

Avis n° 2026-064 du 16 juillet 2026

relatif aux accords-cadres de capacité conclus entre SNCF Réseau et la société SNCF Voyageurs portant sur les lignes-cadres Paris-Bordeaux et Paris-Rennes

L'essentiel

En application de l'article L. 2133-3 du code des transports, l'Autorité a été saisie, pour avis consultatif, de deux accords-cadres liant SNCF Réseau à SNCF Voyageurs, à la demande des parties. Ces accords-cadres prévoient l'exploitation de services de transport de voyageurs sur, respectivement, les lignes à grande vitesse Paris-Bordeaux (hors LGV SEA) et Paris-Rennes. Conclues avant l'entrée en vigueur du règlement (UE) 2026/1184, ces accords-cadres continuent à s'appliquer nonobstant la publication du règlement, dont les dispositions ont vocation à progressivement remplacer celles de la directive 2012/34/UE relatives à la répartition des capacités.

Dans le cadre de son instruction, l'Autorité a tenu compte de l'ensemble des accords-cadres relatifs à ces lignes conclus entre SNCF Réseau et d'autres demandeurs de capacité.

Il apparaît que SNCF Réseau a trouvé un accord avec l'ensemble des candidats tout en garantissant que la capacité attribuée via les accords-cadres, en moyenne inférieure à 70 % de celle de chacune des deux lignes-cadres, n'obère pas l'utilisation de la ligne par d'autres candidats.

S'agissant des clauses financières des accords-cadres, l'Autorité s'est assurée que les montants ont été négociés dans un cadre équitable. Elle rappelle que toute différence entre les accords-cadres portant sur une même ligne-cadre ne saurait se traduire, au stade de leur exécution, par un traitement discriminatoire.

Dans la perspective de la conclusion de nouveaux accords-cadres, l'Autorité recommande à SNCF Réseau de faire figurer dans le DRR les conditions relatives aux délais et aux conséquences attachées à la non-fourniture de la garantie des paiements éventuellement dus à SNCF Réseau par le client accord-cadre, tout en préservant la possibilité d'adaptations justifiées lors des négociations, ainsi qu'au cours de l'exécution du contrat, en permettant par exemple une renégociation du montant de la garantie.

Par ailleurs, l'Autorité rappelle que si les parties peuvent conclure des clauses – financières ou non – qui diffèrent de la trame d'accord-cadre, celles-ci doivent rester conformes au droit applicable. En particulier, eu égard au principe de non-discrimination, l'Autorité recommande à SNCF Réseau de proposer à l'ensemble des clients accord-cadre toute clause plus favorable, par rapport à la trame d'accord-cadre, négociée par un client.

En outre, les clauses contractualisées ne doivent notamment pas conduire (i) à permettre de remettre en cause, au cours de son exécution, les éléments essentiels de l'accord-cadre tenant aux caractéristiques de la capacité réservée, (ii) ni à inciter le gestionnaire d'infrastructure à pré-attribuer certains sillons spécifiques aux candidats.

L'Autorité recommande également, afin que les accords-cadres puissent concourir au bon fonctionnement du système ferroviaire en facilitant la desserte d'arrêts intermédiaires, de réfléchir à la possibilité de conclure des accords-cadres portant sur des lignes-cadres desservant des arrêts intermédiaires, et plus généralement d'étudier les nouveaux dispositifs relatifs aux accords-cadres permis par le règlement (UE) 2026/1184 susceptibles de contribuer à l'aménagement du territoire¹.

S'agissant enfin de la ligne Paris-Bordeaux, l'Autorité estime que la coordination mise en œuvre entre SNCF Réseau et LISEA, exploitant de la LGV SEA, permet de concourir à l'utilisation optimale du réseau. Dans la perspective de la conclusion de nouveaux accords-cadres, elle recommande aux parties d'étudier l'opportunité de conclure des accords-cadres tripartites, comme le permet désormais le règlement (UE) 2026/1184 du 20 mai 2026 sur l'utilisation des capacités de l'infrastructure ferroviaire dans l'espace ferroviaire unique européen, ou, à défaut, des protocoles d'accord tripartites en amont de la conclusion d'accords-cadres, et le cas échéant de les lui soumettre pour avis concomitamment.

Cette synthèse a un caractère strictement informatif. Elle ne saurait se substituer aux motifs et conclusions ci-après, qui seuls font foi.

¹ Voir, à cet égard, [l'édition 2026 de l'étude sur l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs et de fret](#) de l'Autorité, publiée le 28 juin 2026, et dont le Chapitre 4 et le cahier thématique n° 1 (en particulier la fiche 6), dédiés à l'aménagement du territoire, explorent la possibilité de prévoir la possibilité de réserver une portion – limitée – de la capacité d'infrastructure à travers la passation d'accords-cadres prévoyant des arrêts d'« aménagement du territoire ».

L'Autorité de régulation des transports (ci-après « l'Autorité »),

Saisie conjointement par SNCF Réseau et la société SNCF Voyageurs en application de l'article L. 2133-3 du code des transports, la saisine ayant été déclarée complète le 19 mai 2026 ;

Vu la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 modifiée établissant un espace ferroviaire unique européen ;

Vu le règlement d'exécution (UE) 2016/545 de la Commission du 7 avril 2016 sur les procédures et les critères concernant les accords-cadres pour la répartition des capacités de l'infrastructure ferroviaire ;

Vu le règlement (UE) 2026/1184 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2026 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 ;

Vu le code des transports, notamment ses articles L. 2122-6 et L. 2133-3 ;

Vu le décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 modifié relatif à l'utilisation du réseau ferroviaire, notamment son article 20 ;

Vu l'avis n° 2024-029 du 30 avril 2024 relatif aux trois accords-cadres de capacité négociés entre SNCF Réseau et la société Ilisto 1-4-6, filiale de la société Kevin Speed, concernant les lignes à grande vitesse Paris-Lyon, Paris-Lille et Paris-Strasbourg ;

Vu les avis n° 2025-033, 2025-034, 2025-035 et 2025-036 du 27 mars 2025 relatifs aux accords-cadres de capacité conclus entre SNCF Réseau et les sociétés SNCF Voyageurs, Trenitalia France, Renfe Viajeros, et Claret, portant sur la ligne à grande vitesse Paris-Lyon ;

Vu l'avis n° 2025-013 du 13 février 2025 relatif au document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2025 modifié et 2026 ;

Vu l'avis n° 2026-011 du 10 février 2026 relatif au document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2026 modifié et 2027 ;

Vu le « Document de référence du réseau ferré national – Horaire de service 2026 » et le « Document de référence du réseau ferré national – Horaire de service 2027 » publiés sur le site internet de SNCF Réseau ;

Vu les accords-cadres conclus entre SNCF Réseau et SNCF Voyageurs le [***] ;

Vu la consultation du Gouvernement effectuée par courrier en date du 29 mai 2026, en application de l'article L. 2132-8 du code des transports ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Le collège en ayant délibéré le 16 juillet 2026 ;

ADOpte l'avis suivant :

Table des matières

1. Cadre juridique, contexte et enjeux.....	5
1.1. Les accords-cadres visent à offrir davantage de prévisibilité sur l'allocation des capacités et concourent à une utilisation effective et optimale du réseau.....	5
1.2. Le document de référence du réseau fixe à 70 % la part de la capacité pouvant faire l'objet d'accords-cadres et prévoit la possibilité de déroger à cette règle	7
1.3. L'Autorité a été saisie de deux accords-cadres conclus entre SNCF Réseau et SNCF Voyageurs sur les lignes-cadres Paris-Bordeaux (hors LGV SEA) et Paris-Rennes.	8
2. Analyse	9
2.1. La capacité attribuée via les accords-cadres, en moyenne inférieure à 70 % de celle de la ligne-cadre, n'obèrera pas l'utilisation de la ligne par d'autres candidats.....	9
2.2. La durée de l'accord-cadre et l'entrée en vigueur des obligations relatives à l'utilisation de l'infrastructure sont conformes au droit applicable.....	11
2.2.1. S'agissant de la durée	11
2.2.2. S'agissant de l'entrée en vigueur des obligations relatives à l'utilisation de la capacité contractualisée	11
2.3. Les clauses financières des accords-cadres ont été négociées par le candidat à partir de la trame d'accord-cadre, mais certains dispositifs appellent des remarques de l'Autorité	11
2.3.1. L'Autorité s'est assurée que les montants des clauses financières ont été négociés dans un cadre équitable	12
2.3.2. Rien ne s'oppose à ce que le mécanisme de cumul entre les pénalités prévues par les accords-cadres et celles relevant de l'application du DRR s'applique au gestionnaire d'infrastructure.....	13
2.3.3. Le régime de garantie des paiements éventuellement dus à SNCF Réseau au titre de l'accord-cadre devrait figurer dans le DRR.....	13
2.4. Les parties peuvent conclure des clauses qui diffèrent de la trame d'accord-cadre, à condition qu'elles soient conformes au droit applicable et que leur mise en œuvre ne conduise pas à des traitements discriminatoires	13
2.5. La coordination mise en œuvre entre SNCF Réseau et LISEA sur la ligne Paris-Bordeaux permet de concourir à l'utilisation optimale du réseau mais pourrait encore être renforcée à l'aune du nouveau règlement « capacités »	15
Annexe 1 – Récapitulatif des recommandations formulées dans le présent avis.....	17

1. Cadre juridique, contexte et enjeux

1.1. Les accords-cadres visent à offrir davantage de prévisibilité sur l'allocation des capacités et concourent à une utilisation effective et optimale du réseau

1. Le processus de réservation de capacités sur le réseau ferré national est fondé sur un principe d'annualité, qui se concrétise par des commandes de sillons réalisées par des candidats auprès du gestionnaire d'infrastructure, pour chaque horaire de service (ci-après « HDS »).
2. Toutefois, l'article L. 2122-6 du code des transports, transposant l'article 42 de la directive 2012/34/UE du 21 novembre 2012, d'une part, et le règlement d'exécution 2016/545 du 7 avril 2016, d'autre part, offrent la possibilité à tout candidat² de s'entendre avec le gestionnaire d'infrastructure sur l'utilisation des capacités de l'infrastructure sur plusieurs années en concluant « *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* »³.
3. En ce sens, un accord-cadre ne constitue pas une réservation ou une allocation de sillons précis sur plus d'un HDS, mais un engagement réciproque de commande et d'attribution de capacités sur des plages horaires⁴ définies, adaptées aux besoins du service ferroviaire⁵, sur plusieurs HDS.
4. Les accords-cadres ne doivent toutefois :
 - ni constituer une barrière à l'entrée pour de nouveaux candidats ou au développement de nouveaux services, dans la mesure où le gestionnaire d'infrastructure doit garantir un accès équitable et non discriminatoire à l'infrastructure à tous les candidats. À ce titre, l'article 20 du décret du 7 mars 2003 susvisé 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* » ;
 - ni faire obstacle à l'utilisation effective et optimale des capacités de l'infrastructure⁶, conformément à l'article 20 du décret du 7 mars 2003, qui précise notamment que « *l'accord-cadre doit pouvoir être modifié ou limité afin de permettre une meilleure utilisation de l'infrastructure ferroviaire* ».

² Aux termes du point 19 de l'article 3 de la directive 2012/34/UE susvisée, on entend par candidat « toute entreprise ferroviaire, tout regroupement international d'entreprises ferroviaires ou d'autres personnes physiques ou morales ou entités, par exemple les autorités compétentes visées dans le règlement (CE) n° 1370/2007 et les chargeurs, les transitaires et les opérateurs de transports combinés ayant des raisons commerciales ou de service public d'acquiescer des capacités de l'infrastructure ».

³ Article L. 2122-6 du code des transports.

⁴ Aux termes du point 3 de l'article 2 du règlement d'exécution 2016/545 susvisé, une plage horaire est « la période spécifiée dans un accord-cadre au cours de laquelle un ou plusieurs sillons sont destinés à être attribués dans le cadre du processus d'établissement de l'horaire de service annuel ».

⁵ Article 7 du règlement d'exécution 2016/545 du 7 avril 2016 susvisé.

⁶ L'article 26 de la directive 2012/34/UE susvisée dispose que « [l]es États membres veillent à ce que les systèmes [...] de répartition des capacités de l'infrastructure ferroviaire respectent les principes énoncés dans la présente directive et permettent ainsi au gestionnaire de l'infrastructure [...] [de] faire une utilisation effective et optimale [des capacités de l'infrastructure disponibles] ».

5. Le dispositif d'accords-cadres vise ainsi à apporter un certain degré de prévisibilité au gestionnaire d'infrastructure et aux candidats en leur permettant de souscrire un engagement réciproque pluriannuel s'agissant de la réservation et de l'allocation de capacités sur le réseau ferroviaire, tout en garantissant aux candidats tiers un accès équitable et non discriminatoire à l'infrastructure. Ce dispositif apparaît particulièrement utile dans le cadre de la mise en place de nouveaux services ferroviaires⁷ requérant des investissements importants. En effet, la conclusion d'accords-cadres peut concourir à sécuriser le financement de l'acquisition du matériel roulant et, de manière plus générale, contribuer à renforcer la robustesse du modèle d'affaires des opérateurs.
6. Les accords-cadres peuvent par ailleurs constituer un moyen de favoriser la coordination entre gestionnaires d'infrastructure de différents réseaux, qui sont tenus de coopérer « *afin de permettre la création et la répartition efficaces de capacités de l'infrastructure impliquant plusieurs réseaux du système ferroviaire au sein de l'Union, y compris en ce qui concerne les accords-cadres* »⁸.
7. Lorsque des accords-cadres ont été conclus avec un ou plusieurs gestionnaires d'infrastructure⁹ en vue de réaliser des services ferroviaires susceptibles de concerner plusieurs réseaux, les différents gestionnaires doivent ainsi (i) veiller autant que possible à faire coïncider les plages horaires, puis les sillons et, (ii) en cas de difficulté, s'informer mutuellement et se coordonner pour trouver une « *solution appropriée* »¹⁰.
8. Le 11 juin 2026, le règlement (UE) 2026/1184 du 20 mai 2026 susvisé, dont les dispositions ont vocation à progressivement remplacer celles de la directive 2012/34/UE relatives à la répartition des capacités, en ce compris celles régissant les accords-cadres, est entré en vigueur. Néanmoins, d'une part, « *[l]es accords-cadres conclus conformément à l'article 42 de la directive 2012/34/UE continuent à s'appliquer jusqu'à leur date d'expiration* »¹¹, d'autre part, de nombreuses dispositions, dont l'article 33 du règlement 2026/1184 relatif aux accords-cadres, « *ne sont applicables qu'aux activités et aux tâches effectuées en lien avec les horaires de service entrant en vigueur à la date du ou après la date du 14 décembre 2030* »¹².
9. Aux termes de l'article L. 2133-3 du code des transports, l'Autorité émet un avis simple – consultatif – sur les accords-cadres à la demande des parties. L'office de l'Autorité consiste, conformément aux dispositions des articles L. 2131-3 et L. 2131-4 du code des transports précisant ses missions relatives aux conditions opérationnelles d'accès au réseau ferré national, à examiner :
 - les conditions d'accès au réseau ferroviaire susceptibles de résulter de l'application des accords-cadres dont l'Autorité est saisie, afin de vérifier qu'elles n'entravent pas le développement de la concurrence et ne remettent pas en cause la possibilité d'utilisation du réseau par d'autres demandeurs de capacités ;
 - les stipulations des accords-cadres conclus, afin de s'assurer qu'elles ne remettent pas en cause le caractère équitable et non discriminatoire de l'allocation des capacités du réseau.

⁷ À cet égard, le septième considérant du règlement d'exécution 2016/545 susvisé relève : « *La mise en place de nouveaux services ferroviaires requiert l'obtention préalable d'agréments techniques et d'agréments 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* ».

⁸ Article 40, paragraphe 1 de la directive 2012/34/UE susvisée.

⁹ L'article 12, paragraphe 3, du règlement d'exécution 2016/545 susvisé précise qu'aux fins de sa mise en œuvre, « *les gestionnaires de l'infrastructure concernés coopèrent conformément à l'article 40 de la directive 2012/34/UE, y compris lorsque l'un ou plusieurs d'entre eux ne proposent pas d'accords-cadres et lorsqu'ils s'associent afin de répartir les capacités* ».

¹⁰ Article 12 du règlement d'exécution 2016/545 susvisé.

¹¹ Article 79, paragraphe 1, du règlement (UE) 2026/1184 susvisé.

¹² Article 81, paragraphe 2, du règlement (UE) 2026/1184 susvisé.

10. En revanche, l'office de l'Autorité ne consiste pas à examiner l'équilibre des stipulations contractuelles négociées entre les parties, dès lors que ces dernières ne font pas obstacle à un accès équitable et non discriminatoire à l'infrastructure¹³.
11. En outre, en application du 1° du I de l'article L. 1263-2 du code des transports, l'Autorité peut être saisie d'un différend par tout candidat ou gestionnaire d'infrastructure qui « s'estime victime d'un traitement inéquitable, d'une discrimination ou de tout autre préjudice liés [...] i) [à] l'exécution des accords-cadres ».

1.2. Le document de référence du réseau fixe à 70 % la part de la capacité pouvant faire l'objet d'accords-cadres et prévoit la possibilité de déroger à cette règle

12. La notion de « ligne » devant servir de référence à la détermination de la capacité maximale disponible n'est définie explicitement ni par la directive 2012/34/UE susvisée, ni par le règlement d'exécution 2016/545 du 7 avril 2016 susvisé¹⁴. Le document de référence du réseau ferré national (ci-après « DRR ») indique que « les missions, objets de l'accord-cadre, consistent à parcourir la ligne-cadre de bout en bout ». Il ressort de la déclaration de capacité cadre actualisée en juillet 2025 que la capacité maximale d'une ligne-cadre est déterminée à partir du plan d'exploitation de référence (ci-après « PER »)¹⁵¹⁶.
13. Par ailleurs, le DRR prévoit que « [p]our une même ligne-cadre, la capacité-cadre attribuée à l'ensemble des candidats demandeurs de capacité est plafonnée à soixante-dix pourcent (70 %) de la capacité maximum prévue, sur chaque plage horaire, à la trame 2h du Plan d'Exploitation de Référence (PER) pour la ligne cadre considérée ». Ce seuil peut être dépassé occasionnellement et de manière justifiée : « De façon exceptionnelle, dans le cas où le total des volumes de capacité-cadre demandés sur une ligne-cadre dépasserait le seuil de 70 %, ce dernier pourra être dépassé de façon limitée afin de répondre au mieux aux demandes exprimées tout en considérant l'intérêt de l'ensemble des clients de SNCF Réseau ».
14. Le cadre juridique en vigueur ne prévoit pas de plafond de capacités pouvant faire l'objet d'accords-cadres, mais uniquement un seuil de 70 % au-delà duquel le gestionnaire d'infrastructure ne peut plus s'abstenir d'appliquer certaines règles de coordination¹⁷. Cependant, en préservant de la capacité disponible, les dispositions du DRR contribuent à ce que la conclusion d'un accord-cadre ne fasse pas « obstacle à l'utilisation par d'autres candidats ou services de transport de l'infrastructure qui fait l'objet de l'accord-cadre », conformément à l'article 20 du décret du 7 mars 2003 susvisé¹⁸.

¹³ Voir, déjà en ce sens, les avis du 27 mars 2025 susvisés (points 7 et 8).

¹⁴ Aux termes de l'article 8.2 du règlement d'exécution 2016/545 du 7 avril 2016 susvisé, « [...] [l]a capacité maximale est calculée sur la base des espacements entre les trains existants et prévus et de l'estimation du nombre de trains sur la ligne concernée ».

¹⁵ Le Plan d'Exploitation de Référence (PER) de SNCF Réseau est un document stratégique qui sert de cadre de référence pour la planification des horaires et la gestion des capacités ferroviaires sur le moyen terme (cinq ans) dans un périmètre défini. Il propose sur ce périmètre une cartographie des capacités ferroviaires disponibles, les principes de gestion des conflits de circulation, des hypothèses d'exploitation et un cadre pour la construction des horaires.

¹⁶ La déclaration de capacité cadre actualisée en juillet 2025 prévoit que « [l]a Capacité Maximale Totale [...] est déterminée uniquement sur la base des missions objets de l'accord-cadre, c'est-à-dire des sillons parcourant la ligne-cadre de bout-en-bout dans l'analyse ad hoc du réticulaire du plan d'exploitation de référence envisagé à l'horizon du SA considéré ».

¹⁷ Aux termes de l'article 8 du règlement d'exécution 2016/545 du 7 avril 2016 susvisé, « 1. Le gestionnaire de l'infrastructure découpe chaque période de 24 heures en périodes de contrôle de 2 heures au maximum chacune. Quand il répartit la capacité-cadre, le gestionnaire de l'infrastructure affecte les plages horaires à des périodes de contrôle. / 2. Lorsque 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, en ce qui concerne ces périodes de contrôle. (...) ».

¹⁸ À cette fin, SNCF Réseau sera d'ailleurs tenu de fixer « les parts maximales des capacités totales qui peuvent être attribuées par la voie d'accords-cadres » dans le DRR à compter de celui applicable à l'HDS 2030, conformément à l'article 33, paragraphe 6, du règlement (UE) 2026/1184 susvisé.

1.3.L'Autorité a été saisie de deux accords-cadres conclus entre SNCF Réseau et SNCF Voyageurs sur les lignes-cadres Paris-Bordeaux (hors LGV SEA) et Paris-Rennes

15. L'Autorité a été saisie de deux accords-cadres conclus le [...] entre SNCF Réseau et la société SNCF Voyageurs, relatifs aux lignes-cadres Paris-Rennes et Paris-Bordeaux. Cette dernière emprunte différentes sections du réseau ferré national : d'une part, les sections Paris-Tours et Ambarès-Bordeaux, exploitées par SNCF Réseau, qui constituent le périmètre de l'accord-cadre et, d'autre part, la section Tours-Ambarès, qui correspond à la ligne à grande vitesse Sud Europe Atlantique (« LGV SEA »), exploitée par LISEA. Bien que cette dernière section ne soit pas couverte par l'accord-cadre relatif à la ligne Paris-Bordeaux, celui-ci comporte certaines stipulations s'y rapportant (voir *infra*).

16. Ces accords-cadres prévoient notamment :

17. Sur la ligne-cadre Paris-Bordeaux (hors LGV SEA) :

[...] ¹⁹

[...]

18. Sur la ligne-cadre Paris-Rennes :

[...] ²⁰

[...]

19. En vertu de ces accords-cadres, l'entreprise ferroviaire s'engage à commander auprès de SNCF Réseau une quantité de sillons correspondant aux caractéristiques prédéfinies (notamment les plages horaires, cf. point 3), avant avril de l'année précédant l'HDS concerné (avril A-1), et à ne pas modifier sa commande jusqu'à la certification de l'HDS, en novembre A-1. Réciproquement, SNCF Réseau s'engage à allouer au client accord-cadre des sillons correspondant à la capacité faisant l'objet de l'accord-cadre.

20. En cas de manquement à ces engagements, et au-delà d'une franchise dont les parties sont convenues dans leur contrat, des pénalités plafonnées sont appliquées, comme proposé à titre d'exemple dans la trame d'accord-cadre annexée au DRR. Les accords-cadres prévoient également des indemnisations plafonnées en cas de modification ou résiliation du contrat.

21. Ces accords-cadres ayant été conclus avant le 11 juin 2026, sur le fondement de l'article 42 de la directive 2012/34/UE, ils continuent à s'appliquer jusqu'à leur date d'expiration, conformément à l'article 79, paragraphe 1, du règlement (UE) 2026/1184 susvisé.

¹⁹ [...]
²⁰ [...]

2. Analyse

22. Lors de l'instruction, l'Autorité s'est assurée que la capacité attribuée via les accords-cadres n'obère pas l'utilisation de la ligne par d'autres candidats (2.1) et que la durée des accords-cadres et l'entrée en vigueur des obligations relatives à l'utilisation de l'infrastructure sont conformes au cadre juridique (2.2). Par ailleurs, elle a analysé les effets des clauses financières (2.3) et non financières (2.4) des accords-cadres qui s'écartent de la trame annexée au DRR, afin de s'assurer qu'elles n'ont pas pour effet de remettre en cause l'accès équitable et non discriminatoire au réseau, ni les éléments essentiels des contrats. Enfin, l'Autorité a examiné les modalités de coordination entre LISEA et SNCF Réseau sur la ligne Paris-Bordeaux (2.5).

2.1. La capacité attribuée via les accords-cadres, en moyenne inférieure à 70 % de celle de la ligne-cadre, n'obère pas l'utilisation de la ligne par d'autres candidats

23. Dans le cadre de son instruction portant sur l'évaluation de la capacité attribuée sous accords-cadres, l'Autorité a tenu compte de l'ensemble des accords-cadres signés par SNCF Réseau relatifs aux lignes-cadres Paris-Bordeaux (hors SEA) et Paris-Rennes, et non des seuls accords-cadres objet du présent avis.

24. L'Autorité a pu s'assurer lors de l'instruction que :

- d'une part, SNCF Réseau a pu aboutir à un accord avec chaque candidat sur les volumes attribués par la voie d'accord-cadre, sur les deux lignes-cadres concernées, dans un contexte où les demandes des candidats portaient sur des volumes importants ; et
- d'autre part, que SNCF Réseau a préservé, sur chaque plage horaire, un reliquat de capacité suffisant pour permettre l'exploitation d'autres services ferroviaires par d'autres candidats.

Sur la ligne-cadre Paris-Rennes

25. Il ressort de l'instruction qu'à la suite des déclarations d'intérêt des candidats, SNCF Réseau a augmenté la capacité susceptible de faire l'objet d'accords-cadres sur la ligne-cadre, en y ajoutant l'équivalent d'un sillon supplémentaire toutes les deux heures.

26. Il en résulte que, sur chacune des plages horaires, la capacité allouée aux accords-cadres est inférieure ou égale à 70 %²¹ de la capacité totale de la ligne-cadre et s'élève en moyenne à environ 50 %²² de la capacité totale journalière disponible.

27. L'Autorité constate que les travaux conduits par SNCF Réseau permettent de répondre aux besoins des candidats et estime que l'allocation des capacités par voie d'accord-cadre sur la ligne-cadre Paris-Rennes n'appelle pas de commentaire.

²¹ L'application d'un pourcentage peut toutefois mener à ce que le résultat – c'est-à-dire le nombre de sillons disponibles pour les accords-cadres – ne soit pas un entier. Dans ce cas, SNCF Réseau fait le choix d'arrondir le nombre de sillons attribuables à l'entier supérieur, ce qui peut occasionner un dépassement du seuil de 70 %.

²² En vision-cible, c'est-à-dire après la montée en charge de certains candidats.

Sur la ligne-cadre Paris-Bordeaux (hors LGV SEA)

28. Afin de répondre au mieux aux demandes des candidats, qui correspondaient à des volumes importants, tout en préservant un reliquat de capacité suffisant pour permettre l'exploitation d'autres services ferroviaires, SNCF Réseau a pris plusieurs mesures destinées à accroître la capacité disponible.
29. SNCF Réseau a, à titre transitoire, intégré à la capacité susceptible de faire l'objet d'accords-cadres un sillon assurant la desserte de deux arrêts intermédiaires en-dehors de la ligne à grande vitesse (LGV)²³. Cette adaptation a été faite dans l'attente de la mise en place de l'ERTMS²⁴ sur la ligne²⁵, qui permettra une augmentation de la capacité.
30. Ainsi, sur chacune des plages horaires, la capacité allouée aux accords-cadres est inférieure ou égale à 70 % de la capacité totale de la ligne-cadre, à l'exception d'une plage horaire dans le sens Bordeaux-Paris – sans toutefois que la capacité attribuée aux accords-cadres sur cette plage horaire n'atteigne 100 %, conformément à la recommandation émise par l'Autorité dans ses avis n° 2025-033 à 2025-036, afin de ne pas obérer l'utilisation de la ligne par d'autres candidats.
31. En outre, SNCF Réseau a entrepris un travail de coordination avec LISEA en vue de permettre l'alignement des fenêtres de surveillance²⁶ sur chacune des sections de ligne qu'ils exploitent respectivement, celles-ci étant actuellement prévues sur des plages horaires différentes²⁷. Il ressort de l'instruction que ce travail devrait permettre, à compter de 2029, de libérer suffisamment de capacités :
- d'une part, pour allouer des capacités supplémentaires à certains candidats, ces capacités étant à date contractualisées comme des « capacités conditionnelles » ;
 - d'autre part, pour que le seuil de 70 % d'attribution de la capacité disponible par la voie d'accord-cadre soit respecté sur l'ensemble des plages horaires dès l'HDS 2029, y compris en tenant compte de l'attribution des capacités conditionnelles à certains candidats. La capacité allouée aux accords-cadres s'élèvera alors, en moyenne, à 60 % de la capacité totale journalière.
32. Dans un tel contexte, l'Autorité constate que les mesures prises permettent de répondre au mieux aux demandes de capacité exprimées par les différents candidats, et considère que l'allocation des capacités par voie d'accords-cadres sur la ligne Paris-Bordeaux (hors LGV SEA) n'appelle pas de commentaire.

²³ Ce sillon peut néanmoins être adapté en sillon direct pour répondre aux besoins des candidats.

²⁴ L'ERTMS (*European Rail Traffic Management System*) est le système de signalisation ferroviaire européen unifié destiné à assurer l'interopérabilité des réseaux européens et, souvent, à accroître la capacité de l'infrastructure ferroviaire et à améliorer la sécurité des circulations.

²⁵ Plus précisément entre Paris et Tours.

²⁶ Une fenêtre de surveillance correspond à une plage horaire d'environ une heure de jour dédiée à la surveillance à pied d'œuvre de l'infrastructure, qui impose l'interruption des circulations.

²⁷ Le désalignement des fenêtres de surveillance entre les sections exploitées par SNCF Réseau et LISEA conduit à une utilisation sous-optimale de la capacité de l'infrastructure, dès lors que ces fenêtres affectent deux périodes distinctes de circulation des trains à grande vitesse. Leur réaligement permettra de faire coïncider les interruptions des circulations afférentes, réduisant ainsi leur incidence sur la capacité de l'infrastructure, et libérant, en conséquence, de la capacité commerciale supplémentaire.

2.2. La durée de l'accord-cadre et l'entrée en vigueur des obligations relatives à l'utilisation de l'infrastructure sont conformes au droit applicable

2.2.1. S'agissant de la durée

33. L'article 20 du décret du 7 mars 2003 susvisé, transposant l'article 42 de la directive 2012/34/UE susvisée, prévoit que « [l']accord-cadre est conclu, sauf cas particulier justifié, pour une durée de cinq ans, renouvelable par périodes égales à sa durée initiale ». Il précise par ailleurs que « [l]e gestionnaire d'infrastructure peut, dans des cas spécifiques, accepter des périodes plus courtes ou plus longues » et que « [t]oute période d'une durée supérieure à cinq ans est motivée par l'existence de contrats commerciaux, d'investissements particuliers ou de risques ».

34. [...]

2.2.2. S'agissant de l'entrée en vigueur des obligations relatives à l'utilisation de la capacité contractualisée

35. Le paragraphe 3 de l'article 6 du règlement d'exécution 2016/545 susvisé prévoit que :

- « [u]n candidat peut demander que l'utilisation de la capacité-cadre qui lui a été attribuée conformément à l'accord-cadre débute à tout moment, mais au plus tard cinq ans après la date de la demande. Les gestionnaires de l'infrastructure ne peuvent pas s'y opposer si le délai nécessaire avant l'exploitation du service est justifié par l'une des raisons suivantes : 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) (...) » ; et
- les parties ont la faculté de demander à l'organisme de contrôle – en l'espèce l'Autorité – d'approuver une période de différé de l'utilisation de la capacité contractualisée supérieure à cinq ans, celui-ci pouvant donner son approbation pour toute raison qu'il estime de nature à justifier la demande. Ce même paragraphe prévoit que « les capacités attribuées au titre de l'accord-cadre mais non utilisées en raison du délai nécessaire avant l'exploitation du service restent disponibles pour une utilisation par d'autres candidats ».

36. Les accords-cadres objet du présent avis sont entrés en vigueur à la date de leur signature, le [...], tandis que les obligations réciproques relatives à l'utilisation de la capacité commenceront à produire leurs effets à compter de l'ouverture de la période de commande de sillons telle que prévue dans le DRR applicable [...]. Ces modalités d'entrée en vigueur des accords n'appellent pas de commentaire de la part de l'Autorité.

2.3. Les clauses financières des accords-cadres ont été négociées par le candidat à partir de la trame d'accord-cadre, mais certains dispositifs appellent des remarques de l'Autorité

37. Les accords-cadres prévoient les clauses financières suivantes :

- des pénalités forfaitaires plafonnées, assorties d'une franchise (i.e., d'un seuil en-dessous duquel elles ne sont pas dues), en cas de non-respect des engagements réciproques portant sur les commandes ou les attributions des capacités contractualisées ;

- un cumul des pénalités à la charge du client accord-cadre prévues par le contrat et des pénalités relevant de l'application du DRR ;
- l'engagement de fourniture, par le client accord-cadre, d'une garantie des paiements éventuellement dus par celui-ci au titre de l'accord-cadre ;
- un mécanisme d'indemnisation en cas de modification ou résiliation des accords-cadres, assorti de plafonds et formalisé dans un barème s'agissant des indemnités susceptibles d'être dues par SNCF Réseau.

2.3.1. L'Autorité s'est assurée que les montants des clauses financières ont été négociés dans un cadre équitable

38. Comme l'a rappelé l'Autorité dans ses précédents avis sur les accords-cadres²⁸, les modalités de mise en œuvre des clauses financières et les montants associés relèvent de la liberté contractuelle des parties dès lors que :

- l'article 20 du décret du 7 mars 2003 susvisé précise que les accords-cadres peuvent prévoir des indemnisations en cas de modification ou de résiliation anticipée du contrat pour non-respect des engagements ; et
- rien ne s'oppose à ce que les accords-cadres prévoient des pénalités en cas de non-respect des engagements réciproques relatifs à la commande et l'attribution des capacités contractualisées, comme c'est le cas dans la trame d'accord-cadre annexée au DRR.

39. Les clauses financières doivent néanmoins être conformes au cadre applicable, qui prévoit que :

- le niveau des indemnisations ne doit pas dépasser « *les coûts, les pertes directes et les dépenses (y compris les pertes de revenus) raisonnablement engagés ou dont on peut raisonnablement penser qu'ils seront engagés par la partie à indemniser en raison de la modification ou de la résiliation de l'accord* », en application de l'article 13 du règlement d'exécution 2016/545 susvisé ;
- les accords-cadres ne doivent pas constituer des barrières à l'entrée et doivent pouvoir être modifiés ou limités pour permettre une meilleure utilisation de l'infrastructure ferroviaire²⁹ ; et
- le gestionnaire d'infrastructure doit veiller à garantir un accès équitable et non discriminatoire au réseau.

40. Lors de l'instruction, l'Autorité a pu s'assurer que SNCF Réseau avait proposé le même socle de négociation à l'ensemble des candidats bénéficiant d'un accord-cadre, s'agissant aussi bien des modalités de mise en œuvre des clauses financières que des montants correspondants.

41. L'Autorité a également pu vérifier que les différences pouvant être observées entre les montants figurant dans la trame d'accord-cadre voyageurs annexée au DRR et les clauses financières adoptées à l'issue des négociations s'expliquaient uniquement par des demandes des candidats, y compris dans l'hypothèse où les négociations ont abouti à une augmentation des montants associés.

²⁸ Avis n° 2025-033 à 2025-036 susvisés.

²⁹ Article 20 du décret du 7 mars 2003 susvisé, transposant l'article 42 de la directive 2012/34/UE susvisée.

42. Elle rappelle néanmoins que toute différence entre les accords-cadres conclus par SNCF Réseau sur une même ligne-cadre, résultant de ces négociations, ne saurait se traduire, au stade de leur exécution, par un traitement discriminatoire entre les candidats. En particulier, un tel différentiel ne saurait se traduire par un traitement discriminatoire au profit de l'opérateur historique.

2.3.2. Rien ne s'oppose à ce que le mécanisme de cumul entre les pénalités prévues par les accords-cadres et celles relevant de l'application du DRR s'applique au gestionnaire d'infrastructure

43. Dans ses précédents avis sur des accords-cadres conclus par SNCF Réseau³⁰, l'Autorité a relevé que le cumul, à compter de la date de certification de l'horaire de service, entre les pénalités dues par le client au titre du contrat, d'une part, et les pénalités relevant de l'application du DRR, d'autre part, était justifié, afin d'éviter toute stratégie de contournement de l'accord-cadre par le client, jusqu'à la circulation. Conformément à la trame d'accord-cadre voyageurs annexée au DRR, les accords-cadres objet de la saisine prévoient ce cumul.

44. L'Autorité relève néanmoins que rien ne s'oppose à ce que ce mécanisme puisse s'appliquer au gestionnaire d'infrastructure, et en particulier qu'il puisse prévoir un cumul – total ou partiel – de pénalités pour ce dernier.

2.3.3. Le régime de garantie des paiements éventuellement dus à SNCF Réseau au titre de l'accord-cadre devrait figurer dans le DRR

45. [...]

46. Si rien ne s'oppose à ce que les accords-cadres prévoient le versement d'une telle garantie, sa mise en œuvre doit toutefois s'inscrire dans un cadre transparent, équitable et non discriminatoire, et ne doit pas créer de barrière à l'entrée.

47. Dans ce contexte, l'Autorité recommande (i) de faire figurer dans le DRR les conditions relatives aux délais et aux conséquences attachées à la non-fourniture de la garantie, tout en (ii) préservant la possibilité d'adaptations justifiées lors des négociations, ainsi qu'au cours de l'exécution du contrat, en permettant par exemple une renégociation du montant de la garantie, notamment lorsque les candidats auront pu démontrer leur capacité à exécuter leurs engagements.

N°	Recommandation adressée à SNCF Réseau
1	Faire figurer dans le DRR les conditions relatives aux délais et aux conséquences attachées à la non-fourniture de la garantie, tout en préservant la possibilité d'adaptations justifiées lors des négociations, ainsi qu'au cours de l'exécution du contrat, en permettant par exemple une renégociation du montant de la garantie.

2.4. Les parties peuvent conclure des clauses qui diffèrent de la trame d'accord-cadre, à condition qu'elles soient conformes au droit applicable et que leur mise en œuvre ne conduise pas à des traitements discriminatoires

48. Certaines clauses particulières des accords-cadres objet de la saisine s'écartent de la trame d'accord-cadre annexée au DRR.

³⁰ Avis n° 2025-033, 2025-034, 2025-035 et 2025-036 susvisés.

49. Si l'Autorité considère que rien ne s'oppose à ce que les accords-cadres prévoient des clauses particulières afin de tenir compte de certaines demandes spécifiques des candidats, elle rappelle néanmoins que de telles clauses doivent être suffisamment précises et intelligibles afin d'éviter toute ambiguïté au stade de leur exécution et, en tout état de cause, demeurer conformes au droit applicable, et en particulier au principe de non-discrimination.
50. En particulier, eu égard au principe de non-discrimination, l'Autorité recommande à SNCF Réseau de proposer à l'ensemble des clients accord-cadre toute clause plus favorable, par rapport à la trame d'accord-cadre, négociée par un client.

N°	Recommandation adressée à SNCF Réseau
2	Proposer à l'ensemble des clients accord-cadre toute clause plus favorable, par rapport à la trame d'accord-cadre, négociée par un client.

51. En outre, les clauses contractualisées ne doivent notamment pas conduire (i) à remettre en cause, au cours de son exécution, les éléments essentiels de l'accord-cadre tenant aux caractéristiques de la capacité réservée (notamment les plages horaires³¹ et la ligne-cadre), (ii) ni à inciter le gestionnaire d'infrastructure à pré-attribuer certains sillons spécifiques aux candidats³². Elles ne doivent pas davantage conditionner l'exécution de certaines de leurs stipulations à des avis ou décisions de l'Autorité qui ne relèvent pas de ses attributions légales.

52. [...]

53. L'Autorité [...] recommande [...] de réfléchir à la possibilité de conclure des accords-cadres portant sur des lignes-cadres desservant des arrêts intermédiaires³³, et plus généralement d'étudier les nouveaux dispositifs relatifs aux accords-cadres permis par le règlement (UE) 2026/1184 susvisé susceptibles de contribuer à l'aménagement du territoire³⁴.

N°	Recommandation adressée à SNCF Réseau
3	Envisager de proposer des lignes-cadres desservant des arrêts intermédiaires et, plus généralement, étudier les nouveaux dispositifs relatifs aux accords-cadres permis par le règlement (UE) 2026/1184 susceptibles de contribuer à l'aménagement du territoire.

54. [...]

55. [...] ³⁵.

56. [...]

³¹ Article 7 du règlement (UE) 2016/545 susvisé : « Le gestionnaire de l'infrastructure convient d'une plage horaire avec le candidat au cas par cas ; cette plage horaire devrait se rapprocher autant que possible de la période de contrôle afin d'affecter plus facilement la capacité-cadre correspondante. (...) ».

³² L'article 42.1 de la directive 2012/34/UE prévoit en effet que « [l']accord-cadre ne définit pas un sillon de façon détaillée mais est établi de manière à répondre aux besoins commerciaux légitimes du candidat ».

³³ La capacité offerte pour les présents accords-cadres est fondée sur les sillons offerts dans les PER parcourant la ligne de bout en bout, c'est-à-dire de l'origine à la destination (Paris-Bordeaux/Bordeaux-Paris et Paris-Rennes/Rennes-Bordeaux). D'autres sillons proposés dans les PER ne sont pas proposés par SNCF Réseau comme capacité pouvant, à ce stade, faire l'objet d'un accord-cadre (sillons avec arrêts intermédiaires en dehors de la ligne à grande vitesse, et sillons qui quittent la ligne à grande vitesse avant la destination). Ces sillons incluent notamment les sillons inter-secteurs, et les services vers Angers-Nantes, Tours, et La Rochelle.

³⁴ Voir, à cet égard, l'édition 2026 de [l'étude sur l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs et de fret](#) de l'Autorité publiée le 28 juin 2026, dont le Chapitre 4 et le cahier thématique n° 1 (fiche 6), dédiés à l'aménagement du territoire, identifient à l'aune du règlement (UE) 2026/1184 susvisé la possibilité de réserver une portion – limitée – de la capacité d'infrastructure à travers la passation d'accords-cadres prévoyant des arrêts d'« aménagement du territoire », sous réserve d'une analyse approfondie de ce règlement.

³⁵ [...]

2.5. La coordination mise en œuvre entre SNCF Réseau et LISEA sur la ligne Paris-Bordeaux permet de concourir à l'utilisation optimale du réseau mais pourrait encore être renforcée à l'aune du nouveau règlement « capacités »

57. Il ressort de l'instruction que SNCF Réseau et LISEA se sont coordonnés sur la ligne Paris-Bordeaux, en vue de faciliter l'exécution des accords-cadres, conformément à leurs obligations.
58. D'une part, concernant les capacités contractualisées, SNCF Réseau a indiqué, lors de l'instruction, avoir mené des travaux de coordination avec LISEA en vue (i) de permettre un réalignement des fenêtres de surveillance entre les deux réseaux, afin d'augmenter la capacité disponible (voir partie 2.1) et (ii) de retenir des plages horaires cohérentes, afin de faire coïncider les capacités contractualisées sur les sections Paris-Tours et Ambarès-Bordeaux avec les capacités pouvant, le cas échéant, être accordées par LISEA sur la section Tours-Ambarès. Les commandes de sillons nécessitant d'emprunter ces différentes sections font, en outre, l'objet d'un traitement coordonné, en application du DRR de SNCF Réseau³⁶ et du DRL de LISEA³⁷.
59. [...]
60. [...] Pour l'avenir, [L'Autorité] relève qu'en application du règlement (UE) 2026/1184 susvisé, les gestionnaires d'infrastructure auront la possibilité de conclure des accords-cadres tripartites³⁸. Elle recommande ainsi aux parties d'étudier l'opportunité de conclure de tels accords ou, à défaut, des protocoles d'accord tripartites, en amont de la conclusion d'accords-cadres, et, le cas échéant, de les lui soumettre pour avis concomitamment.

N°	Recommandation adressée aux parties
4	Étudier l'opportunité de conclure des accords-cadres tripartites ou des protocoles d'accord tripartites en amont de la conclusion d'accords-cadres et, le cas échéant, les soumettre à l'Autorité pour avis concomitamment.

³⁶ DRR 2026, version 6 du 27 avril 2026, point 4.2.6.1 : « Lorsqu'un demandeur de capacités commande un sillon nécessitant d'emprunter à la fois la ligne à grande vitesse SEA Tours-Bordeaux, dont LISEA est le gestionnaire d'infrastructure, et le réseau ferré national non concédé, la réponse est coordonnée entre LISEA et SNCF Réseau pour assurer le tracé de bout en bout du sillon commandé ».

³⁷ DRL 2026 LISEA annexé au DRR 2026 de SNCF Réseau, version 6 du 27 avril 2026 (annexe 8.1), point 4.3.2 : « (...) tout demandeur de capacité de la Ligne est invité à communiquer ses expressions de besoin et ses demandes d'attribution de sillons de la Ligne au point de contact unique géré par les deux gestionnaires d'infrastructures. Ces demandes font l'objet d'un traitement coordonné entre SNCF RESEAU et LISEA qui aboutit à une réponse coordonnée. Lorsqu'un demandeur de capacités commande un sillon nécessitant d'emprunter à la fois la Ligne et le réseau ferré national non concédé, il est précisé que la réponse est coordonnée entre LISEA et SNCF Réseau pour assurer le tracé de bout en bout du sillon commandé. ».

³⁸ [...]

Le présent avis sera notifié à SNCF Voyageurs et à SNCF Réseau, et sera publié sur le site internet de l'Autorité.

L'Autorité a adopté le présent avis le 16 juillet 2026.

Présents :

Monsieur Thierry Guimbaud, Président ;
Madame Sophie Auconie, Vice-Présidente ;
Monsieur Charles Guené, Vice-Président.

Le Président

Thierry Guimbaud

ANNEXE 1 – RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES DANS LE PRÉSENT AVIS

N°	Recommandations adressées à SNCF Réseau
1	Faire figurer dans le DRR les conditions relatives aux délais et aux conséquences attachées à la non-fourniture de la garantie, tout en préservant la possibilité d'adaptions justifiées lors des négociations, ainsi qu'au cours de l'exécution du contrat, en permettant par exemple une renégociation du montant de la garantie.
2	Proposer à l'ensemble des clients accord-cadre toute clause plus favorable, par rapport à la trame d'accord-cadre, négociée par un client.
3	Envisager de proposer des lignes-cadres desservant des arrêts intermédiaires et, plus généralement, étudier les nouveaux dispositifs relatifs aux accords-cadres permis par le règlement (UE) 2026/1184 susceptibles de contribuer à l'aménagement du territoire.

N°	Recommandation adressée aux parties
4	Étudier l'opportunité de conclure des accords-cadres tripartites ou des protocoles d'accord tripartites en amont de la conclusion d'accords-cadres et, le cas échéant, les soumettre à l'Autorité pour avis concomitamment.