

Avis n° 2016-140 du 12 juillet 2016
relatif à l'accord-cadre de capacités d'infrastructure entre SNCF Réseau et SNCF
Mobilités

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 SNCF Mobilités par un courrier enregistré au greffe de l'Autorité le 17 mai 2016 ;

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 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 enregistré le 21 juin 2016 au greffe de l'Autorité en réponse à la consultation du Gouvernement effectuée en application de l'article L. 2132-8 du code des transports ;

Après en avoir délibéré le 12 juillet 2016 ;

ÉMET L'AVIS SUIVANT

1. L'Autorité a été saisie par SNCF Réseau et SNCF Mobilités, sur le fondement de l'article L. 2133-3 du code des transports, d'un accord-cadre de capacités d'infrastructure concernant les liaisons suivantes :
 - [...].
2. Cet article dispose qu' « [à] la demande des parties, [l'Autorité] émet un avis sur les accords-cadres prévus à l'article L. 2122-6, notamment sur leur volet tarifaire ». L'article L. 2122-6 du code des transports permet à tout candidat 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 ». Le contenu de cet accord-cadre est précisé par l'article 20 du décret du 7 mars 2003 susvisé.
3. L'Autorité observe que l'accord-cadre qui lui est soumis a été signé par les parties le 19 avril 2016, préalablement à la présente saisine. En dépit d'une clause générale de l'accord selon laquelle ce

dernier pourrait être revu, « s'il y a lieu », en fonction de l'avis de l'Autorité, de telles conditions de saisine ont pour effet de rendre très incertain l'intérêt de cet avis et méconnaissent en outre la lettre comme l'esprit de l'article L. 2133-3 du code des transports, selon lequel « (...) A la demande des parties, [l'Autorité] émet un avis sur les accords-cadres prévus à l'article L. 2122-6, notamment sur leur volet tarifaire. ». L'Autorité informe en conséquence les parties qu'elle ne saurait, à l'avenir, se prononcer que sur des projets d'accords-cadres.

4. 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'entraient 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 ;
 - de la cohérence « des dispositions économiques, contractuelles et techniques mises en œuvre » par les contractants, avec leurs « contraintes économiques, juridiques et techniques ».
5. En revanche, 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.

1. SUR L'IMPACT DE L'ACCORD-CADRE EN TERMES DE CAPACITÉS

6. La première liaison visée par l'accord-cadre concerne un transport [...] de fret régulier [...] entre [...] Ses caractéristiques sont les suivantes :
 - départ de [...] entre [...] et [...] ;
 - départ de [...] entre [...] et [...] ;
 - un temps de trajet garanti de 5h30.
7. La deuxième liaison visée par l'accord-cadre concerne un transport [...] de fret [...] entre [...] et [...]. Ses caractéristiques sont les suivantes :
 - départ de [...] après [...], arrivée à [...] avant [...] en intégrant une arrivée à Saint-Jory avant 10h20 ;
 - départ de [...] après [...], arrivée à [...] avant [...]
 - [...]
 - un arrêt d'un minimum de [...] à [...]
 - un temps de trajet garanti de [...] de [...] à [...].

8. La troisième liaison visée par l'accord-cadre concerne un transport [...] de fret [...] entre [...] et [...]. Ses caractéristiques sont les suivantes :
- départ de [...] et du [...] entre [...] et [...];
 - un arrêt d'un minimum de [...] à [...] ou [...].
9. La quatrième liaison visée par l'accord-cadre concerne un transport [...] entre [...] et [...]. Ses caractéristiques sont les suivantes :
- départ de [...] après [...] pour une arrivée à [...] avant [...];
 - départ de [...] entre [...] et [...] pour une arrivée à [...] avant [...];
 - des arrêts d'un minimum de [...] à [...], [...] à [...] ou [...], [...] à [...] et de [...] [...].
10. La cinquième liaison visée par l'accord-cadre concerne un transport [...] de fret [...] entre [...] et [...]. Ses caractéristiques sont les suivantes :
- départ de [...] entre [...] et [...] pour un temps de trajet garanti de [...];
 - départ de Saint-Pierre-des-Corps entre 17h45 et 18h55 pour un temps de trajet garanti de 4h30, avec un arrêt supplémentaire d'au moins trente minutes aux Aubrais.
11. La sixième liaison visée par l'accord-cadre concerne un transport [...] de fret [...] entre [...] et [...]. Ses caractéristiques sont les suivantes :
- départ de [...] entre [...] et [...];
 - un temps de rotation (aller et retour) garanti de [...] incluant un crochet d'un minimum de [...] à [...].
12. La septième liaison visée par l'accord-cadre concerne un transport [...] de fret [...] entre [...] et [...]. Ses caractéristiques sont les suivantes :
- départ de [...] après [...], arrivée à [...] avant [...];
 - un temps de trajet garanti de [...].
13. La huitième liaison visée par l'accord-cadre concerne un transport [...] de fret [...] entre [...] et [...]. Ses caractéristiques sont les suivantes :
- départ de [...] après [...], crochet d'un minimum de [...], arrivée avant [...];
 - un temps de trajet garanti de [...] dans le sens [...] et de [...] à [...] dans le sens [...] vers [...].
14. La neuvième liaison visée par l'accord-cadre concerne un transport [...] entre [...] et [...]. Ses caractéristiques sont les suivantes :
- départ de [...] après [...] pour une arrivée à [...] avant [...];
 - départ de [...] après [...] pour une arrivée à [...] avant [...];
 - des arrêts d'un minimum de [...] à [...] ou à [...], [...] à [...] ou [...], [...] à [...] ou [...] et de [...] à [...] (si passage par la gare).

15. La dixième liaison visée par l'accord-cadre concerne un transport [...] de fret [...] en ME 140 entre [...]et [...]. Ses caractéristiques sont les suivantes :
- départ du premier train de [...] après [...] pour une arrivée à [...] avant [...]
 - départ du second train de [...] après [...] pour une arrivée à [...] avant [...]
 - pour les deux trains, un arrêt de [...] minimum à [...] ou [...].
16. La onzième liaison visée par l'accord-cadre concerne un transport [...] entre [...]et [...]. Ses caractéristiques sont les suivantes :
- départ du premier train de [...] entre [...] et [...], si le départ de [...] a lieu entre [...] et [...]
 - départ du second train de [...] entre [...], si le départ de [...] a lieu entre [...] et [...]
 - départ du premier train de [...] entre [...] et [...]
 - départ du second train de [...] entre [...] et [...]
 - un délai minimum entre deux arrivées à [...] de [...]
 - des arrêts d'un minimum de [...] à [...] ou [...], [...] à [...] ou [...] et de [...] à [...].
 - un temps de trajet de total garanti de 14h10.
17. La douzième liaison visée par l'accord-cadre concerne un transport [...] de fret [...] entre [...] et [...]. Ses caractéristiques sont les suivantes :
- des arrivées séquencées à [...] réparties le plus uniformément possible sur [...] (si possible toutes les [...]) ;
 - un arrêt de minimum [...] et / ou de [...] et / ou [...] et / ou [...] et / ou [...]
 - un temps de trajet total garanti de six heures trente, éventuellement de sept heures en cas de contraintes travaux après itération et accord entre les parties.
18. Selon la saisine, la signature de l'accord-cadre « *ne modifie aucunement la capacité disponible pour d'autres entreprises ferroviaires puisqu'il n'y a pas de capacité demandée supplémentaire par rapport à la situation de l'horaire de service 2015 ou 2016* ». Concernant le volume de capacités-cadres attribuées pour chacune des liaisons, l'Autorité considère qu'il n'est pas dimensionnant et relève en outre que, selon SNCF Réseau, des sillons préconstruits correspondant à ces flux ont été intégrés dans les sillons catalogues proposés pour l'horaire de service 2017.
19. Le niveau de capacité contractualisé et le positionnement horaire prévu par l'accord-cadre ne sont donc pas de nature à faire obstacle à l'utilisation de l'infrastructure par d'autres candidats.
20. S'agissant de l'accès au chantier de transport combiné de Perpignan, l'Autorité constate que les horaires d'arrivée et de départ au niveau du chantier combiné prévus au titre de cet accord-cadre sont compatibles avec les horaires prévus par d'autres accords-cadres qui lui ont été soumis pour avis et qui concernaient notamment ce même chantier, en laissant un délai permettant de bonnes conditions de manutention, d'accès et de sortie pour ce chantier.

21. Ainsi que l'Autorité l'a recommandé dans son avis n° 2016-014 du 10 février 2016 relatif au document de référence du réseau ferré national (DRR) pour l'horaire de service 2017, il apparaît néanmoins indispensable que les dispositions du DRR relatives à l'« Allocation de capacité sur les chantiers de transport combiné très contraints » soient complétées afin, notamment, de mentionner l'existence des chartes locales d'exploitation spécifiques à chaque site.

2. SUR LES CARACTÉRISTIQUES GÉNÉRALES DE L'ACCORD-CADRE

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

22. L'article 20 du décret du 7 mars 2003 susvisé dispose 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. [...] ».
23. Le présent accord-cadre entre en vigueur pour l'horaire de service 2017 et prend fin à l'issue de l'horaire de service [...], de sorte que la durée de [...] 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. Selon la saisine, cette durée est réduite « compte-tenu du manque de visibilité des clients finaux d'une part et d'autre part, en raison de l'état de l'infrastructure du réseau ferré national qui implique d'importants travaux de régénération 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.
24. L'Autorité relève, s'agissant de l'horaire de service 2017, que les commandes de sillons ont déjà été effectuées. Il conviendrait qu'à l'avenir, l'Autorité soit saisie pour avis sur les projets d'accords-cadres préalablement à la commande des sillons, afin que de tels accords puissent produire des effets utiles, en particulier quant aux engagements de commande du candidat, dans les conditions prévues par l'article 3 de la trame d'accord-cadre annexé au document de référence du réseau.

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

25. Les parties prenantes intègrent la possibilité que [5 - 25] % des sillons puissent ne pas être commandés ou ne pas être tracés conformément à la demande, le niveau de franchise étant porté à [10 - 30] % pour les relations [...] et [...] « plus fortement impactées par les travaux » selon la saisine. Les modalités de calcul des indemnités prévues par l'accord-cadre « sont basées sur un montant fixe (moyenne des RR aller et retour confondus pour chaque relation) ».
26. L'Autorité estime que les conditions de franchise comme les montants indemnitaires prévus ne s'écartent pas des niveaux habituellement pratiqués pour les autres accords-cadres relatifs à des services de fret et n'appellent, de ce fait, pas de remarque particulière.

CONCLUSION

L'Autorité émet un avis favorable sur l'accord-cadre de capacités d'infrastructure entre SNCF Réseau et SNCF Mobilités portant sur les liaisons [...].

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

L'Autorité a adopté le présent avis le 12 juillet 2016.

Présents :

Monsieur Pierre Cardo, président ; Madame Anne Yvrande-Billon, vice-présidente ; Madame Marie Picard ainsi que Messieurs Jean-François Bénard et Michel Savy, membres du collège.

Le Président

Pierre Cardo