

Interopérabilité billettique Transport – Protocole d'accord entre l'État, Régions de France et les Régions pour la mise en place de la Plateforme Nationale d'Interopérabilité (PNI)

Séance plénière des 6 et 7 octobre 2026

Le CESER accueille favorablement la construction d'une plateforme nationale d'interopérabilité (PNI). Face au risque de segmentation des systèmes billettiques dans le nouveau contexte de l'ouverture à la concurrence, la PNI pourrait ainsi, sur son principe, participer à simplifier et à sécuriser le parcours des usagers et usagers, réinventant ainsi le rôle intégrateur des offres joué jusqu'alors par l'opérateur historique.

Au stade de la préfiguration, le développement et le fonctionnement de la future plateforme nationale d'interopérabilité suscitent différents questionnements et points d'attention. Parmi les différents points d'attention identifiés dans l'avis, le CESER retient notamment, dans un contexte budgétaire de plus en plus contraint, les enjeux liés aux surcoûts de la nouvelle plateforme. Il attire également l'attention sur le périmètre de la plateforme qui devra, dans un objectif d'efficacité mais aussi de viabilité économique, intégrer le plus grand nombre possible d'autorités organisatrices de la mobilité, notamment régionales, et d'opérateurs.

L'interopérabilité billettique, un enjeu devenu central dans le contexte de l'ouverture à la concurrence des transports ferroviaires

Une fragmentation croissante des systèmes billettiques

Depuis plusieurs décennies, SNCF Voyageurs a assuré de manière centralisée la distribution des titres ferroviaires conventionnés sur le territoire national, en complément de ses propres offres. Le renforcement progressif du rôle des Régions, devenues Autorités organisatrices de la mobilité (AOM) à l'échelle régionale, la reconnaissance de leur liberté tarifaire, les a conduits à développer des systèmes billettiques propres.

La Nouvelle-Aquitaine s'est ainsi engagée dans la démarche avec le développement, orchestré par Nouvelle-Aquitaine Mobilités, de la plateforme billettique régionale *Modalis*. Celle-ci a notamment pour intérêt de permettre une interopérabilité billettique des titres régionaux avec différents réseaux de transport, permettant par exemple de combiner sur un même trajet TER et transport urbain. De ce point de vue, le déploiement de billettiques régionales a ainsi pu favoriser les déplacements intra-régionaux, en facilitant l'organisation de trajets intermodaux « sans coutures » pour les usagers. Dans cette perspective, mais au-

delà du simple cadre du présent avis, le CESER rappelle l'intérêt qu'il y aurait à ouvrir *Modalis* à une large palette de services de mobilité, susceptibles de s'articuler avec les réseaux structurants de transport public¹.

S'il contribue au développement d'offres intermodales à l'intérieur des régions, le développement de systèmes billettiques régionaux devient en revanche une source de complexification dès lors que les trajets s'étendent au-delà du périmètre régional. Le contexte de l'ouverture à la concurrence des services conventionnés (TER, Intercités) et du transport ferroviaire librement organisé (TGV par exemple) amplifie ce risque de fragmentation des systèmes billettiques. La situation historique de monopole était gage d'une certaine forme de cohérence, la SNCF jouant le rôle d'intégrateur de l'ensemble des offres conventionnées, régionales et nationales. L'ouverture à la concurrence va quant à elle encore renforcer les logiques de différenciation en matière de billettique.

L'enjeu : simplifier la vente de titre de transports et sécuriser le parcours voyageur

Les dynamiques « d'archipélisation » de la billettique, pour reprendre le terme utilisé dans un récent rapport du Sénat², ne sont pas sans conséquences, en particulier pour les usagers et usagères et, au-delà, pour le développement du transport ferroviaire. La diversification des offres, le « maquis » des tarifications, la multiplication des opérateurs risquent en effet de rendre plus complexe le parcours voyageur, là où le système antérieur garantissait, sans doute avec certaines limites, un parcours unifié, avec un seul interlocuteur. Dès qu'un voyageur traverse plusieurs régions ou recourt à plusieurs opérateurs, il se heurte à l'absence d'interlocuteur unique, à des tarifications différentes (conditions tarifaires, cartes de réduction différentes et acceptées de manière différenciée selon les régions...) ou doit encore installer plusieurs applications. Autant de raisons qui rendent l'achat de titres de transports plus complexe. L'information, le traitement des difficultés en cours de voyage (rupture de correspondance), les garanties « voyageurs » que procure un trajet intégré ou encore la relation clientèle et le suivi des réclamations sont rendues beaucoup plus complexes à assurer, lorsqu'elles existent.

Simplifier la vente de titres de transport et sécuriser le parcours voyageur est donc une nécessité dans le nouveau contexte ferroviaire. Face au risque de fragmentation des systèmes billettiques induits par les évolutions du transport ferroviaire, et notamment l'ouverture à la concurrence, le CESER accueille favorablement la démarche de plateforme nationale d'interopérabilité (PNI) portée par l'Etat, Régions de France et les Régions volontaires. Point d'accès centralisé pour la distribution de titres multimodaux ou interterritoriaux, la PNI aura ainsi vocation à constituer un socle commun permettant aux différents systèmes billettiques de fonctionner ensemble. L'interopérabilité pourra ainsi favoriser la fluidité du parcours des usagers et usagères, tout en préservant l'autonomie des différents réseaux. Pour autant, elle ne constitue qu'une « brique » technique orchestrant les systèmes billettiques entre eux, la démarche intégrée vers un billet unique supposant également une harmonisation tarifaire. S'il soutient la démarche, le CESER regrette qu'elle n'ait pu être davantage anticipée ; l'exigence d'interopérabilité aurait alors pu être intégrée plus en amont du développement des billettiques régionales.

Le CESER accueille favorablement la construction d'une plateforme nationale d'interopérabilité, tout en regrettant que sa mise en œuvre n'ait pu être davantage anticipée.

Face au risque de segmentation des systèmes billettiques dans le nouveau contexte de l'ouverture à la concurrence, il s'avère en effet indispensable de structurer une plateforme intégratrice de l'ensemble des offres nationales et régionales, conduisant ainsi à réinventer le rôle joué jusqu'alors par l'opérateur historique.

Rendant possible l'interopérabilité des différents réseaux, la PNI pourrait ainsi, sur son principe, participer à simplifier et à sécuriser le parcours des usagers et usagères notamment dans le cadre de trajets interrégionaux ou faisant intervenir plusieurs opérateurs.

¹ En ce sens, le CESER renvoie plus largement aux réflexions et préconisations portées dans le rapport *La mobilité en milieu rural – Des solutions pour se déplacer par monts et par vaux en Nouvelle-Aquitaine*, adopté en mars 2026. Rapport, synthèse et vidéo de présentation disponibles sur le [site](#) du CESER.

² Sénat, Rapport de la mission d'information sur la billettique dans les transports, Doc. Parl. Sénat n°783, juin 2026.
Avis – Séance plénière des 6 et 7 octobre 2026

Le protocole d'accord entre l'Etat, Régions de France et les Régions volontaires organise la préfiguration de la plateforme nationale d'interopérabilité. L'objectif : créer une structure de gouvernance partagée de l'interopérabilité billettique, sous la forme envisagée à ce stade d'un Groupement d'intérêt public (GIP), dont les parties définiront les missions, le modèle économique ou encore les modalités de fonctionnement.

La création d'une PNI n'est pas sans soulever différentes interrogations ou plusieurs points d'attention, auxquels la phase de préfiguration devrait apporter des premiers éléments de réponse. Le CESER souhaite ainsi pouvoir être tenu informé de l'avancée de la démarche. Celle-ci intéressant potentiellement l'ensemble des régions, il pourrait être intéressant pour les CESER de partager, de manière informelle ou sous l'égide de l'association des CESER de France, leurs réflexions et propositions sur le sujet.

Parmi les principaux questionnements et points d'attention d'ores et déjà identifiés :

- **Le coût de la nouvelle plateforme** : dans un contexte budgétaire tendu, la construction d'une nouvelle plateforme représente un coût supplémentaire pour les finances publiques. Estimé à 20 millions d'euros, le coût de réalisation de la plateforme sera supporté par l'Etat. Les partenaires co-financeront ensuite le fonctionnement de l'outil selon des critères en cours de définition. Le CESER attend que la phase de préfiguration permette de déterminer des règles de calcul équitables et transparentes des contributions des membres de la structure de gouvernance de la plateforme, principes à juste titre fixés par le protocole d'accord.

Le CESER s'interroge par ailleurs sur le coût de la nouvelle plateforme au regard du fonctionnement actuel : quel sera l'impact financier de la coexistence, au moins pour la période 2026-2033 visée par le protocole, de la PNI avec le système géré par la SNCF ? Quel sera le modèle économique, qui reste à construire, de la nouvelle plateforme : à quel niveau se situeront les contributions des utilisateurs par rapport à celles qui sont aujourd'hui versées à l'opérateur historique ? Autour de quels critères seront-elles déterminées ? Comment garantir, dans les modalités de calcul des frais d'usage, un accès équitable et non discriminatoire de l'ensemble des utilisateurs, qu'ils soient membres ou non de la structure de gouvernance ? Autant d'interrogations qui devront trouver une réponse dans la phase de préfiguration et qui mériteront un suivi attentif et un bilan dans les prochaines années.

- **Le périmètre de la plateforme** : la démarche engagée est limitée, à ce stade, au « seul » transport ferroviaire conventionné. Elle facilitera ainsi les trajets interrégionaux, ou combinant TER et Intercités, s'ajoutant aux offres intermodales déjà proposées à l'intérieur du périmètre régional. S'il est compréhensible de commencer à bâtir et éprouver la plateforme avec un premier cercle d'acteurs, celle-ci ne prendra toutefois toute sa pertinence qu'à la condition de s'élargir aux offres en service librement organisé (TGV de la SNCF ou de nouveaux entrants). De même, la plateforme gagnera à s'ouvrir aux déplacements transfrontaliers, parfois particulièrement denses, à l'image des nombreux trajets réalisés chaque jour entre Pays basques français et espagnol. A terme, il pourrait également être intéressant de l'ouvrir également aux AOM urbaines, permettant ainsi de combiner un voyage TER interrégional et transport urbain dans une autre région.

La deuxième dimension est celle du nombre de participants. Le CESER note qu'à ce stade, deux Régions, Nouvelle-Aquitaine et Pays de la Loire, se sont positionnées en pilotes pour les premiers déploiements de la PNI. Au-delà de la phase de préfiguration, l'enjeu est bien celui de la montée en puissance de la PNI, c'est-à-dire de sa capacité de la PNI à rassembler le plus grand nombre d'autorités organisatrices de la mobilité et d'opérateurs. Cette masse critique est indispensable pour :

- véritablement simplifier le parcours voyageur : sans un nombre suffisamment important de réseaux partenaires, comment parvenir à proposer une offre intermodale suffisamment dense pour couvrir les parcours de nombreux utilisateurs ? Sans cette masse critique de partenaires, la fragmentation des systèmes billettiques et ses effets délétères pour les voyageurs ne pourront être évités ;
- garantir la viabilité économique du projet : atteindre une masse critique d'utilisateurs permettra de réaliser des économies d'échelle en amortissant les coûts de fonctionnement de la plateforme sur un nombre plus important d'acteurs.

Dans cette perspective, les partenaires engagés dans la préfiguration ont-ils défini un seuil en deçà duquel la plateforme perdrait une large part de son intérêt et le modèle économique ne serait plus viable ? Le CESER s'interroge également : si un nombre substantiel de Régions ne participait pas à la démarche, au regard par exemple des coûts que cela représenterait pour elles dans un contexte budgétaire contraint, cela signifierait-il que le système actuel géré par la SNCF perdurait ? Qu'il coexisterait avec la nouvelle plateforme ?

- **L'importance du choix du prestataire** en charge de la plateforme de la plateforme : il conviendra d'être particulièrement attentif à la qualité technique et financière du prestataire, à son expérience, en d'autres termes à sa capacité à répondre aux attentes dans le développement, l'exploitation et la maintenance de la plateforme.
- **L'enjeu de la présence physique en gare** : le CESER réaffirme son attachement au maintien, en complément du développement des canaux numériques, d'une présence humaine dans les gares : au-delà de la vente de billets, elle joue un rôle essentiel dans l'information et l'accompagnement des voyageurs, et notamment des plus fragiles : personnes âgées ou à mobilité réduite, personnes en situation d'illectronisme ou ayant besoin d'accompagnement pour l'organisation de leurs déplacements... La présence physique en gare constitue en ce sens un vecteur essentiel de cohésion sociale.

Le développement de la plateforme nationale d'interopérabilité peut constituer une opportunité, en favorisant le déploiement dans les gares et pôles d'échanges, de guichets uniques pouvant renseigner sur l'ensemble des offres de transport à disposition à partir ou sur le territoire, distribuer les titres de transport des différents réseaux... Cette transformation en guichets multimodaux pourrait aussi limiter le risque qu'en multipliant les canaux de distribution, les ventes dans les gares diminuent, conduisant alors à la fermeture ou aux réductions d'horaires de guichets.

Au stade de la préfiguration, le développement et le fonctionnement de la future plateforme nationale d'interopérabilité suscitent différents questionnements et points d'attention. Le CESER invite à être plus particulièrement attentif :

- au coût de la nouvelle plateforme, dont le modèle économique doit être clairement défini ;
- au périmètre de la plateforme, qui devra, dans un souci d'efficacité mais aussi de viabilité économique :
 - s'ouvrir progressivement à l'ensemble des offres ferroviaires, au-delà des services conventionnés et, plus globalement, aux autres services de mobilité ;
 - fédérer, dans les meilleurs délais, un nombre suffisant d'autorités organisatrices (et notamment de Régions) et d'opérateurs ;
- à la qualité technique et financière de l'exploitant chargé du développement, du fonctionnement et de la maintenance de la plateforme ;
- au maintien de la présence humaine en gare, indispensable, au-delà de la distribution de titres de transports, pour informer et accompagner les usagers et usagères, et notamment les plus fragiles d'entre eux. Dans cette perspective, la PNI pourrait constituer l'occasion d'une transformation des guichets « mono opérateurs » en véritables guichets de la mobilité, pouvant informer sur l'ensemble des offres de mobilité à disposition et distribuer les titres de différents réseaux, et d'en renforcer ainsi la pérennité.

Proposition de la commission 2 « Développement des territoires & Mobilité »
Présidente : Isabelle LOULMET, Rapporteur : Benoît BELGY

Vote sur l'avis du CESER

Interopérabilité billettique Transport – Protocole d'accord entre l'État, Régions de France et les Régions pour la mise en place de la Plateforme Nationale d'Interopérabilité (PNI)

157 votants
156 pour
1 abstention

Adopté à l'unanimité des suffrages exprimés

Yves JEAN
Président du CESER de Nouvelle-Aquitaine