

Avis n° 2016-010 du 2 février 2016
sur le projet d'ordonnance relative à la réalisation d'une ligne ferroviaire entre Paris et l'aéroport Paris-Charles-de-Gaulle

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

Saisie pour avis par la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, par courrier du 26 novembre 2015 enregistré au greffe de l'Autorité le 1^{er} décembre 2015 ;

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

Vu le code des transports, notamment son article L. 2111-3 ;

Vu la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, notamment son article 8 ;

Vu l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession ;

Vu le décret n° 97-444 du 5 mai 1997 modifié relatif aux missions et aux statuts de SNCF Réseau ;

Vu le décret n° 2007-453 du 27 mars 2007 définissant les modalités d'établissement par l'Etat d'une liaison ferroviaire express directe, dédiée au transport de voyageurs, entre l'aéroport de Paris-Charles-de-Gaulle et Paris, et pris pour l'application de l'article 22-V de la loi du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports ;

Vu l'avis n° 2015-042 du 18 novembre 2015 relatif au projet de budget de SNCF Réseau pour l'année 2016 ;

Après en avoir délibéré le 2 février 2016 ;

Emet l'avis suivant :

1. Le présent projet d'ordonnance est pris en application de l'article 8 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, qui prévoit que : *« Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance, dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi, toute mesure relevant du domaine de la loi permettant la réalisation d'une infrastructure ferroviaire entre Paris et l'aéroport Paris-Charles-de-Gaulle, notamment en modifiant l'article L. 2111-3 du code des transports ».*
2. Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 2111-3 du code des transports dispose que, par dérogation aux compétences du Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF), un décret en Conseil d'Etat définit les modalités d'établissement par l'Etat d'une liaison ferroviaire express directe dédiée au transport de personnes entre l'aéroport Paris-Charles-de-Gaulle et Paris, la construction de cette liaison ne devant donner lieu à aucune subvention de l'Etat.

3. Le projet tel que précisé par le décret n° 2007-453 du 27 mars 2007 prévoit une délégation de service public portant sur la conception, le financement, la construction, l'exploitation et l'entretien des infrastructures ferroviaires nécessaires à l'établissement de cette liaison, ainsi que sur l'organisation et le fonctionnement de l'ensemble des services qui y sont rendus aux voyageurs.
4. L'appel d'offres lancé par l'Etat dans le cadre juridique ainsi décrit n'a toutefois pas abouti. Cet échec justifie le montage alternatif qui fait l'objet du présent projet d'ordonnance. A cette fin, il est envisagé de confier la responsabilité de la réalisation et du financement des travaux nécessaires à l'exploitation de la ligne, ainsi que de la maintenance associée, à une société détenue majoritairement par SNCF Réseau et Aéroports de Paris, au moyen d'une concession de travaux.
5. Les travaux envisagés portent sur l'aménagement, d'une part, de 24 kilomètres de section existante appartenant à SNCF Réseau entre la gare de l'Est et Mitry-Mory, d'autre part, de deux gares (gare de l'Est et gare de Charles-de-Gaulle 2), enfin, sur la création de deux sections nouvelles. La première d'entre elles, située dans la ville de Paris, consiste en 700 mètres de raccordement entre les faisceaux de la gare de l'Est et de la gare du Nord. La seconde consiste en deux voies nouvelles, d'une longueur de 6 kilomètres entre Mitry-Mory et la gare de l'aéroport Charles-de-Gaulle.
6. Par dérogation à la compétence du STIF, l'Etat prévoit d'exercer la qualité d'autorité organisatrice de transports et de déléguer l'exploitation du service de transport. Ce dernier porterait sur une desserte quotidienne directe entre Paris et l'aéroport de Paris Charles-de-Gaulle dans les deux sens, tous les quarts d'heure entre 5 heures et minuit, avec une durée de trajet de 20 minutes.
7. Le projet d'ordonnance sur lequel l'avis de l'Autorité est sollicité vise principalement à la modification de l'article L. 2111-3 du code des transports, en vue d'assurer la mise en œuvre de ce projet.

1. SUR LE MONTAGE JURIDIQUE RETENU

8. En application de l'article L. 2111-11 du code des transports, SNCF Réseau peut recourir, pour des projets contribuant au développement, à l'aménagement et à la mise en valeur de l'infrastructure du réseau ferré national, à une concession de travaux prévue par l'ordonnance n° 2009-864 du 15 juillet 2009 relative aux contrats de concession de travaux publics, à un contrat de partenariat ou à une convention de délégation de service public.
9. L'Autorité constate que l'Etat a privilégié le choix de recourir lui-même à l'attribution d'une concession de travaux, bien que SNCF Réseau assure, dans le cadre du montage retenu, la plus grande part des fonctions de maîtrise d'ouvrage et de gestion de l'infrastructure. L'ensemble des infrastructures créées est, à cet égard, incorporé au sein du réseau ferré national et, par voie de conséquence, destiné à devenir propriété de SNCF Réseau en application de l'article L. 2111-1 du code des transports.
10. Si l'article L. 2111-12 du même code permet, en effet, à l'Etat de recourir directement au contrat ou à la convention mentionnés à l'article L. 2111-11, dans les mêmes conditions et pour le même objet, ces dispositions, dans leur version applicable à la date de saisine de l'Autorité, ne faisaient pas référence à la faculté de faire usage d'une concession de travaux. Toutefois, la récente ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession, publiée au Journal officiel du 30 janvier 2016, dont les dispositions seront applicables au futur contrat de concession de travaux, remédie à cette lacune. Elle prévoit en effet à son article 74 qu'au premier alinéa de l'article L. 2111-12, les mots : « à la convention » sont remplacés par les mots : « à la concession ». L'Autorité prend note, en outre, de ce que le montage a reçu un accord de principe de la Commission européenne, par courrier du 6 novembre 2015, quant à sa compatibilité avec le droit de l'Union européenne en matière de commande publique.

11. Pour autant, l'Autorité constate la complexité du montage envisagé. Le nouvel article L. 2111-3 organise ainsi aux II et V à VIII la répartition des missions entre la société de projet, SNCF Réseau, SNCF Mobilités et Aéroports de Paris. A l'exception des fonctions essentielles reconnues à la société de projet comme gestionnaire d'infrastructure sur la section nouvelle entre Mitry-Mory et la gare de l'aéroport Charles-de-Gaulle (c'est-à-dire la répartition des capacités ainsi que la tarification de l'accès), l'ensemble des tâches fait l'objet d'une réattribution aux autres acteurs, en fonction de leurs compétences respectives.
12. Par ailleurs, le projet d'ordonnance ne comporte aucune mention, au VI du nouvel article L. 2111-3 relatif aux missions confiées par la société à SNCF Réseau, des quais gérés par celui-ci en gare de voyageurs. Il est ainsi recommandé d'ajouter aux missions énumérées par cet article les prérogatives de maîtrise d'ouvrage des travaux d'aménagement des quais en gares de l'Est et de l'aéroport Paris-Charles-de-Gaulle, ainsi que leur maintenance.
13. Enfin, dans le même souci de précision, dès lors que SNCF Mobilités est gestionnaire pour le compte de l'Etat des gares de voyageurs, il conviendrait également de remplacer au 2° du VII la mention selon laquelle la société de projet confie à SNCF Mobilités la maîtrise d'ouvrage des éventuels travaux d'aménagement des volumes « *appartenant à SNCF Mobilités* » par la mention des volumes « *gérés par SNCF Mobilités* ».

2. SUR LES ELEMENTS DU PROJET RESTANT A PRECISER

14. En l'état des connaissances de l'Autorité, trois éléments essentiels du projet doivent encore être finalisés : ses modalités de financement, la vérification de la capacité à intégrer les circulations du nouveau service de transport sur une infrastructure ferroviaire déjà lourdement sollicitée (faisceau des voies entre la gare du Nord et Mitry-Mory) ainsi que la tarification applicable à l'utilisation du réseau.
15. Si ces éléments n'ont pas vocation à figurer dans le texte de l'ordonnance, il a paru utile à l'Autorité de les mentionner dans son avis dès lors qu'ils peuvent avoir une incidence sur le contrat de concession et, par conséquent, sur la définition des contours du montage du projet.
16. L'Autorité, qui sera compétente non seulement sur la section existante concernée par la liaison mais aussi sur les nouvelles sections destinées à être incorporées au réseau ferré national, souhaite donc appeler plus particulièrement l'attention des partenaires associés au projet sur les aspects suivants.

2.1. Sur le financement du projet

17. L'Autorité rappelle que, par la loi du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire, le législateur a souhaité réformer l'organisation de ce secteur afin d'en améliorer la performance et d'en rétablir les équilibres financiers. A cette fin, le régulateur s'est vu confier de nouvelles missions visant à garantir la poursuite de cet objectif.
18. Ainsi, l'article L. 2111-10-1 du code des transports introduit un strict encadrement du financement des investissements de SNCF Réseau. Il subordonne en particulier la participation financière de ce dernier à un projet de développement au respect d'un plafond pour le ratio dette sur marge opérationnelle (principe dit de la « règle d'or »). Ce seuil, qui n'a toujours pas été précisé dans un décret d'application, ne peut toutefois excéder 18, conformément à la loi.
19. Dans son avis n° 2015-042 du 18 novembre 2015 portant sur le projet de budget de SNCF Réseau pour l'année 2016, l'Autorité a constaté que, sous réserve du contenu du décret d'application attendu, le ratio utilisé pour décider d'une éventuelle contribution financière de SNCF Réseau dépassait d'ores et déjà significativement le plafond de 18.

20. Sauf à dévoyer le dispositif prévu à l'article L. 2111-10-1 du code des transports, l'Autorité estime en conséquence que l'esprit de la loi portant réforme ferroviaire commande de couvrir la participation de SNCF Réseau au capital de la société de projet par des financements publics, dès lors que l'objet de cette société vise sans ambiguïté à la réalisation d'un projet de développement du réseau ferré national.
21. En ce sens, l'article L. 2111-10-1 du code des transports prévoit que, pour les projets d'investissement au-delà d'un certain seuil, l'Autorité émet un avis motivé sur le montant global des concours financiers devant être apportés à SNCF Réseau et sur la contribution de ce dernier, au regard notamment des dispositions du contrat conclu avec l'Etat.
22. Or, il ressort des informations fournies par le Gouvernement que le projet aurait un coût prévisionnel de [1200-1900] millions d'euros (dont [900-1600] millions d'euros pour l'aménagement des voies existantes, [200-500] millions d'euros pour les voies nouvelles et [50-100] millions d'euros de travaux dans les bâtiments des gares). Il serait donc logiquement concerné par ces nouvelles dispositions, puisque l'article 31 du décret n° 97-444 susvisé a fixé à 200 millions d'euros le montant du coût d'investissement au-delà duquel l'Autorité doit être consultée.
23. Il conviendra donc que le régulateur soit saisi pour s'assurer du respect des dispositions prévues par la loi et vérifier le plan de financement du projet d'investissement, avant la finalisation de son montage.

2.2. Sur les capacités nécessaires à l'exploitation du futur service de transport

24. A l'exception des voies dédiées entre Mitry-Mory et la gare de l'aéroport de Paris-Charles-de-Gaulle, le projet prévoit d'assurer la liaison en utilisant, sur la section existante, deux voies partagées avec d'autres services ferroviaires (TER Paris-Laon, ligne K Paris-Crépy du Transilien et circulations fret) dans une zone particulièrement dense en trafic.
25. Selon le document de présentation générale du projet fourni par le Gouvernement, les infrastructures qui seront partagées avec les services de transport de voyageurs et de fret existants doivent permettre l'insertion de quatre trains par heure pour la liaison Paris-Charles-de-Gaulle Express. Cependant, les études d'exploitation sont encore en cours.
26. Dans la mesure où la visibilité sur la disponibilité des sillons s'avère structurante pour la réussite de ce projet, et alors qu'il n'est pas possible de garantir la réservation de capacités en dehors d'un accord-cadre, l'Autorité souligne l'importance de clarifier préalablement ces questions. Elle rappelle qu'à la demande des parties, elle pourra émettre un avis sur un projet d'accord-cadre en application de l'article L. 2133-3 du code des transports.

2.3. Sur la tarification de l'accès aux infrastructures

27. En application de l'article L. 2133-5 du code des transports, l'Autorité devra émettre un avis conforme sur la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation de cette partie du réseau ferré national.
28. L'Autorité relève qu'à ce stade du projet, aucune précision ne lui a été apportée sur la manière dont pourrait être assurée la conformité de la structure et des niveaux de tarification envisagés tant sur les sections existantes que sur les sections nouvelles aux dispositions des articles 31 (principes de tarification) et 32 (exceptions aux principes de tarification) de la directive 2012/34/UE susvisée.
29. Les informations communiquées par le Gouvernement tendent à montrer que le modèle économique du projet repose, en grande partie, sur la contribution issue de l'exploitation du nouveau service de transport. L'Etat assurant, outre le rôle de concédant dans le cadre de la concession de travaux, celui d'autorité organisatrice de transport pour la nouvelle liaison, l'Autorité

engage le Gouvernement à la saisir pour avis conforme, avant la conclusion du contrat de concession et dans le cadre de l'article L. 2133-5 du code des transports, des modalités envisagées de fixation des redevances d'infrastructures pour les sections existantes modifiées et les sections nouvelles, afin de donner une visibilité de long terme à ces dernières.

30. Par ailleurs, l'Autorité rappelle que l'article 30 de la directive 2012/34/UE susvisée prévoit que tout gestionnaire d'infrastructure est « *encouragé par des mesures d'incitation à réduire les coûts de fourniture de l'infrastructure et le niveau des redevances d'accès* » et que ces incitations doivent être inscrites dans un contrat, selon des principes et paramètres précisés par l'annexe V de la directive 2012/34/UE ou dans des mesures réglementaires. Lors de l'instruction, le Gouvernement a indiqué que le contrat de concession qui sera conclu avec la société de projet, gestionnaire de l'infrastructure, remplira ces obligations.
31. Du fait de l'attribution directe du contrat de concession, l'Autorité recommande néanmoins que le projet d'ordonnance, ou à tout le moins le décret en Conseil d'Etat prévu pour son application, précise le cadre général dans lequel s'inscriront les mesures d'incitation que devra comporter ce contrat pour assurer sa conformité avec l'annexe V de la directive 2012/34/UE.
32. Enfin, un certain nombre d'éléments situés en gare de l'Est et de Charles-de-Gaulle étant susceptibles d'être dédiés à la liaison Paris-Charles-de-Gaulle express, l'Autorité s'interroge sur les modalités de tarification de leur maintenance s'ils relèvent du périmètre en gare géré par SNCF Mobilités.

CONCLUSION :

Sous réserve des observations mentionnées plus haut, l'Autorité émet un avis favorable sur le projet d'ordonnance relative à la réalisation d'une ligne ferroviaire entre Paris et l'aéroport Paris Charles-de-Gaulle.

L'Autorité a adopté la présente décision le 2 février 2016.

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

Le Président

Pierre Cardo