

ACCORDS-CADRES

Synthèse de la consultation publique

Octobre 2012

1. Introduction

L'accord-cadre constitue un engagement contractuel réciproque relatif à une capacité d'infrastructure :

- que l'entreprise ferroviaire ou le candidat autorisé s'engage à commander
- et que le gestionnaire d'infrastructure s'engage à offrir.

pour une durée dépassant l'horaire de service.

Ce type d'accord est régi par le code des transports et le décret 2003-194, transposant l'article 17 de la directive 2001/14/CE.

L'Autorité autorise l'entrée en vigueur des accords-cadres passés par les entreprises ferroviaires qui exploitent des services avant le 1er janvier 2010. A la demande des parties, elle émet également un avis sur les accords-cadres passés entre tout demandeur de sillons et le gestionnaire d'infrastructure.

Au-delà des dispositions réglementaires rappelées ci-dessus, il est apparu nécessaire à l'Autorité de lancer une consultation publique afin de l'éclairer sur certains sujets qui seront au cœur des avis qu'elle aura à rendre sur les accords-cadres : utilité des accords-cadres, définition et attribution des capacités, durée, volet tarifaire, confidentialité et dispositions contractuelles.

La consultation publique a été ouverte le 17 avril 2012.

Sur les 128 destinataires de la consultation publique, 41 ont répondu, soit un taux de réponse total de 32%. La liste des contributeurs est précisée en annexe au présent document.

L'Autorité estime que l'ensemble de ses réponses offre une bonne représentation des points de vue de chacune des catégories d'acteurs consultés (entreprises ferroviaires fret, voyageurs, autorités organisatrices, régulateurs, autres). Seuls les opérateurs de transport combiné ont relativement moins participé à la consultation publique.

2. Résumé des principaux enseignements tirés de la consultation publique

Il apparaît que plusieurs bénéfices sont à attendre d'une contractualisation pluriannuelle de capacité d'infrastructure :

- pour le demandeur de sillons, il s'agit avant tout de sécuriser les capacités liées aux plans de transport et, en diminuant les risques, de faciliter les investissements et le développement des trafics ;
- pour le gestionnaire d'infrastructure, cet outil permet une connaissance anticipée des besoins de circulations utile à la planification horaire ; il offre ainsi une prévisibilité bénéfique pour améliorer la gestion du réseau, par exemple au travers d'une programmation plus éclairée des travaux de maintenance ou des investissements de modernisation et de développement des capacités.

Ainsi que l'ont souligné la plupart des acteurs, les accords-cadres ne constituent néanmoins qu'une réponse ponctuelle et de portée insuffisante pour résoudre l'intégralité des difficultés actuelles en matière de gestion des capacités (qualité et précarité des sillons, délais d'attribution des sillons, stabilité des horaires, modernisation des systèmes d'information, etc.). Pour rappel, dans ses avis n°2011-002 et 2012-005 relatifs aux documents de référence du réseau pour les horaires de service 2012 et 2013, l'Autorité a formulé plusieurs recommandations sur ces questions, en appelant le gestionnaire d'infrastructure à apporter des réponses appropriées et rapides.

La consultation publique a permis de confirmer les enjeux suivants :

- un besoin de souplesse contractuelle, pour prendre en compte la diversité des trafics et des segments de marché, par exemple en termes de tolérances horaires dans la définition des engagements de capacités, de durée du contrat et de clauses de sortie ;
- l'obligation de ne pas faire obstacle par la conclusion d'accords-cadres à l'accès des autres demandeurs de capacité, et, à cet effet, la nécessité, le cas échéant, de prévoir un plafonnement des capacités ouvertes à des contractualisations pluriannuelles ;
- une clarification attendue de la part de RFF, dans le document de référence du réseau, des modalités de coordination des demandes de sillons faisant l'objet d'un accord-cadre avec les autres demandes de sillons ;
- la prévisibilité tarifaire, qui, si elle n'est pas assurée, peut être un frein à la conclusion de tels accords ;
- la demande d'assortir ce type d'accord d'engagements contractuels incitatifs et proportionnés.

Ces enjeux sont globalement partagés par les acteurs même si ceux-ci peuvent diverger sur le choix des dispositions à mettre en œuvre.

Concernant la portée des engagements de capacité, les sillons commandés dans le cadre d'un accord-cadre paraissent bénéficier d'un avantage intrinsèque. Ainsi les besoins décrits dans l'accord sont théoriquement pris en compte par les horairistes lors de l'élaboration de la trame horaire. Cette situation n'est cependant pas si différente du dialogue que le gestionnaire d'infrastructure développe déjà avec la plupart des acteurs en phase de planification horaire. L'accord-cadre constitue, par son caractère contractuel, une formalisation à l'amont des besoins qui est engageante, aussi bien pour le demandeur de capacités que pour RFF. Il s'agit là d'une voie intéressante, pour les acteurs déjà en place comme pour les nouveaux entrants.

Pour autant, il est rappelé que la réglementation interdit la préemption de capacités. Les conflits éventuels entre plusieurs demandes doivent être instruits par RFF au travers d'un processus de coordination des demandes.

Enfin, RFF a fait le choix de ne pas accompagner les accords-cadres de mesures tarifaires spécifiques et d'appliquer le barème et les modalités de tarification en vigueur pour chaque horaire de service relevant de la durée de l'accord-cadre. L'Autorité en prend acte mais réaffirme néanmoins que la prévisibilité, notamment tarifaire, est un élément important pour faciliter le développement de l'activité des entreprises ferroviaires.

3. Analyse détaillée des réponses

Thème 1 – L'utilité des accords-cadres

1. Pensez-vous que la signature d'accords-cadres soit favorable au développement du système ferroviaire ?

2. Si oui, précisez pour quelles raisons.

3. Si non, précisez pour quels motifs. Expliquez en particulier quels risques vous identifiez dans ce type de contrat.

4. Pensez-vous qu'un accord-cadre serait bénéfique à votre activité ?

Une très large majorité des acteurs exprime un intérêt pour les accords-cadres qu'ils jugent potentiellement bénéfiques pour leur activité.

Ils considèrent cependant cette possibilité de contractualisation comme un moyen ponctuel mais de portée insuffisante pour résoudre l'intégralité de leurs préoccupations en matière de capacités (qualité des sillons, précarité des sillons, respect des délais, stabilité des horaires, modernisation des systèmes d'information, etc.).

Les répondants sont globalement convergents sur les avantages directs qu'auraient les accords-cadres pour un demandeur de capacité, à savoir que ceux-ci :

- favorisent le développement de l'activité, par une sécurisation des capacités liées aux plans de transports.
- diminuent les risques pris au regard des lourds investissements à réaliser, notamment en termes de matériel roulant, et peuvent ainsi en faciliter le financement.

Les répondants listent également d'autres avantages, permettant au gestionnaire de l'infrastructure d'améliorer sa gestion du réseau :

- par une meilleure planification des travaux (notamment en faisant primer les besoins commerciaux sur les capacités consacrées à la maintenance) ;
- par une connaissance plus anticipée des besoins de circulations ;
- ainsi que par une meilleure planification des investissements de modernisation et des besoins de maintenance en fonction des capacités futures à offrir.

Certains acteurs présentent les accords-cadres comme un moyen de progresser dans leur dialogue amont avec le gestionnaire de l'infrastructure et de formaliser ainsi les acquis des travaux de planification des capacités en réponse à leurs demandes. Ils rejoignent ainsi un des points de vue de RFF qui considère que l'accord-cadre peut aussi être l'un des livrables de la concertation en phase amont.

Dans leurs réponses, plusieurs acteurs indiquent espérer que les accords-cadres favoriseront la prévisibilité des péages.

Les gestionnaires d'infrastructure considèrent également que les accords-cadres sont un moyen de consolider leurs relations commerciales avec leurs clients.

Deux risques principaux sont mentionnés par les acteurs dans leurs réponses.

Certains craignent ainsi un cadre trop rigide imposé aux circulations. Selon eux, les accords-cadres peuvent être peu ou mal adaptés à la volatilité des circulations. Cette inquiétude revient principalement chez les acteurs fret, mais également auprès de plusieurs entreprises ferroviaires voyageurs qui souhaitent que le système conserve une certaine souplesse. Sur

ce point, la solution la plus souvent citée est que les accords-cadres prévoient des clauses de sorties, notamment en cas de pertes de contrats ou d'évolution importante de la demande.

Le second risque rappelé par de nombreuses réponses concerne l'obligation de ne pas faire obstacle à l'accès des autres demandeurs de capacité.

D'autres acteurs (notamment les régions) s'interrogent sur la fiabilité des accords-cadres dans une période où les horaires ne sont pas véritablement stabilisés (cadencement, travaux).

5. Envisagez-vous de signer prochainement un accord-cadre pour votre entreprise ? Dans ce cas veuillez également indiquer pour quels trafics, à quelle date et pour quelle durée vous pourriez souhaiter passer un accord-cadre avec RFF.

Plusieurs acteurs envisagent de signer des accords-cadres, dans un terme proche ou plus lointain, mais conditionnent leur engagement à la prise en compte de leurs exigences et notamment à l'insertion de clauses permettant une révision des engagements en cas de forte variation de l'activité : les acteurs fret insistent sur la durée de l'accord, les acteurs voyageurs sur l'équilibre des engagements et les acteurs internationaux sur la prise en compte de cette dimension.

Concrètement, certains acteurs indiquent envisager de conclure des accords-cadres sur un périmètre restreint, afin de tester le principe sur quelques lignes.

Les régions ayant choisi de s'exprimer indiquent ne pas être dans une perspective de passation à court terme de ce type d'accord avec RFF.

Thème 2 – La capacité d'infrastructure réservée par accords-cadres

6. La réglementation prévoit qu'un accord-cadre « ne définit pas les sillons de manière détaillée ». 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 ?

Les répondants sont d'accord pour demander un degré relativement élevé de précisions sur la définition des capacités d'infrastructure objets d'un accord-cadre. A cet égard, la formulation de l'annexe 1 dans le projet d'accord-cadre type semble être considérée comme un minimum, que certains répondants proposent de compléter.

Pour ce qui est des tolérances horaires, les valeurs exprimées sont variées. Elles témoignent cependant généralement d'une volonté de précision horaire la plus forte possible et d'un lien nécessaire avec les besoins des clients finaux ainsi qu'avec les contraintes économiques de production du service (roulement,...).

7. L'objectif d'un accord-cadre est de répondre aux besoins commerciaux du candidat en réservant une capacité sur une portion du réseau pour garantir la satisfaction de ses besoins sur plusieurs horaires de service. Néanmoins, la réglementation dispose que l'accord-cadre ne doit pas faire obstacle à l'utilisation de l'infrastructure par d'autres candidats. Pensez-vous que les capacités d'infrastructure faisant l'objet d'un accord-cadre devraient être plafonnées ? Selon quelles modalités ?

8. Pensez-vous nécessaire de distinguer des modalités de plafonnement selon que les lignes sont plus ou moins chargées ?

Les répondants sont globalement favorables au principe de plafonnement dans l'objectif de permettre à chaque acteur d'exercer son activité, y compris ceux qui n'opteraient pas pour la signature d'accords-cadres. Les propositions concrètes émises en termes de modalités de plafonnement sont cependant variées et aucune option ne semble se dégager par rapport aux autres.

Les modalités proposées s'axent pour certaines autour du type de trafic concerné, pour d'autres autour du niveau de charge ou de saturation des lignes considérées, et pour d'autres encore sur l'historique des circulations déjà observées :

- plafonnement adapté à chaque segment de marché, où les trains spécifiques au segment de marché concerné seraient privilégiés (ex : sillons rapides privilégiés sur les LGV, sauf sur certaines portions utilisés par des services TER) ;
- plafonnement selon la fréquentation des lignes ;
- plafonnement s'inspirant du modèle allemand (75% sur la ligne) ;
- double plafonnement (par type de service et par opérateur) ;
- plafonnement pour les services organisés librement ;
- plafonnement établi pour chaque opérateur, à partir de ses circulations historiquement constatées, modulé d'un certain pourcentage.

En outre, certains acteurs considèrent qu'il faudrait préalablement établir des critères objectifs permettant de déterminer les lignes saturées.

9. Quels sont les moyens qui, selon vous, doivent permettre de prévenir le risque de surréservation de capacité ?

Les répondants sont très critiques sur ce point, en particulier vis-à-vis de RFF. Les accords-cadres ne sont pas perçus comme une solution efficace à ce problème. Un certain nombre de propositions, en-dehors des accords-cadres, ont été formulées par les répondants, que l'Autorité intégrera dans sa réflexion plus générale sur l'optimisation du système ferroviaire.

Thème 3 – L'articulation avec l'attribution des capacités d'infrastructure

10. Comment voyez-vous les complémentarités et les spécificités des accords-cadres par rapport aux autres contrats (contrat d'utilisation de l'infrastructure d'une part, accord de qualité des sillons, optionnel, d'autre part) ? Quelle articulation devrait-il y avoir entre ces contrats ?

Les réponses des acteurs sont parfois peu claires et semblent globalement traduire une certaine difficulté à appréhender le sujet. Il en ressort néanmoins une compréhension générale par les acteurs de la complémentarité entre les différents contrats (utilisation de l'infrastructure, accord-cadre, accord de qualité sillon, etc.) tant en termes d'objectifs que de temporalités d'application.

Plusieurs acteurs mentionnent un enjeu de cohérence entre ces différents dispositifs contractuels, voire un risque d'empilement contractuel.

Les imprécisions des réponses sur l'articulation entre les différents types de contrats semblent provenir :

- des interrogations des répondants quant au degré de précisions des accords-cadres ;

- du fait que les engagements des accords-cadres peuvent recouvrir en tout ou partie les accords qualité.

11. Pour vous, à quel stade du processus de répartition des capacités RFF doit-il prendre en compte les engagements pris dans le cadre des accords-cadres ? Par exemple, comment RFF doit-il gérer les conflits qui peuvent exister entre les engagements issus des accords-cadres et des demandes concurrentes faites dans le cadre de l'horaire de service annuel ?

Les acteurs expriment des opinions trop différentes les unes des autres pour qu'un point de vue majoritaire puisse être dégagé. Ils ne sont globalement pas opposés au principe d'une priorisation de sillons sur d'autres. Cependant les contributions écrites recouvrent des modalités pratiques assez fondamentalement différentes.

Pour certains, les accords-cadres ont une valeur d'engagement justifiant un traitement prioritaire des capacités demandées en cas de conflit. Pour d'autres, les demandes de sillons issues des accords-cadres n'ont pas à être considérées comme supérieures aux demandes classiques, la connaissance très en amont de l'existence des accords-cadres étant un moyen jugé suffisant pour faciliter, lors de la planification horaire, les concertations entre acteurs et articuler les demandes entre elles. Certains répondants pensent que des règles de priorisation peuvent être établies à la construction du graphique, tandis que d'autres pensent qu'elles doivent intervenir en phase de coordination des demandes. Tous attendent de RFF qu'il clarifie les règles de priorité.

Par ailleurs, plusieurs acteurs insistent sur la possibilité pour le gestionnaire d'infrastructure d'adapter les fenêtres ou plages travaux de sorte à respecter les engagements des accords-cadres en privilégiant les capacités commerciales.

Thème 4 – La durée des accords-cadres

12. Selon vous, quelle est la durée optimale pour les accords-cadres ?

13. De ce point de vue, doit-il y avoir une distinction entre le transport de passagers et le transport fret ?

14. Quels types d'investissements justifieraient une durée supérieure à cinq ans ?

La durée de base d'un accord-cadre est fixée à cinq ans par la législation¹, qui prévoit sa modulation à la hausse ou à la baisse après justification. Si ce principe de modulation convient à l'ensemble des acteurs, la période normale de cinq ans suscite de nombreux commentaires. Ainsi, les entreprises ferroviaires insistent sur la nécessaire cohérence à trouver entre la durée des accords-cadres et les contraintes propres à chaque activité ou les risques pris en termes d'investissement. Les régions pointent davantage le lien entre la durée d'un accord éventuel et les périodes de stabilité des horaires.

Pour le trafic fret, les réponses sont diverses mais une durée de l'ordre de trois ans semble pouvoir satisfaire l'ensemble des acteurs (à une exception près). En effet une telle durée correspond généralement à celle des contrats commerciaux. Les acteurs fret souhaitent également une certaine souplesse dans leurs relations avec RFF (clause de sortie en cas de perte de marché², volatilité de l'activité économique se traduisant par une fluctuation des volumes transportés et donc des capacités réservées, etc.).

¹ Article 20 du décret 2003-194 ; Article 17 paragraphe 5 de la Directive 2001/14/CE

² A cet égard, la rédaction des articles 11-1 et 12 ne semblent pas satisfaire les acteurs.

Pour le trafic voyageur, la durée généralement proposée est de cinq ans. Pour les régions, la durée optimale est à lier aux grandes phases de modification des horaires du réseau national.

RFF souligne également que la durée de ses engagements devra prendre en compte des contraintes propres à l'infrastructure, telles que la création de lignes nouvelles et la refonte complète du graphique (horizon 2017).

Enfin, il est proposé de pouvoir reconduire ou prolonger les accords-cadres, en particulier dans le cas où la conclusion de ceux-ci est liée à d'importants investissements, que ce soit de matériel roulant ou d'infrastructures.

Thème 5 – Le volet tarifaire des accords-cadres

15. Un accord-cadre doit-il être accompagné de mesures tarifaires spécifiques ? Si oui, veuillez préciser lesquelles.

16. Une modulation des péages liée à la conclusion d'un accord-cadre vous semblerait-elle justifiée ? Si oui, expliquez si vous seriez davantage favorable à un système de ristourne ou de surcoût des redevances ?

Les répondants sont majoritairement favorables à l'existence d'un volet tarifaire et a minima d'incitations contractuelles.

Pour ce qui est de la visibilité sur le niveau des péages pendant la période couverte par l'accord-cadre, les répondants ont globalement conscience que les tarifs seront ceux applicables dans le cadre des DRR successifs. Néanmoins, ils proposent que l'accord-cadre fixe un niveau de péage au-delà duquel un réajustement des volumes concernés par l'accord-cadre serait négocié.

Certains répondants rappellent d'ailleurs qu'au-delà de 2015, le maintien d'une subvention de l'Etat sur les sillons fret est incertain.

Enfin, certains proposent un système de pénalité où l'anticipation de l'annulation éventuelle par les demandeurs de capacité serait moins pénalisée qu'une annulation de dernière minute.

Thème 6 – La confidentialité des accords-cadres

17. Un accord-cadre devrait contenir des informations telles que l'objet des trafics concernés (dont origines-destinations), les volumes, les matériels utilisés, le régime et les positionnements horaires (avec tolérance) et les conditions d'indemnisation. Quelles informations relèvent selon vous du secret des affaires ?

18. A contrario, quelles informations devraient être publiées ? Selon quelles modalités ces informations devraient-elles être portées à la connaissance du secteur ?

Une large majorité des répondants s'accorde pour qu'en période de négociations, la confidentialité soit strictement respectée.

Les répondants ont en revanche des opinions divergentes sur le degré de confidentialité à préserver une fois l'accord conclu.

Les régions soulignent que les informations concernant les services conventionnés ne sont pas confidentielles, sauf rares exceptions.

Une majorité des répondants opérants sur les trafics non conventionnés considère que les informations sur ces contrats relèvent par principe du secret des affaires. Certains nouveaux entrants nuancent cependant cette position, en considérant d'une part que la sensibilité des informations est souvent discutable, ou tout du moins temporaire, et qu'à l'inverse le principe de transparence, d'égalité de traitement et de non-discrimination peut militer pour la révélation du contenu des contrats après leur signature ou après le début des services considérés.

Certains mentionnent également le besoin d'assurer une information transparente sur la capacité des lignes et le pourcentage de capacité accessible en accords-cadres.

Les régulateurs étrangers rapportent de leur propre expérience que la détermination des informations à rendre publique fait l'objet d'âpres négociations, les différentes parties étant assez récalcitrantes à révéler l'existence et le contenu des accords-cadres signés. L'ORR³ témoigne que les acteurs concluant des accords-cadres souhaitent une confidentialité importante et que la levée de cette confidentialité a été une de ses préoccupations.

Thème 7 – Le projet d'accord-cadre type élaboré par RFF

19. Comment évaluez-vous l'équilibre général de ce projet d'accord-cadre type ?

20. Comment jugez-vous le niveau de réciprocité des engagements ?

21. Que pensez-vous de l'article 9 sur la commande des sillons et la tarification applicable ?

22. Que pensez-vous des clauses de modification de l'accord exposées à l'article 11 ?

Les répondants critiquent le projet d'accord-cadre type de manière unanime. Globalement, celui-ci est jugé déséquilibré et trop imprécis.

L'article 9 fait l'objet de critiques particulièrement vives chez les acteurs fret. Sa rédaction actuelle neutraliserait certains dispositifs annuels.

Les clauses de sorties ne sont pas jugées satisfaisantes en l'état et considérées comme trop favorables à RFF. Par ailleurs les acteurs déplorent que le niveau d'indemnisation ne soit pas distingué selon qu'il s'agisse du demandeur ou du gestionnaire d'infrastructure et que celui-ci ne soit pas fonction du préjudice subi.

Les acteurs internationaux demandent la prise en compte de leurs spécificité : ajout de clauses spécifiques sur l'évolution des trafics sur les autres réseaux ; élargissement de la négociation pour intégrer les autres gestionnaires d'infrastructure concernés.

³ ORR : Office of Rail Regulation (UK)

4. Annexe 1 : participation à la consultation publique selon la catégorie d'acteurs

Catégories d'acteurs	Nombre d'acteurs	Nombre de réponses	Taux de réponse	Part % du total (acteurs)	Part % du total (réponses)
EF fret étrangères	7	3	43%	5%	7%
EF fret françaises	14	5	36%	11%	12%
<i>sous total EF fret</i>	21	8	38%	16%	20%
OTC étrangers	21	2	10%	16%	5%
OTC français	19	3	16%	15%	7%
<i>sous total Opérateurs de Transport Combiné</i>	40	5	13%	31%	12%
EF voyageurs étrangères	6	4	67%	5%	10%
EF voyageurs françaises	2	2	100%	2%	5%
<i>sous total EF voyageurs</i>	8	6	75%	6%	15%
Régions et STIF	21	7	33%	16%	17%
<i>sous total Régions et STIF</i>	21	7	33%	16%	17%
GI étrangers	9	4	44%	7%	10%
GI français	2	1	50%	2%	2%
<i>sous total Gestionnaires d'infrastructure</i>	11	5	45%	9%	12%
Régulateurs	17	6	35%	13%	15%
<i>sous total Régulateurs</i>	17	6	35%	13%	15%
Autres étrangers	3	0	0%	2%	0%
Autres français	7	4	57%	5%	10%
<i>sous total Autres</i>	10	4	40%	8%	10%
TOTAL	128	41	32%	100%	100%

5. Annexe 2 : liste des contributeurs à la consultation publique

Entreprises ferroviaires de fret	CFL cargo EU Comsa rail transport DB Schenker rail Deutschland AG ECR (Euro cargo rail) Eurailco (Veolia Transdev) Europorte SNCF Fret VFLI
Opérateurs de transport combiné	Cemat Lorry rail FroidCombi Novatrans TAB / T3M
Entreprises ferroviaires de voyageurs	Eurostar international limited RENFE SNCB SNCF voyages Thalys Thello
Régions et STIF	Alsace Bourgogne Languedoc-Roussillon Midi-Pyrénées Nord-Pas-de-Calais Provence-Alpes-Côte d'Azur STIF
Gestionnaires d'infrastructure	ADIF (Espagne) DB Netz AG (Allemagne) Infrabel (Belgique) RFI (Italie) RFF
Régulateurs	BNetzA (Bundesnetzagentur- Allemagne)) Commission d'arbitrage dans le domaine des chemins de fer (Suisse) NMa (Pays-Bas) NTA (National transport authority - Hongrie) ORR (Angleterre) Public utilities commission (Lettonie)
Autres	AFRA DGITM FNAUT UTP