

Contribution à la révision du Règlement 2021/782

→ Une généralisation de la vente des billets uniques/billets directs
nécessaire pour permettre une ouverture à la concurrence
réussie

Table des matières

1. Introduction et synthèse	2
2. Situation en France depuis le 1er janvier 2025 : amélioration significative des droits des voyageurs.....	4
3. Situation après l'ouverture à la concurrence.....	5
4. Conclusion : incompatibilité entre Règlement 2021/782 et procédure d'ouverture à la concurrence	6

1. Introduction et synthèse

La directive 2012/34¹ définit le billet direct comme « *un ou plusieurs billets représentant un contrat de transport portant sur la prestation de services ferroviaires successifs par une ou plusieurs entreprises ferroviaires* ».

Les billets directs (aussi appelés billets uniques) permettent aux voyageurs et voyageuses - grâce à l'application des dispositions du Règlement (UE) 2021/782 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires (ci-après le « Règlement 2021/782 ») - de disposer d'un certain nombre de droits en cas de retard et/ou de rupture de correspondance : remboursement et réacheminement, indemnisation et assistance.

Depuis le 1^{er} janvier 2025, les droits des voyageurs en France se sont significativement améliorés pour la plupart des voyageurs en correspondance du fait :

- De l'application d'une disposition incluse dans le Règlement (UE) 2021/782 (article 12 §1), relative à la vente par « une entreprise ferroviaire unique » : elle oblige tout groupe

¹ Article 3, point 35

ferroviaire à vendre uniquement des billets directs/billets uniques pour des voyages dont toutes les composantes seraient réalisées par une ou plusieurs de ses filiales ;

- Du quasi-monopole de la SNCF en France.

Néanmoins, la situation va évoluer avec l'ouverture à la concurrence en cours. Une fois cette ouverture finalisée -et à cadre juridique constant-, un grand nombre de voyageurs en correspondance ne seront plus couverts par la protection offerte par le Règlement 2021/782. Après l'ouverture à la concurrence, il existe en effet une dissymétrie entre :

- Une protection des voyageurs en cas de correspondance SNCF/SNCF (entreprise unique) ;
- Absence de protection en cas de correspondance SNCF/opérateur tiers (entreprises distinctes).

La disparition de cette protection pour les voyageurs et voyageuses est d'autant plus regrettable que le choix de l'opérateur ne relève pas, pour les trains régionaux et les trains nationaux conventionnés, d'un choix individuel, mais des autorités organisatrices des transports.

Cette dissymétrie peut conduire à des effets pervers, aussi bien de la part des voyageurs que des autorités organisatrices. De ce fait, **cette dissymétrie paraît au premier abord incompatible avec les objectifs d'ouverture à la concurrence posés par le quatrième paquet ferroviaire**, que ce soit pour les services librement organisés (cf. Directive 2012/34) ou les services publics ferroviaires (cf. Règlement 1370/2007).

Afin de :

- Protéger les droits des voyageurs ;
- S'assurer que l'ouverture à la concurrence ne soit pas perçue par l'opinion publique comme nuisible aux citoyens et citoyennes de l'Union ;
- Ne pas entraver les bénéfices potentiels de l'ouverture à la concurrence.

Il est indispensable qu'en parallèle à l'adoption du "Single Digital Booking and Ticketing Regulation and the Multimodal Digital Mobility Services Regulation", **le droit européen étende le bénéfice billet unique/billet direct à tous les voyageurs et voyageuses ferroviaires quelle(s) que soi(en)t la ou les entreprises ferroviaires qu'il ou elle a choisies.**

Note : L'analyse de la présente note se concentre sur la situation française, mais ses conclusions sont transposables à des voyages à travers l'Europe, pour des voyageurs et voyageuses effectuant des trajets bénéficiant entre opérateurs historiques des accords Agreement on Journey Continuation (AJC), Hop On the Next Available Train (HOTNAT)), mais qui ne bénéficieraient plus de tels accords en choisissant un nouvel opérateur.

2. Situation en France depuis le 1er janvier 2025 : amélioration significative des droits des voyageurs

Le Règlement 2021/782 donnait jusqu'au 7 juin 2028² aux États membres pour appliquer une disposition de son article 12§1, qui oblige les entreprises appartenant à un même groupe à vendre exclusivement des billets directs/billets unique pour les trajets avec correspondance dont toutes les parties du déplacement sont assurées par une ou plusieurs de leur filiale. La loi française a décidé l'application de cette disposition à partir du 1^{er} janvier 2025³.

En revanche, la loi française a décidé de ne pas obliger les opérateurs à appliquer les dispositions des articles 18 à 20 du Règlement 2021/782 pour les trajets régionaux (TER) sans correspondance (remboursement et réacheminement, indemnisation, assistance).

En France, jusqu'à l'été 2025, le groupe SNCF (incluant l'ensemble de ses filiales, y compris TER) avait un quasi-monopole de facto sur le transport de ferroviaire de voyageurs :

- Sur le transport librement organisé (SLO), seules deux autres entreprises étaient présentes :
 - Trenitalia sur le trajet en grande vitesse Paris-Lyon-Chambéry-Modane-Milan ;
 - Renfe sur Marseille-Madrid et Lyon-Barcelone.
- SNCF était en monopole sur les trains régionaux (le premier concurrent, Transdev, n'ayant commencé l'exploitation qu'à l'été 2025 sur la ligne Marseille-Nice).

De de fait, depuis le 1^{er} janvier 2025, les voyageurs et voyageuses en correspondance entre TGV / TER⁴ SNCF, entre TET⁵ / TER ou entre Ouigo / TER sont protégés⁶ en cas de rupture de correspondance : application du bénéfice des articles 18 à 20 du Règlement 2021/782.

² Article 2, §8 troisième paragraphe

³ Cf. article 35 IV de la loi n° 2023-171 du 9 mars 2023 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture. Cet article ajoute à l'article L2151-2 du Code des transports la phrase suivante à partir du 1^{er} janvier 2025 « Lorsqu'un billet direct comporte une correspondance avec [un service de] en application de l'article 12 du même règlement, les paragraphes 1, 2 et 4 à 7 de l'article 18 dudit règlement ainsi que les articles 19 et 20 du même règlement lui sont également applicables »

⁴ Transport Express Régionaux, dans cette note, ce sigle désigne les trains régionaux conventionnés par les Régions.

⁵ Trains d'Équilibre du Territoire. Il s'agit de trains de service public, grande ligne non grande vitesse, conventionnés par l'État.

⁶ À la condition d'avoir acheté l'ensemble de leur parcours via un acte d'achat unique (« dans le cadre d'une seule transaction commerciale », article 12, §3)

L'application automatique de la vente d'un billet unique/billet direct pour les trajets intégralement réalisés par une entreprise ferroviaire unique est un progrès très significatif pour les droits des voyageurs par rapport à la situation qui prévalait. Avant le 1^{er} janvier 2025, SNCF ne prenait pas en charge les voyageurs et voyageuses et ne les dédommageait pas en cas de rupture de correspondance entre deux trains de filiales différentes (par exemple entre TER et TGV) ⁷.

Jusqu'à l'été 2025, on peut synthétiser la situation ainsi :

		Application des articles 18,19 et 20 du Règlement 2021/782
Trajet sans correspondance	TER	Non
	Train SLO	Oui
Trajet avec correspondance	TER + TER	Oui
	TER + TGV-SNCF/Ouigo/TET	Oui
	TER + Frecciarossa de Trenitalia ou AVE de Renfe	Non

Tableau 1 : Synthèse des droits des voyageurs jusqu'à juin 2025 en France

3. Situation après l'ouverture à la concurrence

Les opérateurs présents sur le marché du transport ferroviaire de voyageurs vont se multiplier dans les années à venir :

- Avec l'obligation pour les autorités organisatrices d'attribuer leur contrat de service public par appel d'offres à partir du 24 décembre 2023, des opérateurs concurrents de SNCF devraient progressivement remporter des « lots ». L'entreprise ferroviaire Transdev a d'ores et déjà remporté deux lots : Nice-Marseille (en exploitation depuis le 29 juin 2025) et Nancy-Contrexéville (début d'exploitation prévue en décembre 2027).
- Des concurrents sur les services librement organisés (SLO) ont annoncé leur volonté soit d'entrer sur le marché (Le Train, Kevin Speed, Velvet-Proxima) soit d'étendre leur offre (Trenitalia offre des trajets Paris-Marseille depuis le 15 juin 2025, Renfe a annoncé à plusieurs reprises sa volonté d'étendre son offre vers Toulouse et vers Paris).

⁷ Voir Convention Collective des Usages, Trans-Missions pour la FNAUT https://www.fnaut.fr/uploads/2023/05/2023-05-15-Convention-Collective-Rapport-VF_-1.pdf (chapitre 5, p.80 et suivantes).

Il faut noter que les entrants sur les SLO (Trenitalia, Proxima-Velvet, Kevin Speed) n'appartiennent pas aux mêmes compagnies que les entreprises les plus actives sur le marché des appels d'offres pour les services de transport ferroviaires de service public, qu'ils soient régionaux (TER) ou nationaux (TET) (Transdev et RATP Dev). Seule l'entreprise Le Train et dans une moindre mesure Renfe ont annoncé leur volonté d'exploiter (ou exploitent) des SLO tout en répondant à des appels d'offres publics.

		Application des articles 18,19 et 20 du Règlement 2021/782
Trajet sans correspondance	TER	Non
	Train SLO	Oui
Trajet avec correspondance	TER SNCF + TER SNCF ou TET SNCF	Oui
	TER SNCF + TGV-SNCF/Ouigo	Oui
	TER autres EF + TGV-SNCF/Ouigo	Non
	TET SNCF + TER autres EF	Non
	TET autres EF + TER	Non
	TER SNCF + SLO autres (Renfe, Trenitalia, Velvet, Kevin Speed, Le Train ...)	Non

Tableau 2 : Synthèse des droits des voyageurs après l'ouverture à la concurrence

4. Conclusion : incompatibilité entre Règlement 2021/782 et procédure d'ouverture à la concurrence

La comparaison des tableaux 1 et 2 démontre que l'ouverture à la concurrence va « détricoter » les droits des voyageurs. Dans de nombreux cas, les voyageurs et voyageuses ne pourront plus bénéficier de la protection offerte par les articles 18,19 et 20 du Règlement 2021/782 :

- Quand l’AOT qui organise le train de service public qu’ils souhaitent emprunter (TER ou TET) - en correspondance avec un TGV – a choisi un autre opérateur que SNCF après une mise en concurrence ;
- Quand l’opérateur du service librement organisé à l’horaire et au tarif qui leur convient n’appartient pas au groupe SNCF.

Pour se prémunir contre ce risque, les acteurs pourraient développer des comportements stratégiques :

- Pour les **voyageurs**, éviter de réserver un service librement organisé par un opérateur qui n’appartiendrait pas au groupe SNCF, à tout le moins tant que le groupe SNCF garde une position dominante en France sur les activités TER. Par exemple, cela pourrait conduire un voyageur à privilégier SNCF-TGV sur un Paris-Lyon et à éviter les Frecciarossa de Trenitalia s’il fait un trajet en rabatement de Roanne à Lyon en TER (SNCF étant toujours attributaire, et pour encore plusieurs années, du service de TER Roanne-Lyon).
- Pour une **autorité organisatrice qui doit choisir un prestataire pour une ligne TER en correspondance avec un TGV**, à privilégier le groupe SNCF afin de garantir à ses administrées la prise en charge en cas de rupture de correspondance⁸.

En l’état actuel des textes, ces comportements stratégiques pourraient conduire une politique défendue par l’Union européenne (protéger les droits des voyageurs ferroviaires) à venir en contradiction avec une autre politique défendue par l’Union européenne (ouvrir le secteur ferroviaire à la concurrence). La disposition du Règlement 2021/782 sur la vente obligatoire de billet direct/billet unique par une entreprise ferroviaire unique conduisant *de facto* l’opérateur historique à disposer d’un avantage concurrentiel indu susceptible de ralentir l’entrée des concurrents sur le marché.

À la fois pour éviter de ralentir l’ouverture à la concurrence et d’en amoindrir les bénéfices escomptés (augmentation du nombre de trains, baisse des prix pour les voyageurs ou les autorités organisatrices, amélioration de la qualité ...) et d’améliorer les droits des voyageurs, il est indispensable qu’en parallèle à l’adoption du Single Digital Booking and Ticketing Regulation and the Multimodal Digital Mobility Services Regulation, **le droit européen étende le bénéfice billet unique/billet direct à tous les voyageurs et voyageuses ferroviaires quelle(s) que soi(en)t la ou les entreprises ferroviaires qu’il ou elle a choisies.**

⁸ Il faut noter que l’Autorité Organisatrice peut prévoir dans son contrat de service public des dispositifs pour que l’opérateur qu’elle aura choisi pour ses TER accueille les voyageurs et voyageuses en provenance d’un TGV en retard. En revanche, elle ne peut pas forcer l’opérateur TGV à accepter de prendre en charge ses voyageurs TER en cas de retard d’un TER. La relation est d’autant plus inéquitable que les TGV sont caractérisés par une réservation obligatoire, contrairement aux TER.