

**Avis n° 2014-013 du 15 juillet 2014
relatif au projet d'accord-cadre de capacité d'infrastructure
entre Réseau ferré de France et VIIA Atlantique**

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 30 avril 2014 adressés à l'Autorité par RFF et VIIA Atlantique ;

Vu les informations complémentaires envoyées par le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie le 17 juin 2014, par VIIA Atlantique le 10 juillet 2014 et par RFF les 30 juin, 2, 3 et 11 juillet 2014

Après avoir entendu les représentants du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, de Réseau ferré de France et de la société VIIA Atlantique le 7 juillet 2014 ;

Après en avoir délibéré le 15 juillet 2014 ;

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 du code des transports 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 30 avril 2014, RFF et VIIA Atlantique ont saisi l'Autorité pour avis sur un projet d'accord-cadre concernant le nouveau service d'autoroute ferroviaire sur l'axe Atlantique.

I.5 Conformément aux articles L.2131-3 et L.2131-4 du code des transports et à l'article 20 du décret n° 2003-194, l'Autorité a examiné ledit projet, du point de vue :

- des conditions d'accès au réseau ferroviaire pour 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* ».

I.6 En revanche, l'Autorité ne se prononce pas sur l'équilibre de dispositions contractuelles librement négociées entre les parties, dès lors qu'elles ne font pas obstacle à un accès équitable et non-discriminatoire à l'infrastructure.

II. Présentation du projet

1. Sur les transports concernés

II.1 Le projet consiste à créer un service d'autoroute ferroviaire destiné au transport de semi-remorques entre le Nord de la France (plateforme de Dourges) et le Sud de l'Aquitaine (plateforme de Tarnos, près de Bayonne).

II.2 Ce service cadencé empruntera un parcours long de près de 1 000 km, utilisant dans un premier temps des parcours alternatifs entre Dourges et la région parisienne, d'une part, et entre Poitiers et Bordeaux, d'autre part. L'offre proposée sera progressivement accrue pour passer à 4 allers et retours quotidiens à l'horizon 2021. La longueur des convois sera limitée à 750 mètres au démarrage puis portée à 1 050 mètres par la suite.

II.3 La technique utilisée, chargement et déchargement latéral, nécessite l'utilisation de wagons et de terminaux spécifiques.

II.4 La mise en place de ces services fait l'objet d'un contrat de concession de service public. Le concessionnaire est la société VIIA Atlantique, filiale à 100% du groupe SNCF (branche SNCF Geodis). Ce contrat a été signé le 20 mars 2014 pour une durée de 17 ans (2 ans d'études et de construction des terminaux et 15 ans d'exploitation). Le contrat prévoit 187 M€ d'investissements pour la construction des terminaux (107 M€) et l'achat des wagons (80 M€). Ces investissements réalisés par le concessionnaire sont financés à hauteur de 82 M€ par l'Etat.

II.5 Le projet prévoit en outre 208 M€ de travaux d'aménagement du réseau ferré national, qui devraient être financés par l'Etat, les collectivités régionales traversées et RFF, avec la sollicitation de fonds européens. Ces travaux concernent la mise au gabarit haut et l'allongement ou la création de voies d'évitement.

II.6 Enfin, le contrat de concession prévoit [...]¹.

2. Sur l'économie du projet d'autoroute ferroviaire Atlantique

II.7 Ce projet s'inscrit dans un programme d'ensemble de mise en place et de développement d'autoroutes ferroviaires en France. Les premiers projets réalisés dans ce cadre ont été audités par la Cour des comptes dans son rapport public annuel de février 2012. Celui-ci soulignait que « *le concept peine à faire ses preuves sur les plans économique et financier. Les autoroutes ferroviaires ne pourront être une opportunité pour le fret ferroviaire qu'à la condition de démontrer leur capacité à fonctionner à terme sans aide financière publique récurrente.* »

II.8 Dans le cadre des procédures administratives préalables à sa réalisation, le projet a fait l'objet d'un bilan socio-économique, réalisé par RFF en juillet 2012², ainsi que d'une contre-expertise et d'un avis du Commissaire général à l'investissement, en novembre 2013³.

II.9 Selon l'étude socio-économique établie par RFF, le projet présente un bilan⁴ négatif pour la collectivité de -112M€₂₀₁₀, pour un taux de rendement interne de 2,5%. Le bilan cumulé pour la collectivité ne devient positif qu'à partir de l'année 2057, soit 43 ans après le démarrage du service.

II.10 L'étude estime ainsi, quels que soient les scénarios étudiés, que le projet se situe à la limite de la rentabilité. Le bilan est de plus très sensible au taux de remplissage des trains, estimé par le concessionnaire à environ 80% à partir de la deuxième année suivant la mise en service du projet.

II.11 La contre-expertise du Commissaire général à l'investissement évalue le bilan socio-économique du projet à :

- - 98 M€₂₀₁₀ avec les hypothèses de trafic du concessionnaire, le taux de rentabilité socio-économique étant de 2,5 % ;

¹ [...] Donnée relevant des secrets protégés par la loi. Cf [...]. Donnée relevant des secrets protégés par la loi
Sur le même sujet, l'avis du Commissaire général à l'investissement daté du 22 novembre 2013 mentionne une garantie de l'Etat de 83 M€ dans cette hypothèse.

² Rapport « Bilans socio-économiques – Actualisation en 2012 », daté de juillet 2012.

³ Rapport de contre-expertise de l'évaluation socio-économique de l'autoroute ferroviaire atlantique, de Jean Bergougnoux et Clara Kalaydjian et avis du Commissaire général à l'investissement, datés du 22 novembre 2013.

⁴ Valeur actuelle nette socio-économique du projet (VAN) sur 50 ans, en €2010

- - 327 M€₂₀₁₀, en cas de baisse de 20 % des trafics pour cause d'annulation de trains ou d'insuffisance de la demande, le taux de rentabilité socio-économique du projet devenant alors négatif (- 0,7 %).

II.12 Malgré la prise en compte du référentiel d'évaluation socio-économique recommandé par le « rapport Quinet »⁵ qui rend le bilan du projet moins défavorable, celui-ci reste évalué entre - 198 M€₂₀₁₀ et 3 M€₂₀₁₀, selon le niveau de trafic pris en compte.

II.13 Selon le Commissaire général à l'investissement, « *la date optimale de mise en service [du projet] se situerait aux environs de l'année 2030* ».

II.14 Aucune étude n'a été réalisée permettant d'apprécier si les investissements réalisés sur le réseau à l'occasion de ce projet pourraient à l'avenir bénéficier à d'autres utilisateurs.

3. Sur le projet d'accord-cadre

II.15 Le projet d'accord-cadre entre RFF et VIIA Atlantique porte sur la mise en service, par l'itinéraire entre Niort et Saintes, des trains suivants :

- à partir d'avril 2016, 2 allers et retours quotidiens de convois de 750 mètres ;
- à partir de septembre 2018, 3 allers et retours quotidiens de convois de 750 mètres ;
- à partir de septembre 2019, 3 allers et retours quotidiens de convois de 1050 mètres ;
- à partir d'octobre 2021, 4 allers et retours quotidiens de convois de 1050 mètres.

II.16 La capacité d'infrastructure contractualisée porte sur les plages horaires suivantes, visant à assurer un cadencement des circulations :

- pour 2 allers et retours quotidiens : départs de [...] ⁶ heures à [...] ⁷ espacés de 6 heures minimum à Tarnos et à Dourges ;
- pour 3 allers et retours quotidiens : départs de [...] ⁸ heures à [...] ⁹ espacés de 6 heures minimum, à Tarnos et Dourges ;
- pour 4 allers et retours quotidiens : souhait d'un espacement de 6 heures entre chaque départ.

II.17 RFF s'engage sur un temps de parcours moyen de [...] ¹⁰ via Niort Saintes avec une durée de parcours maximale de [...] ¹¹ heures. Le projet d'accord-cadre mentionne également un itinéraire alternatif par Angoulême, hypothèse qui nécessiterait la réalisation d'importants travaux de dégagement de gabarit non programmés à ce jour.

⁵ Rapport de la mission présidée par Émile Quinet « Evaluation socioéconomique des investissements publics » de septembre 2013

⁶ [...] Donnée relevant des secrets protégés par la loi

⁷ [...] Donnée relevant des secrets protégés par la loi

⁸ [...] Donnée relevant des secrets protégés par la loi

⁹ [...] Donnée relevant des secrets protégés par la loi

¹⁰ [...] Donnée relevant des secrets protégés par la loi

¹¹ [...] Donnée relevant des secrets protégés par la loi

III. Analyse de l'Autorité

1. Sur l'impact du projet sur le développement de la concurrence

III.1 Les services d'autoroute ferroviaire conventionnés par l'Etat et la société VIIA Atlantique utiliseront un itinéraire emprunté par d'autres services de fret, notamment un service quotidien de transport combiné (transport de conteneurs et de caisses mobiles) exploité par la société Novatrans entre le terminal de Mouguerre, près de Bayonne, et Dourges.

III.2 Aucune étude n'a été fournie, ni par l'Etat, ni par RFF, ni encore par la société VIIA Atlantique, permettant à l'Autorité d'apprécier la substituabilité entre le service d'autoroute ferroviaire projeté et les services ferroviaires actuels, ainsi que l'impact sur ceux-ci.

III.3 En l'absence de tels éléments, l'Autorité relève le risque concurrentiel provoqué par la mise en place d'un service subventionné sur un axe exploité par d'autres opérateurs. En conséquence, l'Autorité saisira l'Autorité de la concurrence pour recueillir son avis sur ce point, ainsi que sur le recours à une délégation de service public et l'octroi de subventions pour l'achat de wagons et la réalisation d'infrastructures terminales.

III.4 L'Autorité rappelle qu'en application de l'article L.2135-13 du code des transports, le président de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires a l'obligation de saisir l'Autorité de la concurrence en cas d'abus de position dominante ou de pratiques entravant le libre exercice de la concurrence dont il aurait connaissance dans le secteur du transport ferroviaire

III.5 Enfin, l'Autorité observe que les autres opérateurs de service de fret ferroviaire[...]¹².

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

III.6 L'appréciation de l'impact du projet d'accord-cadre en termes de capacités est rendue complexe par :

- la durée particulièrement longue (15 ans) de l'accord-cadre proposé, la demande globale de sillons et les conditions d'exploitation du réseau ferré national étant nécessairement amenées à évoluer durant cette période ;
- les caractéristiques des services projetés, qui reposent sur des sillons de très long parcours et sur une exploitation évolutive en termes de nombre de circulations et de composition des convois ;
- la détermination encore en cours de certains aménagements d'infrastructure, plusieurs d'entre eux dépendant d'une définition suffisamment aboutie des conditions d'exploitation (plateformes et évitements notamment) ;
- l'absence de retour d'expérience sur les conditions d'insertion dans le graphique de convois de 1 050 m, des expérimentations concernant les trains longs étant encore en cours.

¹² [...] Donnée relevant des secrets protégés par la loi

III.7 Le projet a fait l'objet en 2013 de deux études d'exploitation¹³. Ces études font apparaître certaines difficultés posées par le projet. Ainsi :

- au plan méthodologique, les études prennent pour hypothèse la reconduction pour les trains régionaux TER de la trame horaire 2014, sans prendre en compte ni les évolutions de la trame horaire cadencée prévues pour le service 2017, ni l'évolution de la demande de sillons par les différentes activités (TGV, TER,...) ;
- en l'état des projections sur les besoins et l'organisation de la maintenance sur les axes utilisés, plusieurs difficultés majeures sont d'ores et déjà identifiées et font l'objet de réserves quant à la possibilité de tracer l'ensemble des capacités demandées par l'autoroute ferroviaire¹⁴ ;
- les études identifient également un nombre importants de circulations existantes affectées par les services d'autoroute ferroviaire (suppression de sillons fret alimentant le port de La Rochelle, conflits avec des TER Poitou Charentes, conflits avec 18 sillons catalogues fret,...)¹⁵ ;
- certaines sections de ligne sont présentées comme étant proches de la saturation ou étant susceptibles d'être fragilisées par ces nouveaux trafics¹⁶ ;
- de même, le nœud de Bordeaux est présenté comme « *particulièrement touché* »¹⁷ : en particulier le passage de 2 trains de l'autoroute ferroviaire dans le nœud de Bordeaux lors de la pointe voyageurs le matin à 8h est identifié comme engendrant un risque important sur le fonctionnement de la gare de Bordeaux Saint Jean ;
- l'utilisation du site de Tarnos est également source de difficultés en termes d'exploitation : ainsi, « *l'étude émet des réserves sur cette exploitation [du site], considérant que les contraintes sont nombreuses et le site peu adapté, et que beaucoup de conditions sont nécessaires pour aboutir à une exploitation robuste. Il est préconisé la recherche d'un site dédié* »¹⁸.

III.8 Ainsi, selon les études fournies, si la circulation de 2 allers et retours de 750 mètres ne pose pas de grandes difficultés, « *il en va tout autrement dans les phases de montée en charge : les risques sur l'exploitation sont élevés et nécessitent des investissements*

¹³ Etudes « 1. Etude d'exploitation du site de Tarnos » et « 2. Etude d'exploitation de l'axe Dourges – Bayonne Tarnos » du 15 mars 2013 réalisées par « InfraIngénierie »

¹⁴ La synthèse de l'étude « 2. Etude d'exploitation de l'axe Dourges – Bayonne Tarnos » précise en page 25, chapitre 9.1. : « *Un des sillons tracés travers la plage-travaux Bordeaux – Bayonne. [...] En l'Etat, le GI ne peut s'engager sur la circulation d'un tel sillon dans les créneaux prévus pour les chantiers de renouvellement des installations. [...] Plus généralement, étant donné la longueur du parcours, les fenêtres travaux ne pourront jamais être cohérentes d'un bout à l'autre de l'itinéraire. Si des aménagements pourront peut-être localement être menés, ils ne remplaceront pas une démarche de fond d'ouverture d'itinéraires de détournement mis au gabarit et équipés d'évitement longs, ou alors un équipement d'installations de contresens permettant la circulation des trains pendant les travaux sur la voie contiguë. Dans les deux cas, les coûts de mise en œuvre sont élevés.* »

¹⁵ Cf en particulier les pages 12 à 14 de l'étude « 2. Etude d'exploitation de l'axe Dourges – Bayonne Tarnos »

¹⁶ La synthèse de l'étude « 2. Etude d'exploitation de l'axe Dourges – Bayonne Tarnos » précise en page 25, chapitre 9.2. : « *Les 4 allers-retours de l'AF saturent les voies uniques : certains TER doivent être décalés, certains trains de fret supprimés. Il s'ensuit une fragilisation de la ligne Poitiers – Niort – La Rochelle (et de l'alimentation du port) et de la voie unique Saintes – Niort. Seul un passage par la radiale Bordeaux – Angoulême – Poitiers permettrait de résoudre cette contrainte, mais au prix d'une coûteuse mise au gabarit des tunnels d'Angoulême.* »

¹⁷ Cf chapitre 9.2. en page 25 de la synthèse de l'étude « 2. Etude d'exploitation de l'axe Dourges – Bayonne Tarnos » qui indique également « *Le risque est donc grand que les trains de l'AF dégradent la production voyageurs à Bordeaux* »

¹⁸ Cf page 33 de la synthèse de l'étude « 1. Etude d'exploitation du site de Tarnos »

complémentaires, seuls à même de garantir la fiabilité de l'exploitation de l'AF-ATL [autoroute ferroviaire atlantique] et plus généralement de celle des axes empruntés »¹⁹.

III.9 Une note complémentaire transmise par RFF le 11 juillet 2014 apporte des précisions quant au programme de travaux. Elle fournit la liste des voies d'évitement envisagées pour l'exploitation des convois de 1 050 m. Ces évitements représenteraient près de 190 M€ d'investissements, montant qui diffère de l'estimation initiale de 119 M€ correspondant au programme global de 208 M€²⁰. Par ailleurs, cette note ne permet pas de démontrer que l'ensemble des conflits ou risques identifiés par les études d'exploitation serait résolu.

III.10 Enfin, aucune information n'a été fournie à l'Autorité concernant les contraintes capacitaires liées à la réalisation des travaux d'aménagement prévus.

3. Sur les autres dispositions contractuelles, notamment leur caractère non-discriminatoire

III.11 Le projet d'accord-cadre comprend plusieurs dispositions s'écartant de la trame d'accord-cadre annexée au document de référence du réseau.

III.12 Le projet serait signé par trois parties, RFF, la société VIIA Atlantique et l'Etat, ce dernier étant mentionné comme signataire en qualité de concédant, sans que la portée de son intervention ne soit dûment précisée. L'Autorité n'a pas obtenu d'éléments d'explication complémentaires sur cet aspect. Elle rappelle que la réglementation ne prévoit pas la possibilité d'un accord-cadre multipartite.

III.13 L'accord-cadre serait conclu pour une durée de quinze ans à partir de l'horaire de service 2016. La durée de l'accord-cadre correspondrait ainsi à la durée d'exploitation prévue dans le contrat de concession. VIIA Atlantique et RFF motivent une telle durée par la réalisation d'investissements importants. Même si une telle dérogation est envisageable en application de l'article 20 du décret n°2003-194 modifié²¹, l'Autorité considère qu'il serait nécessaire de prévoir une clause de revoyure tous les cinq ans compte tenu des incertitudes qui pèsent sur la prévision des trafics et la disponibilité des capacités. En effet, les accords-cadres doivent être établis de manière à répondre aux besoins commerciaux légitimes du candidat, sans faire obstacle à l'utilisation de l'infrastructure concernée par d'autres candidats et services. Ils doivent pouvoir être modifiés ou limités afin de permettre une meilleure utilisation de l'infrastructure ferroviaire²².

III.14 Concernant les indemnités contractuelles, les montants unitaires prévus²³ s'écartent des niveaux habituellement pratiqués, avec une forte pénalisation de RFF en cas de non délivrance des capacités contractualisées au profit de la société VIIA Atlantique. Il en

¹⁹ Cf page 26 de la synthèse de l'étude « 2. Etude d'exploitation de l'axe Dourges – Bayonne Tarnos »

²⁰ Cf lettre de RFF du 26 mars 2013 figurant en annexe 1 du rapport de contre-expertise de l'évaluation socio-économique de l'autoroute ferroviaire atlantique

²¹ L'article 20 du décret n°2003-194 modifié qui dispose qu' « en cas d'investissements importants et à long terme en relation avec l'objet de l'accord-cadre, celui-ci peut être conclu pour une durée de quinze ans »

²² Cf les paragraphes 1, 2 et 3 de l'article 42 de la directive 2012/34/UE

²³ L'article 6.1 prévoit une pénalité à hauteur de [...] à [...] fois la redevance de réservation en cas de sillons non attribués par RFF, ainsi qu'une pénalité à hauteur de [...] fois le montant de la redevance de réservation en cas de sillons non commandés par VIIA. L'article 6.2 prévoit une pénalité à hauteur de [...] à [...] fois la redevance de réservation en cas de sillons supprimés par RFF en cours d'horaire de service, ainsi qu'une pénalité à hauteur de [...] à [...] fois le montant de la redevance de réservation en cas de restitution en cours d'horaire de service ou de non-utilisation par VIIA des sillons réservés. [...] Donnée relevant des secrets protégés par la loi

est de même pour le plafond déterminant la limite d'indemnisation, fixé ici à [30% à 60%] du montant annuel des redevances.

III.15 En l'absence d'éléments complémentaires d'explication, l'Autorité comprend de ces dispositions qu'elles vont au-delà du seul objectif d'incitation des parties au respect de leurs obligations contractuelles. Ainsi, il semble que ces dispositions aient été définies aux fins d'indemniser les préjudices éventuels du concessionnaire, l'accord-cadre interdisant d'ailleurs tout cumul avec une autre indemnisation portant sur le même objet.

III.16 En revanche, malgré les engagements pris par RFF pour la réalisation d'investissements, les risques d'un tel projet et les risques liés à l'intégration des services d'autoroutes ferroviaires dans le graphique horaire, aucune disposition ne prévoit l'indemnisation des préjudices éventuels subis par le gestionnaire de l'infrastructure.

III.17 Par ailleurs, parmi les autres clauses s'écartant des dispositions de la trame d'accord-cadre annexée au document de référence du réseau, figure la définition, à l'article 5, des exceptions aux engagements : le projet d'accord-cadre inclut de nouvelles clauses relatives aux [...] ²⁴ et aux [...] ²⁵. Aucune explication précise n'a été apportée, ni dans la note accompagnant la saisine, ni lors de l'instruction, permettant de justifier ces dispositions.

III.18 Enfin, l'Autorité relève que le projet d'accord-cadre ne comporte pas de volet tarifaire.

²⁴ [...] Donnée relevant des secrets protégés par la loi

²⁵ [...] Donnée relevant des secrets protégés par la loi

Est d'avis que :

Article 1er : L'Autorité émet un avis défavorable sur le projet d'accord-cadre à conclure entre RFF et VIIA Atlantique compte tenu :

- des risques concurrentiels liés à l'introduction des services subventionnés d'autoroute ferroviaire ;
- des risques que le projet fait peser sur la disponibilité de capacités pour les autres entreprises ferroviaires ou candidats autorisés ;
- des dispositions contractuelles déséquilibrées faisant obstacle à un accès équitable et non-discriminatoire à l'infrastructure.

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 la présente décision à l'unanimité le 15 juillet 2014.

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

Le Président

Pierre Cardo