

Consultation publique du 14 février 2023

portant sur les accords-cadres pour la répartition des capacités de l'infrastructure ferroviaire

Début : 14 février 2023

Fin : 31 mars 2023

Contexte

Aux termes de l'article 3 de la directive 2012/34/UE du 21 novembre 2012, un accord-cadre désigne « *un accord général juridiquement contraignant de droit public ou privé définissant les droits et obligations d'un candidat et du gestionnaire de l'infrastructure en ce qui concerne les capacités de l'infrastructure à répartir et la tarification à appliquer sur une durée dépassant une seule période de validité de l'horaire de service* ».

La mise en place des accords-cadres est précisée par plusieurs dispositions européennes et nationales. D'une part, le régime des accords-cadres est précisé par l'article 42 de la directive 2012/34/UE, transposé en droit français aux articles L. 2122-6¹ et L. 2122-7² du code des transports et à l'article 20 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferroviaire et, qui précisent respectivement les conditions dans lesquelles (i) l'opérateur historique et (ii) toute entreprise ferroviaire peuvent conclure des accords-cadres. L'article L. 2133-3³ du même code organise, quant à lui, les pouvoirs *ex ante* de l'Autorité en la matière.

Plusieurs pays européens ont eu recours aux accords-cadres dans la construction de leur dispositif d'allocation des capacités, notamment afin d'assurer plus de prévisibilité aux opérateurs ferroviaires dans un contexte d'ouverture à la concurrence. En Espagne, par exemple, le gestionnaire de l'infrastructure (ADIF) a mobilisé le dispositif d'accords-cadres comme une modalité d'introduction de la concurrence sur les services librement organisés de transport ferroviaire de voyageurs à grande vitesse, visant à optimiser l'utilisation du réseau ferroviaire à grande vitesse espagnol.

¹ « Tout candidat peut conclure avec le gestionnaire d'infrastructure assurant la fonction de répartition des capacités de celle-ci un accord-cadre précisant les caractéristiques des capacités d'infrastructure ferroviaire qui lui sont offertes pour une durée déterminée tenant compte, le cas échéant, de l'existence de contrats commerciaux, d'investissements particuliers ou de risques. »

² « Les entreprises ferroviaires qui exploitent des services avant le 1er janvier 2010 peuvent conclure avec le gestionnaire d'infrastructure des accords-cadres pour une durée de cinq ans, renouvelables une fois, sur la base des caractéristiques des capacités utilisées à condition que ces entreprises justifient d'investissements spéciaux ou de contrats commerciaux avant cette date. »

³ « L'Autorité de régulation des activités ferroviaires autorise l'entrée en vigueur des accords-cadres prévus à l'article L. 2122-7. A la demande des parties, elle émet un avis sur les accords-cadres prévus à l'article L. 2122-6, notamment sur leur volet tarifaire. »

Dans le contexte de l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs, des ambitions de développement des services de transport ferroviaire de marchandises et face aux interrogations que certains acteurs expriment publiquement sur le sujet, **l'Autorité de régulation des transports souhaite consulter les parties prenantes du système ferroviaire afin d'éclairer (i) l'intérêt d'un recours accru à ce dispositif par le gestionnaire d'infrastructure et (ii) les conditions de mise en œuvre permettant d'assurer un équilibre entre, d'un côté, les objectifs de sécurité et de prévisibilité du processus d'allocation des capacités pour les acteurs, entreprises ferroviaires comme gestionnaire d'infrastructure, et, de l'autre, la nécessité d'assurer une utilisation effective et optimale et un accès transparent, équitable et non discriminatoire au réseau pour l'ensemble des opérateurs.**

Objet et modalités de la consultation publique

Le présent document vise à consulter l'ensemble des acteurs intéressés – directement ou indirectement – par le dispositif d'accords-cadres (entreprises ferroviaires, gestionnaires d'infrastructure, sociétés détentrices de matériel roulant, investisseurs financiers, etc.). Les répondants sont libres de renseigner tout ou partie des questions qui sont posées dans le cadre de la présente consultation publique. Un webinar de présentation de la consultation publique sera organisé, au lancement de la période de consultation, pour les acteurs intéressés.

Les acteurs intéressés peuvent apporter toutes les observations qu'ils souhaitent sur le présent document et les problématiques qui y sont exposées.

Ces observations, ainsi que toutes contributions qui apparaîtraient opportunes pour éclairer l'Autorité, peuvent être transmises jusqu'au **31 mars 2023**, par courriel, à l'adresse suivante : consultation.publique@autorite-transport.fr

Sauf demande contraire expressément formulée, l'Autorité, dans un souci de transparence, publiera l'intégralité des réponses qui lui auront été transmises, à l'exclusion des parties couvertes par un secret protégé par la loi et, le cas échéant, sous réserve des passages que les contributeurs souhaiteraient garder confidentiels.

À cette fin, les contributeurs sont invités à indiquer précisément les éléments qu'ils considèrent couverts par un secret protégé par la loi.

L'Autorité se réserve le droit de publier une synthèse des contributions (sous réserve des éléments confidentiels), sans faire mention, le cas échéant, de leurs auteurs.

Sommaire

1. LA POSSIBILITÉ DE CONCLURE DES ACCORDS-CADRES PLURIANNUELS APPARAÎT COMME UNE DÉROGATION AU PRINCIPE DE L'ANNUALITÉ POUR LA RÉPARTITION DES CAPACITÉS SUR LE RÉSEAU	4
2. LES ACCORDS-CADRES ONT POUR OBJET DE FAVORISER L'UTILISATION DE L'INFRASTRUCTURE FERROVIAIRE, SANS POUR AUTANT CONSTITUER UNE BARRIÈRE À L'ENTRÉE	6
3. LES ACCORDS-CADRES PEUVENT CONSTITUER UN OUTIL FAVORISANT LA CONCURRENCE SUR LE MARCHÉ DES SERVICES DE TRANSPORT ET UNE UTILISATION ACCRUE DE L'INFRASTRUCTURE FERROVIAIRE	8
3.1. L'Italie fait un très large usage du dispositif d'accords-cadres, pour les services librement organisés et conventionnés de transport ferroviaire de voyageurs et pour les services de transport ferroviaire de fret.....	8
3.2. En Espagne, l'ouverture à la concurrence des services librement organisés de transport ferroviaire de voyageurs sur le réseau ferroviaire à grande vitesse a été réalisée par voie d'accords-cadres, à la suite d'un appel d'offres ayant pour objectif de maximiser l'utilisation de l'infrastructure.....	9
3.3. Au Royaume-Uni, la signature d'un accord-cadre avec le gestionnaire d'infrastructure est un prérequis pour l'accès au réseau des entreprises ferroviaires	9
3.4. En France, les accords-cadres ont principalement été mis en œuvre pour les services de transport ferroviaire de fret afin de sécuriser des liaisons de transport combiné rail-route, mais l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs suscite l'intérêt des acteurs pour la mise en œuvre d'accords-cadres.....	10
4. LES ACCORDS-CADRES DOIVENT PERMETTRE UNE SOUPLESSE SUFFISANTE POUR FAVORISER UNE UTILISATION EFFECTIVE ET OPTIMALE DE L'INFRASTRUCTURE FERROVIAIRE.....	12
4.1. Les gestionnaires d'infrastructure et les candidats doivent s'entendre sur une plage horaire de référence pour l'application d'un accord-cadre	12
4.2. Si les accords-cadres ne doivent pas faire obstacle à l'utilisation de l'infrastructure par d'autres candidats ou services de transport ferroviaires, les textes ne fixent pas clairement de plafond de capacité pouvant faire l'objet d'accords-cadres.....	13
4.3. Dans le cas de demandes de sillons concurrentes, les accords-cadres ne doivent pas faire obstacle à une utilisation efficace et optimale des capacités d'infrastructure	14
4.4. Les accords-cadres peuvent faire l'objet d'ajustements pour favoriser une souplesse dans leur mise en œuvre et ne pas obérer une utilisation optimale de l'infrastructure	15
5. L'AUTORITÉ DE RÉGULATION DES TRANSPORTS JOUE UN RÔLE DANS LE CONTRÔLE DES ACCORDS-CADRES	17
6. DIVERS	19

1. LA POSSIBILITÉ DE CONCLURE DES ACCORDS-CADRES PLURIANNUELS APPARAÎT COMME UNE DÉROGATION AU PRINCIPE DE L'ANNUALITÉ POUR LA RÉPARTITION DES CAPACITÉS SUR LE RÉSEAU

S'agissant du processus de réservation de capacité sur l'infrastructure ferroviaire (ou réseau ferroviaire), qui représente un des processus clé du bon fonctionnement du système ferroviaire et qui correspond à l'une des fonctions essentielles du gestionnaire de l'infrastructure⁴, le cadre juridique européen, transposé en droit français, pose un principe d'annualité pour la commande effective de capacités sur l'infrastructure ferroviaire, sous forme de sillons. Ce même cadre juridique offre toutefois la possibilité, pour les gestionnaires d'infrastructure et les candidats, de s'entendre sur des modalités d'utilisation des capacités de ces infrastructures ferroviaires sur plusieurs années, à travers la conclusion d'accords-cadres engageant les deux parties.

En France, l'article 21 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferroviaire, qui transpose les dispositions de l'article 38 de la directive 2012/34/UE du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen, pose les principes de l'annualité de la commande de sillons en disposant que « [l]e gestionnaire [de l'infrastructure] met en œuvre, pour l'établissement, une fois par année civile, de l'horaire de service, une procédure de programmation et de coordination [...]. Les demandes de capacités, y compris pour effectuer des travaux d'entretien programmés, sont adressées au gestionnaire d'infrastructure dans les conditions et selon les modalités prévues par le document de référence du réseau ou, en cas d'accord-cadre, par les stipulations de cet accord. Les demandes [de sillons] portent sur une durée au plus égale à celle de l'horaire de service ».

La possibilité de conclure des accords-cadres, les objectifs associés à cette conclusion et la durée des accords-cadres sont prévus par l'article 20 du décret n° 2003-194, transposant l'article 42 de la directive 2012/34/UE. Cet article dispose que « [l]e gestionnaire d'infrastructure peut conclure avec tout candidat un accord-cadre. **Cet accord-cadre a pour objet de préciser les caractéristiques des capacités d'infrastructure ferroviaires, notamment les temps de parcours, le positionnement horaire, le volume et la qualité des sillons, correspondant aux demandes du candidat et que le gestionnaire d'infrastructure s'engage à lui offrir pour toute durée dépassant une seule période de validité de l'horaire de service. L'accord-cadre ne définit pas les sillons de façon détaillée mais est établi de manière à répondre aux besoins commerciaux légitimes du candidat.** L'offre de sillons est valable pour une durée qui ne peut dépasser une seule période de validité de l'horaire de service. Elle est renouvelable dans les conditions fixées par l'accord-cadre. **L'accord-cadre doit pouvoir être modifié ou limité afin de permettre une meilleure utilisation de l'infrastructure ferroviaire. Il peut prévoir des indemnisations en cas de modification ou de résiliation anticipée du contrat pour non-respect des engagements. L'accord-cadre est conclu, sauf cas particulier justifié, pour une durée de cinq ans, renouvelable par périodes égales à sa durée initiale.** Le gestionnaire d'infrastructure peut, dans des cas spécifiques, accepter des périodes plus courtes ou plus longues. **Toute période d'une durée supérieure à cinq ans est motivée par l'existence de contrats commerciaux, d'investissements particuliers ou de risques ».**

S'agissant des périodes d'application des accords-cadres supérieures à cinq ans, l'article 20 du décret n° 2003-194 précise que des accords-cadres peuvent être conclus :

- pour une durée de **quinze ans** pour les services utilisant des infrastructures spécialisées nécessitant des investissements importants et à long terme ;
- pour une durée **supérieure à quinze ans** dans des « cas exceptionnels », lorsque des investissements particulièrement importants ont été mis en œuvre et, plus spécifiquement, lorsque ceux-ci font l'objet d'engagements contractuels comprenant un plan pluriannuel d'amortissement.

⁴ L'article 7 de la directive 2012/34/UE dispose que « l'adoption des décisions concernant la répartition des sillons, y compris la définition et l'évaluation de la disponibilité, ainsi que l'attribution de sillons individuels » correspond avec « l'adoption des décisions concernant la tarification de l'infrastructure, y compris la détermination et le recouvrement des redevances » à l'une des deux fonctions essentielles exercées par un gestionnaire d'infrastructure.

Question 1

Quelle est, selon vous, la durée optimale des accords-cadres ? Le cas échéant, cette durée optimale peut-elle varier selon les types de services de transport ferroviaire considérés ? Si oui, pouvez-vous préciser, pour chaque durée possible, les services concernés et les raisons qui motivent cette durée ?

Durée (1 à plusieurs réponses possibles)	inférieure à 5 ans	5 ans	Supérieure à 5 ans et jusqu'à 15 ans	Supérieure à 15 ans
Services de transport ferroviaire concernés				
Raisons				

Pour une durée supérieure à 15 ans, quels sont, selon vous, les « cas exceptionnels » pouvant justifier de conclure des accords-cadres portant sur des infrastructures spécialisées, pour une durée supérieure à 15 ans ?

Quel pourrait-être, selon vous, l'intérêt pour une entreprise ferroviaire ou un candidat, de conclure un accord-cadre pour une durée supérieure à 15 ans ? Et pour le gestionnaire d'infrastructure ?

Plus généralement, quels sont, selon vous, les paramètres à considérer pour définir le dimensionnement approprié de la durée d'accords-cadres ?

Le paragraphe 3 de l'article 6 du règlement d'exécution (UE) 2016/545 du 7 avril 2016 sur les procédures et les critères concernant les accords-cadres pour la répartition des capacités de l'infrastructure ferroviaire⁵ autorise le candidat à demander que **l'entrée en vigueur de son accord-cadre puisse être différée jusqu'à cinq ans⁶ après la signature de celui-ci**. Le gestionnaire d'infrastructure ne peut pas s'opposer à cette demande si le candidat justifie de la nécessité de ce délai avant l'exploitation du service⁷.

Question 2

Quel regard portez-vous sur la possibilité de différer l'entrée en vigueur d'un accord-cadre ? En particulier, le fait de différer cette entrée en vigueur vous semble-t-elle poser des problèmes particuliers du point de vue des candidats ? Du point de vue du gestionnaire d'infrastructure ?

⁵ Ces dispositions sont reprises dans le document de référence du réseau ferré national, Horaire de service 2024, p. 50.

⁶ Néanmoins, l'article 6 paragraphe 3 du règlement 2016/545 prévoit que : « le gestionnaire de l'infrastructure ou le candidat peut demander à l'organisme de contrôle d'approuver une période plus longue (...) ».

⁷ Cinq raisons peuvent être invoquées par le candidat pour justifier du délai nécessaire avant l'exploitation du service :

- a) l'accord-cadre est une condition préalable au financement du matériel roulant nécessaire à l'exploitation d'un nouveau service ;
- b) il est nécessaire d'accomplir les démarches liées à l'autorisation du matériel roulant visé au point a) ;
- c) le début de l'exploitation des points d'expédition ou des terminaux de chargement ou l'ouverture d'un élément de raccordement de l'infrastructure sont programmés selon certaines modalités ;
- d) des investissements doivent être effectués sur l'infrastructure en vue d'accroître la capacité ;
- e) un contrat de service public existant le prévoit. »

L'Autorité peut par ailleurs approuver le délai nécessaire avant l'exploitation du service pour d'autres raisons.

2. LES ACCORDS-CADRES ONT POUR OBJET DE FAVORISER L'UTILISATION DE L'INFRASTRUCTURE FERROVIAIRE, SANS POUR AUTANT CONSTITUER UNE BARRIÈRE À L'ENTRÉE

Le règlement d'exécution (UE) 2016/545 du 7 avril 2016 sur les procédures et les critères concernant les accords-cadres pour la répartition des capacités de l'infrastructure ferroviaire précise les objectifs poursuivis par la conclusion d'accords-cadres.

Il ressort des considérants de ce règlement d'exécution que les accords-cadres doivent concilier plusieurs objectifs :

- En premier lieu, **les accords-cadres répondent à une nécessité de prévisibilité** pour des candidats potentiels qui, aux termes du premier considérant « *pourraient avoir besoin d'une sécurité juridique plus grande en ce qui concerne les capacités de l'infrastructure disponibles sur une période supérieure à celle d'un horaire de service* ». Dans cette optique, selon le considérant 7, « *la mise en place de nouveaux services ferroviaires requiert l'obtention préalable d'agrément techniques et d'agrément de sécurité ou l'achat de matériel roulant, voire les deux, ce qui peut prendre plusieurs années. Les investisseurs doivent connaître avec certitude les capacités disponibles avant de prendre leur décision d'investissement.* » ;
- En deuxième lieu, **les accords-cadres ne doivent pas constituer une barrière à l'entrée pour de potentiels nouveaux entrants**, dans la mesure où le gestionnaire d'infrastructure doit garantir un accès équitable et non-discriminatoire à l'infrastructure à tous les candidats. À cet égard, aux termes de l'article 42 de la directive 2012/34, les accords-cadres doivent être conclus « *sans préjudice des dispositions des articles 101, 102 et 106 du TFUE* », et ne doivent pas faire « *obstacle à l'utilisation de l'infrastructure concernée par d'autres candidats ou services.* » ;
- En troisième lieu, **la mise en œuvre des accords-cadres doit permettre au gestionnaire d'infrastructure de faire une utilisation effective et optimale des capacités de l'infrastructure**. À cet égard, le premier considérant rappelle que « *lors de la conclusion d'accords-cadres, les gestionnaires d'infrastructure devraient faire une utilisation effective et optimale des capacités de l'infrastructure disponibles* », tandis que le considérant 13 précise qu'il importe de lui laisser « *autant de souplesse que possible dans la répartition des capacités de l'infrastructure* ».

Question 3

Les accords-cadres sont-ils, selon vous, de nature à faciliter l'entrée de candidats potentiels, en matière de prévisibilité et/ou de sécurité juridique ?

Oui	
Non	

Pourquoi et, si oui, dans quelles conditions ?

Question 4

Les accords-cadres sont-ils susceptibles de créer des barrières à l'entrée ?

Oui	
Non	

Pourquoi et, si oui, lesquelles ? Le cas échéant, existe-t-il des précautions à prendre pour éviter ces barrières à l'entrée ?

Question 5

Les accords-cadres contribuent-ils, selon vous, à favoriser une utilisation effective et optimale de l'infrastructure ?

Oui	
Non	

Pourquoi ? Le cas échéant, existe-t-il des précautions à prendre pour favoriser une telle utilisation des capacités d'infrastructure ?

3. LES ACCORDS-CADRES PEUVENT CONSTITUER UN OUTIL FAVORISANT LA CONCURRENCE SUR LE MARCHÉ DES SERVICES DE TRANSPORT ET UNE UTILISATION ACCRUE DE L'INFRASTRUCTURE FERROVIAIRE

En Europe, le dispositif d'accords-cadres a notamment été mis en œuvre en Italie, en Allemagne, au Royaume-Uni et en Espagne, afin de concourir à la structuration et à la répartition de la capacité sur une période pluriannuelle, dans des contextes d'ouverture à la concurrence et selon des modalités parfois novatrices.

3.1. L'Italie fait un très large usage du dispositif d'accords-cadres, pour les services librement organisés et conventionnés de transport ferroviaire de voyageurs et pour les services de transport ferroviaire de fret

En Italie, la totalité des circulations de transport ferroviaire de voyageurs et la grande majorité des circulations de transport de fret sont couvertes par des accords-cadres. Encadré dans le système législatif italien depuis la transposition du premier paquet ferroviaire, le système d'attribution par accords-cadres a été utilisé pour coordonner et planifier la gestion des demandes pluriannuelles de capacités et dans la mise en œuvre des fonctions de programmation et d'administration des services de transport ferroviaire d'intérêt régional. Les accords-cadres aujourd'hui en vigueur ont une durée comprise entre 5 et 25 ans. En Italie, les accords-cadres ont notamment été utilisés dans le contexte de l'ouverture à la concurrence des services librement organisés à grande vitesse de transport ferroviaire de voyageurs intervenue à partir de 2009.

L'autorité de régulation italienne (*Autorita di Regolazione dei Trasporti*) est intervenue à plusieurs reprises pour éviter que la pratique généralisée des accords-cadres entrave le processus d'ouverture à la concurrence et pour veiller à préserver les intérêts du gestionnaire d'infrastructure en matière d'optimisation de l'utilisation du réseau ferroviaire et de planification de ses investissements. Les différentes décisions adoptées par l'autorité italienne depuis sa création ont principalement visé à :

- augmenter le niveau de transparence des accords-cadres, pour ce qui concerne, notamment, le niveau d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire ;
- promouvoir le recours aux accords-cadres de la part des autorités organisatrices de transports régionales en permettant aux demandeurs de capacité de modifier à la hausse la capacité initialement prévue dans leurs accords-cadres et en donnant une priorité aux services faisant partie d'un accord-cadre dans le processus annuel d'attribution des sillons ;
- préserver l'intérêt des nouveaux entrants grâce à l'introduction d'une « clause de sauvegarde » permettant de modifier la capacité-cadre attribuée au titre d'accords-cadres existants si une meilleure utilisation de l'infrastructure est proposée par des nouveaux acteurs. Aujourd'hui la règle est qu'il ne peut être accordé plus de 60 % de la capacité-cadre d'une origine/destination à un seul acteur, et au total plus de 85 % de la capacité par accord-cadre.

3.2. En Espagne, l'ouverture à la concurrence des services librement organisés de transport ferroviaire de voyageurs sur le réseau ferroviaire à grande vitesse a été réalisée par voie d'accords-cadres, à la suite d'un appel d'offres ayant pour objectif de maximiser l'utilisation de l'infrastructure

Les accords-cadres ont joué un rôle central dans l'ouverture du marché de la grande vitesse en Espagne. Pour l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs, le gestionnaire d'infrastructure espagnol, l'*Administrador de infraestructuras ferroviarias* (ADIF), a privilégié l'attribution par accords-cadres, à la suite d'un appel d'offres. D'après le gestionnaire d'infrastructure, ces accords-cadres sont proposés pour une durée de 10 ans afin de garantir aux entreprises des capacités et leur permettre de faire les investissements significatifs requis pour le lancement. Ces accords-cadres couvrent 70% de la capacité des sillons des axes concernés, les 30% restants étant alloués sur une base annuelle.

La capacité en sillons a été augmentée préalablement à l'appel d'offres grâce à un cadencement optimisé.

L'ADIF a proposé 3 « forfaits de sillons » sur lesquels pouvaient postuler les entreprises ferroviaires : un premier paquet « A » représentait 60 % de la capacité des accords-cadres, un deuxième paquet « B », 30 %, et le troisième paquet couvrait 10 % de la capacité allouée. Au terme d'un appel d'offres, ADIF a attribué les « forfaits de sillons » selon des critères visant principalement à promouvoir un usage plus important de l'infrastructure, mais également à s'assurer de la disponibilité du matériel roulant et de la couverture des lignes moins attractives parmi 6 postulants. Les accords-cadres signés en mai 2020 entérinent la mise sous accords-cadres de 70 % des capacités des infrastructures à grande vitesse entre 3 acteurs pour 10 ans, avec des engagements réciproques importants pour les parties. La mise en place de ces accords-cadres entre le gestionnaire d'infrastructure et les trois entreprises ferroviaires vise à assurer une hausse de 65 % du nombre de circulations de services de transport ferroviaire de voyageurs à grande vitesse. Les engagements ont néanmoins été revus à la baisse à la suite des difficultés dues à la pandémie.

3.3. Au Royaume-Uni, la signature d'un accord-cadre avec le gestionnaire d'infrastructure est un prérequis pour l'accès au réseau des entreprises ferroviaires

Au Royaume-Uni, les accords-cadres conditionnent l'accès au réseau : la totalité des circulations ferroviaires s'opèrent donc sous accords-cadres.

Les accords-cadres sont soumis à l'approbation préalable du régulateur, l'*Office of Rail and Road* (ORR). L'ORR dispose également d'un pouvoir de règlement de différends lorsque l'entreprise ferroviaire et le gestionnaire d'infrastructure ne sont pas parvenus à s'entendre sur la conclusion d'un accord-cadre. L'ORR a publié des lignes directrices relatives à la conclusion d'accords-cadres, ainsi qu'un modèle d'accord-cadre. La transparence est forte sur les accords-cadres, car d'une part, le gestionnaire d'infrastructure mène des consultations publiques sur toutes les demandes d'accords-cadres, d'autre part, les accords-cadres sont tous publiés.

Les accords-cadres au Royaume-Uni sont conclus pour une durée de cinq ans ou plus. Le cadre réglementaire précise que la durée des accords-cadres peut dépasser cinq ans, à condition que cela soit justifié par l'existence de contrats commerciaux, d'investissements spécialisés ou de risques. Selon les lignes directrices publiées par l'ORR, un programme d'investissement pour l'achat de matériel roulant spécifique pourrait ainsi justifier un accord-cadre de durée supérieure à cinq ans. En pratique, les accords-cadres pour les services de fret sont conclus pour une durée de cinq ans, ceux concernant les services conventionnés sont proportionnés à la durée de la convention, soit généralement sept, dix, voire quinze ans, et les accords-cadres concernant les services librement organisés de voyageurs ont une durée encore supérieure, de dix à quinze ans, afin de financer le matériel roulant.

3.4. En France, les accords-cadres ont principalement été mis en œuvre pour les services de transport ferroviaire de fret afin de sécuriser des liaisons de transport combiné rail-route, mais l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs suscite l'intérêt des acteurs pour la mise en œuvre d'accords-cadres

SNCF Réseau et LISEA proposent une trame générale d'accord-cadre dans leurs documents de référence respectifs. Celle-ci prévoit notamment des engagements du gestionnaire d'infrastructure sur un nombre de sillons-jours à attribuer, les origines/destinations de ces sillons, les positionnements horaires et les temps de parcours de ces sillons et, réciproquement, des engagements du candidat à formuler des demandes et à faire circuler des convois conformes à la capacité demandée et à les payer selon les redevances en vigueur lors des horaires de service concernés.

En 2021 et 2022, SNCF Réseau a mené une concertation avec les clients fret, notamment les acteurs du transport combiné, qui a entraîné deux évolutions essentielles dans la trame appliquée depuis l'HDS 2022 :

- un volume minimum de 3 trains par semaine sur 40 semaines de l'horaire de service ;
- le plafonnement des indemnités liées au non-respect des engagements sur les sillons-jours à 40 % du chiffre d'affaires lié à la redevance de circulation perçue sur le flux concerné.

La possibilité de signer des accords-cadres avec SNCF Réseau a été utilisée depuis 2012 par des entreprises ferroviaires, principalement de fret. Depuis cette date, l'Autorité a eu connaissance de 14 projets d'accords-cadres, dont 12 pour le fret et 2 pour le transport ferroviaire de voyageurs, portant en général sur quelques liaisons et une durée inférieure à 5 ans.

En 2022, selon SNCF Réseau, 28 accords-cadres étaient en vigueur avec 4 acteurs du transport combiné et un nouvel accord-cadre de transport combiné était prévu pour 2024. Il n'y a pas d'accords-cadres concernant des entreprises de transport ferroviaire de voyageurs en vigueur actuellement.

Toutefois, dans le cadre de l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs, des candidats et opérateurs ont exprimé un intérêt pour la signature d'accords-cadres, afin de pouvoir sécuriser les capacités de l'infrastructure disponibles sur une période supérieure à celle d'un horaire de service.

Les motivations exprimées jusqu'ici sont de deux ordres :

- **La sécurisation des financements**, en particulier pour les nouveaux opérateurs ferroviaires de voyageurs dans l'achat de matériel roulant ;
- **La sécurisation des capacités**, notamment l'anticipation des travaux qui pourraient gêner l'obtention desdites capacités.

Ainsi, dans un communiqué de presse adressé « *au gouvernement et à SNCF Réseau* », le 7 octobre 2022, Kevin Speed, candidat pour des services de transport de voyageurs non conventionnés pour l'horaire de service 2026, déplorait l'absence d'offre de trains à grande vitesse en leasing compte-tenu des difficultés posées par le manque d'interopérabilité du matériel roulant sur le marché européen, qui ne permet pas un redéploiement aisé de ce matériel. Il invitait ainsi SNCF Réseau à s'engager « *sur la disponibilité de capacité sur les lignes à desservir pour la durée de l'amortissement des trains – soit 30 ans – à travers des accords cadre de longue durée conformément au règlement européen d'exécution 2016/545.* »

Au-delà, plusieurs acteurs ont également mentionné la difficulté à sécuriser des capacités sur des liaisons transfrontalières en l'absence d'accords-cadres de capacité.

Question 6

En lien avec les questions 3 et 4, pour quels services de transport ferroviaire de voyageurs les accords-cadres sont-ils, selon vous, un outil utile au développement de nouveaux services, dans le cadre de l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs ?

	Uniquement pour les services librement organisés	Uniquement pour les services conventionnés	Pour les services librement organisés et les services conventionnés
Oui			
Non			

Pourquoi ? La sécurisation du financement de l'acquisition de matériels roulants et celle des capacités vous paraissent-elles les deux principales motivations à la conclusion d'accords-cadres ? Sont-elles susceptibles de justifier la conclusion d'accords-cadres sur des durées différentes ? Sur quels principes la durée de l'accord-cadre devrait-elle être fixée pour chacune de ces deux motivations ? Vous paraît-il envisageable, au regard de ces principes, que cette durée puisse aller jusqu'à 30 ans ?

Question 7

En lien avec les questions 3 et 4, pour quels services de transport ferroviaire de fret les accords-cadres sont-ils, selon vous, un outil utile au développement des services ?

	Uniquement pour les services de transport combiné	Pour tous les services de transport de fret
Oui		
Non		

Pourquoi ?

Question 8

En tant que candidat, avez-vous expérimenté la mise en œuvre d'accords-cadres en France ou dans d'autres pays européens ? Si oui, quel retour d'expérience réalisez-vous sur la mise en œuvre de ces accords-cadres ?

4. LES ACCORDS-CADRES DOIVENT PERMETTRE UNE SOUPLESSE SUFFISANTE POUR FAVORISER UNE UTILISATION EFFECTIVE ET OPTIMALE DE L'INFRASTRUCTURE FERROVIAIRE

Le règlement d'exécution (UE) 2016/545 du 7 avril 2016 sur les procédures et les critères concernant les accords-cadres pour la répartition des capacités de l'infrastructure ferroviaire précise les modalités de mise en œuvre des accords-cadres, leur contenu et les principes relatifs à la coordination entre des demandes concurrentes de sillons relevant d'un accord-cadre ou ne relevant pas d'un accord-cadre.

4.1. Les gestionnaires d'infrastructure et les candidats doivent s'entendre sur une plage horaire de référence pour l'application d'un accord-cadre

L'article 7 du règlement d'exécution dispose que « [l]e gestionnaire de l'infrastructure convient d'une plage horaire avec le candidat au cas par cas [...]. La plage horaire est adaptée aux besoins du service ferroviaire. La plage horaire ne peut pas dépasser 24 heures. À titre exceptionnel, le gestionnaire de l'infrastructure peut, à la demande du candidat et après accord de l'organisme de contrôle, accepter une plage horaire de plus de 24 heures [...]. Les parties à un accord-cadre peuvent convenir d'une fréquence de service ».

Question 9

Dans quels cas une plage horaire supérieure à 24 heures vous paraîtrait-elle adaptée ?

Question 10

La possibilité de définir une fréquence de service dans un accord-cadre vous paraîtrait-elle utile ?

Oui	
Non	

Pourquoi ? et si oui, pour quel(s) type(s) de services de transport ferroviaire ?

Question 11

Plus largement, selon vous, quel doit être le degré de précision des capacités d'infrastructure faisant l'objet d'engagements réciproques dans le cadre d'un accord-cadre (itinéraire, temps de parcours, arrêts intermédiaire et durée de ces arrêts, plage horaire, lien éventuel entre sillons, etc.) ?

4.2. Si les accords-cadres ne doivent pas faire obstacle à l'utilisation de l'infrastructure par d'autres candidats ou services de transport ferroviaires, les textes ne fixent pas clairement de plafond de capacité pouvant faire l'objet d'accords-cadres

En application de l'article 42 de la directive 2012/34/UE et sa transposition nationale à l'article 20 du décret n° 2003-194, la conclusion d'un accord-cadre « **ne fait pas obstacle à l'utilisation par d'autres candidats ou services de transport de l'infrastructure qui fait l'objet de l'accord-cadre, y compris au titre des accords-cadres prévus à l'article L. 2122-7 du code des transports [à savoir ceux conclus par l'opérateur historique et justifiés par des investissements réalisés avant le 1^{er} janvier 2010]** »⁸.

La question de l'existence d'un maximum de capacité susceptible de faire l'objet d'accords-cadres se pose, tout comme celle qu'il est possible d'attribuer à un même candidat. Si les textes ne fixent pas de plafond explicite à la part de la capacité de tout ou partie de l'infrastructure ferroviaire susceptible de faire l'objet d'accords-cadres, le règlement d'exécution retient un seuil de 70 % au niveau de l'article 8, en deçà duquel les gestionnaires d'infrastructure peuvent déroger à certaines obligations prévues par le règlement d'exécution⁹.

Question 12

Selon vous, la capacité maximale de l'infrastructure ferroviaire pouvant faire l'objet d'accords-cadres doit-elle être plafonnée ?

Oui	
Non	

Pourquoi ? et si oui :

- **quelle est, selon vous, la part maximale de la capacité l'infrastructure pouvant faire l'objet d'accords-cadres ?**
 - **cette part doit-elle être uniforme pour l'ensemble du réseau ferroviaire ou pourrait-on fixer des plafonds différents, spécifiques à une ligne ou à un segment de ligne, à une catégorie de voies ou de segments du réseau ferroviaire et, dans cette dernière hypothèse, à quelle maille pertinente ?**
-

⁸ Décret n° 2003-194, article 20, §7

⁹ Le paragraphe 2 de l'article 8 du règlement d'exécution (UE) 2016/545 dispose que « [l]orsque le gestionnaire de l'infrastructure répartit une capacité-cadre représentant au maximum 70 % de la capacité maximale d'une période de contrôle sur une ligne, il peut décider de ne pas appliquer l'article 9, paragraphes 3 à 6, l'article 10 et l'article 11, paragraphe 1 ». Cela signifie que pour toute capacité-cadre inférieure ou égale à 70 % de la capacité maximale, le gestionnaire d'infrastructure peut décider de ne pas appliquer les mécanismes de coordination prévus par le règlement d'exécution, en cas de demandes d'accords-cadres concurrentes ou en cas de demande de sillons concurrentes, et de ne pas effectuer l'examen régulier de la capacité-cadre.

4.3. Dans le cas de demandes de sillons concurrentes, les accords-cadres ne doivent pas faire obstacle à une utilisation efficace et optimale des capacités d'infrastructure

Selon l'article 42 § 3 de la directive 2012/34/UE, « *l'accord-cadre doit pouvoir être modifié ou limité afin de permettre une meilleure utilisation de l'infrastructure* ».

En application du règlement n° 2016-545 du 7 avril 2016, le gestionnaire d'infrastructure ne doit pas faire obstacle à une utilisation efficace et optimale des capacités d'infrastructure, que ce soit dans le contexte de la coordination des demandes relevant de différents accords-cadres ou dans le cadre de demandes provenant d'accords-cadres et hors accords-cadres¹⁰.

En accord avec cet objectif, et à la lecture des articles 9 et 10 du règlement d'exécution, la réglementation européenne octroie donc une certaine priorité à une demande de sillon effectuée dans le cadre d'un accord-cadre, puisque pour évincer une demande de sillon relevant d'un accord-cadre, une demande de sillon hors accord-cadre doit (i) permettre une amélioration de l'utilisation de l'infrastructure et (ii) générer des recettes permettant de compenser les pénalités découlant de la modification ou la résiliation des accords-cadres concurrents.

Néanmoins, l'article 10 § 5 du règlement d'exécution prévoit qu'il est possible de déroger à cette procédure et d'appliquer à tous les sillons concurrents les règles « *communes* » de répartition des capacités de l'article 39 de la directive 2012/34/UE, renvoyant aux critères fixés aux articles 47 (saturation de l'infrastructure) et 49 (infrastructure spécialisée) si le premier cycle de coordination prévu à l'article 46 n'a pas permis de résoudre le conflit.

SNCF Réseau a fait le choix de déroger à ces règles et applique le droit commun relatif à la coordination et à la saturation, quelle que soit l'origine de la demande¹¹.

Question 13

Quelles sont, selon vous, les modalités appropriées de mise en œuvre du processus de coordination en cas de demandes de sillons concurrentes ?

Question 14

Dans quelles circonstances particulières la mise en œuvre des dérogations prévues par le règlement d'exécution vous paraîtrait-elle justifiée ?

¹⁰ Le règlement précise à son considérant 11 que « *des conflits peuvent survenir entre des demandes de nouveaux accords-cadres et des accords-cadres déjà en vigueur [ndlr : article 9], ou entre sillons demandés au titre d'un accord-cadre et sillons demandés en dehors d'un tel accord dans le cadre de la programmation annuelle [ndlr : article 10]. En pareils cas, le gestionnaire de l'infrastructure devrait mener une coordination entre les parties en les invitant à modifier leurs demandes en vue de les concilier. Cette conciliation peut notamment donner lieu à une modification de la répartition des plages horaires ou de l'itinéraire. L'article 46 de la directive 2012/34/UE établit une procédure destinée à résoudre les conflits entre demandes de sillons et devrait aussi servir de modèle aux accords-cadres.* »

¹¹ DRR page 94 : « *Conformément à l'article 21-1 du décret n° 2003-194, lorsqu'il est confronté à des demandes concurrentes auxquelles il n'a pu répondre dans les tolérances définies au point 4.2.2.4 ci-avant, SNCF Réseau s'efforce, par la coordination des demandes, d'assurer la meilleure adéquation possible entre celles-ci. La procédure décrite ci-après s'applique pour toute demande de capacité, y compris lorsqu'une ou plusieurs des demandes concurrentes s'appuient sur une capacité d'infrastructure contractualisée par accord-cadre. À cet égard, SNCF Réseau fait usage de la dérogation prévue à l'article 10.5 du règlement (UE) n°2016/545.* »

Question 15

Quel regard portez-vous sur le choix de SNCF Réseau d'appliquer le droit commun relatif à la coordination et à la saturation, quelle que soit l'origine de la demande ?

4.4. Les accords-cadres peuvent faire l'objet d'ajustements pour favoriser une souplesse dans leur mise en œuvre et ne pas obérer une utilisation optimale de l'infrastructure

Les accords-cadres engagent les gestionnaires d'infrastructure sur la mise à disposition de capacités et les candidats sur l'utilisation de cette capacité aux conditions financières applicables.

Sur le fondement de cet engagement réciproque, le cadre juridique prévoit la possibilité d'intégrer un système de pénalités financières aux accords-cadres. L'article 20 du décret n° 2003-194 transposant l'article 42 de la directive 2012/34/UE dispose que l'accord-cadre « peut prévoir des indemnités en cas de modification ou de résiliation anticipée du contrat pour non-respect des engagements ». L'article 13 du règlement d'exécution apporte certaines précisions sur les modalités de mise en œuvre de ces pénalités, notamment afin d'en encadrer le montant.

L'article 11 du règlement d'exécution prévoit par ailleurs la possibilité d'ajustement des accords-cadres en cours d'exécution, à l'initiative du gestionnaire d'infrastructure et/ou du candidat pour en modifier les termes, si nécessaire. Ce même article dispose également que le gestionnaire de l'infrastructure doit procéder à un examen régulier de la capacité cadre prévue dans un accord-cadre.

Question 16

Concernant les indemnités prévues par un système de pénalités en cas de modification ou de résiliation unilatérale de l'accord-cadre, quelles sont les modalités de détermination de ces indemnités qui vous paraîtraient souhaitables ?

Question 17

Concernant les pénalités en cas de non-respect des engagements réciproques de l'accord-cadre, l'application d'une franchise vous paraîtrait-elle souhaitable ?

Oui	
Non	

Pourquoi ? et si oui, quelle métrique de fixation de la franchise vous semble-t-elle souhaitable ?

Question 18

Considérez-vous que les pénalités respectivement prévues en cas de non-exécution, modification ou résiliation de l'accord-cadre telles qu'elles figurent dans le modèle d'accord-cadre annexé au DRR 2024 sont, pour chacune de ces causes...

Cause	Trop faibles	Justement dimensionnés	Trop fortes
Non-exécution			
Modification			
Résiliation			

Pourquoi ?

Question 19

Quelles souplesses dans les modalités d'exécution des accords-cadres devraient, selon, vous être mises en œuvre pour favoriser une utilisation effective et optimale de l'infrastructure et ne pas créer de rigidités excessives pour les parties à l'accord et les autres services de transport ferroviaire ?

5. L'AUTORITÉ DE RÉGULATION DES TRANSPORTS JOUE UN RÔLE DANS LE CONTRÔLE DES ACCORDS-CADRES

Il résulte de la lecture combinée des articles L. 2122-6, L. 2122-7 et L. 2133-3 du code des transports que l'Autorité émet, à la demande des parties, un avis simple sur les accords-cadres conclus entre le gestionnaire d'infrastructure et les entreprises ferroviaires¹².

Par ailleurs, au titre de l'article L. 1263-2 du code des transports, l'Autorité est compétente en matière de règlement de différends tenant :

- d'une part, à la conclusion d'accords-cadres : l'Autorité est compétente pour traiter des RDD tenant « *au contenu du document de référence du réseau* », « *à la procédure de répartition des capacités d'infrastructures ferroviaires* » et « *à l'exercice du droit d'accès au réseau* ». Elle pourrait donc être saisie par un candidat qui (i) souhaiterait conclure un accord-cadre avec le GI et se prévaudrait d'un traitement inéquitable et discriminatoire tenant à l'application du DRR ou à la procédure de répartition des capacités, ou (ii) qui se prévaudrait d'un traitement inéquitable et discriminatoire quant à l'application du DRR ou à la procédure de répartition des capacités tenant à la conclusion d'un accord-cadre par un autre candidat ;
- d'autre part, à l'exécution d'accords-cadres : l'Autorité est compétente en matière de RDD tenant « *à l'exécution des accords-cadres mentionnés aux articles L. 2122-6 et L. 2122-7 ainsi que des contrats d'utilisation de l'infrastructure* ».

Par ailleurs, en vertu du 4° de l'article L. 1264-7 4° du code des transports, l'Autorité peut être saisie ou s'autosaisir d'un recours concernant « *le manquement d'un gestionnaire d'infrastructure, d'un exploitant d'installation de service, d'une entreprise ferroviaire, [...] aux obligations lui incombant au titre de l'accès au réseau ou aux installations de service ou de leur utilisation, notamment en cas de méconnaissance [...] d'une décision prise par elle en application des articles L. 2133-3 [...]* ». À cet égard, l'Autorité pourrait donc être saisie d'une procédure en manquement en cas de non-respect, par une partie à un accord-cadre, des règles ou injonctions posées par l'Autorité en matière d'accès au réseau. De manière générale, l'Autorité pourrait se saisir ou être saisie d'un manquement résultant de la signature ou de l'exécution d'un accord-cadre qui compromettrait l'accès au réseau des autres entreprises ferroviaires.

Question 20

Selon vous, l'ART devrait-elle être systématiquement informée, en amont, de l'intention des candidats ou des gestionnaires d'infrastructure de conclure un accord-cadre ?

Oui	
Non	

Pourquoi ?

¹² Elle émet également un avis conforme sur les accords-cadres conclus entre le gestionnaire d'infrastructure et les entreprises ferroviaires qui exploitent des services avant le 1er janvier 2010 « sur la base des caractéristiques des capacités à condition que ces entreprises justifient d'investissements spéciaux ou des contrats commerciaux avant cette date ».

Question 21

Les textes prévoient que l'ART peut être saisie pour avis simple lors de la conclusion d'un accord-cadre. Devrait-elle, selon vous, être systématiquement saisie lors de la conclusion d'un accord-cadre ? Dans ce cas, pensez-vous que l'ART devrait disposer de la compétence d'émettre un avis conforme plutôt qu'un avis simple ?

Oui	
Non	

Pourquoi ?

6. DIVERS

Question 22

Le gestionnaire d'infrastructure devrait-il, selon vous, procéder à un appel à manifestation d'intérêt pour la conclusion d'accords-cadres ?

Oui	
Non	

Pourquoi et si oui, selon quelles modalités et quelle périodicité :

Consultation publique ponctuelle	
Période récurrente fixe durant l'année pendant laquelle les candidats peuvent déposer une demande	
Autre (précisez)	

Et, le cas échéant, selon quelle fréquence :

Annuelle	
Autre (précisez)	

Question 23

Selon vous, de quelle manière le gestionnaire d'infrastructure devrait-il informer les candidats potentiels de projets d'accords-cadres qu'il compte conclure avec d'autres candidats ?

Consultation publique	
Autre (précisez)	

A quel moment cette information devrait-elle intervenir ?

Question 24

Le cas échéant, envisagez-vous de conclure un accord-cadre prochainement en France ?

Oui	
Non	

Si oui, quels seraient les services concernés, la durée envisagée pour cet accord-cadre et les motivations avancées à cet égard ?

Parmi les caractéristiques de l'accord-cadre envisagé, lesquelles seraient pour vous les plus importantes ? Pourraient-elles être de nature à conditionner la réalisation des services concernés ? Si oui, pourquoi ?

Question 25

Selon vous, est-il opportun que les accords-cadres contiennent une clause les invalidant automatiquement dès lors que les capacités afférentes n'ont pas été utilisées pendant une certaine période ?

Oui	
Non	

Si oui, quelle devrait être la durée de cette période

1 an	
2 ans	
Autre (précisez)	

Question 26

Le cas échéant, en tant qu'entreprise ferroviaire exploitant des services ferroviaires en France, quel retour d'expérience retirez-vous des accords-cadres que vous avez conclus avec SNCF Réseau ?

Question 27

Avez-vous d'autres commentaires dont vous souhaiteriez faire part à l'Autorité sur le sujet des accords-cadres ?
