

Avls n° 2017-114 du 4 octobre 2017
relatif à l'accord-cadre de capacités d'infrastructure entre SNCF Réseau et la société Novatrans

L'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ci-après « l'Autorité »),

Saisie pour avis, sur le fondement de l'article L. 2133-3 du code des transports, par SNCF Réseau et la société Novatrans, par un courrier enregistré au greffe de l'Autorité le 1^{er} août 2017 ;

Vu la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen, notamment son article 42 ;

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. 2133-3 et L. 2122-6 ;

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

Vu le courrier de la directrice des infrastructures de transport en date du 3 octobre 2017 en réponse à la consultation effectuée en application de l'article L. 2132-8 du code des transports ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après en avoir délibéré le 4 octobre 2017 ;

ÉMET L'AVIS SUIVANT

1. CONTEXTE

1. L'article L. 2122-6 du code des transports permet à tout candidat de conclure avec tout gestionnaire d'infrastructure assurant la répartition des capacités « *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* ». Les procédures et critères concernant les accords-cadres sont définis par le règlement d'exécution (UE) 2016/545 de la Commission du 7 avril 2016 susvisé et par l'article 20 du décret du 7 mars 2003 susvisé.
2. L'Autorité a été saisie pour avis par SNCF Réseau et le candidat Novatrans, sur le fondement de l'article L. 2133-3 du code des transports, d'un accord-cadre de capacités d'infrastructure pour les horaires de service 2018 à 2020, concernant les liaisons [...] - [...] et [...] - [..].
3. Conformément aux articles L. 2131-3 et L. 2131-4 du code des transports et à l'article 20 du décret du 7 mars 2003 susvisé, l'Autorité a examiné ledit accord-cadre, du point de vue, notamment :
 - des conditions d'accès au réseau ferroviaire, afin qu'elles n'entravent pas le développement de la concurrence ;
 - du caractère équitable et non-discriminatoire de l'accès aux capacités de l'infrastructure ferroviaire ;
 - du maintien de la possibilité d'utilisation de l'infrastructure par d'autres demandeurs de capacités.
4. En revanche, il convient de souligner que l'Autorité ne se prononce pas sur l'équilibre de stipulations contractuelles librement négociées entre les parties, dès lors qu'elles ne font pas obstacle à un accès équitable et non-discriminatoire à l'infrastructure. Par ailleurs, l'Autorité rappelle qu'elle se prononce sur un projet d'accord-cadre et que, par conséquent, le présent avis est rendu sans préjudice de l'appréciation qu'elle pourrait être amenée à porter ultérieurement sur l'exécution effective de cet accord-cadre.
5. L'Autorité a été saisie simultanément pour avis de quatre autres accords-cadres entre SNCF Réseau et divers demandeurs de capacités utilisant, au moins pour partie, le même itinéraire que le présent projet d'accord-cadre, l'axe [...]¹. Aussi l'analyse de l'Autorité prend-elle en considération l'effet cumulatif de ces cinq projets d'accords-cadres dans son évaluation de leur impact sur les capacités d'infrastructure. Par ailleurs, trois flux² de ces cinq accords-cadres concernés par l'axe [...] desservent le [...], dénommé aussi [...].

¹ Axe [...], soit [...] km du nord au sud, en suivant de plus ou moins près les vallées de la [...] et du [...].

² Le flux [...] objet du présent accord-cadre, ainsi que les deux flux de la société [...].

2. ANALYSE

2.1. Sur l'impact de l'accord-cadre en termes de capacités

6. Les relations visées par l'accord-cadre concernent un transport express et régulier de produits frais en combiné rail-route de [...] à [...], d'une part, et de [...] à [...], d'autre part, tous les jours sauf les samedis, dimanches et jours fériés, soit cinq allers - retours par semaine pour chacune d'entre elles. Leurs caractéristiques sont les suivantes :
- [...] - [...] :
 - départ de [...] entre [...] et [...] et arrivée à [...] entre [...] et [...],
 - départ de [...] entre [...] et [...] et arrivée à [...] entre [...] et [...];
 - [...] - [...] :
 - départ de [...] entre [...] et [...] et arrivée à [...] entre [...] et [...],
 - départ d' [...] entre [...] et [...] et arrivée à [...] entre [...] et [...].
7. En premier lieu, le courrier de saisine indique que la signature de l'accord-cadre « *n'emporte que peu de conséquences sur la capacité disponible pour d'autres entreprises* » dès lors qu'il « *ne change pas la situation actuelle puisqu'il n'y a pas de capacité supplémentaire demandée par rapport à la situation de l'horaire de service 2017* » et que « *le volume de capacité attribué au titre de l'accord-cadre sur ce qui est disponible pour les axes en question n'est pas dimensionnant.* ».
8. L'Autorité relève effectivement que le flux visé par cet accord-cadre, ainsi que l'ensemble des flux visés par les projets d'accord-cadre soumis concomitamment à son avis, existent déjà.
9. En deuxième lieu, l'article 7 du règlement d'exécution susvisé prévoit le comptage des capacités d'accords-cadres par rapport à une capacité maximale potentielle sur des périodes dites de contrôle de deux heures maximum. Si SNCF Réseau ne s'est pas appuyé sur de telles périodes de deux heures maximum mais sur une période annuelle, il résulte toutefois de son analyse que l'ensemble des accords-cadres (ceux en cours et ceux en projet mentionnés au point 5) conduit à la réservation d'environ 13 % des capacités actuellement utilisées sur l'axe [...] et de seulement 2 % sur l'axe [...].
10. Ainsi, l'Autorité estime qu'en tout état de cause, le niveau de capacités contractualisé par les accords-cadres ne serait pas de nature à préempter plus de 70 % des capacités de la ligne sur quelque période de deux heures que ce soit (plafond prévu par le paragraphe 2 de l'article 8 du règlement d'exécution (UE) 2016/545 susvisé).
11. En troisième lieu, bien que les accords-cadres ne portent que sur la capacité d'infrastructure en ligne, l'Autorité note que la période de [...] à [...] voit arriver les trois flux mentionnés au point 5 au [...], et qu'il serait a priori difficile de réceptionner un train supplémentaire en l'état de l'organisation et de la gestion de ce chantier³. Il convient donc de s'interroger sur la capacité de cette installation de service à répondre favorablement à une demande supplémentaire de capacités, et consécutivement sur l'existence d'une alternative viable économiquement pour les marchés concernés.
12. Aussi l'Autorité recommande-t-elle de compléter le projet d'accord-cadre y en insérant la possibilité pour SNCF Réseau de renégocier l'accord-cadre si de nouvelles demandes de sillons pour l'accès au [...] conduisaient à déclencher la procédure de coordination des demandes prévue aux articles 9 et 10 du règlement d'exécution (UE) 2016/545 susvisé.

³ La documentation des opérateurs relative à l'exploitation du [...] mentionne un espacement optimal d'environ [...] minutes entre la réception de deux trains longs, pour couper le premier en deux et refouler les deux coupons depuis le faisceau de réception jusqu'au [...].

2.2. Sur la durée et la période de l'accord-cadre

13. L'accord-cadre entre en vigueur pour l'horaire de service 2018 et prend fin à l'issue de l'horaire de service 2020, de sorte que la durée de trois ans pour laquelle il est conclu est inférieure à la durée de référence de cinq ans mentionnée à l'article 20 du décret du 7 mars 2003 susvisé. Il ressort de la saisine que cette durée est réduite « *du fait du contexte travaux changeant, les capacités travaux étant difficilement prévisibles à plus de A-3* ». L'Autorité considère, eu égard aux éléments justificatifs avancés, que la durée retenue ne méconnaît pas l'article 20 susmentionné.

2.3. Sur la franchise et le régime indemnitaire prévus par l'accord-cadre

14. Les parties prenantes intègrent au projet d'accord-cadre un régime indemnitaire, non compensé entre elles, d'une part, pour les sillons-jours prévus à l'accord-cadre et non commandés au service de l'année A (mi-avril A-1) par le demandeur, et, d'autre part, pour les sillons-jours commandés au service mais non attribués par le gestionnaire d'infrastructure à la publication de l'horaire de service de l'année A (mi-septembre A-1) et au commencement de celui-ci (mi-décembre A-1).
15. Le montant unitaire d'indemnisation réciproque est le même pour chacune des parties. Son niveau a été établi sur la base du montant moyen de redevance de réservation par sillon-jour entre janvier et mars 2017. Cette méthode est celle appliquée pour l'ensemble des accords-cadres soumis concomitamment pour avis à l'Autorité.
16. Une franchise de [10 - 20] % des sillons-jours du volume prévu par l'accord-cadre est accordée au demandeur, qui peut donc ne commander au service que [90 - 100] % des sillons-jours du volume prévu sans pénalité.
17. Un mécanisme de double franchise de non-attribution des sillons-jours commandés est instauré pour le gestionnaire d'infrastructure :
 - (1) = [10 - 20] % des sillons-jours du volume prévu à l'accord-cadre à la publication de l'horaire de service,
 - (2) = [5 - 10] % des sillons-jours du volume prévu à l'accord-cadre au début de l'horaire de service.
18. L'échéance et le taux de franchise retenus pour le calcul de l'indemnité due par le gestionnaire d'infrastructure sont déterminés d'après les stipulations de l'accord-cadre comme étant ceux « *dont l'application fera apparaître le nombre le moins élevé de capacités d'infrastructure attribuées* ».
19. Il en résulte que les taux de franchise prévus ne s'écartent pas des niveaux pratiqués pour les autres accords-cadres soumis concomitamment à l'Autorité, et constituent une incitation à l'affermissement par le gestionnaire d'infrastructure de sillons-jours restés à l'étude à la publication de l'horaire de service.
20. Cependant, l'Autorité appelle les parties à préciser la rédaction de l'annexe 1 en ce qui concerne le critère de sélection du taux à retenir pour la double franchise du gestionnaire d'infrastructure, et propose d'en revoir la rédaction comme suit afin de lever toute ambiguïté : « *L'échéance et le niveau de franchise (entre (1) et (2)) qui seront pris en compte pour le calcul de l'indemnité due par SNCF Réseau au client accord-cadre seront ceux dont l'application fera apparaître l'indemnité la plus favorable au client accord-cadre.* ».

Le présent avis sera notifié à SNCF Réseau ainsi qu'à la société Novatrans, et publié sur le site internet de l'Autorité.

L'Autorité a adopté le présent avis le 4 octobre 2017.

Présents : Monsieur Bernard Roman, président ; Madame Anne Yvrande-Billon, vice-présidente ; Mesdames Anne Bolliet, Cécile George et Marie Picard ainsi que Monsieur Michel Savy, membres du collège.

Le Président

Bernard Roman