

RAPPORT

**Les accords-cadres pour
le système ferroviaire
français (2023)**

> Novembre 2023

INTRODUCTION

01

Les accords-cadres doivent permettre de fournir de la visibilité et de la prévisibilité pour l'accès au réseau ferroviaire

Le cadre juridique applicable aux accords-cadres

Les accords-cadres constituent un outil pertinent pour renforcer la visibilité de l'allocation pluriannuelle des capacités

En France, malgré l'intérêt qu'ils suscitent pour les nouveaux entrants sur le marché des services domestiques de transport ferroviaire de voyageurs, les accords-cadres ont principalement été mis en œuvre pour les services de fret

02

Les accords-cadres présentent un intérêt pour le développement des services ferroviaires

Du point de vue de la théorie économique, les accords-cadres s'analysent comme un dispositif facilitant l'entrée sur le marché des opérateurs

Les accords-cadres favorisent la concurrence sur le marché des services de transport et une utilisation accrue de l'infrastructure ferroviaire

Bien que le dispositif d'accords-cadres ne soit pas communément déployé au sein de l'Union, la plupart des grands États européens l'ayant adopté en font un large usage

L'Italie fait un usage massif du dispositif des accords-cadres pour l'ensemble des services de transport ferroviaire

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

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

En Allemagne, un dispositif d'accords-cadres prévu jusqu'à l'horaire de service 2023 a été suspendu pour 2024 en raison des travaux sur le réseau ferré et devrait être réinstallé à partir de 2026

03

La consultation publique menée par l'Autorité sur les accords-cadres confirme leur pertinence

La consultation publique a suscité un intérêt marqué de l'ensemble des parties prenantes, qui se montrent, dans l'ensemble, plutôt favorables à la mise en place d'accords-cadres

Les répondants considèrent majoritairement les accords-cadres comme un moyen de favoriser l'arrivée de nouveaux opérateurs sur le marché et d'optimiser l'utilisation de l'infrastructure, sous réserve d'un calibrage adapté

Un équilibre entre engagement et flexibilité doit être recherché lors de la conclusion des accords-cadres selon les répondants

Le rôle de l'ART est jugé important en tant qu'observateur du bon fonctionnement concurrentiel à chaque étape du dispositif

05

05

07

08

09

09

11

11

12

13

14

15

16

17

18

19

21

Introduction

Les accords-cadres de capacité ont été jusqu'à présent peu utilisés en France et limités aux services de transport ferroviaire de fret. Toutefois, dans le contexte particulier de l'ouverture à la concurrence des services domestiques de transport ferroviaire de voyageurs et des ambitions de développement des services de transport ferroviaire de marchandises présentées par la *Stratégie nationale pour le fret ferroviaire* publiée en septembre 2021 et la loi « climat et résilience »¹, la question de l'intérêt et des modalités de mise en œuvre des accords-cadres pour le système ferroviaire français se pose désormais avec une plus grande acuité, du point de vue des opérateurs ferroviaires nouveaux entrants, au regard des pratiques observées dans d'autres pays européens et des enseignements qu'il est possible d'en tirer.

À l'inverse, plusieurs pays européens ont eu recours aux accords-cadres dans la construction de leur dispositif d'allocation des capacités sur plusieurs années, au-delà d'un service annuel, lorsque différents opérateurs exploitent des services de transport ferroviaire dans le cadre d'une concurrence sur le marché ou pour le marché, notamment afin d'assurer plus de prévisibilité aux opérateurs ferroviaires. En Espagne, par exemple, le gestionnaire de l'infrastructure (ADIF) a mobilisé le dispositif d'accords-cadres comme une modalité d'introduction et de développement de la concurrence sur les services librement organisés de transport ferroviaire de voyageurs à grande vitesse, visant à une utilisation plus intensive du réseau ferroviaire à grande vitesse et la production rapide des bénéfices de la concurrence sur le marché (accroissement de l'offre et réduction des prix).

Dans ce contexte, l'Autorité de régulation des transports a souhaité consulter les parties prenantes du système ferroviaire sur ce dispositif, afin d'éclairer (i) l'intérêt d'un recours accru aux accords-cadres au niveau national 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 gestionnaires d'infrastructure supportant des investissements importants pour accéder ou permettre l'accès au réseau et, de l'autre, la nécessité d'assurer une utilisation effective et optimale ainsi qu'un accès transparent, équitable et non discriminatoire au réseau pour l'ensemble des opérateurs.

La présente étude propose une synthèse des enseignements des expériences étrangères et de la consultation publique qui a été conduite par l'Autorité du 14 février au 31 mars 2023.

¹ L'article 131 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets fixe un objectif de doublement de la part modale du fret ferroviaire d'ici 2030.

Méthode

Les travaux d'élaboration du présent rapport ont été conduits de janvier 2023 à septembre 2023. Ils ont mobilisé une équipe projet pluridisciplinaire réunissant différentes expertises présentes au sein des services de l'Autorité (expertises économique, financière, technique, opérationnelle et juridique).

Les travaux ont été structurés en trois étapes :

- une première étape a consisté à conduire une analyse préalable des accords-cadres en étudiant la doctrine économique sur les accords de ce type, le cadre juridique et réglementaire ainsi que l'usage des accords-cadres à l'étranger ;
- une deuxième étape a consisté à organiser une consultation publique du secteur, entre le 14 février et le 31 mars 2023 pour recueillir ses attentes sur le sujet ;
- une troisième étape a consisté à échanger avec SNCF Réseau sur ses projets relatifs aux accords-cadres.

1. LES ACCORDS-CADRES DOIVENT PERMETTRE DE FOURNIR DE LA VISIBILITÉ ET DE LA PRÉVISIBILITÉ POUR L'ACCÈS AU RÉSEAU FERROVIAIRE

1.1. Le cadre juridique applicable aux accords-cadres

Le processus de réservation de capacité sur le réseau représente l'un des processus-clés du bon fonctionnement du système ferroviaire et correspond à l'une des fonctions essentielles du gestionnaire de l'infrastructure².

Le cadre juridique pose un principe d'annualité pour la commande effective de capacité, sous forme de sillons³. Ainsi, 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, dispose 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 ».

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 sur plusieurs années, à travers la conclusion d'accords-cadres engageant les deux parties. 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 indemnités 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 ».

² 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.

³ Un sillon correspond à la capacité d'infrastructure requise pour faire circuler un train donné d'un point à un autre au cours d'une période donnée, telle que mentionnée à l'article L. 2122-3 du code des transports, pour laquelle la période visée ne pourra excéder un horaire de service et peut être restreinte à un régime de circulation donné

S'agissant des périodes d'application des accords-cadres supérieures à cinq ans, l'article 20 du décret n° 2003-194 précise également 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.

En tout état de cause, l'article 20 du décret n° 2003-194 dispose que 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 avec l'opérateur historique et justifiés par des investissements réalisés avant le 1^{er} janvier 2010] »⁴.

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 apporte plusieurs précisions au cadre juridique issu de la directive 2012/34/UE en ce qui concerne (i) les objectifs qui doivent être conciliés lors de la conclusion des accords-cadres et (ii) les modalités de mise en œuvre de ces accords, pour répondre à l'objectif général d'utilisation optimale de l'infrastructure.

Ainsi, 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 ;
- En troisième lieu, **la mise en œuvre des accords-cadres doit permettre au gestionnaire d'infrastructure d'atteindre une utilisation effective et optimale des capacités de l'infrastructure**. À ce titre, 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* ».

⁴ Article 20 alinéa 7 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003

S'agissant des modalités de mise en œuvre des accords-cadres, le règlement d'exécution (UE) 2016/545 susvisé apporte également des précisions sur le contenu, 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 et prévoit un seuil de 70 % pour la part de capacité susceptible de faire l'objet d'accords-cadres, en deçà duquel les gestionnaires d'infrastructure peuvent déroger à certaines obligations prévues par ce même règlement ⁵.

L'Autorité peut intervenir à deux titres dans la conclusion d'accords-cadres de capacité.

- D'une part, à la demande des parties, l'Autorité émet un avis simple sur les accords-cadres conclus entre le gestionnaire d'infrastructure et les entreprises ferroviaires, en application de l'article L. 2133-3 du code des transports⁶.
- D'autre part, au titre de l'article L.1263-2 du code des transports, l'Autorité est compétente en matière de règlement de différends tenant « à l'exécution des accords-cadres ».

1.2. Les accords-cadres constituent un outil pertinent pour renforcer la visibilité de l'allocation pluriannuelle des capacités

La Commission européenne a récemment proposé une initiative législative pour remédier aux difficultés du processus d'allocation actuel des capacités, notamment l'absence de visibilité pluriannuelle, dans l'objectif d'amplifier la performance et le développement du mode de transport ferroviaire. Elle a ainsi proposé, le 11 juillet 2023, un projet de nouveau règlement du Parlement européen et du Conseil (ci-après « le projet de règlement ») sur l'utilisation des capacités de l'infrastructure ferroviaire dans l'espace ferroviaire unique européen⁷, qui vise à établir un cadre permettant une gestion plus efficiente des capacités de l'infrastructure, afin d'améliorer la qualité des services et d'accueillir davantage de trafic sur le réseau ferroviaire. Cette proposition prévoit notamment :

- d'une part, des mesures incitant tant les gestionnaires de l'infrastructure que les entreprises ferroviaires à honorer leurs engagements en matière de capacité et à éviter les changements à bref délai qui auraient des répercussions négatives sur les autres utilisateurs du réseau ;
- d'autre part, l'obligation, pour les gestionnaires d'infrastructure, d'élaborer une planification stratégique des capacités, sur les réseaux ferroviaires dont ils assurent la gestion, à cinq ans.

⁵ 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.

⁶ En vertu de cet article, 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 » au sens de l'article L. 2122-7 du code des transports.

⁷ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur l'utilisation des capacités de l'infrastructure ferroviaire dans l'espace ferroviaire unique européen, modifiant la directive 2012/34/UE et abrogeant le règlement (UE) n°913/2010 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023PC0443>)

Les dispositions du projet de règlement prévoient un renforcement du dispositif des accords-cadres pour gérer de manière efficiente les capacités de l'infrastructure. La Commission européenne estime en effet, dans le considérant 13, que les candidats « *devraient également avoir la possibilité d'effectuer leurs demandes plus tôt [que les demandes annuelles], afin d'assurer des services ferroviaires stables et pluriannuels, au moyen d'accords-cadres* », alors que la mise en place d'accords-cadres ne constitue qu'une faculté offerte aux gestionnaires d'infrastructure dans le cadre juridique européen. Ainsi :

- d'une part, la proposition d'article 7 sur les accords-cadres pose un « *droit des candidats à conclure des accords-cadres avec les gestionnaires de l'infrastructure au sens de l'article 31 du présent règlement* ». En outre, l'article 31 précise que ce droit ne doit pas faire obstacle à l'utilisation de l'infrastructure concernée par d'autres candidats ou services ;
- d'autre part, la proposition d'article 33 tend à renvoyer aux accords-cadres l'encadrement des trafics répétitifs et demandant une planification pluriannuelle⁸.

Sans préjuger à ce stade de la version du règlement qui sera finalement adoptée, il apparaît en tout état de cause que la Commission européenne considère les accords-cadres comme un dispositif pertinent pour la structuration pluriannuelle de capacités, pour les entreprises ferroviaires comme pour les gestionnaires d'infrastructure.

1.3. En France, malgré l'intérêt qu'ils suscitent pour les nouveaux entrants sur le marché des services domestiques de transport ferroviaire de voyageurs, les accords-cadres ont principalement été mis en œuvre pour les services de fret

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 en acquittant les péages 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'horaire de service (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 par SNCF Réseau 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.

⁸ Article 33 du projet de règlement, point 6. « *Après notification à l'organisme de contrôle ou sur recommandation de celui-ci, le gestionnaire de l'infrastructure refuse les demandes relevant de la planification glissante lorsqu'elles sont de nature répétitive et qu'elles répondent aux caractéristiques des capacités normalement réparties par la voie d'accords-cadres conformément à l'article 31.* »

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 sur des liaisons transfrontalières et pour anticiper les travaux qui pourraient gêner l'obtention desdites capacités.

SNCF Réseau a dès lors indiqué qu'il engageait une réflexion sur la mise en place d'accords-cadres pour les services de transport ferroviaire de voyageurs.

2. LES ACCORDS-CADRES PRÉSENTENT UN INTÉRÊT POUR LE DÉVELOPPEMENT DES SERVICES FERROVIAIRES

2.1. Du point de vue de la théorie économique, les accords-cadres s'analysent comme un dispositif facilitant l'entrée sur le marché des opérateurs

La mise en place d'accords-cadres peut être justifiée par des éléments provenant de la littérature économique théorique et confortée par des travaux empiriques.

De manière générale, la littérature a contribué à montrer de quelle manière les imperfections du marché, comme l'incertitude et l'asymétrie d'information entre acteurs, peuvent obérer le bon fonctionnement concurrentiel des marchés⁹. L'asymétrie d'information, entre vendeur et acheteur sur un marché, notamment quant à la qualité du bien ou service vendu (au détriment de l'acheteur), conduit ainsi à une situation dite d'antisélection (ou sélection adverse) où une partie des transactions (celles concernant les biens ou services de meilleure qualité) ne peut plus être réalisée et, partant, à un effondrement partiel du marché. De même, une asymétrie d'information sur les comportements futurs du vendeur peut faire naître un risque d'« aléa moral » chez l'acheteur, dont l'anticipation peut l'amener à renoncer à la transaction s'il n'est pas en mesure d'atténuer ce risque, notamment par la conclusion d'un contrat.

⁹ Voir, notamment :

- Arrow, K. J., 1963. Uncertainty and the welfare economics of medical care. The American Economic Review. 53(5).
- Marshall, J. M., 1976. Moral Hazard. The American Economic Review. 66(5).
- Akerlof, G. A., 1970. The market for « lemons »: quality mechanism and the market mechanism. The Quarterly Journal of Economics. 84(3).

Un accord-cadre conclu entre une entreprise ferroviaire et un gestionnaire d'infrastructure peut ainsi être un moyen de limiter l'incertitude pour cette dernière, vis-à-vis de la disponibilité future des sillons souhaités, en constituant un engagement de la part des contractants. Dans une logique de court terme, le gestionnaire d'infrastructure peut estimer qu'il n'a pas intérêt à communiquer les informations qu'il possède sur la disponibilité de l'infrastructure ferroviaire aux nouveaux opérateurs. En effet, ceux-ci, s'ils avaient *a priori* l'information que les sillons nécessaires au développement de leur offre ne seraient pas disponibles, à tout le moins au niveau de qualité souhaité, pourraient être incités à reporter ou même renoncer à leur entrée sur le marché. En revanche, une fois les investissements réalisés, un opérateur ferroviaire ne peut plus se retirer sans devoir déprécier significativement ses actifs ; le gestionnaire d'infrastructures n'a donc pas d'incitation à faire tous les efforts pour leur fournir les sillons de la meilleure qualité. Cette asymétrie d'information existant entre le gestionnaire d'infrastructure et les nouveaux opérateurs peut dissuader ces derniers d'entrer sur le marché, puisqu'ils peuvent difficilement prendre la décision d'investir lourdement dans du matériel roulant sans garantie d'obtenir sur le long terme les sillons nécessaires. L'introduction d'accords-cadres peut permettre de réduire cette asymétrie d'information entre le gestionnaire d'infrastructure et l'exploitant ferroviaire. Par exemple, s'agissant de la visibilité sur les futurs travaux sur le réseau ferré national, cette réduction d'asymétrie d'information peut s'envisager de deux manières. D'abord, l'accord-cadre peut permettre la révélation de l'information privilégiée détenue par le gestionnaire d'infrastructure sur l'étendue de ses travaux futurs au travers des engagements que ce dernier est ou n'est pas disposé à prendre. Ensuite, la mise en place d'un accord-cadre peut inciter le gestionnaire d'infrastructure à prendre en compte les contraintes du nouvel opérateur. Enfin, elle peut également être un moyen de réduire l'asymétrie d'information pouvant exister entre l'opérateur historique, qui dispose d'une meilleure connaissance technique du réseau et du marché, et les nouveaux entrants.

Les travaux de la littérature académique sur le cas spécifique des accords-cadres dans le cadre de la commande publique ont permis de mieux documenter les intérêts de tels dispositifs en matière de bon fonctionnement concurrentiel. Ils ont notamment mis en exergue qu'ils permettent de réduire les barrières à l'entrée sur un marché, de favoriser les conditions pour que la concurrence soit effective et, par conséquent, d'inciter les offreurs à réduire leurs coûts et améliorer la qualité de leurs biens ou services¹⁰. En effet, la participation de nouveaux acteurs est une condition pour qu'il y ait une concurrence effective sur le marché ; or l'accord-cadre et ses exigences de transparence doivent permettre d'engendrer plus de certitude pour les nouveaux acteurs sur le fait que leur offre sera traitée de manière objective et non discriminatoire.

Enfin, des travaux empiriques illustrent les effets positifs de la mise en place d'accords-cadres dans le secteur des transports. Ainsi, la mise en place d'accords-cadres dans le cadre de projets de maintenance d'autoroutes en Grande-Bretagne a engendré des améliorations significatives en termes de durée pour les opérations de maintenance (retards par rapport à la date de fin de travaux prévue), de coûts (exactitude des paiements) et de qualité (sécurité et sûreté) par rapport aux projets n'ayant pas mis en place d'accords-cadres (sur un total de 164 projets)¹¹.

¹⁰ Albano, G. L., Nicholas, C., 2016. The Law and Economics of Framework Agreements: Designing Flexible Solutions for Public Procurement. Cambridge University Press

¹¹ Lam, T., Gale, K., 2014. Highway maintenance: impact of framework agreements on contractor performance. Engineering Construction & Architectural Management. 21(3)

2.2. Les accords-cadres favorisent la concurrence sur le marché des services de transport et une utilisation accrue de l'infrastructure ferroviaire

2.2.1. Bien que le dispositif d'accords-cadres ne soit pas communément déployé au sein de l'Union, la plupart des grands États européens l'ayant adopté en font un large usage

Les pays européens ont apporté des réponses très diverses par rapport à la mise en place des recommandations de la directive 2012/34/UE, reflétant les espaces de liberté laissés par le règlement d'exécution 2016/545 et les particularités propres à chaque réseau.

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. Ces exemples sont développés par la suite.

Figure 1 : Application du dispositif d'accord-cadre en Europe

Pays	Un dispositif d'accords-cadres est actuellement mis en œuvre	Un dispositif d'accords-cadres a déjà été mis en œuvre par le passé	S'il n'y a pas d'accord-cadre actuellement, il y a des projets d'en conclure prochainement
Allemagne	✗ ¹²	✓	✓
Belgique	✗	✗	✗
Espagne	✓	✓	
France	✓	✓	✓ (voyageurs)
Italie	✓	✓	
Pays-Bas	✗	✗	✗
Royaume-Uni	✓	✓	
Suède	✗	✗	✗

Sources : documents de référence des opérateurs, entretiens avec les autorités de régulation.

¹² En Allemagne, il subsiste des accords-cadres en vigueur, mais le dispositif n'est pas mis en œuvre pour de nouveaux accords-cadres dans le DRR actuel.

Selon les régulateurs interrogés par l'Autorité, deux principales raisons expliqueraient l'absence de mise en œuvre d'accords-cadres de capacités par les gestionnaires d'infrastructure¹³ dans certains pays européens.

- Dans certains cas, le gestionnaire d'infrastructure a pu juger qu'il n'y avait pas de demande sérieuse de la part des entreprises ferroviaires.
- Dans d'autres cas, du fait de la saturation du réseau, le gestionnaire d'infrastructure a pu estimer que la mise en place d'un accord-cadre ne présenterait pas d'intérêt car elle ne bénéficierait qu'à l'entreprise ferroviaire utilisatrice du réseau ferroviaire. Notamment, selon l'un des gestionnaires d'infrastructure européens, dans un réseau déjà congestionné, la mise en place d'accords-cadres présenterait uniquement l'inconvénient de complexifier l'allocation efficace de la capacité, sans contrepartie ; la mise en place d'accords-cadres ne présenterait un intérêt que dans le cas où il resterait de la capacité disponible dans le réseau car elle permettrait alors de faire émerger un accord favorable aux deux parties : l'entreprise ferroviaire serait assurée de la disponibilité de la capacité et le gestionnaire d'infrastructure serait assuré du remplissage de son réseau.

Compte-tenu du projet de règlement d'exécution de la Commission européenne, certains des régulateurs interrogés par l'Autorité ont cependant indiqué qu'ils allaient rouvrir la réflexion sur le sujet des accords-cadres, afin d'examiner l'opportunité de faire évoluer leur doctrine et leur action en la matière.

2.2.2. L'Italie fait un usage massif du dispositif des accords-cadres pour l'ensemble des services de transport ferroviaire

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. Le système d'attribution par accords-cadres, encadré dans le système législatif italien depuis la transposition du premier paquet ferroviaire, a été utilisé pour coordonner et planifier la gestion des demandes pluriannuelles de capacités ainsi que pour mettre en œuvre des fonctions de programmation et d'administration des services de transport ferroviaire d'intérêt régional. Les accords-cadres ont également 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. Le dispositif d'accords-cadres est ainsi utilisé massivement par :

- les opérateurs de services voyageurs (Trenitalia depuis 2007 et Italo depuis 2008) ;
- les régions et provinces autonomes (depuis 2016) ;
- les 12 opérateurs de fret.

Les accords-cadres aujourd'hui en vigueur ont une durée comprise entre 5 et 25 ans. Si la durée de principe d'un accord-cadre est de 5 ans, une durée différente est autorisée par l'article 23 du décret législatif 112/15 sous réserve qu'elle soit justifiée et qu'elle concerne des cas spécifiques ; pour les accords-cadres conclus avec les régions et les provinces autonomes, ainsi qu'avec l'État, en tant qu'autorités organisatrices de services de transport conventionnés, la durée peut être proportionnée à la durée des contrats de services de transport public.

¹³ En l'état des textes en vigueur, la faculté est laissée au gestionnaire d'infrastructure de mettre en place ou non des accords-cadres (cf. section 1).

L'autorité de régulation italienne (*Autorita di Regolazione dei Trasporti*) est intervenue à plusieurs reprises pour (i) éviter que la pratique généralisée des accords-cadres n'entrave le processus d'ouverture à la concurrence et (ii) 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 ainsi principalement visé à :

- augmenter la 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.

2.2.3. En Espagne, l'ouverture à la concurrence des services librement organisés de transport ferroviaire de voyageurs sur le réseau à grande vitesse a été réalisée par voie d'accords-cadres, à la suite d'un appel d'offres ayant pour objectif une intensification rapide de 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 et dans un contexte de sous-utilisation du réseau ferroviaire à grande vitesse, 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.

Les accords-cadres, signés en mai 2020, entérinent la mise sous accords-cadres de 70 % des capacités des infrastructures à grande vitesse entre trois acteurs pour dix ans, avec des engagements réciproques importants pour les parties. Ils doivent permettre d'assurer une hausse de 65 % du nombre de circulations de services de transport ferroviaire de voyageurs à grande vitesse. Le processus d'appel d'offres a été organisé comme suit :

- La capacité en sillons a été augmentée préalablement au lancement, grâce à un cadencement optimisé. La hausse de la capacité a ainsi été de 60 %.
- ADIF a ensuite construit trois « forfaits de sillons », représentant 70% de la capacité des sillons des axes concernés (les 30% restants étant alloués sur une base annuelle), 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.
- Les accords-cadres ont été proposés pour une durée de 10 ans afin de garantir aux entreprises ferroviaires des capacités et leur permettre de faire les investissements significatifs requis pour le lancement de nouveaux services.

- Les accords-cadres prévoient des engagements réciproques importants entre les parties : les engagements sont fermes, avec une flexibilité de 10% de fluctuation pour les volumes de sillons commandés, en-deçà de laquelle les pénalités réciproques sont basées sur les coûts engagés et les pertes de chiffre d'affaires, pour l'entreprise ferroviaire comme pour le gestionnaire d'infrastructure.
- 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 six postulants. Les trois acteurs retenus sont l'opérateur historique espagnol (RENFE), aux côtés de deux filiales d'opérateurs historiques italien (Trenitalia) et français (SNCF Voyageurs).

Même si les engagements théoriquement prévus ont pu être revus à la baisse à la suite des difficultés dues à la pandémie, l'offre ferroviaire s'est largement développée aujourd'hui sur les lignes à grande vitesse concernées, avec des tarifs en forte baisse. Le choc d'offre a été effectif, le nombre de sièges par jour a augmenté de près de 125 % entre l'année 2019, où seul Renfe était présent, et juillet 2023. Les prix ont également beaucoup diminué (une étude de Trainline indique que les prix des liaisons Madrid-Barcelone ont diminué de 43 % fin 2022, alors que, dans le même temps, sur les liaisons sans concurrence, les tarifs ont augmenté de 14 %). En revanche, les opérateurs ont exprimé des inquiétudes sur une potentielle stagnation de la demande et sur la soutenabilité à terme des tarifs attractifs actuels.

2.2.4. 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 droits d'accès à l'infrastructure attribués à travers des accords-cadres peuvent être de deux types : fermes (*firm*) ou soumis à conditions (*contingent*)¹⁴. En 2022, 33 entreprises ferroviaires de transport de voyageurs et six entreprises ferroviaires de transport de fret détenaient des accords-cadres fermes. Les accords-cadres fermes donnent des droits prioritaires dans le cadre de l'allocation annuelle de capacité. Dans le cas où le gestionnaire d'infrastructure ne peut satisfaire l'ensemble des demandes de capacités, les droits d'accès fermes et les droits d'accès pour les services et travaux de l'infrastructure sont prioritaires sur les droits soumis à conditions et les autres demandes d'accès.

La transparence est forte sur les accords-cadres, qui sont soumis à l'approbation préalable du régulateur, l'*Office of Rail and Road* (ORR) :

- le gestionnaire d'infrastructure mène des consultations publiques sur toutes les demandes d'accords-cadres ;
- les accords-cadres sont tous publiés ;
- l'ORR a publié des lignes directrices relatives à la conclusion d'accords-cadres, ainsi qu'un modèle d'accord-cadre.

¹⁴ Les accords-cadres sur des droits d'accès fermes garantissent un droit ultérieur à sillon. Les droits d'accès fermes sont considérés comme attribués et ne sont pas soumis à d'autres conditions que celui du respect des règles de planification des travaux prévues par le document « *Engineering Access Statement (EAS)* » et celles des règles de planification du graphique horaire, contenues dans le document « *Timetable Planning Rules (TPR)* ». Au contraire, les droits d'accès soumis à conditions ne donnent pas de droits prioritaires sur un sillon, bien que le gestionnaire d'infrastructure doive essayer de répondre favorablement à l'ensemble des demandes d'accès, qu'elles soient liées à des droits d'accès fermes ou à des droits d'accès soumis à conditions.

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.

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 de dix à quinze ans, afin de faciliter le financement du matériel roulant.

2.2.5. En Allemagne, un dispositif d'accords-cadres prévu jusqu'à l'horaire de service 2023 a été suspendu pour 2024 en raison des travaux sur le réseau ferré et devrait être réinstallé à partir de 2026

Le DRR 2023 du gestionnaire d'infrastructure DB Netz prévoyait la mise en œuvre d'un dispositif d'accords-cadres avec les principes suivants :

- Le candidat doit commander des sillons pour chaque horaire de service compris dans l'accord-cadre ou alors notifier au gestionnaire d'infrastructure la non-utilisation de toute la capacité prévue dans cet accord.
- Le gestionnaire d'infrastructure doit offrir un sillon au candidat sans appliquer un système d'enchère dans le cas où des candidatures simultanées sont réalisées.
- La capacité de l'infrastructure doit figurer dans les annexes de l'accord-cadre.
- La tolérance par rapport au profil de sillon de référence de l'accord-cadre est de +/- 3 minutes pour le mass transit urbain, +/- 5 minutes pour les autres services de transport de voyageurs et de +/- 30 minutes pour le transport de fret.
- L'accord-cadre ne doit pas empêcher l'utilisation du réseau par les autres opérateurs : la demande d'accord-cadre serait rejetée par le gestionnaire d'infrastructure en cas de dépassement de 60 % (ou 90 selon le type de liaison) de la capacité disponible par liaison.
- Le gestionnaire d'infrastructure divulgue chaque accord-cadre en conservant l'anonymat du candidat et en respectant la confidentialité concernant son activité.
- Un mécanisme de pénalités existe, notamment en cas de modification significative du périmètre de l'accord-cadre (liaison, horaire, etc.).

Le régulateur allemand a produit des documents détaillés pour spécifier les modalités de calcul de la capacité demandée pour déterminer le taux d'occupation de l'accord-cadre.

Le dispositif a été suspendu pour l'horaire de service 2024 en raison de l'ampleur des travaux sur le réseau qui ne permettait pas d'assurer la disponibilité de la capacité.

Un projet de mise en œuvre de nouveaux accords-cadres est en cours d'élaboration en vue de l'horaire de service 2026.

La compétence du régulateur, la Bundesnetzagentur, dépend de la durée des accords-cadres¹⁵. Pour tout projet d'accord-cadre dont la durée est inférieure à cinq ans ou pour tout accord-cadre conclu entre un gestionnaire d'infrastructure et des autorités régionales de transport dont la durée est inférieure à dix ans, le régulateur est simplement destinataire d'une notification. Dans les autres cas, le régulateur est non seulement destinataire d'une notification, mais valide certains éléments de l'accord, notamment la durée¹⁶. Le régulateur a défini des tranches de durée et précisé son cadre d'analyse : pour les accords entre cinq et dix ans, son approbation nécessite la preuve d'obligations contractuelles, d'investissements spécifiques ou d'autres risques comparables, au-delà, les accords ne peuvent être approuvés que pour des infrastructures spécialisées et lorsque sont démontrés des investissements substantiels et de long terme. De plus, spécifiquement pour les accords de plus de quinze ans, l'approbation nécessite la démonstration d'obligations contractuelles et que la période d'amortissement excède la période contractuelle.

3. LA CONSULTATION PUBLIQUE MENÉE PAR L'AUTORITÉ SUR LES ACCORDS-CADRES CONFIRME LEUR PERTINENCE

Constatant que divers pays européens avaient, avec succès, fondé leur ouverture à la concurrence du marché des services de transport ferroviaire de voyageurs sur ce dispositif, et en cohérence avec les recommandations qu'elle avait formulées dans son étude de février 2022¹⁷, **l'Autorité de régulation des transports a mené, du 14 février 2023 au 31 mars 2023, une consultation publique des parties prenantes du système ferroviaire sur les accords-cadres de capacités**, poursuivant un double objectif :

- d'une part, éclairer l'intérêt d'un recours accru au dispositif par le gestionnaire d'infrastructure ;
- d'autre part, examiner 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 supportant des investissements importants pour accéder ou permettre l'accès au réseau 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.

¹⁵ Section 14d de l'AEG, la loi générale sur le ferroviaire

¹⁶ Document d'information sur l'approbation des accords-cadres par la Bundesnetzagentur en suivant la section 14a (2) AEG « *Genehmigung lang laufender Rahmenverträge gemäß § 14a Abs. 2 AEG – Kundeninformation* »

¹⁷ Voir la recommandation 35 (adressée à SNCF Réseau) de l'étude sur l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs (édition 2022) : « *Étudier la possibilité de mettre en œuvre des accords-cadres pour les services librement organisés de transport ferroviaire de voyageurs* ».

L'Autorité tire trois enseignements principaux de cette consultation :

- Dans leur grande majorité, **les acteurs du système ferroviaire se montrent favorables à un recours accru au dispositif des accords-cadres de capacité**, estimant qu'ils peuvent constituer un outil pour favoriser l'arrivée de nouveaux opérateurs sur le marché et optimiser l'utilisation de l'infrastructure ;
- **Les modalités de mise en œuvre et caractéristiques de ces accords-cadres devraient rechercher un équilibre entre engagement et flexibilité**, notamment en reposant sur (i) une durée comprise entre 5 et 10 ans, voire pouvant aller jusqu'à 15 ans dans des cas très particuliers, (ii) un plafonnement de la capacité sur le réseau pouvant faire l'objet d'un accord-cadre et (iii) l'instauration d'un dispositif incitatif réciproque au respect des engagements pris dans l'accord-cadre ;
- **L'intervention de l'Autorité est jugée souhaitable pour veiller au bon fonctionnement – notamment dans sa dimension concurrentielle – du marché.**

3.1. La consultation publique a suscité un intérêt marqué de l'ensemble des parties prenantes, qui se montrent, dans l'ensemble, plutôt favorables à la mise en place d'accords-cadres

La consultation publique mise en place a suscité un large intérêt puisque seize acteurs, représentatifs de la diversité des parties prenantes, ont répondu à la consultation publique et ont soumis des contributions détaillées.

Figure 2 : réponses à la consultation publique

Type d'acteur	Acteur	Réponse détaillée à la consultation publique	Envoi d'éléments de réponse ou participation à un entretien informel
Autorité organisatrice de transport	Bourgogne-Franche-Comté		✓
Entreprises ferroviaires de transport de voyageurs (et acteurs liés)	SNCF Voyageurs	✓	
	Trenitalia France	✓	
	European Sleepers	✓	
	Kevin Speed	✓	
	Le Train	✓	
	Midnight Trains	✓	
	Transdev		✓
	T3M		✓
	GNTC	✓	
	AFRA	✓	
Gestionnaires d'infrastructure (et acteur liés)	SNCF Réseau	✓	
	Lisea	✓	
	AGIFI	✓	
	SGPSO	✓	
Financier	Banque des territoires		✓

La mise en œuvre d'accords-cadres serait globalement accueillie favorablement par les acteurs du secteur ayant répondu. Notamment, la plupart des entreprises ferroviaires déclarent avoir pour objectif de signer un accord-cadre en France. Néanmoins :

- une entreprise ferroviaire mentionne que sa « *stratégie vis-à-vis des accords-cadres dépendra des termes et des conditions d'éligibilité à ces accords-cadres* » ;
- une entreprise ferroviaire (nouvel entrant potentiel) se déclare opposée à la mise en œuvre d'accords-cadres car elle estime qu'elle diminuerait la souplesse d'accès au réseau pour les nouveaux opérateurs et entraînerait un risque de blocage de la capacité.

3.2. Les répondants considèrent majoritairement les accords-cadres comme un moyen de favoriser l'arrivée de nouveaux opérateurs sur le marché et d'optimiser l'utilisation de l'infrastructure, sous réserve d'un calibrage adapté

Deux principaux bénéfices sont à attendre d'un recours accru au dispositif des accords-cadres de capacités selon la majorité des répondants. Ainsi, pour une large majorité des répondants :

- **D'une part, la mise en œuvre d'accords-cadres peut contribuer à une utilisation effective et optimale de l'infrastructure**, en donnant plus de visibilité aux acteurs, notamment au gestionnaire d'infrastructure, sur l'utilisation du RFN et pourraient ainsi l'inciter à investir pour favoriser une augmentation des capacités.
- **D'autre part, les accords-cadres peuvent faciliter l'arrivée de nouveaux entrants** en offrant une certaine prévisibilité sur les volumes et une sécurité juridique appréciable en ce qui concerne (i) les investissements initiaux en matériel roulant, (ii) la disponibilité des sillons complexes, notamment les sillons internationaux, et (iii) la disponibilité des sillons par rapport aux travaux sur l'infrastructure. Les entreprises ferroviaires soulignent tout particulièrement l'intérêt général du dispositif pour développer l'ensemble des trafics – même si les services librement organisés (voyageurs et fret) sont plus souvent cités –, construire une vision cible de la capacité et améliorer les arbitrages travaux. Un acteur relève notamment que les accords-cadres sont très utiles pour obtenir une offre fiable et régulière de sillons, point indispensable pour un nouvel entrant.

Deux principaux écueils sont toutefois à éviter du point de vue des répondants.

- **D'une part, les entreprises ferroviaires relèvent qu'un calibrage inadéquat des accords-cadres risquerait de créer des barrières à l'entrée**, en particulier si la part de sillons sous accords-cadres est trop élevée. 85 % des entreprises ferroviaires se sont prononcées en ce sens. Celles-ci soulignent notamment le fait que le gestionnaire d'infrastructure doit s'assurer, avant la signature d'accords-cadres, que la capacité du réseau ne risque pas d'être saturée et que la mise en œuvre des accords-cadres n'empêchera pas l'arrivée de nouveaux acteurs. De leur côté, les gestionnaires d'infrastructure voient un risque limité de barrière à l'entrée, tout en soulignant la nécessité de plafonner la capacité par acteur au titre de l'accord-cadre
- **D'autre part, certains acteurs soulignent qu'un nombre trop important d'accords-cadres risquerait de rigidifier le système et de diminuer les opportunités pour les candidats ne bénéficiant pas d'accords-cadres.** Une entreprise ferroviaire relativise néanmoins cette position en précisant, dans sa réponse, que « [*]es conditions posées par le droit de l'Union européenne quant aux modalités de conclusion et au contenu de ces accords-cadres permettent d'éviter toute création de nouvelles barrières à l'entrée* ».

3.3. Un équilibre entre engagement et flexibilité doit être recherché lors de la conclusion des accords-cadres selon les répondants

Si les acteurs n'ont pas d'attentes très précises ou consensuelles sur le processus d'élaboration des accords-cadres de capacités ainsi que sur leurs caractéristiques-types, ils ont exprimé la nécessité de rechercher un équilibre entre engagement et flexibilité.

S'agissant de la durée des accords-cadres, les répondants s'accordent généralement pour la mise en place d'accords-cadres pour une durée inférieure à 15 ans afin d'éviter de rigidifier le système.

La durée précise peut dépendre des types de services :

- (i) l'intervalle [5 – 10] ans est souvent évoqué pour les services librement organisés de transport de voyageurs ;
- (ii) la durée des accords-cadres pourrait notamment être alignée sur la durée de la convention d'exploitation pour les services conventionnés, comme l'évoque une entreprise ferroviaire ;
- (iii) la durée devrait être inférieure à 5 ans pour les services de transport de fret selon l'AFRA, du fait d'un manque de visibilité des clients.

Une entreprise ferroviaire se démarque en prônant la nécessité d'accords-cadres de capacité pouvant être conclus jusqu'à une durée de 30 ans, afin d'accompagner l'amortissement des investissements en matériel roulant nécessaires¹⁸.

Les répondants mettent l'accent sur le besoin que les accords-cadres soient les plus précis possibles pour améliorer la visibilité des entreprises ferroviaires sur les capacités qui leur seront finalement attribuées. Ils soulignent notamment la nécessité que figurent dans les accords-cadres :

- (i) les principales caractéristiques liées aux sillons qui seront commandés *in fine* (itinéraire, temps de parcours, arrêts intermédiaires) ;
- (ii) la fréquence et les éléments liés (les plages horaires et les éventuels enchaînements de sillon) ;
- (iii) les caractéristiques du matériel roulant (tonnage)
- (iv) les spécificités liées à certains sillons, notamment leur caractère international.

Tous les acteurs jugent utile un plafonnement de la capacité sous accord-cadre.

- En grande majorité, les acteurs estiment notamment nécessaire le maintien de capacité pour les sillons occasionnels.
- La plupart des répondants ayant proposé un pourcentage de la capacité maximale évoquent ainsi un plafonnement à 70%, dans la mesure où l'article 8 du règlement d'exécution (UE) 2016/546 prévoit l'application obligatoire de certaines règles lorsque ce taux est atteint ; une seule entreprise ferroviaire préconise plutôt un pourcentage de la capacité maximale de 50 % pour éviter une rigidité de l'offre.

¹⁸ À droit constant, des accords d'une telle durée ne peuvent être octroyés que dans des situations exceptionnelles (cf. section 1.1.).

- Plusieurs acteurs, de tous types, soulignent la possibilité de distinguer les plafonds par ligne, par tranche horaire et même par entreprise ferroviaire. Seul un répondant recommande un plafond uniforme pour ne pas complexifier le système.

En cas de demandes de sillons concurrentes¹⁹, deux entreprises ferroviaires soulignent le fait qu'il est nécessaire de donner une priorité au sillon de l'accord-cadre, sauf à faire perdre tout son intérêt au dispositif. Certains acteurs mentionnent d'autres éléments :

- la nécessité de distinguer les services de transport de voyageurs et ceux de fret, qui ne sont pas soumis aux mêmes contraintes sur les horaires ;
- la nécessité que les autorités organisatrices puissent faire valoir leur vision de la priorisation des circulations et de leur répartition, par exemple entre deux opérateurs opérant pour leur compte en cas de saturation.

Les entreprises ferroviaires ayant répondu s'accordent sur la nécessité d'un dispositif de pénalités réciproque et incitatif, mais aucun consensus ne se dégage sur les priorités.

- Pour les acteurs, un tel dispositif est en effet un moyen de limiter les risques liés aux aléas survenant durant l'horaire de service (notamment travaux) et d'apporter le niveau approprié de prévisibilité au système.
- L'essentiel des répondants s'est exprimée en faveur de la mise en œuvre d'une franchise en cas de non-respect des engagements réciproques de l'accord-cadre. Un acteur insiste sur le fait que la franchise devrait être calibrée de sorte à inciter les acteurs à respecter l'accord-cadre. Les entreprises ferroviaires soulignent la nécessité qu'elle soit mise en place de manière réciproque, de sorte à engager également le gestionnaire d'infrastructure.
- Enfin, plusieurs répondants estiment que les pénalités devraient être différenciées selon que le candidat ou le gestionnaire d'infrastructure est à l'origine de la résiliation ou de la modification susceptible d'entraîner une pénalité.

Les avis quant à l'intérêt de mettre en œuvre un appel à manifestation d'intérêt de la part du gestionnaire d'infrastructure pour la conclusion d'accords-cadres sont partagés.

- Parmi les acteurs ayant répondu favorablement, une entreprise ferroviaire estime que l'initiative serait pertinente, compte tenu du faible nombre d'accords-cadres en France, mais uniquement lorsque le gestionnaire d'infrastructure est promoteur. En effet, selon celle-ci, un demandeur de capacité devrait être en mesure de solliciter un accord-cadre en tout temps.
- Les acteurs ayant répondu défavorablement à la mise en œuvre d'appels à manifestation d'intérêt soulignent cette même nécessité pour le candidat de conserver une liberté de demander un accord-cadre à tout moment afin que le système conserve une certaine souplesse, dans un contexte où les nouveaux entrants n'entrent pas tous au même moment sur le marché.

¹⁹ Pour rappel, toute circulation ferroviaire requiert une demande sillon, avec ou sans accord-cadre. Il y a demande concurrentes lorsqu'une demande de sillon rattachable à un accord-cadre entre en conflit avec une demande de sillon hors accord-cadre.

3.4. Le rôle de l'ART est jugé important en tant qu'observateur du bon fonctionnement concurrentiel à chaque étape du dispositif

Malgré des avis divers, une majorité de répondants estime que l'Autorité devrait être systématiquement informée en amont de la signature d'un accord-cadre et se dit favorable à un avis préalable de l'Autorité, qui renforcerait selon eux la sécurité juridique des accords à conclure. Les répondants sont toutefois partagés sur les modalités d'un tel avis (avis simple optionnel, systématique ou avis conforme). En tout état de cause, tous les répondants estiment que la transmission à l'Autorité des accords-cadres négociés avant leur signature est essentielle pour détecter les éventuels problèmes concurrentiels et garantir l'équité entre entreprises ferroviaires et gestionnaire d'infrastructure.

Conclusion

Considéré dans sa seule dimension annuelle, le dispositif d'allocation de la capacité peut constituer un frein à l'entrée de nouveaux acteurs du fait de l'incertitude qu'il génère sur l'attribution de la capacité de l'infrastructure ferroviaire au-delà d'un an.

À cet égard, la mise en place de dispositifs qui améliorent la visibilité à long terme de l'allocation des capacités devient cruciale dans un contexte d'ouverture à la concurrence sur le marché du transport ferroviaire de voyageurs.

Tel est, notamment, le sens de l'initiative législative actuellement portée par la Commission européenne, dont le projet de règlement du Parlement européen et du Conseil sur l'utilisation des capacités de l'infrastructure ferroviaire dans l'espace ferroviaire unique européen identifie deux outils pour une utilisation effective et optimale du réseau, dont un droit à l'accord-cadre pluriannuel pour les entreprises ferroviaires.

Cette initiative de la Commission paraît de nature à répondre aux besoins exprimés par les entreprises ferroviaires, dans le cadre de la consultation publique menée par l'Autorité du 14 février au 31 mars 2023, quant à un renforcement du dispositif des accords-cadres de capacité.

À la suite de la publication de la présente étude, et dans le cadre de sa mission de concourir au bon fonctionnement du système de transport ferroviaire dans ses dimensions technique, économique et financière, l'Autorité recommande à SNCF Réseau de s'engager de manière proactive dans le développement du dispositif d'accords-cadres, dans le contexte de l'ouverture à la concurrence des services de transport de voyageurs, en lien avec la mise en œuvre de la planification des capacités à cinq ans (plans d'exploitation de référence).

Si l'avis motivé qu'elle rend annuellement sur le document de référence du réseau apparaît comme le vecteur le plus évident pour la mise en œuvre de ce suivi, l'Autorité appréciera ultérieurement, sur cette base notamment, l'opportunité de publier des recommandations voire, le cas échéant, des lignes directrices relatives au recours au dispositif des accords-cadres, en cohérence avec les évolutions du cadre juridique européen.

Directeur de la publication : Philippe Richert

Pilotage et coordination : Jordan Cartier, Olivier Salesse

Auteurs et contributeurs : Julien Berthoumieu, Elisabeth Cotte, Tilde Fusco, Victoire Guiraud,
Elisabeth Montero, Gaëlle Nguyen, François Pleven

Dépôt légal : novembre 2023 - ISSN : en cours

L'étude « Les accords-cadres pour le système ferroviaire (2023) »
est consultable en ligne sur le site internet : <https://www.autorite-transport.fr>



11, place des Cinq Martyrs du Lycée Buffon
CS 30054 - 75675 Paris Cedex 14
Tél. +33 (0)1 58 01 01 10

 @ART_transports

Retrouvez toute l'actualité, les avis
et décisions, les textes de référence, les notes
de conjoncture et les publications de l'Autorité
sur le site internet



autorite-transport.fr