

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

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

Saisie conjointement par SNCF Réseau et la société Kevin Speed, agissant pour le compte sa filiale Ilisto 1-4-6, en application de l'article L. 2133-3 du code des transports, par un courrier enregistré le 4 mars 2024 au service de la procédure de l'Autorité ;

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 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° 2024-009 du 1^{er} février 2024 relatif au document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2024 modifié et 2025 ;

Vu le « Document de référence du réseau ferré national relatif à l'horaire de service 2023 – Version 7 » publié sur le site internet de SNCF Réseau le 3 avril 2023, le « Document de référence du réseau ferré national relatif à l'horaire de service 2024 – Version 9 » publié sur le site internet de SNCF Réseau le 28 mars 2024 et le « Document de référence du réseau ferré national relatif à l'horaire de service 2025 – Version 2 » publié sur le site internet de SNCF Réseau le 28 mars 2024 (ci-après le « DRR ») ;

Vu le rapport « Les accords-cadres pour le système ferroviaire français » publié par l'Autorité en novembre 2023 ;

Vu les accords-cadres conclus entre SNCF Réseau et la société Ilisto 1-4-6, le 29 février 2024 ;

Vu la consultation du Gouvernement effectuée par courrier en date du 29 mars 2024, en application de l'article L. 2132-8 du code des transports ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Le collège en ayant délibéré le 30 avril 2024 ;

ÉMET L'AVIS SUIVANT :

RÉSUMÉ¹

L'Autorité a été saisie, pour avis, par la société Kevin Speed, agissant pour le compte de sa filiale Ilisto 1-4-6, et SNCF Réseau des accords-cadres conclus entre elles en vue de l'exploitation de nouveaux services de transport de voyageurs sur les lignes Paris-Lyon, Paris-Lille et Paris-Strasbourg à compter de 2029.

Le dispositif d'accord-cadre constitue un outil efficace de gestion de la capacité sur le réseau ferroviaire dans un contexte de développement de la concurrence des services de transport de voyageurs.

Dans le présent avis consultatif, l'Autorité considère que ces premiers accords-cadres conclus depuis l'ouverture à la concurrence des services domestiques de transport ferroviaire de voyageurs ne font pas obstacle à l'utilisation de l'infrastructure par d'autres candidats ou services de transport. Elle formule néanmoins des recommandations sur le contenu de ce type de contrats, afin d'accompagner les parties et les futurs demandeurs d'accords-cadres.

Au-delà, s'agissant de la mise en œuvre du dispositif d'accords-cadres en France, l'Autorité recommande à SNCF Réseau de poursuivre sa démarche de transparence vis-à-vis de l'ensemble des candidats et de veiller à la bonne intégration du dispositif au sein du processus de structuration des capacités, au service d'une vision prospective de l'utilisation du réseau ferroviaire.

En particulier, l'Autorité recommande la mise en place, par SNCF Réseau, d'un processus de consultation préalable à la conclusion d'accords-cadres permettant d'organiser au mieux la complémentarité des capacités couvertes par cette voie, en proposant, par exemple, différentes formes ou lots de capacités préassemblés selon des scénarios de partage de la capacité qui répondent aux besoins du marché tout en optimisant l'utilisation de l'infrastructure.

¹ Ce résumé a un caractère strictement informatif. Il ne saurait se substituer aux motifs et conclusions développés ci-après, qui seuls font foi.

TABLE DES MATIÈRES

1. CONTEXTE ET CADRE JURIDIQUE.....	4
1.1. Les accords-cadres visent à offrir une plus grande prévisibilité du processus d'allocation des capacités et concourent à l'atteinte de l'objectif d'une utilisation effective et optimale du réseau.....	4
1.2. Les accords-cadres objets de la présente saisine portent sur trois services à grande vitesse entre Paris et Lyon, Paris et Lille ainsi que Paris et Strasbourg	5
1.3. La conclusion d'accords-cadres concrétise l'engagement de SNCF Réseau d'utiliser plus largement le dispositif d'accords-cadres.....	6
2. ANALYSE	7
2.1. Les accords-cadres objets de la saisine ne font pas obstacle à l'utilisation de l'infrastructure par d'autres candidats ou services de transport.....	7
2.1.1. Les capacités prévues dans les accords-cadres objets du présent avis n'obèrent pas la possibilité pour plusieurs autres candidats de sécuriser, par accords-cadres, des capacités cruciales pour garantir la stabilité de leur offre.....	7
2.1.2. Les investissements envisagés et les risques supportés par le client accord-cadre justifient la durée des accords-cadres ainsi que l'effet différé des obligations réciproques relatives à l'utilisation de capacités contractualisées	7
2.1.3. Les pénalités, franchises et indemnités relèvent de la liberté contractuelle des parties et ne contreviennent pas, en l'espèce, aux dispositions du DRR.....	9
2.1.4. En cas de modification des accords-cadres pour une meilleure utilisation de l'infrastructure par le gestionnaire d'infrastructure, les parties s'engagent à saisir l'Autorité d'une demande d'avis motivé	10
2.2. Le bon fonctionnement du système ferroviaire implique que SNCF Réseau inscrive pleinement le dispositif d'accords-cadres dans sa vision stratégique des capacités.....	11
2.2.1. Préalablement à la conclusion d'un accord-cadre avec un candidat, SNCF Réseau doit améliorer les modalités d'information des autres candidats afin qu'ils puissent, le cas échéant, manifester leur intérêt	11
2.2.2. SNCF Réseau doit relier la mise en œuvre d'accords-cadres à la vision stratégique de la capacité développée dans les plans d'exploitation émergents et les plans d'exploitation de référence.....	12

1. CONTEXTE ET CADRE JURIDIQUE

1.1. Les accords-cadres visent à offrir une plus grande prévisibilité du processus d'allocation des capacités et concourent à l'atteinte de l'objectif d'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.
2. Toutefois, l'article L. 2122-6 du code des transports, qui transpose l'article 42 de la directive 2012/34/UE du 21 novembre 2012, d'une part, et le règlement d'exécution (UE) 2016/545 du 7 avril 2016, d'autre part, offrent la possibilité à tout candidat 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* »².
3. En ce sens, un accord-cadre ne constitue pas une réservation ou une allocation de sillons particulier sur plus d'un horaire de service mais un engagement réciproque de commande et d'attribution d'un certain nombre de sillons, sur plusieurs horaires de service, sur des créneaux temporels dont la granularité la plus fine peut correspondre à des plages de deux heures.
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'infrastructure³, conformément à l'article 20 du décret n° 2003-194, qui précise notamment que « *l'accord-cadre doit pouvoir être modifié ou limité afin de permettre une meilleure utilisation de l'infrastructure ferroviaire* ».
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 ferroviaires requérant des investissements importants relatifs aux matériels roulants qui sont des actifs faiblement reconfigurables⁴.
6. Aux termes de l'article L. 2133-3 du code des transports, l'Autorité émet un avis motivé sur les accords-cadres à la demande des parties. La portée de cet avis est consultative.
7. En outre, l'émission de cet avis consultatif ne limite en rien la possibilité de saisir l'Autorité, dans le cadre d'une procédure de règlement de différends, ouverte à toute partie ou tiers qui « *s'estime victime d'un traitement inéquitable, d'une discrimination ou de tout autre préjudice [lié à] l'exécution des accords-cadres* », en application de l'article L. 1263-2 du code des transports.

² Article L. 2122-6 du code des transports.

³ L'article 26 de la directive 2012/34/UE 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]".

⁴ Dans la théorie économique, un actif est reconfigurable lorsqu'il peut, sans coût, être réemployé dans une localisation différente

1.2. Les accords-cadres objets de la présente saisine portent sur trois services à grande vitesse entre Paris et Lyon, Paris et Lille ainsi que Paris et Strasbourg

8. Le 4 mars 2024, l'Autorité a rendu publique⁵ l'intention de la société Kevin Speed d'exploiter de nouveaux services de transport de voyageurs sur les axes Paris-Lyon, Paris-Lille et Paris-Strasbourg, à compter de l'horaire de service 2029. L'offre envisagée par Kevin Speed se caractérise principalement par :
- des services quotidiens et à haute fréquence, avec près de 16 allers-retours journaliers (l'offre pouvant être allégée les samedis, dimanches et vacances scolaires) ;
 - la desserte de l'ensemble des gares intermédiaires situées sur la ligne à grande vitesse, en plus des gares d'origine et de destination⁶ ;
 - des matériels roulants à forte capacité d'emport (750 places annoncées, à comparer à la capacité d'emport des autres matériels roulants aptes à la grande vitesse, plus couramment de l'ordre de 400 à 500 places) ; et
 - une période minimum d'exploitation de dix ans, pouvant comprendre une montée en charge progressive sur les trois premières années de service.
9. Le même jour, SNCF Réseau et la société Kevin Speed, agissant pour le compte de sa filiale la société Ilisto 1-4-6, ont saisi conjointement l'Autorité de trois accords-cadres conclus entre elles le 29 février 2024, portant sur trois liaisons à grande vitesse entre Paris et Lyon, Paris et Lille et Paris et Strasbourg.
10. Concrètement, par ces accords, la société Ilisto 1-4-6 (ci-après, le « client accord-cadre ») s'engage à commander auprès de SNCF Réseau une quantité de sillons aux caractéristiques prédéfinies⁷ (ligne, dessertes, vitesse, plage horaire, etc.). Réciproquement, SNCF Réseau s'engage à allouer au client accord-cadre les sillons qu'il aura effectivement commandés selon les termes du contrat. En cas de manquement à ces engagements, et au-delà d'une franchise dont les parties sont convenues dans leurs contrats⁸, des pénalités et, potentiellement, des mécanismes d'indemnisation sont appliqués, comme proposé à titre d'exemple dans la trame d'accord-cadre publiée en annexe du DRR⁹.
11. Conformément aux dispositions des articles L. 2131-3 et L. 2131-4 du code des transports qui précisent les missions de l'Autorité quant aux conditions non tarifaires d'accès au réseau ferré national, lorsque l'Autorité rend un avis motivé sur les accords-cadres à la demande des parties, son office consiste notamment à examiner :
- les conditions d'accès au réseau ferroviaire susceptibles de résulter de l'application des accords-cadres dont elle est saisie, afin de vérifier qu'elles n'entravent pas le développement de la concurrence ;
 - si les stipulations des contrats d'accords-cadres conclus ne remettent pas en cause le caractère équitable et non discriminatoire de l'allocation des capacités du réseau ; et
 - le maintien de la possibilité d'utilisation du réseau par d'autres demandeurs de capacités.
12. En revanche, l'office de l'Autorité ne consiste pas à examiner l'équilibre des stipulations contractuelles, librement négociées entre les parties, dès lors qu'elles ne font pas obstacle à un accès équitable et non discriminatoire de l'infrastructure.

⁵ En application de l'article 4 du règlement d'exécution (UE) 2018/1795 de la Commission du 20 novembre 2018 établissant la procédure et les critères pour l'application du test de l'équilibre économique précisant les dispositions de l'article 11 de la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil.

⁶ Pour la liaison Paris-Lyon, desserte des gares de Paris Gare de Lyon, Le Creusot TGV, Mâcon-Loché TGV et Lyon Part-Dieu. Pour Paris-Lille, desserte des gares de Paris Nord, TGV Haute-Picardie et Lille Flandres. Pour Paris-Strasbourg, desserte des gares de Paris Est, Champagne-Ardenne TGV, Meuse TGV - Voie Sacrée (optionnelle), Lorraine TGV et Strasbourg.

⁷ Pour l'axe Paris-Lyon, au maximum 16 sillons-jours dans chaque sens répartis en deux sillons pour huit tranches de deux ou trois heures ; pour l'axe Paris-Lille, au maximum 16 sillons-jours dans le sens Paris vers Lille et 17 dans le sens inverse, répartis en un ou deux sillons pour neuf tranches de deux ou trois heures ; pour l'axe Paris-Strasbourg, au maximum 16 sillons-jours dans chaque sens, répartis en un ou deux sillons pour neuf tranches de deux ou trois heures.

⁸ Cette franchise est à hauteur de [0 - 20] % du nombre annuel de sillons-jours.

⁹ Annexe 3.3.2 – Trame d'accord-cadre de capacité pour le trafic voyageurs à grande vitesse.

1.3. La conclusion d'accords-cadres concrétise l'engagement de SNCF Réseau d'utiliser plus largement le dispositif d'accords-cadres

13. Dans son rapport sur les accords-cadres pour le système ferroviaire français publié en novembre 2023, l'Autorité a souligné combien les accords-cadres de capacité ont été jusqu'à présent peu utilisés en France¹⁰, notamment pour les services de transport de voyageurs, alors que le parangonnage européen montre que ce dispositif constitue un outil efficace de gestion de la capacité sur le réseau ferroviaire dans un contexte de développement de la concurrence des services de transport de voyageurs.
14. S'appuyant, d'une part, sur le parangonnage européen exposant les modalités de mise en œuvre et les bénéfices du recours au dispositif d'accords-cadres pour le développement de l'offre et l'optimisation de l'utilisation de l'infrastructure, notamment en Allemagne, en Espagne, en Italie ou encore au Royaume-Uni et, d'autre part, sur l'intérêt exprimé par les demandeurs de capacité en France à l'occasion d'une consultation publique menée entre le 14 février et le 31 mars 2023, l'Autorité a recommandé à SNCF Réseau de davantage mobiliser le dispositif des accords-cadres dans le contexte du développement d'un marché concurrentiel des services de transport ferroviaire de voyageurs. Ainsi, en cohérence avec l'initiative législative actuellement portée par la Commission européenne¹¹, l'Autorité a recommandé 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)* ».
15. Dans son avis n° 2024-009 du 1^{er} février 2024, relatif aux aspects non tarifaires du document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2024 (modifié) et 2025, l'Autorité a constaté que la rédaction du DRR restreignait indûment l'accès des entreprises ferroviaires aux accords-cadres, en excluant des bénéficiaires potentiels de nombreux services de transport de voyageurs. En effet, SNCF Réseau avait conditionné ces accords à des critères d'éligibilité cumulatifs limitant l'accès au dispositif à certaines lignes et imposant un nombre minimal de circulations par jour, par semaine et par an.
16. Suivant les recommandations de l'Autorité, SNCF Réseau s'était alors engagé à supprimer ces critères d'éligibilité pour ouvrir plus largement l'accès au dispositif d'accords-cadres, ce qui a été réalisé à travers la mise à jour du DRR intervenue le 28 mars 2024.
17. Dans ce contexte, les accords-cadres conclus avec le client accord-cadre concrétisent l'engagement de SNCF Réseau de mobiliser ce dispositif au bénéfice du développement d'un marché concurrentiel de services de transport ferroviaire de voyageurs, qui a fait l'objet de nombreuses déclarations d'intention¹².

¹⁰ Antérieurement à la présente saisine, seuls deux accords-cadres avaient été conclus par SNCF Réseau pour des services librement organisés de transport de voyageurs à la connaissance de l'Autorité (avec SNCF Voyageurs pour les horaires de services 2013 à 2017 et avec Thello pour les horaires de service 2015 à 2018).

¹¹ 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 les accords-cadres comme l'un des outils dont le renforcement est envisagé pour une utilisation effective et optimale du réseau.

¹² Kevin Speed est le huitième acteur à notifier formellement à l'Autorité son intention d'exploiter des services librement organisés de voyageurs en France, après Tenitalia (ex-Thello), FlixTrain, Railcoop, Renfe Viajeros, Le Train, SNCF Voyageurs et Midnight Trains. Même si, parmi ces déclarations d'intention, toutes n'aboutiront pas, leur nombre témoigne de l'attrait du marché français des services de transport ferroviaire.

2. ANALYSE

2.1. Les accords-cadres objets de la saisine ne font pas obstacle à l'utilisation de l'infrastructure par d'autres candidats ou services de transport

2.1.1. Les capacités prévues dans les accords-cadres objets du présent avis n'obèrent pas la possibilité pour plusieurs autres candidats de sécuriser, par accords-cadres, des capacités cruciales pour garantir la stabilité de leur offre

18. Selon les évaluations réalisées par SNCF Réseau au cours de l'instruction, à la demande de l'Autorité, il apparaît que :
- la part de la capacité accordée au client accord-cadre rapportée à la capacité totale des lignes concernées ne dépasse pas 15 % ;
 - le cumul des engagements capacitaires pris envers le client accord-cadre et du total des capacités allouées aujourd'hui sur les segments du réseau ferroviaire concernés par les trois accords-cadres, objets du présent avis, ne dépasse pas la capacité actuelle de l'infrastructure ; et
 - partant, plusieurs autres candidats pourraient conclure des accords-cadres de même ampleur avec SNCF Réseau, sans qu'il soit *a priori* nécessaire pour ce dernier de revenir sur les accords-cadres conclus, objets du présent avis.
19. Ainsi, en l'état, les accords-cadres objets du présent avis ne privent pas d'autres candidats de la possibilité d'utiliser l'infrastructure.
20. L'Autorité rappelle que cette vérification relative à l'utilisation de la capacité incombe à SNCF Réseau qui reste tenu de faire une utilisation effective et optimale de l'infrastructure. À cet égard, les analyses réalisées durant l'instruction mettent clairement en évidence la nécessité pour SNCF Réseau d'instaurer un processus structuré (cf. section 2.2.) permettant :
- d'une part, d'anticiper les conflits potentiels entre demandeurs d'accords-cadres ou entre le client-accord-cadre et d'autres candidats non liés par un accord-cadre ;
 - d'autre part, de réduire l'ampleur du besoin de coordination dans le cadre de la procédure annuelle d'allocation des capacités relative à chaque horaire de service.
21. Au surplus, l'Autorité précise que rien n'impose que les accords-cadres couvrent l'ensemble des circulations commerciales d'un candidat et qu'ils peuvent, par exemple, être circonscrits à une part des capacités de son offre commerciale pour contribuer à garantir sa lisibilité et sa pertinence.

2.1.2. Les investissements envisagés et les risques supportés par le client accord-cadre justifient la durée des accords-cadres ainsi que l'effet différé des obligations réciproques relatives à l'utilisation de capacités contractualisées

S'agissant de la durée

22. Les accords-cadres objets de la présente saisine ont été conclus pour une durée de dix ans.
23. Si cette durée est dérogoratoire à la durée de droit commun de cinq ans, elle apparaît toutefois conforme au droit applicable¹³, dès lors que le client accord-cadre a justifié auprès du gestionnaire d'infrastructure de l'existence d'investissements particuliers et des risques liés au démarrage de son activité de transport ferroviaire de voyageurs, nécessitant notamment l'acquisition de premiers matériels roulants neufs aptes à la grande vitesse.

¹³ L'article 20 du décret n° 2003-194 susvisé 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. 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 ».

24. La durée des accords-cadres objets de la présente saisine est par ailleurs cohérente avec les dispositions du DRR 2024, qui prévoient que « [p]ar exception à cette durée nominale de cinq (5) HDS, sans préjudice des dispositions de l'article 42 de la directive et de l'article 20 du décret 2003/194, SNCF Réseau est prête à envisager une durée de dix (10) HDS dès lors que cette durée serait justifiée par le candidat demandeur ».

25. [...]

26. [...] ¹⁴

27. [...]

28. De manière générale, les stipulations des accords-cadres doivent être conformes aux dispositions du document de référence du réseau. À ce titre, dans l'éventualité où SNCF Réseau ferait évoluer sa politique relative aux accords-cadres, l'Autorité recommande que, d'une part, le document de référence du réseau reflète ces évolutions, d'autre part, les contrats prévoient systématiquement une clause permettant de faire bénéficier au client accord-cadre des nouvelles conditions, plus favorables, résultant de modifications du DRR, en cohérence avec le principe de non-discrimination applicable aux modalités d'accès au réseau ferré national.

S'agissant de l'effet différé des obligations réciproques relatives à l'utilisation de la capacité contractualisée

29. Les accords-cadres objets de la présente saisine prévoient un « différé d'entrée en vigueur » tout en comportant une référence expresse aux dispositions du paragraphe 3 de l'article 6 du règlement d'exécution (UE) 2016/545 susvisé. En vertu de ces dispositions : « [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) ».

¹⁴ [...]

30. [...]

31. Le paragraphe 3 de l'article 6 du règlement d'exécution (UE) 2016/545 susvisé prévoit en outre la possibilité, pour l'une ou l'autre des parties, de demander à l'« organisme de contrôle » – en l'espèce, l'Autorité – d'approuver une période de différé de l'utilisation de la capacité qui lui a été attribuée conformément à l'accord-cadre plus longue que cinq ans, l'Autorité pouvant donner son approbation pour toute raison qu'elle estime de nature à justifier la demande. Ce même paragraphe 3 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 ».

32. [...]

33. [...] Ainsi, nonobstant le pouvoir d'approbation qui lui est reconnu par le règlement d'exécution, rappelé au point 31 ci-dessus, l'Autorité recommande d'inclure expressément, dans tout accord-cadre, une date butoir ferme (non glissante) au-delà de laquelle aucune capacité ne sera garantie.

34. [...]

2.1.3. Les pénalités, franchises et indemnisations relèvent de la liberté contractuelle des parties et ne contreviennent pas, en l'espèce, aux dispositions du DRR

35. Au cas d'espèce, les accords-cadres objets de la saisine prévoient (i) des pénalités [...] assorties d'une franchise en cas d'écart entre les commandes ou attributions réalisées et ce qui avait été convenu et (ii) une indemnisation en cas de modification ou résiliation des accords-cadres [...]. Par ailleurs, les accords-cadres prévoient un dispositif de cumul des pénalités dues au titre de ces derniers avec le mécanisme d'incitations réciproques prévu au DRR, qui vise à pénaliser les vibrations¹⁵ des sillons attribués après la date de certification de l'horaire de service. L'Autorité considère que ces deux dispositifs poursuivent des finalités distinctes et ne sont pas exclusifs l'un de l'autre. Elle observe en outre que dans la mesure où les pénalités dues au titre des accords-cadres sont possiblement plus élevées que les montants dus au titre du mécanisme d'incitations réciproques, le cumul de ces deux dispositifs dissuade les clients accords-cadres de toute « stratégie de contournement » qui consisterait à commander des sillons en application des accords-cadres puis d'y renoncer à compter de la date de certification de l'horaire de service et, ainsi, de contourner les stipulations et objectifs des accords-cadres.

¹⁵ Toute action de modification effective du jalonnement horaire ou du statut d'un sillon-jour, comme défini dans la décision de l'Autorité n° 2022-089 du 8 décembre 2022 relative à l'établissement d'un dispositif incitatif réciproque encourageant les candidats et SNCF Réseau à la stabilité des sillons-jours commandés et attribués.

36. L'ensemble de ces stipulations apparaissent conformes aux dispositions de l'article 20 du décret du 7 mars 2003. D'une part, selon cet article, les accords-cadres peuvent prévoir des indemnisations en cas de modification ou de résiliation anticipée du contrat pour non-respect des engagements¹⁶. D'autre part, rien ne s'oppose à ce que les accords-cadres puissent également prévoir des pénalités, en cas de non-respect des engagements contractuels par les parties. Les trames d'accords-cadres de capacité annexées au DRR comprennent à cette fin des clauses qui organisent le versement de montants forfaitaires en cas d'écart dans la commande de sillon ou leur attribution, au-delà d'une franchise.
37. Les modalités d'indemnisation, de pénalités et de franchise prévues dans les accords-cadres n'appellent pas de commentaire particulier de la part de l'Autorité. En particulier, le mécanisme de cumul des pénalités avec le dispositif d'incitations réciproques apparaît pertinent en ce qu'il est de nature à prévenir les risques de contournement des stipulations des accords-cadres par le client accord-cadre.
38. De manière générale, si les modalités de mise en œuvre et le montant des mécanismes d'indemnisation, de pénalités et de franchise sont librement négociés entre les parties à l'accord-cadre, l'Autorité recommande de :
- plafonner les mécanismes d'indemnisations et de pénalités ; et
 - prévoir des modalités d'application des pénalités dues au titre des accords-cadres permettant d'éviter que le client accord-cadre ne contourne les stipulations du contrat¹⁷.
39. L'Autorité rappelle que les pénalités prévues par les accords-cadres doivent s'articuler de façon cohérente avec les mécanismes d'incitations financières d'ores et déjà prévus par le DRR et ne doivent, en tout état de cause, pas y contrevenir. En particulier, les stipulations contractuelles ne doivent pas entraver le fonctionnement du mécanisme d'incitations réciproques, dont il apparaît essentiel de conserver en toute circonstance le caractère croissant, continu, progressif et proportionné.

2.1.4. En cas de modification des accords-cadres pour une meilleure utilisation de l'infrastructure par le gestionnaire d'infrastructure, les parties s'engagent à saisir l'Autorité d'une demande d'avis motivé

40. ¹⁸

41. 

42. De façon générale, l'Autorité considère qu'il est de bonne pratique de la saisir sur le fondement de l'article L. 2133-3 du code des transports pour qu'elle se prononce sur les accords-cadres et leurs éventuels avenants, en vue d'assurer le bon fonctionnement du système ferroviaire.

43. L'Autorité tient toutefois à rappeler que les avis consultatifs qu'elle pourrait rendre sur le fondement de ces dispositions ne peuvent porter sur des cas de résiliation d'accords-cadres.

¹⁶ L'article 13 du règlement d'exécution du 7 avril 2016 précité précise que le niveau de ces indemnisations ne dépasse pas « 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 ».

¹⁷ Comme cela est proposé dans les trames d'accord annexées au DRR.

¹⁸ L'article 13 du règlement d'exécution du 7 avril 2016 précité prévoit que « [l]'accord-cadre doit pouvoir être modifié ou limité afin de permettre une meilleure utilisation de l'infrastructure ferroviaire ».

44. En outre, l'Autorité relève que les accords-cadres intègrent une définition contractualisée entre les parties de la notion de « *meilleure utilisation de l'infrastructure* ». Or, une telle notion ne saurait relever de la liberté contractuelle des parties en ce qu'elle doit être appréciée par le gestionnaire d'infrastructure de façon uniforme, sous le contrôle du régulateur, afin de prévenir tout risque de divergence d'interprétation, pouvant être à l'origine de traitements différenciés entre les candidats, qu'ils soient ou non bénéficiaires d'accords-cadres. En conséquence, l'Autorité recommande de supprimer la définition contractuelle proposée de la notion de « *meilleure utilisation de l'infrastructure* » des trames d'accord-cadre annexées au DRR.

2.2. Le bon fonctionnement du système ferroviaire implique que SNCF Réseau inscrive pleinement le dispositif d'accords-cadres dans sa vision stratégique des capacités

2.2.1. Préalablement à la conclusion d'un accord-cadre avec un candidat, SNCF Réseau doit améliorer les modalités d'information des autres candidats afin qu'ils puissent, le cas échéant, manifester leur intérêt

45. En application de l'article 5 paragraphe 2 du règlement d'exécution du 7 avril 2016 précité, lorsque SNCF Réseau reçoit une demande visant à conclure un accord-cadre, il doit prendre des mesures raisonnables pour informer les autres candidats potentiels de son intention de conclure un accord-cadre, en leur laissant un délai d'un à quatre mois pour manifester leur intérêt.
46. En l'espèce, lorsque SNCF Réseau est entré en négociation avec le client accord-cadre, dans le courant de l'année 2023, le DRR¹⁹ n'apportait pas de précision sur les modalités d'information des candidats que le gestionnaire d'infrastructure entendait respecter.
47. Dans ce contexte, SNCF Réseau a procédé à cette information par :
- (i) la présentation, lors de plusieurs réunions du COOPERE²⁰ organisées au printemps 2023²¹, de son objectif de conclure de premiers accords voyageurs pour le mois d'octobre 2023 ;
 - (ii) la publication sur son site internet, le 2 août 2023, de la liste des lignes éligibles à un accord cadre, sur laquelle figuraient les trois lignes faisant l'objet de négociations avec le client accord-cadre, sans préciser, comme le prévoit le règlement d'exécution susmentionné, le délai durant lequel les candidats intéressés pourraient manifester leur intention de demander à conclure des accords-cadres sur ces lignes ; et
 - (iii) l'envoi, le même jour, d'un courriel aux membres du COOPERE, afin de les informer de cette publication.
48. Récemment, le DRR²² a été modifié pour préciser de façon claire les modalités d'information des candidats. En particulier, il indique désormais le lien grâce auquel il est possible de consulter un document listant les lignes faisant l'objet de négociations d'accords-cadres, sur lequel figure également le délai laissé aux candidats pour manifester leur intérêt. SNCF Réseau a d'ailleurs publié de nouvelles lignes pouvant faire l'objet d'accords-cadres le 12 mars 2024, à savoir les lignes Paris-Rennes, Paris-Nantes et Paris-Bordeaux, en laissant aux candidats potentiels un délai de deux mois pour manifester leur volonté d'entrer en négociation.

¹⁹ Version 7 du 3 avril 2023 du document principal du DRR 2023, page 51 et suivantes.

²⁰ Conformément à l'article L. 2100-4 du code des transports, le comité des opérateurs du réseau (COOPERE), composé notamment de représentants des entreprises ferroviaires, des exploitants d'installations de service reliées au réseau ferré national, des autorités organisatrices de transport ferroviaire et des autres candidats, constitue « *l'instance permanente de consultation et de concertation entre SNCF Réseau et ses membres* ». [***]

²¹ Réunion du 27 mars 2023, 27 avril 2023 et 25 mai 2023.

²² Version 9 du 28 mars 2024 du document principal du DRR 2024, page 54 et suivantes, Version 2 du 28 mars 2024 du document principal du DRR 2025, page 53 et suivantes.

49. Dans ce cadre, l'Autorité invite SNCF Réseau à poursuivre sa démarche de transparence vis-à-vis de l'ensemble des candidats, dans la mesure où celle-ci apparaît essentielle à la bonne coordination des demandes de capacités ferroviaires, dans un contexte d'ouverture à la concurrence du marché de transport ferroviaire de voyageurs.

2.2.2. SNCF Réseau doit relier la mise en œuvre d'accords-cadres à la vision stratégique de la capacité développée dans les plans d'exploitation émergents et les plans d'exploitation de référence

50. Pour assurer une utilisation effective et optimale de l'infrastructure, le gestionnaire d'infrastructure ne devrait pas se borner à répondre aux demandes d'accords-cadres et à mettre en place un dispositif d'information transparent de l'ensemble des candidats : il devrait intégrer le dispositif d'accords-cadres au sein du processus de structuration des capacités offertes sur le réseau ferroviaire. En ce sens, il apparaît nécessaire que SNCF Réseau développe une vision-cible de l'usage des capacités et articule les accords-cadres, présents et futurs, en cohérence avec les plans d'exploitation émergents (PEE) à 10 ans et les plans d'exploitation de référence (PER) à 5 ans.
51. À défaut d'être correctement anticipée, la superposition d'accords-cadres hétéroclites pourrait en effet s'avérer contre-productive, voire conflictuelle, et nécessiter de nombreux ajustements des accords-cadres conclus antérieurement pour améliorer l'utilisation de l'infrastructure. Ce pourrait être le cas, par exemple, si, sur une ligne pour laquelle des accords-cadres ont déjà été conclus, de nouvelles demandes d'accords-cadres étaient effectuées sans que la capacité technique de la ligne permette de les satisfaire.
52. L'Autorité estime ainsi que SNCF Réseau devrait développer une vision prospective de l'équilibre entre, d'une part, la demande prévisionnelle de capacité à un horizon pluriannuel de l'ordre de 10 ans, d'autre part, la capacité offerte sur l'infrastructure compte-tenu des ressources anticipées, en s'appuyant sur les travaux de concertation réalisés sous le pilotage de l'État dans le cadre des plateformes services et infrastructure chargées d'élaborer les PEE.
53. Au-delà d'une simple approche tendancielle, l'évaluation de la demande de capacités réalisée par le gestionnaire d'infrastructure devrait :
- d'une part, proposer une analyse approfondie des déterminants de la demande de capacité et des flux de transport de passagers et de marchandises à l'échelle nationale, dans un contexte européen ;
 - d'autre part, recueillir les besoins « *de l'ensemble des candidats, y compris des nouveaux entrants, à une fréquence appropriée, de A-6 à A-3* » au travers d'une « *méthodologie transparente et participative* », comme l'Autorité l'a souligné dans son dernier avis motivé sur le document de référence du réseau²³, dans le cadre de l'élaboration de la stratégie capacitaire et la construction des PER.
54. En outre, l'Autorité relève qu'une amélioration de l'évaluation de la demande permettrait d'améliorer le processus de structuration de l'offre avec la programmation des grands chantiers patrimoniaux.
55. Fort de cette vision prospective consolidée des marchés qu'il sert, SNCF Réseau sera en mesure de façonner efficacement son offre de capacité et d'utiliser les accords-cadres en vue d'une utilisation effective et optimale de l'infrastructure.
56. La mise en place, par SNCF Réseau, d'un processus de consultation préalable à la conclusion d'accords-cadres permettrait d'organiser au mieux la complémentarité des capacités couvertes par voie d'accords-cadres, en proposant, par exemple, différentes formes ou lots de capacités préassemblés selon des scénarios de partage de la capacité qui répondent aux besoins du marché tout en optimisant l'utilisation de l'infrastructure.

²³ Point 58 de l'avis n° 2024-009 du 1^{er} février 2024 susvisé.

57. Au regard de ce qui précède, l'Autorité recommande de poursuivre le déploiement du dispositif des accords-cadres en organisant les conditions de la réussite de sa montée en puissance à moyen terme. À cette fin, elle formule pour SNCF Réseau deux recommandations à mettre en œuvre :

- conduire un exercice prospectif d'évaluation de la demande et de l'offre de capacité sur le réseau ferroviaire, permettant de déterminer la part de ces capacités susceptibles de faire l'objet d'accords-cadres et les modalités de leur répartition entre candidats ;
- définir rapidement la part des capacités à allouer sous accords-cadres, afin de préfigurer une première vision prospective de l'offre sur le marché aval.

*

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

L'Autorité a adopté le présent avis le 30 avril 2024.

Présents : Monsieur Thierry Guimbaud, Président ; Monsieur Philippe Richert, vice-président ; Madame Florence Rousse, vice-présidente ; Monsieur Patrick Vieu, vice-président ; Madame Sophie Auconie, vice-présidente.

Le Président,

Thierry Guimbaud