

**Avis n° 2013-035 du 18 décembre 2013
relatif au projet d'accord-cadre de capacité d'infrastructure
entre Réseau ferré de France et Novatrans**

L'Autorité de régulation des activités ferroviaires,

Vu la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012, établissant un espace ferroviaire unique européen (refonte des directives 91/440/CE, 95/18/CE et 2001/14/CE), et notamment son article 42 ;

Vu le code des transports, et notamment ses articles L.2122-6, L.2131-4 et L. 2133-3 ;

Vu le décret n°2003-194 du 7 mars 2003 modifié relatif à l'utilisation du réseau ferré national ;

Vu le courrier et la note de saisine en date du 8 novembre 2013 adressés à l'Autorité par RFF et Novatrans ;

Après en avoir délibéré le 18 décembre 2013 ;

Considère

I. Saisine de l'Autorité

I.1 L'accord-cadre constitue un engagement contractuel réciproque relatif à une capacité d'infrastructure que l'entreprise ferroviaire ou le candidat autorisé s'engage à commander et que le gestionnaire d'infrastructure s'engage à offrir pour une durée dépassant l'horaire de service.

I.2 Ainsi, l'article L.2122-6 permet à tout demandeur de sillon de conclure avec le gestionnaire d'infrastructure 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.

I.3 L'article L.2133-3 du code des transports dispose que, à la demande des parties, l'Autorité de régulation des activités ferroviaires émet un avis sur les accords-cadres prévus à l'article L.2122-6, notamment sur leur volet tarifaire.

I.4 Par courrier daté du 8 novembre 2013, RFF et Novatrans ont saisi l'Autorité sur un projet d'accord-cadre concernant des liaisons de transport combiné de marchandises.

I.5 L'Autorité a examiné ledit projet, dans le cadre des missions que lui a confiées l'article L.2131-4 du code des transports, du point de vue :

- de l'équité d'accès aux capacités de l'infrastructure ferroviaire ;
- de l'obligation réglementaire à ne pas préempter la capacité ;
- de la cohérence « *des dispositions économiques, contractuelles et techniques mises en œuvre* » par les contractants, avec leurs « *contraintes économiques, juridiques et techniques* ».

I.6 En revanche, il convient de souligner que l'Autorité ne se prononce pas sur l'équilibre de dispositions contractuelles librement négociées entre les parties, notamment en termes d'indemnisations réciproques, dès lors qu'elles ne font pas obstacle à un accès équitable et non-discriminatoire à l'infrastructure.

I.7 L'Autorité a été saisie simultanément pour avis de deux autres projets d'accord-cadre entre RFF et des opérateurs de transport combiné utilisant, au moins pour partie, les mêmes itinéraires que le présent projet d'accord-cadre et desservant également le chantier de transport combiné d'Avignon Champfleury. Aussi, l'analyse de l'Autorité prend-elle en considération l'effet cumulatif de ces trois projets (dénommés ci-dessous « les trois projets d'accord-cadre ») afin d'évaluer leur impact sur la capacité résiduelle de l'infrastructure.

II. Analyse de l'Autorité

1. Sur les transports concernés

II.1 Le projet d'accord-cadre porte sur du transport intermodal de marchandises utilisant des caisses mobiles, des conteneurs ou encore des semi-remorques routières et faisant appel, au cours d'un même trajet, à plusieurs modes de transport (rail, route, voie fluviale ou maritime). Le transport intermodal rail-route est le transport, entre terminaux terrestres ou maritimes, d'unités de transport intermodal, pleines ou vides sans empotage ni dépotage des marchandises, en utilisant pour la partie principale du trajet le chemin de fer. Il suppose l'existence d'une plateforme rail-route pour charger et d'une autre pour décharger. Un opérateur de transport combiné est une entreprise ou un groupement d'entreprises qui supporte, au moins sur le maillon central de transport entre terminaux terrestres et/ou maritimes, le risque financier d'organiser un service ferroviaire complet dans une chaîne de transport intermodal.

II.2 Le transport intermodal rail-route est le deuxième transport le plus utilisé pour les produits issus de l'agriculture et les produits de grande consommation. Il représentait en 2012 8,3 milliards de tonnes-km, soit environ 25% des marchandises transportées par le mode ferroviaire¹.

II.3 Les contraintes du transport combiné sont liées d'une part à ses marchés et, d'autre part, à la configuration des terminaux et de leurs raccordements au réseau ferré national. La longueur des voies ferrées des cours, fréquemment limitée à 300 m, voire moins, dans les terminaux anciens, alors que les trains en ligne peuvent atteindre 750m, voire 850m, est souvent pénalisante. Une deuxième contrainte est la capacité du terminal à charger ou décharger les trains dans un laps de temps très court et une tranche horaire précise du fait

¹ Source : comptes des transports de la Nation 2012

de la spécificité de certains marchés (produits frais par exemple). Le passage sous portique de trains longs implique très souvent que ceux-ci soient scindés en plusieurs lots et ensuite recomposés. Ces manœuvres conduisent à des surcoûts et des pertes de temps.

2. Sur le projet d'accord-cadre

II.4 Le projet d'accord-cadre entre RFF et Novatrans porte sur un aller-retour quotidien, [...] ², tous les jours sauf les samedis, dimanches et jours fériés avec un temps de trajet garanti et dans les plages horaires définies. Il s'agit de circulations « saut-de-nuit », [...].

II.5 Le projet d'accord-cadre porte uniquement sur la capacité requise en ligne sur le réseau ferré national, sans précisions ni garanties particulières sur l'accès aux chantiers de transport combiné et aux opérations de manutention qui y sont opérées.

II.6 L'accord-cadre serait conclu pour une durée de trois ans à partir de l'horaire de service 2015. RFF justifie cette dérogation à la durée réglementaire de référence de cinq ans du fait des difficultés pour le demandeur de capacité de s'engager commercialement au-delà de trois ans. L'Autorité considère que cette dérogation est compatible avec l'article 20 du décret n°2003-194.

II.7 L'Autorité relève que le projet d'accord-cadre ne comporte pas de volet tarifaire.

3. Sur la fiabilisation des trafics envisagés

II.8 L'axe ferroviaire entre la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et la région parisienne est très fortement sollicité par un cumul de trains de voyageurs et de marchandises. Ainsi, par exemple, sur la section entre Lyon et Dijon, la voie classique est empruntée par environ de 400 trains par jour. Cet axe est un des plus fréquentés du réseau. En outre, la traversée de nœuds ferroviaires importants, notamment à Lyon et Dijon, ainsi que l'accès à la région parisienne sont très problématiques.

II.9 Dans un tel contexte il est difficile pour un opérateur de transport combiné d'obtenir des sillons de qualité, correspondant au modèle économique du transport combiné lequel s'appuie sur un « saut-de-nuit » avec un délai de transport optimisé permettant de proposer une alternative au transport routier.

II.10 Les opérateurs de transport combiné figurent parmi les demandeurs qui se voient attribuer le plus grand nombre de sillons précaires. Les résultats statistiques fournis par RFF concernant l'horaire de service 2014 montrent ainsi, malgré une amélioration, un taux de précarité élevé se situant entre 22% et 50% et des refus d'allocations encore importants se situant entre 4% et 23%.

II.11 Dans ce contexte, l'Autorité considère que les accords-cadres constituent un dispositif intéressant pour fiabiliser ces trafics et renforcer leur prise en compte lors de la programmation des travaux du réseau et de la pré-construction de la trame horaire.

4. Sur le chantier de transport combiné d'Avignon Champfleury

² Données relevant des secrets protégés par la loi.

II.12 Le chantier de transport combiné d'Avignon Champfleury est un site compact et contraint. Il dispose de onze voies réparties en trois cours, quatre voies bénéficiant d'une manutention sous portique et sept voies permettant une manutention à l'aide de moyens de levage routiers. Il est à noter que la voie la plus longue ne dispose que de 400 mètres utiles sous portique. L'entrée et la sortie du chantier s'effectuent par un même point de connexion avec le réseau ferré national.

II.13 Le chantier est géré par Novatrans, dans le cadre d'une convention d'occupation temporaire passée avec RFF. Il accueille actuellement trois opérateurs (Novatrans, T3M et Froidcombi) pour un trafic de quatre trains quotidiens.

II.14 Tous les trains à l'arrivée sont coupés et mis en place sur deux voies. Tous les trains au départ nécessitent des manœuvres de raccordement avant départ. Lors des opérations de livraison ou de préparation d'un train au départ (raccordement, visite technique ou essai de freins) aucune autre circulation ne peut être autorisée. Ces opérations durent en moyenne de 20 à 45 minutes. L'organisation actuelle du chantier permet le stationnement des rames sur leur voies d'affectation depuis leur livraison jusqu'à leur formation avant départ.

II.15 La capacité du chantier d'Avignon Champfleury est fortement utilisée. Selon les informations fournies par le gestionnaire, le chantier ne pourrait pas accueillir de train supplémentaire entre 3h00 et 8h00, ni entre 16h00 et 21h00. Une éventuelle demande à partir de 8h00 et jusqu'à 16h00 pourrait en revanche être satisfaite à condition de modifier la gestion actuelle du site : il s'agirait pour les opérateurs de modifier leur mode d'organisation, en libérant les voies immédiatement après la manutention des conteneurs ou caisses mobiles. Les voies ainsi attribuées devraient à nouveau être libérées avant 16h00 afin de permettre la mise en place et le chargement des trains partant aux alentours de 17h30. Le chantier ne disposant pas de voies de stockage, tous ces stationnements devraient s'effectuer sur les voies de service situées à proximité, impliquant des manœuvres et des coûts supplémentaires.

II.16 L'Autorité note également l'absence d'informations, dans les annexes du DRR, concernant la procédure de traitement des trains, les conditions d'accès et de manutention sur le chantier d'Avignon Champfleury, dont la publication est pourtant prévue par la réglementation. La fourniture de ces informations par Novatrans, en qualité de gestionnaire du site, pourrait légitimement constituer un préalable à la signature de l'accord-cadre.

5. Sur l'impact des accords-cadres en termes de capacités

II.17 L'élaboration des trois projets d'accords-cadres a conduit le gestionnaire de l'infrastructure à mieux prendre en compte les contraintes d'entrée et de sortie des chantiers de transport combiné et à approfondir en conséquence la recherche de solutions techniquement satisfaisantes en ligne. L'étalement des plages horaires prévues par les trois projets d'accord-cadre à l'entrée et à la sortie du chantier d'Avignon Champfleury a ainsi été discuté entre RFF et le gestionnaire du chantier, Novatrans. L'organisation qui en découle est cohérente avec les possibilités d'accueil du site.

II.18 En l'état de l'organisation et de la gestion du terminal d'Avignon Champfleury et des informations recueillies par l'Autorité sur ce point, il convient de s'interroger sur la capacité de cette infrastructure de services à accueillir une demande supplémentaire de capacités (soit un cinquième train) ou sur l'existence d'une alternative économiquement viable pour les marchés concernés.

II.19 En effet, tous les demandeurs de sillons sont jusqu'à présent sur un pied d'égalité pendant la construction de l'horaire de service annuel et en cas d'éventuelle procédure de

coordination des demandes déclenchée par le gestionnaire suite à des demandes concurrentes. La signature des trois accords-cadres envisagés modifierait cette situation, car les règles du DRR 2015 accordent une priorité aux sillons découlant de l'accord-cadre lors de la phase de pré-construction, en cas de procédure de coordination et dans l'hypothèse où l'infrastructure serait déclarée saturée.

II.20 Or RFF n'a pas présenté à l'Autorité d'élément relatif au potentiel de demande de transport combiné vers ou depuis le terminal d'Avignon ou d'analyse technique sur les capacités disponibles des infrastructures pour répondre à d'éventuelles nouvelles demandes. Ces éléments sont déterminants pour assurer l'équité d'accès aux infrastructures.

II.21 L'Autorité demande à RFF de lui apporter les éléments de justifications correspondants. A défaut, en application des articles 42.2 et 42.3 de la directive 2012/34/UE³, l'Autorité recommande de compléter le projet d'accord-cadre en insérant, dans l'article 11, la possibilité pour RFF de renégocier l'accord-cadre si de nouvelles demandes de sillons pour l'accès au chantier de transport combiné d'Avignon Champfleury conduisaient à déclencher une procédure de coordination des demandes.

6. Sur les autres dispositions contractuelles

II.22 L'Autorité appelle à une clarification de l'article 2.2 du projet d'accord-cadre qui stipule que « *RFF notifie en janvier A-1 (avant chaque commande annuelle des Sillons) au client les Sillons-jours qu'il ne sera pas en mesure d'attribuer fermes pour l'année A considérée* ». La rédaction de cet article est en effet ambiguë car elle pourrait suggérer une allocation prioritaire des sillons par rapport au calendrier s'imposant à l'ensemble des acteurs.

7. Sur la confidentialité de l'accord-cadre

II.23 L'Autorité rappelle que la directive 2012/34/UE dispose en son article 42.6 que : « *Tout en respectant la confidentialité sous l'angle commercial, les dispositions générales de chaque accord-cadre sont communiquées à toute partie intéressée* ».

II.24 Dans ces conditions, l'Autorité estime qu'après la signature de cet accord-cadre, RFF devra rendre publics les éléments suivants :

- l'entrée en vigueur et la durée de l'accord-cadre ;
- les plages horaires des capacités contractualisées en entrée et de sortie des chantiers de transport combiné.

³ Le paragraphe 2 de l'article 42 de la directive 2012/34/UE dispose que « l'accord-cadre ne fait pas obstacle à l'utilisation de l'infrastructure concernée par d'autres candidats ou services », et le paragraphe 3 précise qu'un accord-cadre « doit pouvoir être modifié ou limité afin de permettre une meilleure utilisation de l'infrastructure ferroviaire ».

Est d'avis que :

Article 1er : L'Autorité émet un avis favorable sur le projet d'accord-cadre à conclure entre RFF et Novatrans sous réserve que :

- soit insérée dans l'accord-cadre une clause permettant à RFF de renégocier l'accord-cadre si de nouvelles demandes de sillons pour l'accès au chantier de transport combiné d'Avignon Champfleury conduisaient à déclencher une procédure de coordination des demandes
- soit clarifiée la rédaction de l'article 2.2 du projet d'accord-cadre.

Article 2 : Le secrétaire général de l'Autorité est chargé de notifier aux parties le présent avis, qui sera rendu public sous réserve des secrets protégés par la loi.

L'Autorité a adopté le présent avis à l'unanimité le 18 décembre 2013.

Présents : Monsieur Pierre Cardo, président ; Messieurs Jean-François Bénard, Dominique Bureau, Michel Savy et Daniel Tardy, membres du collège.

Le Président

Pierre CARDO