFM. Cette opération permet aux usagers (qui doivent s'identifier) des réseaux RATP et Transdev (réseaux bus de Marne-la-Vallée, Melun Val de Seine, Sénart) de signaler des dysfonctionnements auxquels les exploitants

⁴¹ D'après présentation des contrats IDFM-RATP et IDFM SNCF aux associations de voyageurs, op cit.

⁴² AQST, rapport annuel 2020, octobre 2021, pp 48, 49.

⁴³ <https://www.aut-idf.org/devenir-temoin/>

doivent répondre dans un rapport mensuel en précisant, le cas échéant, les mesures correctives qu'ils ont prises.

Contrairement aux tweets, ces témoignages (auxquels il est possible de joindre des photos) sont formatés et regroupés selon six critères :

- Régularité / Ponctualité,
- Information voyageurs,
- Accueil, assistance,
- Propreté,
- Accessibilité,
- Confort / Agrément.

La perspective d'une multiplication des opérateurs du fait de la mise en concurrence peut faire craindre une difficulté à étendre cette opération qui repose largement sur le bénévolat associatif.

Par comparaison, l'organisme en fonction à Londres (Londontravelwatch⁴⁴) a un statut quasi-officiel et dispose de moyens humains et financiers appréciables qui lui permettent de mener de nombreuses actions au bénéfice des usagers.

Dans un contexte de pluralité d'opérateurs, il y a sans doute à trouver en Île-de-France, un vecteur centralisant les relations avec les usagers et ayant une autorité suffisante vis-à-vis de l'autorité organisatrice et des opérateurs pour contribuer efficacement à l'amélioration continue de la qualité de service.

2.5 Peut-on mesurer la satisfaction ?

Faut-il rappeler que la prestation de service, n'est pas « stockable » (à la différence des produits pour lesquels les non conformités peuvent être détectées au préalable) et que, par conséquent, la qualité est constamment remise en jeu ? La perception de la qualité est, par nature différente du point de vue de l'exploitant et de l'utilisateur. Jean-Pierre FARANDOU, Président de SNCF, dialoguant avec un groupe d'usagers, a parfaitement résumé la difficulté de concilier les points de vue : à un interlocuteur qui lui faisait observer qu'en matière de ponctualité, « la SNCF n'était pas aux 98% japonais », il a répondu : « nous ne sommes pas japonais non plus. Nous faisons déjà bien. **J'ai les statistiques pour moi, vous avez le ressenti pour vous.** La régularité progresse : elle est de 93% sur les TER et de 92% en Île-de-France⁴⁵ ».

Est ainsi posé le principe du « ressenti client » qui va au-delà de la publication d'une batterie d'indicateurs plus ou moins détaillés. Comme l'observe l'Institut Paris Région :

« La qualité de service est une notion subjective, perçue différemment d'un voyageur à l'autre et d'un mode de transport à l'autre. Elle est aussi diversement perçue par un même individu selon le motif de déplacement ou d'autres facteurs parfois étrangers au déplacement. Elle est donc difficilement quantifiable⁴⁶ ».

Dans la même étude, l'IPR observe « qu'il n'existe pas d'indicateur idéal qui soit à la fois utile et facile à interpréter, construit autour des attentes des usagers, pérenne, contrôlable par l'autorité, comparable à d'autres réseaux ou lignes » et s'interroge sur le bien-fondé des indicateurs :

« Est-ce suffisant, alors que la perception de la qualité de service est devenue un enjeu majeur ? Le choix des indicateurs à suivre est à réévaluer en fonction des enjeux actuels propres à chaque réseau et à chaque type de ligne [...] S'il s'agissait hier d'améliorer l'information voyageur en temps réel, demain il pourrait être question de mesurer la saturation des lignes ou des couloirs de correspondance, de mettre en place la prévision de trafic à 30 minutes ou encore de monitorer la

⁴⁴ <https://www.londontravelwatch.org.uk/about-us/introduction-to-london-travelwatch/>

⁴⁵ Le Parisien, 29 août 2021, p 15

⁴⁶ Frédérique PREDALI, Cédric CARIOU, Eliot JOLLY, op cit.

température à bord pour continuer à traduire et à répondre au mieux aux attentes des voyageurs en matière de qualité de service ».

D'autres approches sont faites par les opérateurs en vue de mieux identifier les attentes des clients et de compléter une démarche statistique. A titre d'exemple, on pourrait citer pour la RATP :

- **La relation avec les associations de consommateurs agréées**, institutionnalisée depuis près de 30 ans, dont les actions font l'objet d'une lettre trimestrielle et d'un rapport annuel. La consultation de ce document permet de constater la diversité des intervenants et des sujets traités⁴⁷.
- **Les actions menées avec les personnes à mobilité réduite** dans le cadre de la mission accessibilité qui donnent lieu à un bilan annuel et à une enquête de perception de l'accessibilité des réseaux bus, RER, tramway et métro qui distingue les personnes en fauteuil roulant ou scooter (10^{ème} édition), les seniors (3^{ème} édition), les personnes déficientes visuelles (4^{ème} édition), les personnes déficientes auditives (1^{ère} édition) et les personnes déficientes intellectuelles (3^{ème} édition).⁴⁸ Il faut souligner que cette enquête annuelle (dénommée : « Opération carnet de voyage ») suppose une participation active des usagers volontaires (témoignages attendus sur les trajets effectués pendant une période de 5 mois suivis d'un entretien téléphonique).

Une étude qualitative menée par l'AQST sur les concertations avec les associations et collectifs d'usagers permet de constater la faible présence des organisations représentant les voyageurs en situation de handicap dans les instances de concertation, notamment par champ de handicaps et services d'accompagnement⁴⁹. La commission rappelle cependant la nécessité de disposer de ressources pour assurer le suivi effectif de la mise en place des moyens d'informations et d'accompagnements destinés aux personnes âgées, handicapées et à mobilité réduite. Ainsi seraient évitées des situations dans lesquelles la mauvaise maîtrise des projets n'est corrigée qu'au prix de « mobilisations » locales⁵⁰.

Ces services, quels que puissent être les opérateurs figurent dans la loi LOM, et sont partie intégrante de la nouvelle stratégie européenne relative aux droits des personnes handicapées 2021-2030⁵¹.

En outre, il serait souhaitable pour une meilleure qualité de déplacements dans des contextes environnementaux, sociaux et économiques contraints, que les audits de qualité de service, leurs analyses pour l'Île-de-France puissent être accessibles pour tous les chantiers en cours et à venir afin d'anticiper les mesures et impacts au quotidien.

Ces réflexions soulignent que la qualité de service résulte d'une démarche d'amélioration continue qui ne saurait se limiter à la production d'indicateurs. Elle passe donc par l'établissement d'une relation de longue durée favorisant un dialogue constructif et exigeant.

Dans cet ordre d'idées, la RATP a concrétisé la notion d'expérience-client qui s'intéresse aux processus tout au long du voyage en publiant sur son site internet une série de 9 « engagements clients »⁵² en vue de mieux répondre aux attentes des usagers :

- Fluidifier vos trajets,

⁴⁷ RATP, [Relations avec les associations de consommateurs](#), bilan 2021

⁴⁸ Ces documents ne sont pas accessibles en ligne mais des exemplaires peuvent être obtenus sur demande à la Mission accessibilité de la RATP.

⁴⁹ AQST [Mesure participative de la qualité de service dans les transports publics](#), 12 avril 2021, p 23

⁵⁰ Sans entrer dans de longs développements, on pourrait citer l'exemple de gares seine-et-marnaises ou encore du pôle de Melun.

⁵¹ Commission européenne, [Stratégie en faveur des droits des personnes handicapées 2021-2030](#), 3 mars 2021.

⁵² <https://nos-engagements.ratp.fr>, lu le 8 mars 2022.

- Enrichir vos solutions de mobilité,
- Vous accompagner tout au long de votre voyage,
- Vous informer à chaque étape de votre voyage,
- Être joignable en permanence,
- Maintenir des espaces propres et confortables,
- Veiller à votre sécurité sur le réseau,
- Joindre l'utile à l'agréable,
- Vous proposer des transports plus durables.

Ces engagements sont explicités⁵³ mais on peut observer qu'ils ne sont traduits que partiellement par des objectifs chiffrés. Pour l'usager, il importe évidemment de disposer d'éléments « objectifs » permettant de vérifier que les « promesses » sont effectivement tenues.

2.6 Quel espace de progression pour les nouveaux opérateurs ?

La perspective de multiplication des opérateurs conduit à s'interroger a priori sur leur approche de la qualité de service. Dans un contexte concurrentiel, la gestion par la qualité totale⁵⁴ permet de développer une offre fondée sur des éléments dits *facilitants* et *différenciants* de même inspiration que les « engagements voyageur » de la RATP évoqués ci-dessus. Dans le domaine ferroviaire, c'est un champ d'action pour les SLO (services librement organisés) par des entreprises ferroviaires agréées.

Un exemple est donné par la ligne à grande vitesse Paris-Lyon exploitée désormais par SNCF et Trenitalia. Cette dernière a mis au point une offre de transport censée se démarquer de celle de la SNCF qui était l'unique exploitant de la ligne depuis sa création⁵⁵. Le contexte est radicalement différent en Île-de-France car chaque futur opérateur sera l'unique exploitant de chaque ligne ou groupe de lignes et devra respecter les directives d'IDFM en matière de fréquence, d'information et de maintenance du matériel. Sa marge de manœuvre en matière d'innovation dans le domaine de la qualité semble a priori des plus réduites, l'objectif, a contrario, étant de mettre en avant la « marque » IDFM.

Là encore, le rôle d'IDFM doit être déterminant à plusieurs titres :

- Tout en laissant aux futurs opérateurs leur autonomie de gestion, s'assurer qu'ils mènent une véritable politique qualité allant au-delà de la production et de la surveillance d'indicateurs contractuels.
- Favoriser la mutualisation des retours d'expérience. A titre d'exemple, le BEG (Bavière) cité plus haut dont le réseau est exploité depuis plus de 25 ans par non moins de 9 opérateurs⁵⁶, a préféré mutualiser les expériences en matière de ruptures de correspondance plutôt que de calculer un indice, après avoir constaté qu'il s'agit d'événements aux multiples causes résultant d'interactions entre exploitants différents. Ces événements sont analysés⁵⁷ et stockés dans une base de données consultable par les exploitants et le gestionnaire d'infrastructure en vue d'améliorer la qualité des correspondances en prenant les mesures préventives nécessaires. En l'occurrence, il s'agit certes de bonnes pratiques « métier » qui ne sont pas perceptibles directement par les usagers.
- Même s'il est acté que chaque « ligne » sera exploitée par un unique opérateur, il ne faut pas cependant oublier la nécessité de coordonner les dessertes :

⁵³ Cf. ANNEXE 1

⁵⁴ TQM ou Total Quality Management e anglais.

⁵⁵ [Les classes de confort - Trenitalia](#) lu le 23 mars 2022.

⁵⁶ [Das Bahnland Bayern wird bunter](#) / La région ferroviaire de Bavière devient multicolore.

⁵⁷ Cette démarche s'apparente aux « REX » ou retours d'expérience pratiqués par la RATP et Transilien

- Ainsi, certains pôles pourront être desservis par des opérateurs différents. Par exemple, pour la Transilien : Persan-Beaumont (lignes J, C, H), Creil, hors région (lignes D, H), Versailles-Chantiers (lignes C, N, U), Mantes (lignes J, H).
- Pour ce qui concerne les dessertes des franges franciliennes, le Ceser a déjà évoqué les difficultés d'harmonisation des dessertes assurées par les TER des régions voisines de l'Île-de-France et Transilien. Nous n'y reviendrons donc pas ici⁵⁸. La question reste pourtant d'actualité. Ainsi, la région Normandie a décidé, parmi d'autres actions, d'adapter la desserte de la ligne Paris-Rouen pour tenir compte de la fréquentation des trains mais cette adaptation a pour conséquence de supprimer des trains directs vers Paris à partir de Mantes⁵⁹. Cette région a donc arbitrée en faveur d'une logique financière alors que la fréquence est l'un des critères les plus importants, avec le coût, dans l'utilisation des transports collectifs⁶⁰.
- Veiller à pérenniser les partenariats qui ont pu être noués de longue date avec des partenaires associatifs tels que l'association « Les compagnons du voyage⁶¹ », créée en 1993 par RATP et SNCF dans le cadre de leur démarche de responsabilité sociétale et environnementale. Cette association propose aux institutions et personnes privées un service d'accompagnement de publics dits fragiles (personnes en situation de handicap, enfants, personnes âgées) lors de leurs déplacements, en utilisant les transports en commun ou la marche à pied.

Un exemple : la démarche qualité de BEG (Bayerische Eisenbahn Gesellschaft)⁶²

Cet organisme, dont les fonctions sont comparables à celles d'IDFM, regroupe 31 réseaux ferroviaires exploitant des lignes dans la région de Bavière. Le niveau de qualité fait l'objet d'un indice global mais la note de chaque réseau est publiée.

L'indice de ponctualité n'est pas inclus dans cette note. Il est calculé par ailleurs. L'indice prend en compte les retards de plus de 6 minutes. Il faut noter que les exigences de ponctualité sont adaptées à chaque réseau en fonction de l'infrastructure (voie unique, double voie), des travaux en cours, des zones de ralentissement. Ces résultats ont des incidences financières via des bonus/ malus. [...].

Il faut noter que les voyageurs ont la possibilité de se manifester pour indiquer qu'ils ont une correspondance à prendre et qu'en fin de compte c'est DB Netz (équivalent de SNCF Réseau) qui détermine les mesures nécessaires pour permettre cette correspondance ou pallier les ruptures éventuelles.

Ce système n'est pas forcément pertinent dans un contexte de *mass transit* qui est celui des principales lignes du réseau ferroviaire d'Île-de-France, au moins dans la zone centrale. Cependant, dès que les fréquences sont moins grandes ou que des lignes sont exploitées en correspondance (ligne D entre Corbeil et Malesherbes, ligne P entre Meaux et La Ferté-Milon, ligne R entre Melun et Montereau via Héricy par exemple), une rupture de correspondance peut provoquer une attente d'une heure ou plus.

2.7 Une nécessité pour l'autorité organisatrice : enrichir et délivrer une information complète

Force est de constater qu'IDFM via l'observatoire de la mobilité en Île-de-France (OMNIL) ne publie aucun indicateur de qualité depuis juin 2019⁶³. Certes, des statistiques détaillées sont communiquées de façon aléatoire aux parties prenantes et des organismes officiels tels que :

⁵⁸ Ceser Île-de-France, [Les défis de la mobilité pour les usagers des transports dans les franges franciliennes](#), 29 janvier 2021.

⁵⁹ « Réseau NOMAD train Paris-Normandie : une offre de transport ferroviaire optimisée et un plan de relance commerciale pour reconquérir les voyageurs », 10 mars 2022.
Le Parisien, 29 mars 2022,

⁶⁰ Lucien DEGUIDRE, Jérémy COUREL, [Les déterminants du choix modal, synthèse des connaissances scientifiques](#), Institut Paris Région 28 février 2020, p 6

⁶¹ [Les Compagnons du voyage - Paris - Accueil](#)

⁶² [Die BEG \(bahnland-bayern.de\)](#)

⁶³ Site de l'[OMNIL](#), consulté le 29 mars 2022.

- L'ART (Autorité de Régulation des Transports)⁶⁴,
- L'AQST (Autorité de la Qualité de Service dans les Transports)⁶⁵ déjà citée, donnent des informations sur la qualité de service en Île-de-France dans leurs rapports annuels mais il serait hautement souhaitable de disposer à l'avenir, au moins annuellement, dans un contexte de multiplication des opérateurs, d'un rapport substantiel. Une telle publication complèterait utilement les communiqués ponctuels publiés par IDFM et les opérateurs.

Le rapport public annuel de la Cour des Comptes⁶⁶, qui fait une analyse complète de la gestion des transports en Île-de-France, n'a pas directement pour objet d'examiner la qualité de service.

A titre de comparaison, on peut évoquer ici le rapport qualité annuel publié par la région Rhénanie du Nord-Westphalie (RNW). Le réseau très dense de cette région, organisé autour des villes de Cologne, Duisbourg, Düsseldorf, écoule un trafic varié (desserte de proximité, grandes lignes, trains de fret) comporte un volet « *mass transit* » désigné par l'acronyme SPNV⁶⁷. Le contexte se rapproche de celui de l'Île-de-France car il est situé en zone dense. Ce réseau particulièrement complexe est confié à plusieurs exploitants dont Keolis, Transdev, DB Regio, émanation de l'exploitant historique.

Le rapport qualité annuel de NRW :

Ce rapport permet de se rendre compte de la complexité de ce réseau⁶⁸ dont le maillage est sans comparaison avec celui de l'Île-de-France.

Il est organisé en plusieurs chapitres :

- **Qualité de l'exploitation** (Betriebsqualität) qui traite (entre autres) des points suivants : ponctualité, fiabilité, baromètre clients,
- Concernant la ponctualité, le seuil de retard est de 3'59. Les trains en panne n'influent pas sur la mesure de la ponctualité car ils sont analysés grâce à un indicateur particulier. Pour ce qui concerne la fiabilité, on distingue classiquement les cas « imprévisibles » des autres événements (travaux, transports de substitution. Il faut noter que l'incidence de la pandémie fait l'objet d'analyses détaillées. Le taux de fiabilité est cartographié et signalé sur la carte du réseau par des couleurs différentes,
- **Rhin-Ruhr-Express exploité par plusieurs opérateurs mais avec un matériel identique. Une coopération opérationnelle est institutionnalisée afin d'accélérer la prise de décision. Il faut noter que ce réseau est exploité avec un matériel neuf identique qui permet d'unifier les opérations de conduite (approche, freinage, arrêt). En outre, l'accès de plain-pied (quai-train) est un facteur important de fiabilité et de régularité,**
- **Amélioration de la qualité** : un chapitre entier est consacré aux projets (accueil dans les gares et les trains, accessibilité),
- Baromètre satisfaction clients par thèmes,
- Etat de l'infrastructure avec détail ligne par ligne des travaux et des ralentissements. Une mention permet de visualiser l'état d'avancement des travaux,
- Enfin, revue des sections saturées (ÜLS : Überlastete Schienenwege) et des mesures prises ou envisagées pour remédier à cette situation.

⁶⁴ ART, [rapport annuel 2020](#).

⁶⁵ AQST, [rapport annuel 2020](#)

⁶⁶ Cour des comptes, [rapport public annuel 2022. Les transports collectifs en Île-de-France](#), pp 407-458

⁶⁷ SPNV : Schienenpersonennahverkehr / Trafic ferroviaire voyageurs de proximité.

⁶⁸ [Qualitätsbericht SPNV NRW 2020.pdf](#) (en allemand).

Cf pp 10-15

Le système de suivi de la qualité semble donc a priori bien appréhendé par des normes, des partenariats et des initiatives associatives. Il reste à le mettre en œuvre. Pour cela, il convient d'identifier les attentes et les contraintes des acteurs.

3. Une opération qui suscite de fortes attentes de l'autorité organisatrice mais aussi des interrogations et des oppositions

Encore une fois, l'objet de ce rapport n'est pas de revenir sur un choix politique fait par la Région mais de tenter d'identifier les éléments à maîtriser pour permettre une amélioration de la qualité de service.

3.1 De fortes attentes de l'autorité organisatrice

Dans son rapport déjà cité, émis avant le lancement du processus de mise en concurrence, le CESE notait que la mise en concurrence n'était pas LA solution aux divers problèmes rencontrés par le réseau ferroviaire⁶⁹. Depuis le lancement du processus, les déclarations des autorités semblent témoigner d'une certaine unanimité dans l'analyse des bénéfices attendus. Ainsi, l'ART considère que « l'ouverture du marché n'est en aucun cas une fin en soi : en conduisant à une baisse des prix, à une amélioration de la qualité de service et au développement d'innovations, elle constitue, au contraire, un levier potentiellement très puissant d'amélioration et de développement du système ferroviaire, au bénéfice de ses usagers, comme le montrent sans ambiguïté les retours d'expérience des pays européens plus avancés dans ce processus⁷⁰ ». Ce plaidoyer, qui se fonde notamment sur la situation observée en Allemagne, est cependant assorti de conditions d'amélioration :

- Conditions tarifaires d'accès aux infrastructures (coût des « sillons » utilisés par les trains) ;
- Approche plus normative des besoins de circulations des opérateurs pour favoriser une utilisation optimale de la capacité ;
- Modernisation de la gestion opérationnelle des circulations.

L'examen de ces points n'entre pas dans le champ de notre étude mais il est clair que leur maîtrise contribue de façon déterminante à la qualité du service. IDFM et SNCF Réseau doivent donc collaborer étroitement pour permettre aux opérateurs d'assurer leur service. Il faut observer à cet égard que le premier appel d'offres ferroviaire (exploitation de la ligne P Esbly-Crécy) relève de deux autorités concédantes (Île-de-France Mobilités et SNCF Réseau) réunies au sein d'un groupement.

Les attentes d'IDFM sont clairement exprimées par son directeur général, Laurent Probst, dans la conférence de présentation disponible en vidéo sur le site d'IDFM⁷¹. Il s'agit d'amener « tout le monde » à un vrai audit de fonctionnement des réseaux. Dans un premier temps, l'objectif est d'*obliger* les opérateurs sortants « qui sont de grande qualité » à proposer des améliorations qu'ils auraient fait *plus difficilement* dans une négociation de gré à gré. La procédure d'appels les conduira à être *challengés* par des opérateurs extérieurs qui vont *apporter des solutions* pour améliorer la qualité de service.

Plus loin, Laurent Probst précise « qu'IDFM veut plus de services pour le voyageur mais que le principal est d'avoir un réseau qui fonctionne ».

L'amélioration continue de la qualité de service est présentée, « de façon assez évidente » (sic) comme un enjeu prioritaire se traduisant notamment par une amélioration de l'offre servicielle en gare.

Dans la vidéo susmentionnée, les objectifs de l'opération sont présentés dans l'ordre suivant :

⁶⁹ CESE, op cit p 8, 9

⁷⁰ ART Autorité de Régulation des Transports, [Etude sur l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs](#), février 2022, p 4

⁷¹ [Ouverture à la concurrence du réseau de transport ferroviaire de voyageurs exploité en région Île-de-France](#) (lu le 10 mars 2021)

- En premier lieu, améliorer la qualité de service pour les voyageurs⁷² ;
- Accompagner les territoires en assurant la robustesse du service ;
- Optimiser la performance économique des contrats afin de dégager des marges pouvant être réinvesties dans le développement de l'offre ;
- Affirmer le rôle de l'autorité organisatrice.

Ces attentes d'IDFM conduisent donc à s'écarter de la définition de l'appel d'offres au sens de la commande publique : « l'appel d'offres est la procédure par laquelle la personne publique choisit l'offre économiquement la plus avantageuse, sans négociation, sur la base de critères objectifs préalablement portés à la connaissance des candidats »⁷³. Comme l'indique Jean-Louis PERRIN, Directeur Général Adjoint d'IDFM : « l'objectif de cette mise en concurrence n'est pas de réduire les coûts mais bel et bien d'améliorer la qualité de service »⁷⁴.

3.2 Une articulation délicate entre les différents acteurs :

IDFM devient en quelque sorte le pivot du dispositif qui réunira :

- Les **futurs opérateurs** qui auront en charge la réalisation du service ;
- **SNCF Réseau** en tant que gestionnaire de l'infrastructure (dont le « produit » principal est le « sillon », c'est-à-dire un espace temporel et spatial permettant à un train de circuler, en sécurité, selon l'horaire prévu, ce qui suppose des installations fixes en bon état, une bonne alimentation électrique et une capacité de régulation des trains de divers types empruntant les mêmes voies, notamment en cas de situations perturbées qui nécessitent une grande réactivité ;
- **SNCF Gares et Connexions** qui met à disposition les gares et espaces d'accueil des voyageurs.

Le démembrement du « monopole naturel » résultant de la mise en concurrence induit la nécessité de gérer au mieux les interactions entre ces entités afin que, in fine, l'expérience client soit celle d'un service « sans couture »⁷⁵.

Or, à ce jour, IDFM n'a pas de contrat avec SNCF Réseau⁷⁶. SNCF Réseau ne s'engage pas sur la performance ni sur la régularité mais agit comme opérateur technique indépendant. Ainsi, aucune mesure législative ne permet à IDFM de demander une compensation financière si SNCF Réseau est responsable du retard d'un train exploité par un autre opérateur.

Le résumé de l'appel d'offres pour la ligne Esbly-Crécy qui fait figure d'expérimentation compte tenu de la simplicité apparente de son exploitation (voie unique de 10 km avec une seule rame effectuant des allers-retours) illustre cependant la complexité de l'opération⁷⁷.

Nous limiterons nos commentaires à quatre sujets :

- Le personnel ;
- Le service en gare ;
- La maintenance ;
- L'information des voyageurs.

3.3 Une opération qui a de nombreuses implications pour le personnel

En 2012, le CESE notait que « si l'on veut que l'expérimentation d'une ouverture à la concurrence du transport régional de voyageurs soit réussie dans notre pays, il convient de faire en sorte que

⁷² Cet objectif est traduit par la pondération des critères de jugement des réponses aux appels d'offres : le critère prix n'est pas dominant (45%) et le critère qualité de service est de 10%.

⁷³ Code de la commande publique, [Article L. 2124-2](#)

⁷⁴ Audition du 12 octobre 2021

⁷⁵ En anglais : *seamless*.

⁷⁶ Audition de M Laurent PROBST, Directeur Général d'IDFM et de Mme Corinne MONTMORY, directrice de la mise en concurrence, 17 novembre 2021.

⁷⁷ Cf. ANNEXE 2

l'opérateur historique et ses salariés s'y reconnaissent. Car ce serait une erreur de vouloir opérer une transformation de cette nature contre les salariés du secteur »⁷⁸.
On ne peut que regretter à cet égard « qu'aucune évaluation des effets économiques, sociaux et sociétaux n'a été réalisée et a fortiori partagée ».⁷⁹

La commission a pris soin d'auditionner la quasi-totalité des organisations syndicales. Ces dernières ont mis un soin particulier à présenter de façon détaillée leur perception des enjeux de la mise en concurrence. Il ne saurait être question d'entrer ici dans le détail de leurs réflexions. Cependant, certaines d'entre elles méritent un examen dans le cadre de notre sujet.

Pour ce faire, nous distinguerons la question des « conditions de travail » de celle de la productivité, dont l'amélioration supposée est un argument, parfois sous-entendu, des tenants de la mise en concurrence.

- En matière de **conditions de travail**, il faut évoquer en premier lieu celui du statut et des transferts de personnel :

L'exploitation ferroviaire se caractérise par un statut du personnel, déployé au fil de temps par les opérateurs « historiques » et devenu extrêmement complexe. Sans entrer dans un débat technique, il convient, dans la perspective de l'utilisateur de s'assurer que les compétences acquises et les exigences en matière de sécurité figurent au premier rang des préoccupations. Ainsi, qu'en serait-il concrètement si les opérateurs avaient moins d'exigences en la matière et pouvaient sous-traiter des fonctions-clés telle que la conduite des trains ?

- Pour ce qui concerne le « **statut** », 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, prévoit 3 groupes avec les catégories d'emploi des salariés concourant directement ou indirectement au service transféré :
 - Les emplois opérationnels ;
 - Les fonctions d'appui technique ;
 - Les fonctions support ⁸⁰.

La définition des emplois concernés permet de se référer aux emplois types prévus par l'accord de branche « classifications et rémunérations » du 6 décembre 2021. Même si de nombreux accords de branche ont déjà été finalisés, on ne peut que regretter que la Convention collective de branche ne soit pas encore finalisée et qu'il n'ait pas été possible de trouver un accord de branche sur le transfert des salariés, ce qui aurait permis de préciser plus finement les emplois, les qualifications et les avantages acquis au fil du temps⁸¹. Sans entrer dans le débat, il faut noter que cette évolution du statut est contestée par d'autres organisations syndicales qui y voient un risque de *dumping social*.⁸² On pourrait objecter qu'il convient de dépasser une inévitable résistance au changement.

Cependant, ce serait sans doute faire bon marché des qualifications du personnel des opérateurs historiques acquises au fil des ans dans le contexte d'un système d'exploitation global impliquant interaction et synergie très fortes entre les intervenants. La simplification des qualifications risque de conduire à « une déqualification des métiers en transformant des métiers techniques en simples métiers d'opérateurs externes »⁸³.

⁷⁸ CESE, op cit p 11

⁷⁹ Audition de M. Yves FLOQUET, Vice-Président de la Fédération Nationale CFE-CGC Transports, 12 avril 2022.

⁸⁰ Audition de M. Jean-Carl MILET, Secrétaire fédéral de l'UNSA ferroviaire, 15 mars 2022.

⁸¹ Ibid.

⁸² Audition de M. Alexandre BOYER, représentant de la CGT Cheminots, 15 mars 2022.

⁸³ Ibid.

A titre d'illustration, la commission retient les propos de Monsieur Xavier LETY, Directeur général RATP CAP Île-de-France, entité créée par la RATP pour répondre aux appels d'offres⁸⁴ qui évoquait, en prenant l'exemple du réseau de bus du Mantois, un « remembrement » consistant à regrouper au sein d'une seule entité juridique exploitante⁸⁵ les salariés de 7 entreprises, avec des cultures, accords, règles (amplitudes, primes, horaires...) différentes. Xavier LETY soulignait en outre « que la logique de filiale n'est pas qu'une logique comptable, c'est aussi une logique d'accords et de fonctionnement en matière de ressources humaines. Il y a des enjeux forts en matière de gestion du changement »⁸⁶.

En tout cas, la question n'est pas simple : elle illustre le fait que la culture immatérielle ne se limite pas à la déclinaison d'un texte et c'est toute la difficulté. Comme le souligne la Directrice de Transilien⁸⁷, « il est nécessaire de recruter des agents habitués aux interfaces complexes ».

3.4 Le service en gare

Dans son dernier rapport, le Conseil d'Orientation des Infrastructures propose de « donner toute leur place aux gares » et observe que « les gares, bénéficiant souvent de services à la personne de faible qualité au regard des pratiques d'autres pays, lieux où les personnes à mobilité réduite, mais aussi les personnes avec des enfants en bas âge doivent être bien accueillies et accompagnées, demandent une mobilisation partenariale complexe, mais constituent un levier essentiel du bien vivre ensemble. Elles offrent de forts potentiels pour le développement des pôles d'échanges multimodaux. Elles sont encore insuffisamment pensées comme le cœur d'aménagements urbains cohérents »⁸⁸.

Le service en gare suscite actuellement un vif débat à propos du régime d'ouverture des guichets, alors que Transilien projette de supprimer toute présence humaine permanente dans de nombreuses gares et ce avant la réattribution éventuelle à de nouveaux opérateurs⁸⁹. Il faut rappeler que, dans le cadre du contrat en cours entre IDFM et Transilien, une analyse détaillée des services en gare, formalisée dans un « contrat de services » avait été réalisée en segmentant la population des gares en fonction de leur trafic.

Ainsi, le contrat distingue⁹⁰ :

	Gares de mass transit			Gares de maillage régional	Gares de proximité
	> 35 000	> 20 000...< 35 000	> 5 000...< 20 000	> 1 500...< 5 000	< 1500
Nombre de montants / Jour					
Nombre de gares	15	16	112	94	136 (1)
Répartition du trafic (%)	89			9	2

(1) : y compris les haltes

⁸⁴ Audition du 25 janvier 2022.

La création de filiales pour chaque lot mis en concurrence répond à une demande spécifique d'IDFM

⁸⁵ Chaque réseau de bus est exploité par une filiale (dite *Business Unit*) de RATP CAP créée à cette occasion.

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ Audition de Madame Sylvie CHARLES, Directrice générale de SNCF Transilien, 9 décembre 2021.

⁸⁸ Conseil d'Orientation des infrastructures, [Bilan et perspectives des investissements pour les transports et les mobilités Prendre le cap des nouvelles mobilités](#), mars 2022, p 17

⁸⁹ La RATP a une approche opposée : au moins un agent est présent dans chaque station du réseau du métro et du RER mais la quasi-totalité des stations est située sinon dans un périmètre de *mass transit*, du moins en zone dense.

⁹⁰ : IDFM, présentation Contractualisation IDFM avec SNCF Voyageurs et Gares et Connexions, Présentation du volet « qualité de service » aux associations de voyageurs, 2 décembre 2020

Cette segmentation a permis d'associer des services différenciés en fonction de la fréquentation des gares. Le débat reste ouvert. Force est de constater que la nécessité d'une présence humaine doit être interrogée dans les gares où le trafic est le plus faible. Transilien fait observer qu'une fraction très importante des voyageurs achète ses titres de transport soit de façon dématérialisée, soit en utilisant des distributeurs automatiques et qu'en matière de sûreté, un agent isolé n'est pas en mesure d'intervenir directement et qu'il vaut mieux mettre en place un processus réduisant au maximum le délai d'intervention d'équipes de sécurité qui auraient été alertés par vidéosurveillance.

Comme le suggère Xavier LETY, un engagement de service suivi par un indicateur de type « taux d'intervention en x minutes » pourrait être intégré dans les cahiers des charges des appels d'offres⁹¹. Faut-il restreindre le débat à l'opportunité de la présence d'agents pour vendre des titres de transport ? Les services en gare ne peuvent-ils être enrichis au bénéfice des usagers mais aussi du personnel qui élargirait ainsi la palette de ses prestations ?

Sur le plan législatif, il faut rappeler qu'un décret dit « décret gares »⁹² pris en application de la Loi d'orientation des mobilités⁹³ détaille les prestations à assurer mais prévoit que celles-ci pourront être réparties par convention entre le gestionnaire des gares et l'autorité organisatrice. A ce jour, IDFM n'a pas encore finalisé sa réflexion avec Gares & Connexions⁹⁴.

3.5 La maintenance : une politique propre à chaque opérateur à maîtriser

IDFM, propriétaire du matériel, le mettra à disposition de l'opérateur, à charge pour lui d'en assurer l'entretien dans des ateliers en principe dédiés à chaque ligne. Il reviendra donc à ce dernier de mener sa propre politique qualité (en respectant les spécifications du constructeur). Se pose donc la question de la *productivité*, notamment sur l'arbitrage entre une maintenance *préventive*, qui peut permettre des gains de productivité en matière de disponibilité des matériels, de confort, de ponctualité, « d'image » et une maintenance *curative* qui consiste à traiter les défaillances voire les pannes, ce qui peut avoir des conséquences négatives sur la production, la qualité et l'image de l'entreprise.

La disponibilité du matériel pour assurer la desserte prévue est un élément crucial pour assurer la qualité et le confort. Pour l'usager, les défaillances en la matière se traduisent par :

- Des annulations ou des retards (notamment des mises à quai tardives dans les gares terminus) qui sont des sources évidentes de stress. En l'occurrence, les indicateurs de ponctualité ne sont pas affectés...si le train ne circule pas ;
- Des sous-compositions⁹⁵, provoquant un inconfort certain.

Il importe que les indicateurs de suivi actuellement calculés pour les lignes exploitées par Transilien soient maintenus afin de prévenir toute velléité « d'optimisation » du parc par les futurs opérateurs. Il convient à cet égard d'observer qu'il n'existe pas à l'heure actuelle de dispositif fiable permettant de calculer l'occupation d'un train, notamment du ratio nombre de voyageurs / m² mais il existe des matériels roulants permettant d'évaluer la « masse voyageurs » par rame ⁹⁶.

⁹¹ Audition de M. Xavier LETY, Directeur général RATP CAP Île-de-France, 25 janvier 2022

⁹² [Décret n° 2021-966 du 20 juillet 2021 relatif à la gestion et à l'exploitation des gares de voyageurs principalement utilisées par des services publics de transport ferroviaire de voyageurs - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](#)

⁹³ [Loi n° 2019 – 1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités](#)

⁹⁴ Cf. la réserve mentionnée en annexe 1 à propos de l'appel d'offres pour l'exploitation des lignes T4, T11 et Esbly-Crécy.

⁹⁵ La sous-composition consiste à faire circuler en unité simple un train prévu en unité multiples, réduisant ainsi la capacité de moitié (avec le matériel utilisé en Île-de-France par TRANSILIE),

⁹⁶ Audition de Mme Frédérique PREDALI, Chargée d'études à l'Institut Paris Région, 14 septembre 2021.

3.6 La sécurité⁹⁷, pièce essentielle du dispositif

Le recours à plusieurs opérateurs suppose un contrôle de leur capacité à effectuer leur service en respectant les normes de sécurité. En France, ces missions d'études et de contrôles sont dévolues à plusieurs organismes :

- L'EPSF (Etablissement Public de Sécurité Ferroviaire) pour le réseau ferré national ;
- Le STRMG (Service Technique des Remontées Mécaniques et des Transports Guidés, rattaché au Ministère chargé des transports) pour les tramways, modes guidés avec voie dédiée (Orlyval, par exemple), métros ou RER ⁹⁸.

Pour ce qui concerne l'**EPSF**, le contrat d'objectifs et de performance 2020-2022 signé avec l'Etat prévoit (entre autres) de « favoriser l'intégration des nouveaux acteurs sur le marché, la mise en œuvre du nouveau pacte ferroviaire et l'ouverture à la concurrence du marché ferroviaire de voyageurs (et qu'il incombe à l'EPSF de propager la culture de la sécurité à l'intention des nouveaux entrants et de mettre en œuvre des actions efficaces⁹⁹ ».

Ce contrat constate plus loin que :

« l'organisation du système ferroviaire s'appuie sur une répartition des responsabilités entre maints acteurs parmi lesquels les entreprises ferroviaires, les gestionnaires d'infrastructure, les entités en charge de l'entretien, les organismes de formation, les constructeurs etc., d'où il résulte une multiplication des interfaces et une difficulté pour chacun de saisir le dispositif ferroviaire dans sa globalité. **Les réformes en cours conduiront à accroître encore le nombre d'intervenants** (tels les nouvelles entreprises ferroviaires et les gestionnaires de l'infrastructure conventionnés), **causant une rupture avec le paradigme actuel** basé notamment sur un transport de voyageurs encore très monopolistique ».

Ce point mérite d'être souligné car il impacte directement la situation future en Île-de-France.

- Outre sa fonction de contrôle, l'EPSF a un rôle prescriptif en matière de sécurité. Il revient aux opérateurs de développer leur propre politique interne en ce domaine, ce qui pose la question des moyens pour les plus petites structures ou les nouveaux entrants et interroge sur l'homogénéité de leurs pratiques.
- Plusieurs organisations syndicales ont souligné la « révolution » des gestes métiers dans le domaine de la sécurité, en prenant l'exemple de la procédure de départ confiée désormais au seul conducteur¹⁰⁰, qui crée du stress en supprimant l'un des piliers sécuritaires dit « boucle de rattrapage », principe de base de l'exploitation ferroviaire.

Sans entrer dans un trop grand détail, il faut préciser que l'EPSF intervient de plusieurs façons :

- Délivrance des certificats de sécurité¹⁰¹ nécessaires à l'exercice de l'activité ferroviaire (et contrôles de conformité ultérieurs) ;
- Diffusion de documents techniques ;

⁹⁷ Dans le transport public de voyageurs, on distingue la *sécurité* qui couvre tout le champ de l'exploitation par l'opérateur, de la *sûreté* qui concerne le voyageur et notamment les éventuelles atteintes à sa personne et à ses biens.

⁹⁸ Cette répartition conduit à des situations complexes en Île-de-France : ainsi pour les RER A et B, le SRTMG est compétent pour la partie exploitée actuellement par la RATP, alors que l'EPSF reste compétent pour les autres tronçons exploités en coactivité avec la SNCF !

⁹⁹ EPSF, [CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE PERFORMANCE ÉTAT / ÉTABLISSEMENT PUBLIC DE SÉCURITÉ FERROVIAIRE 2020-2022](#), p 16

¹⁰⁰ Cette procédure est dénommée AuM ou Autorisation de Mise en mouvement. Il s'agit d'une composante de la culture propre à une organisation intégrée comme la SNCF qui n'est pas immédiatement transposable à d'autres organisations. Ainsi, la pratique en la matière observée au Japon, consistant à associer étroitement les actions du personnel de conduite et les agents de gare en mettant en œuvre un système de « gestes métier » dénommé « pointage et appel » (*shisa kanko*) mobilisant voix et gestes afin de développer leur niveau d'attention (et cela en dépit d'une informatisation sophistiquée de l'exploitation) semble inconcevable en Europe.

¹⁰¹ Le [rapport 2020 de l'EPSF](#) indique qu'au 31 décembre, une cinquantaine d'entreprises disposaient d'un certificat de sécurité (pp 47,48).

- Actions en matière de formation ;
- Retours d'expérience et analyse des incidents et accidents.

En outre, l'EPSF tient à jour le Registre National des Licences de Conducteurs (RNL) qui garantit, en principe, que les fonctions de conduite sont assurées par du personnel qualifié et ne sont pas sous-traitées dans le but de diminuer les charges de l'opérateur. Cependant, la libre circulation des travailleurs dans l'espace européen ne garantit pas l'homogénéité des exigences dans les différents pays membres.

Alors que la mise en concurrence ne fait finalement que débiter en matière de transport de voyageurs et concerne jusqu'ici le fret, le rapport annuel de l'EPSF comporte un chapitre intitulé : « **L'externalisation et le fractionnement des missions de sécurité : une tendance à contre-courant** » et note que « l'organisation [...] ne permet pas toujours d'atteindre les objectifs de sécurité, lesquels pouvant se trouver subordonnés à la volonté de réaliser des économies d'échelle substantielles en s'affranchissant de règles jugées contraignantes¹⁰² ».

Il y a donc là un point d'attention particulier pour l'autorité organisatrice qui doit définir dans ses appels d'offres ses attentes en matière de sécurité et s'assurer que le programme de contrôle de l'EPSF permet d'y répondre de façon satisfaisante.

Comparaison n'est certes pas raison, mais il faut observer que si la privatisation de British Rail en Grande-Bretagne, dont un des objectifs était d'améliorer la qualité de service, a conduit à un échec retentissant aux conséquences parfois dramatiques, la libéralisation du transport aérien n'a pas provoqué une détérioration de la sécurité¹⁰³. Il faut cependant rappeler que, dans le transport ferroviaire, l'infrastructure pèse d'un poids déterminant. Un tragique accident intervenu en région parisienne en gare de Brétigny-sur-Orge en est l'illustration.

Pour ce qui concerne le **STRMG**, il convient de signaler entre autres des études concourant à la sécurité des usagers de la voirie, notamment celles liées aux interactions avec les tramways¹⁰⁴.

3.7 L'information des voyageurs

La répartition des rôles entre IDFM et les opérateurs mérite d'être précisée. En effet, les futurs opérateurs sont susceptibles de développer des solutions innovantes sur leurs réseaux respectifs telles que des comptes Twitter animés par des *Community Managers*. Cependant, l'autorité organisatrice souhaite conserver la maîtrise de l'ensemble du développement de la « mobilité servicielle » dans le cadre de sa stratégie régionale¹⁰⁵.

La question de la maîtrise des données (*data*) a d'ailleurs déjà été évoquée par le Ceser¹⁰⁶. Comme l'observe Xavier LETY¹⁰⁷ « si je souhaite mettre en place une nouvelle application, je la propose à IDFM. Il y a aujourd'hui des débats importants [...] car aussi bien les opérateurs qu'IDFM peuvent vouloir proposer ce type de solutions innovantes pour leur réseau. C'est aujourd'hui assez verrouillé ; **Je pense que l'opérateur de transport devrait pouvoir in fine garder la gestion de la proximité à l'usager et que cela nécessiterait d'avoir une marge de manœuvre plus importante pour améliorer ces solutions.** Ce n'est que mon avis mais il me semble qu'IDFM est trop directif en la matière ».

¹⁰² Ibid, p 26

¹⁰³ La question des conditions de travail dans les compagnies dites *low cost* (à bas coûts) mériterait sans doute d'être posée mais ce point sort du cadre de notre sujet.

¹⁰⁴ [Risques et résilience / approche usagers - STRMTG \(developpement-durable.gouv.fr\)](https://developpement-durable.gouv.fr/risques-et-resilience/approche-usagers-strmtg)

¹⁰⁵ IDFM, communiqué de presse du 9 octobre 2019.

¹⁰⁶ Jean-Michel RICHARD, Ceser, *Mobilité des personnes : comment mettre en œuvre les perspectives offertes par les nouvelles technologies ?* 13 juin 2019, p 43-44

¹⁰⁷ Audition du 25 janvier 2022

Quoi qu'il en soit, il reste de grands progrès à faire, notamment en matière d'intermodalité. Comme l'indique Marc PELISSIER : « Nous bataillons avec les opérateurs pour qu'ils échangent leurs informations entre eux. Les écrans SNCF devraient afficher les bus, les réseaux nord et sud du RER B, pouvoir échanger leurs informations, les Noctiliens devraient bénéficier d'une information en temps réel (d'autant qu'au regard de la fréquence limitée les informations de disponibilité des bus y seraient vraiment importantes) [...] Les informations sur les travaux des réseaux ferrés restent confuses »¹⁰⁸.

3.8 Quels enseignements tirer des expériences étrangères ?

Dans la vidéo de présentation dont il est fait état plus haut, Laurent PROBST fait part de l'intention d'IDFM de « se calquer sur le modèle allemand ». Il nous a semblé intéressant de mettre en regard la vision de l'ART et celle du réseau BEG déjà cité à plusieurs reprises :

L'ART considère ainsi que :

« Les exemples étrangers montrent également que cette dynamisation du transport ferroviaire de voyageurs bénéficie à toutes les parties prenantes, y compris l'opérateur historique. En Allemagne, par exemple, alors que les opérateurs ferroviaires alternatifs exploitent près de 40 % des services conventionnés de transport ferroviaire de voyageurs, la Deutsche Bahn a vu ses trafics et revenus croître depuis l'ouverture du marché, au début des années 1990, dans un contexte de croissance globale du marché des services de transport ferroviaire de voyageurs. Des constats similaires peuvent être effectués en Italie pour les services de transport ferroviaire à grande vitesse, ou encore en Suède, pour l'ensemble des services. Ainsi, l'ouverture à la concurrence ne se traduit pas par une simple substitution de services opérés jusqu'alors par l'opérateur ferroviaire historique par des services similaires offerts par de nouveaux entrants : au contraire, elle est le vecteur d'un nouveau souffle pour le système ferroviaire dans son ensemble »¹⁰⁹.

En écho à ces considérations, le BEG, déjà cité, fait un constat très clair sur les raisons et l'évolution de la mise en concurrence.

Pourquoi la concurrence ?

« De 1996 à 2018, l'offre sur le réseau régional et sur le S-Bahn (équivalent du RER) a été augmentée de moitié et cela bien que, dans le même intervalle de temps, les moyens disponibles pour le financement du trafic ferroviaire voyageurs de proximité aient été réduits. En régime de concurrence, les opérateurs de transport ferroviaire réalisent leurs prestations à des conditions financières plus favorables que du temps du monopole d'Etat avant 1996. Ils travaillent de façon plus efficiente, surveillent les coûts de plus près, investissent davantage dans le service et moins dans les structures administratives. Le BEG peut ainsi utiliser les marges de manœuvre supplémentaires dégagées avant tout pour une densification des fréquences et investir sans un matériel significativement plus confortable. **Entre temps, ce potentiel d'économie s'est en grande partie épuisé** car le BEG a déjà mis en concurrence plusieurs réseaux au moins une fois. **En règle générale, les opérateurs ont épuisé les champs d'amélioration de l'efficience dès le premier appel d'offres.** Cet effet ne se reproduit pas la deuxième fois avec la même dimension.

Pendant cette période, le BEG a pu accroître l'offre (kilomètres-train) presque continuellement bien que les moyens financiers disponibles se sont réellement réduits. Cependant les redevances d'utilisation des infrastructures ont crû significativement plus vite que les moyens financiers mis à disposition. L'augmentation des prestations de transport n'a été possible qu'en procédant à un élargissement de la mise en concurrence qui a permis d'obtenir des offres plus favorables financièrement »¹¹⁰.

Ce constat pourrait laisser entendre que, nonobstant le déploiement d'une politique d'amélioration continue de la qualité, les gains en la matière seraient décroissants et qu'à terme, le mode de gestion n'aurait pas d'influence. En outre, l'objectif d'optimisation des contrats présenté plus haut comme une des composantes de l'opération trouverait assez vite ses limites du fait des contraintes

¹⁰⁸ Audition de M Marc PELISSIER, Président de l'AUT-FNAUT Île-de-France, 8 février 2022

¹⁰⁹ ART, op cit, p 4

¹¹⁰ Die BEG (Bahnland Bayern), [Warum Wettbewerb ?](#) / Pourquoi la concurrence ? Lu le 7 février 2022 (traduction libre)

inhérentes au système, notamment l'importance des charges de personnel qui ne peuvent être « optimisées » sans remettre en cause la qualité et la sécurité du service rendu.

Il est clair que si nous n'en sommes qu'au tout début du processus en Île-de-France, il est nécessaire de garder en mémoire l'expérience de nos voisins.

3.9 Des moyens financiers et une volonté politique à renforcer

Au terme de ces réflexions, il ne faut pas omettre d'évoquer le contexte financier dans lequel elles s'inscrivent. **Aux dires d'IDFM, la mise en concurrence n'a pas pour objectif de réduire les coûts mais d'améliorer la qualité.** A ce stade de l'opération, on ne peut qu'en prendre acte en rappelant toutefois que sa réussite passe par un accroissement des moyens à la disposition de l'autorité organisatrice pour assurer convenablement ses tâches de coordination, de contrôle des opérateurs et de relation avec les diverses parties prenantes.

Ces considérations se placent en outre dans un contexte actuel marqué par la précarité financière d'IDFM, du fait de la baisse de trafic lié à la pandémie dont, à l'heure actuelle, il est difficile de prévoir l'évolution compte tenu de la modification des pratiques de déplacement prises par les usagers. Le **récent rapport du Conseil d'Orientation des Infrastructures** note ainsi qu'en « Île-de-France, qui connaît une très forte politique d'investissement, la soutenabilité financière n'est pas assurée et la mise en service du réseau Grand Paris express pourrait constituer une difficulté supplémentaire malgré les recettes accrues qu'elle apportera »¹¹¹.

Il est impossible de résumer ici ce rapport (134 pages) et ses annexes (330 pages), voire sa synthèse (23 pages). Nous nous limiterons à en relever un des messages-clés :

- « Mettre les services aux usagers au cœur de la stratégie d'investissement ;
- Promouvoir des services de mobilité plus inclusifs et plus commodes (confort, praticabilité, accessibilité...) ;
- Conforter le modèle économique des transports en commun (urbains et régionaux) et des services de mobilité mutualisés dans les territoires peu denses ;
- Les nouveaux services envisagés, en Île-de-France comme en province, supposent la volonté d'assumer des dépenses de fonctionnement futures conséquentes »¹¹².

Nous retiendrons cependant une formule « choc » : « **Nous avons devant nous un mur de dépenses d'investissement qui préfigure un mur de dépenses de fonctionnement** »¹¹³ qui concerne en partie l'Île-de-France.

Enfin, ce rapport observe que « les efforts en faveur des transports en commun en Île-de-France dans le cadre du CPER ont été plus que doublés par rapport à la période précédente. **Le grand nombre de projets lancés, mais aussi, pour certains, dont EOLE, leurs surcoûts, engagent déjà fortement la prochaine période de contractualisation**¹¹⁴ ».

Le présent rapport n'a pas pour objet d'entrer dans le débat sur les modalités ni sur la répartition des charges de ce financement mais il nous semble qu'il faudra l'aborder sans détour si l'on veut que les transports publics en Île-de-France soient à la hauteur des ambitions affichées en matière de qualité de service.

¹¹¹ Conseil d'Orientation des infrastructures, [Bilan et perspectives des investissements pour les transports et les mobilités Prendre le cap des nouvelles mobilités](#), mars 2022, p 12

¹¹² Ibid., p 5.

¹¹³ Ibid., p 18

¹¹⁴ Ibid., p 15

CONCLUSION

La décision de mettre en concurrence des opérateurs de transport ferroviaire en Île-de-France n'est pas anodine. Au-delà des déclarations soulignant que l'objectif prioritaire est d'améliorer la qualité à conditions financières égales (et, si possible, plus favorables) en « challengeant » les opérateurs actuels ou nouveaux, elle lance en fait de nombreux défis.

Comme nous l'avons vu, le cadre conceptuel permettant de gérer la qualité existe et a été amélioré depuis plusieurs décennies. Les contrats en cours avec RATP et Transilien qui ont été récemment renouvelés ont permis à IDFM de perfectionner le dispositif permettant de contrôler l'activité des deux opérateurs historiques et de sanctionner celle-ci au plan financier par un système élaboré de bonus / malus. Il faut souligner cependant, comme le reconnaît l'autorité organisatrice elle-même, que ces deux opérateurs n'ont pas démerité et ont su composer, en s'appuyant sur leur intégration verticale, avec les nombreuses contraintes liées à l'exploitation ferroviaire, notamment en zone dense, comme c'est le cas en Île-de-France.

La mise en concurrence va créer un nouveau contexte dans lequel trouveront potentiellement place de nombreux acteurs : opérateurs anciens et nouveaux, gestionnaire d'infrastructures (SNCF Réseau) et des gares (Gares et Connexions). Il est clair qu'IDFM aura un rôle accru de coordonnateur de l'ensemble. Il devra donc impérativement disposer de ressources internes suffisantes pour dépasser une approche purement administrative à base d'indicateurs plus ou moins sophistiqués et gérer efficacement l'ensemble, l'amélioration continue de la qualité restant un objectif prioritaire.

Comme l'observe l'ART :

« L'attribution concurrentielle de lots de services conventionnés par les AOT nécessite le développement d'une expertise accrue au sein des équipes chargées du pilotage des appels d'offres et de l'exécution des contrats correspondant aux différents lots attribués. De ce point de vue, les expériences européennes de libéralisation des services conventionnés peuvent offrir des enseignements utiles, notamment en ce qui concerne la nécessité de mettre en place des structures dédiées et des équipes de spécialistes du système ferroviaire plus importantes qu'elles ne le sont aujourd'hui dans les services des régions et l'intérêt de mutualiser certains moyens et compétences entre AOT »¹¹⁵.

La gestion de la qualité rentre dans le champ de cette observation. A cet égard, il nous semble indispensable, à l'instar des pratiques évoquées dans ce rapport, qu'une information exhaustive soit mise périodiquement à disposition des intéressés.

Les opérateurs historiques et IDFM ont su développer au fil du temps des initiatives permettant l'expression des usagers et la réponse à leurs attentes. Il importe que celles-ci soient poursuivies, notamment avec les nouveaux opérateurs. IDFM devra veiller à ce point en s'efforçant d'homogénéiser et de compléter les pratiques des différents intervenants.

Si l'on veut dépasser les discours convenus sur l'implication de toutes les parties prenantes, la création au sein d'IDFM, d'une fonction qualité disposant de ressources suffisantes nous semble indispensable. S'il n'appartient pas au Ceser de faire des propositions concrètes en ce sens, nous ne pouvons cependant pas ne pas comparer les moyens disponibles en la matière avec ceux de certains pays voisins.

Ce qu'il est difficile de ne pas percevoir comme un bouleversement ne laisse pas insensibles les salariés du secteur et leurs organisations représentatives. Il est indispensable que les accords

¹¹⁵ ART, Etude sur l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs, février 2022, p 10

organisant les conditions de travail, la mobilité et l'évolution du personnel soient rapidement finalisés. Les métiers du transport ferroviaire sont en effet des métiers de main d'œuvre caractérisés par de fortes contraintes et par des qualifications professionnelles élevées. Il revient à l'autorité organisatrice de mettre en place les outils de suivi qui lui permettront de s'assurer que les nouveaux opérateurs ne transigent pas avec ces dernières. Il en est de même pour les règles de sécurité qui doivent s'appliquer sans biais. Là encore, IDFM doit jouer un rôle moteur auprès de l'EPSF afin de prévenir les dérives éventuelles.

Il reste que l'ensemble des réflexions, des inquiétudes du personnel et des débats sur les retombées attendues ou supposées de la mise en concurrence des services ferroviaires en Île-de-France doit être replacé, dans le contexte global d'une situation financière incertaine. « La crise sanitaire a bouleversé le paysage des mobilités en Île-de-France. Si ces pratiques perduraient, il serait nécessaire de les intégrer dans la planification régionale des transports et, au-delà dans la fabrique de la métropole »¹¹⁶. Si la baisse de la fréquentation peut éventuellement être ressentie comme une amélioration de la qualité (à condition que les fréquences restent acceptables), elle est à l'origine d'une insuffisance de recettes problématique. D'un autre côté, la poursuite résolue des investissements pour rénover et augmenter les capacités du réseau par des opérations ponctuelles identifiées de longue date et souvent interdépendantes est incontournable. Faute d'un tel engagement, l'amélioration de la qualité attendue du fait de la mise en concurrence des opérateurs ferroviaire risque d'être aléatoire. Pour reprendre les termes même du Conseil d'Orientation des Infrastructures, l'heure n'est plus aux attermoissements.

Répondre à la question posée dans le titre de ce rapport n'est donc pas aisé. Seule une action continue et une information claire sur les conséquences (financières, en particulier) et le déroulé de l'opération permettront de lever les réserves et à tout le moins, les incertitudes. Mais cela n'est-il pas la marque d'une démarche qualité bien comprise au bénéfice des usagers ?

¹¹⁶ Florian TEDESCHI, Dominique RIOU, « Être mobile dans l'après-crise », *Fragiles métropoles, le temps des épreuves*, Les cahiers de l'Institut Paris Région, janvier 2022, p 95

ANNEXES

ANNEXE 1

Les 9 engagements voyageurs de la RATP¹¹⁷ :

Engagement 1 : fluidifier vos trajets

Description :

- Nous vous accueillons 7 jours sur 7 et 20 h sur 24 pour vos trajets en métro, RER, tramway et bus. Et bien plus tard encore avec les bus Noctilien¹¹⁸,
- En moyenne et aux moments les plus chargés de la journée¹¹⁹, vous n'attendez pas plus de :
 - 3 mn votre métro¹²⁰,
 - 12 mn votre RER sur les branches,
 - Votre tramway arrive toutes les 3 à 6 minutes,
 - Votre bus arrive en moyenne toutes les 3 à 8 minutes sur les lignes les plus fréquentées qui desservent toutes les gares et les aéroports de Paris et d'Île-de-France.

Engagement 2 : enrichir vos solutions de mobilité

Description :

- Rappel des principales caractéristiques du réseau, des extensions en cours, des mobilité complémentaires avec des acteurs responsables (vélos en station, scooters électriques en libre-service, covoiturage, autopartage, VTC et parking connecté que l'on peut retrouver sur l'application mobile et sur le site web de la RATP.

Engagement 3 : vous accompagner tout au long de votre voyage

Description :

- Accueil dans toutes les stations ou via des bornes d'appel présentes sur chaque quai et tout au long de votre parcours dans nos espaces,
- Accueil des personnes en fauteuil roulant sur 100 % des lignes de bus de Paris et des tramways ainsi que dans les gares du RER, assistance dédiée aux personnes à besoins spécifiques dans tout le réseau,
- Accessibilité de toutes les nouvelles stations de métro et des lignes de bus de banlieue en 2022,
- Lien téléphonique dédiée (3246) pour signaler la perte d'un objet,
- Annonce du taux de recouvrement : 120 000 sur 600 000 « l'an dernier ».

Engagement 4 : vous informer à chaque étape de votre voyage

Description :

- Actualisation en temps réel sur l'état du trafic tout au long du parcours, diffusion via 10 000 écrans, des annonces sonores à bord et sur les quais, via le site web, l'application RATP et les comptes twitter,
- Enrichissement constant de l'application (exemple : consultation en temps réel de l'affluence sur le trajet effectué).

Engagement 5 : être joignable en permanence

Description :

- Service clientèle accessible 7 jours sur 7 au 3424 pour répondre à toutes les sollicitations, compte Twitter, chatbot disponible 24h/24 pour répondre aux questions sur les itinéraires, les horaires en temps réel ou les perturbations sur le réseau,

¹¹⁷ Résumé du texte en ligne sur le site de la RATP

¹¹⁸ <https://nos-engagements.ratp.fr>, lu le 8 mars 2022.

¹¹⁹ Hors week-ends, jours fériés et vacances scolaires.

¹²⁰ Hors lignes 3bis et 7 bis, branches des lignes 7 et 13 du métro.

- Accompagnement 7 jours sur 7 aux heures d'ouverture des lignes de métro, RER ou tramway sur leurs comptes Twitter dédiés.

Engagement 6 : maintenir des espaces propres et confortables

Description :

- Mesures (*non quantifiées*) pour assurer la propreté (1800 agents de nettoyage mobilisés jour et nuit),
- Garantie de fonctionnement quotidien de 95% des escaliers mécaniques et ascenseurs,
- Possibilité de signaler tout défaut de propreté en scannant la QR code présent dans les rames.

Engagement 7 : veiller à votre sécurité sur le réseau

Description :

- 1 000 agents dédiés à la sécurité, plus de 50 000 caméras dans les stations et les véhicules exploités par un poste de commandement opérationnel 24h/24 et 7j/7,
- Equipages de cyno-détection pour le traitement d'objets abandonnés.

Engagement 8 : joindre l'utile à l'agréable

Description :

- Couverture à 100% en 4G,
- Finalisation du Wifi dans 85 gares RER et stations de métro ainsi que sur les lignes Orlybus et Roissybus.
- Près de 500 commerces disponibles sur le trajet pour faciliter la vie.
- Programmation culturelle renouvelée (concerts, animations, expositions).

Engagement 9 : vous proposer des transports plus durables

Description :

- Division par 2 des gaz à effet de serre entre 2015 et 2025 (-13% à fin 2019)
- Conversion des 25 centres bus à l'électrique ou au biogaz
- 100% du réseau éclairé par LED.

ANNEXE 2

Contrat de service public ferroviaire ayant pour objet l'exploitation des services et *une partie* de la gestion de l'infrastructure des lignes de trams-trains T4, T11 et de la branche Esbly-Crécy (Seine-et-Marne) de la ligne P¹²¹

Description des prestations et commentaires :

- Préparation de la mise en service (pré-exploitation),
- Exploitation des services ferroviaires,
- Organisation des circulations routières de substitution en cas de situation perturbée,
- Gestion opérationnelle des circulations sur T4 et T11 (mais pas sur Esbly-Crécy car la ligne est embranchée sur le réseau national),
- Maintenance de l'infrastructure de la section urbaine de la ligne T4,
- *Potentiellement*, maintenance de l'infrastructure sur la section non urbaine de la ligne T4,
- Pour les lignes T4 et T11, les missions du chef de file (décret n° 2017-440 du 30 mars 2017) relatives à la sécurité des transports publics guidés,
- Missions de gestion des gares (*sous réserve du décret à paraître et le cas échéant de la conclusion d'une convention entre IDFM et SNCF Gares & Connexions*),
- Gestion des gares sur la section urbaine du T4,
- Information voyageurs,
- Commercialisation de titres de transport,
- Missions de sûreté à bord et dans les gares et stations (*à préciser dans le DCE - Dossier de Consultation des Entreprises*),
- Lutte contre la fraude,
- Gestion, garde, entretien et maintenance des matériels roulants et des équipements en gares nécessaires à l'exécution du service, étant précisé que l'ensemble de ces biens sont mis à disposition de l'opérateur,
- Exploitation et gestion des installations de service attenantes, dont le site de maintenance et de remisage de Noisy-le-Sec, mis à disposition de l'opérateur¹²²,
- *Le cas échéant*, maintenance des consignes vélo,
- Gestion de l'ensemble du personnel nécessaire à l'exercice des missions,
- Gestion du bon état de fonctionnement des biens mis à sa disposition et notamment des opérations d'entretien et de maintenance.

¹²¹ Source : [Marché public : Contrat de service public pour l'exploitation de services ferroviaires de voyageurs et une partie de la gestion de l'infrastructure : Trams-Trains T4 et T11 et branche Esbly-Crécy de la ligne P \(centraledesmarches.com\)](http://centraledesmarches.com)

¹²² Ce dépôt étant situé à Noisy-le-Sec, une marche haut-le pied (à vide) de 60 km aller-retour est donc nécessaire pour assurer l'entretien des rames mais cet état de fait n'est pas lié à la mise en concurrence. Il constitue cependant une sujétion importante en cas de défaillance de l'unique rame assurant le service qui doit alors être remplacée, dans les meilleurs délais, par un service routier de substitution, prestation d'ailleurs prévue dans l'appel d'offres.

REMERCIEMENTS

Le président RICHARD tient à exprimer sa vive gratitude à l'ensemble des personnalités, institutions, organismes et représentants des organisations syndicales qui, par leur audition et leurs contributions écrites ont bien voulu apporter leurs compétences et leurs connaissances à la préparation de ce rapport :

- 14 septembre 2021 : Frédérique PREDALI, Chargée d'études, Institut Paris Région
- 12 octobre 2021 : Stéphane BEAUDET, Vice-président du Conseil régional d'Île-de-France, chargé des Transport et des mobilités durables en présence de Jean-Louis PERRIN, directeur général adjoint IDFM (Visio conférence),
- 17 novembre 2021 : Laurent PROBST, Directeur général d'IDFM et Corinne MONTMORY, Directrice de projet Mise en concurrence Transilien
- 9 décembre 2021 : Sylvie CHARLES, Directrice générale de SNCF Transilien
- 25 janvier 2022 : Xavier LETY, Directeur général RATP CAP Île-de-France
- 8 février 2022 : Marc PELISSIER, Président, de l'AUT – FNAUT – Ile de France
- 15 mars 2022 : Jean-Carl MILLET, Secrétaire fédéral UNSA ferroviaire
Alexandre BOYER, CGT Cheminots
Fabien TOSOLINI, secrétaire régional en charge des transports,
Olivier CLEMENT, CFDT
- 12 avril 2022 : Yves FLOQUET, syndicat CFE-CGC
Fabien DUMAS, Secrétaire fédéral Sud Rail
Jean-Christophe DELPRAT et David MICHEL, syndicat Force ouvrière

Le Président exprime également ses remerciements à Jean DEPRAETER, ancien président de la commission, qui a donné l'impulsion de départ à ce rapport et à Laurent MAILLOT, ancien chargé de mission, pour ses recherches documentaires qui ont facilité la rédaction de la note de cadrage.

BIBLIOGRAPHIE

Cadre législatif et réglementaire

- Règlement européen OSP – Obligations de service public, du 24 septembre 2008) ;
- Loi ORTF – Relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires du 8 décembre 2009 ;
- Directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen ;
- Règlement (UE) 2016/2338 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 modifiant le règlement (CE) no 1370/2007 en ce qui concerne l'ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer ;
- Directive (UE) 2016/2370 du Parlement européen et du Conseil 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 ;
- Ordonnance n°2018-1135 du 12 décembre 2018 portant diverses dispositions relatives à la gestion de l'infrastructure ferroviaire et à l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs ;
- Loi n°2018-515 pour un nouveau pacte ferroviaire du 27 juin 2018 ;
- Loi LOM – Relative à l'orientation des mobilités du 24 décembre 2019 ;
- Décret n° 2021-966 du 20 juillet 2021 relatif à la gestion et à l'exploitation des gares de voyageurs principalement utilisées par des services publics de transport ferroviaire de voyageurs dit « décret gares ».

Rappel de travaux antérieurs du Ceser Île-de-France en lien avec le sujet

- « *La qualité dans les transports collectifs régionaux en Île-de-France* », Rapporteur : Daniel RABARDEL, septembre 1996 ;
- « *Mobilité des personnes : comment mettre en œuvre les perspectives offertes par les nouvelles technologies ?* » Rapporteur : Jean-Michel RICHARD, juin 2019 ;
- « *Les défis de la mobilité pour les usagers des transports dans les franges franciliennes* », Rapporteur : Jean-Loïc MEUDIC, janvier 2021 ;
- « *Pour un aménagement concerté et équilibré des franges franciliennes. Quelles nouvelles coopérations régionales ?* » Rapport commun des Ceser Val-de-Loire et Île-de-France, avril 2001.

Articles et rapports :

- ART, rapport annuel 2020 ;
- AQST, rapport annuel 2020 ;
- AQST, Mesure participative de la qualité de service dans les transports publics ;
- ARAFER, *L'ouverture à la concurrence du transport voyageur en France, les enseignements européens*, mars 2018 ;
- ART, *Etude sur l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs*, février 2022 ;
- Centre d'analyse stratégique, *l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire voyageurs*, rapport de la mission présidée par Claude ABRAHAM, La documentation française, rapports et documents, 2011 n°41 ;

- Conseil d'orientation des infrastructures, *Mobilités du quotidien, Répondre aux urgences et préparer l'avenir*, 2018 ;
- Cour des comptes, rapport public annuel 2022, Les transports collectifs en Île-de-France ;
- Conseil d'orientation des infrastructures, *Mobilités du quotidien, Répondre aux urgences et préparer l'avenir*, 1er février 2018 ;
- DEGUIDRE Lucien, COUREL Jérémy, *Les déterminants du choix modal, synthèse des connaissances scientifiques*, Institut Paris Région 28 février 2020 ;
- EPSF, Contrat d'objectifs et de performance Etat / Etablissement public de sécurité ferroviaire 2020 - 2022 ;
- EPSF, Rapport d'activité 2020 ;
- Fédération Nationale des Usagers des Transports, *Les bonnes pratiques de qualité des services ferroviaires librement organisés (SLO) de voyageurs*, janvier 2021 ;
- *Fragiles métropoles, le temps des épreuves*, Les cahiers de l'Institut Paris Région, n°179, janvier 2022 ;
- GART, [Loi d'orientation des mobilités : décryptage des principales dispositions Guide à l'attention des autorités organisatrices de la mobilité](#), version 2, 5 octobre 2020 ;
- GEVEAUX Jean-Marie, LEPAON Thierry, *L'ouverture à la concurrence des services ferroviaires régionaux de voyageurs*, CESE 2012 ;
- *La vie mobile, se déplacer demain en Ile-de France*, Les cahiers de l'IAU, Institut d'Aménagement et d'Urbanisme d'Île-de-France n°175, septembre 2018 ;
- *Livre blanc pour l'amélioration du RER D Sud*, 10 avril 2021 ;
- LAURENT Sophie, PREDALI Frédérique, BOICHON Nicolas, [Comparaison de réseaux mass transit francilien et internationaux](#), Institut d'Aménagement et d'Urbanisme d'Île-de-France IAU, mai 2018 ;
- PREDALI Frédérique, CARIOU Cédric, JOLLY Eliot, *La culture du service gagne les réseaux de transport publics européens*, Institut Paris Région, Note rapide 892, mai 2021 ;
- Union des Transports Publics UTP, *Le Livre blanc sur la qualité du service*, juin 2011.

Rapports émis par différents Ceser à l'occasion du renouvellement des conventions avec la SNCF pour l'exploitation des TER :

- Ceser Occitanie (juin 2018) ; [avis](#)
- Ceser Région Sud (mars 2019) ; [cet avis](#) est un avis de transition avant mise en concurrence de certains lots ;
- Ceser Hauts-de-France (septembre 2019) ; [avis](#) de même nature ;
- Ceser Centre Val-de-Loire, [avis](#) sur la mise en concurrence des TER dans la région (février 2020) ;
- Ceser Nouvelle-Aquitaine, [avis](#) sur les contrats de mobilité en application de la LOM (décembre 2020).

GLOSSAIRE

AQST :	Autorité de la Qualité de Service dans les Transports
ARF :	Association des Régions de France
ART :	Autorité de Régulation des Transports (ex ARAFER)
AUT-IDF :	Association des usagers des Transports d'Île-de-France
CEREMA :	Centre d'Etudes et d'Expertise sur les Risques, l'Environnement, la Mobilité et l'Aménagement
COI :	Conseil d'Orientation des Infrastructures
CPER :	Contrat de Plan Etat-Régions
EPSF :	Etablissement Public de Sécurité Ferroviaire
FNAUT :	Fédération Nationale des Associations d'Usagers des Transports
GART :	Groupement des Autorités organisatrices des Transports
IDFM :	Ile de France Mobilités
IPR :	Institut Paris Région
LOM :	Loi d'Orientation des Mobilités
LOTI :	Loi d'Orientation des Transports Intérieurs
OSP :	Obligations de Service Public
STIF :	Syndicat des Transports d'Île-de-France (prédécesseur d'IDFM)
STRMG :	Service Technique des Remontées Mécaniques et des transports Guidés (Ministère chargé des transports)
UIC :	Union Internationale des Chemins de fer
UTP :	Union des Transports Publics et ferroviaires

MEMBRES DE LA COMMISSION TRANSPORTS ET MOBILITE

Jean-Michel RICHARD
Président de la commission

Jean-Loïc MEUDIC
Rapporteur

Sophie BARROIS

Claude BOULANGER-REIJNEN

Thierry COLLE

Estelle DEBAECKER

Gérard DELMAS

Sylviane DELMAS

Laurence DE WILDE

Yann GARROUI

Jean-Pierre GAUMET

Vincent GAUTHERON

Anne GBIORCZYK

Eric GELPE

Maud GILOUX

Bernard HAYAT

Yazid KHERFI

Thierry LAMAIRE

Didier LEANDRI

Marie-Hélène MILOT-DURIN

Bruno PONCET

Daniel RABARDEL

Denis REMOND

Marie-José ROSSI-JAOUEN

Maurice RUIZ

Nicole SERGENT

Nadège SERRE

Xavier VANDROMME

Vincent VILPASTEUR

Chargés de mission :

Laurent MAILLOT

Raphaël GUERRA-DE-ARAUJO



Conseil économique, social et environnemental régional d'Île-de-France
2, rue Simone Veil • 93 400 Saint-Ouen • Tél. : 01 53 85 66 25

www.ceser-iledefrance.fr • [@ceseridf](https://twitter.com/ceseridf)