

Avis n° 2023-031 du 27 juin 2023

relatif au projet d'investissement de SNCF Réseau sur la liaison ferroviaire Roissy - Picardie

L'Autorité de régulation des transports (ci-après « l'Autorité ») ;

Saisie pour avis par SNCF Réseau, par courriel enregistré au service de la procédure de l'Autorité le 3 mai 2023 ;

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

Vu le code des transports, notamment son article L. 2111-10-1 ;

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

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

Vu le décret n° 2018-1363 du 28 décembre 2018 relatif aux modalités de consultation de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières en application du IV de l'article L. 2111-10-1 du code des transports ;

Vu le décret n° 2019-1582 du 31 décembre 2019 relatif aux règles de financement des investissements de SNCF Réseau ;

Vu le décret n° 2019-1587 du 31 décembre 2019 approuvant les statuts de la société SNCF Réseau et portant diverses dispositions relatives à la société SNCF Réseau ;

Vu les délibérations du conseil d'administration de SNCF Réseau du 7 avril 2022 et du 20 avril 2023 relatives au projet de liaison ferroviaire Roissy - Picardie ;

Vu la consultation du Gouvernement effectuée par courrier en date du 26 mai 2023 en application de l'article L. 2132-8 du code des transports ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après en avoir délibéré le 27 juin 2023 ;

ÉMET L'AVIS SUIVANT

1. CONTEXTE ET CADRE JURIDIQUE

1.1. L'Autorité est chargée d'émettre un avis motivé sur les modalités de financement des projets d'investissement de plus de 200 millions d'euros

1. Dans le cadre des réformes ferroviaires de 2014 et de 2018, le législateur a confié au régulateur un rôle nouveau en matière de rétablissement de l'équilibre économique et financier du gestionnaire d'infrastructure du réseau ferré national, SNCF Réseau. La loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire, complétée notamment par la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018, a ainsi prévu que soient soumis à l'avis motivé préalable de l'Autorité le projet de contrat pluriannuel de performance conclu entre l'État et SNCF Réseau (article L. 2111-10 du code des transports), le projet de budget de SNCF Réseau (article L. 2133-5-1 du code des transports) et les modalités de financement des projets d'investissements de SNCF Réseau supérieurs à un certain seuil (article L. 2111-10-1 du code des transports).
2. Aux termes de l'article L. 2111-10-1 IV du code des transports, « [p]our chaque projet d'investissement dont la valeur excède un seuil fixé par décret, l'Autorité de régulation des transports émet un avis motivé sur le montant global des concours financiers devant être apportés à SNCF Réseau et sur la part contributive de SNCF Réseau. Cet avis porte notamment sur la pertinence des prévisions de recettes nouvelles, en particulier au regard de leur soutenabilité pour les entreprises ferroviaires, ainsi que sur l'adéquation du niveau de ces recettes avec celui des dépenses d'investissement projetées ».
3. L'article 1^{er} du décret du 28 décembre 2018 susvisé fixe à 200 millions d'euros le seuil mentionné au IV de l'article L. 2111-10-1 précité. Son article 2 prévoit que : « [l]orsque la valeur d'un projet d'investissement réalisé sur demande de l'État, de collectivités territoriales ou de tout autre demandeur excède le seuil fixé à l'article 1^{er}, SNCF Réseau transmet pour avis à l'Autorité de régulation des transports le montant arrêté de sa participation à ce projet, accompagné d'un dossier indiquant notamment les modalités d'évaluation de cette participation et les prévisions de recettes nouvelles ou d'économies pour SNCF Réseau liées à la réalisation de ce projet [...] ». L'Autorité dispose d'un délai de deux mois pour rendre son avis¹.
4. Par ces dispositions, le législateur a chargé l'Autorité d'apprécier ex ante la crédibilité et la robustesse des plans de financement des grands projets d'investissement afin d'éviter que SNCF Réseau soit exposé, dans le cadre de la réalisation d'un projet, au risque de devoir prendre en charge, sur ses fonds propres, un endettement supplémentaire résultant d'une mauvaise estimation initiale du niveau des contributions nécessaires pour couvrir les dépenses du projet. En vertu du IV de l'article L. 2111-10-1 cité au point 2, l'Autorité est appelée à se prononcer, dans le cadre de son appréciation, sur le calcul de la part contributive de SNCF Réseau qui, conformément au 1° du II du même article, doit être déterminée par celui-ci, « de manière à ce que le taux de retour sur cet investissement soit au moins égal au coût moyen pondéré du capital de SNCF Réseau pour ce même investissement après prise en compte des risques spécifiques à l'investissement. »
5. Enfin, il résulte du II de l'article L. 2111-10-1 du code des transports que, jusqu'au 31 décembre 2026, et tant que le ratio entre la dette financière nette et la marge opérationnelle de SNCF Réseau n'a pas atteint un plafond fixé à 6 par les statuts de cette société², « SNCF Réseau ne peut contribuer au financement d'investissements de développement du

¹ Article 2 alinéa 2 du décret n° 2018-1363 du 28 décembre 2018.

² Voir l'article 23 des statuts de SNCF Réseau approuvés par décret n° 2019-1587 du 31 décembre 2019 susvisé. Par ailleurs, le contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau pour la période 2021-2030 établit une trajectoire pour le ratio entre la dette financière nette et la marge opérationnelle de SNCF Réseau : 8,5 en 2023, 7,1 en 2024, 6,3 en 2025, 5,7 en 2026, décroissant jusqu'à 3,5 en 2030.

réseau ferré national à l'exception des investissements de modernisation ». L'article 1^{er} du décret du 31 décembre 2019 relatif aux règles de financement des investissements de SNCF Réseau susvisé range dans la catégorie des investissements de développement qui ne sont pas des investissements de modernisation les « opérations de création de lignes nouvelles en tracé neuf [...], ainsi que les investissements sur le réseau existant dont la réalisation est directement liée à ces opérations, notamment les raccordements des lignes nouvelles au réseau ferré national existant ».

6. En tout état de cause, la mission qui est confiée à l'Autorité dans le cadre défini ci-dessus ayant une visée exclusivement financière, il ne lui appartient pas, lorsqu'elle est saisie pour avis sur le fondement des dispositions précitées, de se prononcer sur l'opportunité ou la pertinence socio-économique des projets qui lui sont soumis.
7. Par courrier du 3 mai 2023, le président-directeur général de SNCF Réseau a saisi l'Autorité pour avis, sur le fondement de l'article L. 2111-10-1 du code des transports, du projet de liaison ferroviaire Roissy-Picardie.

1.2. La liaison ferroviaire Roissy-Picardie vise à répondre simultanément à plusieurs enjeux majeurs concernant la politique des transports dans le nord de la région Île-de-France et le sud de la région Hauts-de-France

8. La liaison ferroviaire Roissy-Picardie est un projet de développement qui doit se dérouler en deux phases :
 - une première phase qui consiste en la création d'une ligne nouvelle de 6,5 km, des aménagements en gares de Roissy TGV et de Survilliers-Fosses ainsi que des adaptations de la signalisation existante. Les travaux pour cette phase doivent débuter en 2024 pour une mise en service en 2027. Dans la suite de l'avis, sauf mention contraire, seule cette phase est considérée ;
 - une seconde phase qui vise un accroissement de la capacité de la ligne classique entre Paris et Creil grâce à la création d'un doublet de voies nouvelles entre Marly-la-Ville et Survilliers-Fosses ainsi que des aménagements en gare de Chantilly-Gouvieux. La réalisation de cette seconde phase, qui est prévue à un horizon ultérieur, lorsque les besoins le justifieront, ne fait pas l'objet de la saisine de l'Autorité.
9. La première phase du projet, objet du présent avis (ci-après, *le projet*), a pour objectifs de (i) proposer aux habitants des Hauts-de-France un nouvel accès à l'Île-de-France³, (ii) d'améliorer l'accès du sud de la région Hauts-de-France au réseau ferroviaire à grande vitesse et (iii) d'améliorer les déplacements quotidiens et l'accès au pôle économique de l'aéroport de Roissy en transports collectifs depuis les territoires situés au nord de la plateforme aéroportuaire.
10. La liaison Roissy-Picardie permettra ainsi, dès la mise en service de la première phase du projet, la circulation de services à grande vitesse (TAGV) entre Amiens, l'aéroport de Roissy, l'Est et le Sud-Est de la France ainsi que la mise en place, par la Région Hauts-de-France, de services TER cadencés à partir d'Amiens, Compiègne et Creil jusqu'à la gare de Roissy TGV.

³ Dans un contexte de saturation des dessertes vers Paris-Gare du Nord.

2. ANALYSE

2.1. La liaison ferroviaire Roissy-Picardie est considérée par SNCF Réseau comme un projet de développement excluant, au sens du droit applicable, toute prise en charge des coûts d'investissement par le gestionnaire d'infrastructure

11. Il ressort du dossier dont a été saisie l'Autorité que SNCF Réseau qualifie le projet de liaison ferroviaire Roissy-Picardie de projet de développement « *de création de ligne nouvelle en tracé neuf* » au sens de l'article 1^{er} du décret du 31 décembre 2019 susvisé, prohibant toute contribution de SNCF Réseau au projet de financement.
12. En particulier, SNCF Réseau a considéré que les investissements d'adaptation de la signalisation sur le réseau existant sont directement liés, au sens de l'article 1^{er} du décret du 31 décembre 2019 susvisé, à la création de la liaison ferroviaire Roissy-Picardie et, à ce titre, relèvent des projets de développement. En effet, en l'absence du projet, ces investissements n'auraient pas été réalisés selon le calendrier et les modalités retenues⁴.
13. L'Autorité partage l'analyse de SNCF Réseau et estime également que le projet constitue un projet de développement de création de ligne nouvelle, au sens de l'article 1^{er} du décret du 31 décembre 2019 cité au point 5, y compris les aménagements prévus sur le réseau existant, directement liés à cette création. Dès lors, toute participation de SNCF Réseau aux coûts d'investissement est prohibée jusqu'au 31 décembre 2026, tant que le ratio entre la dette financière nette et la marge opérationnelle de SNCF Réseau reste supérieur à 6. L'Autorité invite en conséquence les parties à mentionner expressément cette précision dans la documentation de financement à conclure pour le projet, et tout particulièrement dans les conditions particulières au projet.

2.2. Le coût du projet de liaison ferroviaire Roissy-Picardie a fait l'objet d'une réévaluation à la hausse par rapport aux montants prévus par le protocole de financement de 2017

14. La phase de réalisation du projet (REA) d'investissement a fait l'objet d'un protocole de financement signé le 3 mai 2017, complété par deux protocoles additionnels conclus en 2021, pour un montant cumulé de 327⁵ millions d'euros aux conditions économiques de 2021.

⁴ Alors que l'échéance de régénération des postes d'aiguillage de la LGV Nord se situe à l'horizon 2030-2032, le projet de liaison ferroviaire Roissy Picardie implique le renouvellement anticipé de cinq postes. Ceux-ci seront régénérés avec la technologie SEI LGV, qui n'est pas celle retenue pour la régénération des postes de la LGV Nord à l'horizon 2030-2032 (technologie Argos), dès lors que celle-ci ne sera pas disponible à temps. Comme l'indique SNCF Réseau dans le dossier de saisine, « *le recours à une technologie qui n'est pas celle qui aurait été mise en œuvre cinq ans plus tard [c'est-à-dire cinq ans après la mise en service de la ligne], en l'absence du projet de liaison ferroviaire Roissy-Picardie, consolide l'existence d'un lien direct entre ce projet et les investissements de signalisation* ».

⁵ Ce montant tient compte de l'effet de l'inflation pour 36 millions d'euros entre janvier 2011 (date de valeur des coûts inscrits dans les protocoles de financement) et mars 2021 (date de valeur des coûts retenue dans la saisine). En 2017 et 2021, trois protocoles ont été signés entre l'État, les collectivités territoriales et SNCF Réseau :

- Un protocole initial pour un montant de 272 millions d'euros (aux conditions économiques de 2011) afin de financer la ligne nouvelle ainsi que les aménagements en gare de Roissy CDG et sur la ligne classique Paris-Creil-Amiens ;
- Un protocole additionnel n° 1 pour un montant de 13 millions d'euros (aux conditions économiques de 2011) afin de financer une passerelle en gare de Survilliers-Fosses ;
- Un protocole additionnel n° 2 pour un montant de 4 millions d'euros (aux conditions économiques de 2011) afin de financer un éco-pont en forêt de Chantilly.

15. En outre, les phases d'études d'avant-projet (AVP) et projet (PRO) ont été financées par des conventions spécifiques entre l'État et la Région Hauts-de-France, désormais clôturées, pour un montant de 25 millions d'euros (aux conditions économiques de 2021), SNCF Réseau n'ayant pas participé au financement.
16. Cependant, les études de niveau avant-projet, approuvées par le conseil d'administration de SNCF Réseau le 7 avril 2023, conduisent à une réévaluation à la hausse de près de 40 % du coût du projet d'investissement dont le montant total est désormais estimé à 452 millions d'euros aux conditions économiques de 2021.
17. Ces surcoûts s'expliquent notamment par l'adaptation de la signalisation existante (notamment la régénération de cinq postes de la LGV Nord) pour 64 millions d'euros (aux conditions économiques de 2021), que l'État s'engage à financer intégralement⁶.
18. En revanche, les autres surcoûts⁷ ne sont pas financés à ce stade et font l'objet de négociations entre les collectivités territoriales et l'État en vue d'aboutir à la signature de conventions de financement au plus tard en octobre 2023. La levée de financements européens au titre du Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE), pour contribuer au bouclage du financement apparaît compromise. En effet, après une première demande au titre du MIE 2021 refusée en juin 2022, une seconde demande, au titre du MIE 2022 vient également de faire l'objet d'un refus de la part de la Commission européenne. À défaut, l'État propose, à ce stade, une prise en charge de ces surcoûts au prorata des clés de répartition prévues dans les protocoles de financement.
19. Enfin, la forte poussée de l'inflation intervenue en 2022 et les prévisions au titre des années 2023 et 2024 conduisent désormais à estimer le coût total du projet à un montant de 569 millions d'euros en valeur courante⁸. Ce renchérissement important du coût du projet complique fortement le bouclage de son financement, qui doit intervenir rapidement afin d'engager les travaux. Certaines collectivités territoriales réclament à ce titre une forfaitisation des participations⁹. Aussi, afin de ne pas retarder le calendrier du projet, une « convention-relais » de 30 millions d'euros a été mise en place par l'État et la Région Hauts-de-France pour couvrir les coûts entre avril 2023 et octobre 2023 (en particulier les acquisitions foncières).
20. En tout état de cause, eu égard à l'objet du projet et aux règles rappelées au paragraphe 1.1, toute contribution financière de SNCF Réseau est exclue.

2.3. Certaines clarifications devront être apportées dans la convention particulière de financement pour s'assurer que SNCF Réseau ne participe pas aux coûts d'investissement

21. L'Autorité estime que plusieurs réserves doivent être levées pour garantir une absence de participation financière de SNCF Réseau au projet.

⁶ En outre, comme indiqué dans un courrier du préfet de la région Hauts-de-France en date du 28 février 2023, transmis en réponse à une mesure d'instruction, l'État s'engage à financer la part que SNCF Réseau devait initialement prendre en charge dans le cadre du protocole de financement initial de 2017.

⁷ Les autres surcoûts comprennent notamment (i) la décision d'équiper la ligne d'une double signalisation ERTMS/TVM430 alors que les études d'avant-projet sommaire retenaient un simple équipement en BAL/KVB (+ 11 M€_{03/21}), (ii) la nécessité d'évacuer les déblais du chantier alors qu'il était initialement prévu de les réutiliser sur place (+ 18 M€_{03/21}), (iii) diverses adaptations du réseau adjacent et (iv) une augmentation des coûts de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre (+ 10,6 M€_{03/21}).

⁸ Alors que le protocole de financement initial de 2017 retenait une hypothèse d'évolution de l'indice TP01 de 1,5 %/an, les hypothèses actuelles sont les suivantes : 11 % en 2022, 8 % en 2023 et 3 %/an en 2024 et au-delà.

⁹ Compte-rendu du comité de pilotage du projet du 31 janvier 2023.

2.3.1. L'absence de participation financière directe ou indirecte, ferme ou conditionnée, de SNCF Réseau doit être confirmée expressément dans la documentation de financement à conclure pour le projet

22. Si le dossier de saisine fait état de ce que le financement du projet, réalisé sous maîtrise d'ouvrage de SNCF Réseau¹⁰, repose intégralement sur l'État et les collectivités territoriales¹¹, l'Autorité relève qu'à ce stade, aucune documentation contractuelle conclue ou à conclure ne lui a été transmise permettant de confirmer définitivement ce point.
23. Le dossier de saisine de l'Autorité ne comprend à ce stade, que :
- le protocole précité conclu le 3 mai 2017 entre l'État, SNCF Réseau et les collectivités territoriales concernées, et relatif au financement des travaux de réalisation de la ligne nouvelle Roissy-Picardie. Il a pour objet de préciser les principes et les modalités de réalisation et de financement de la première phase du projet, estimée à 272 millions d'euros (aux conditions économiques de 2011) ;
 - le protocole additionnel n° 1, conclu le 23 juillet 2021 entre l'État, la Région Hauts-de-France et SNCF Réseau, portant sur le financement de la passerelle en gare de Survilliers-Fosses, estimé à 13 millions d'euros (aux conditions économiques de 2011) ;
 - le protocole additionnel n° 2, conclu le 23 avril 2021 entre SNCF Réseau et les collectivités territoriales, portant sur le financement d'un éco-pont en forêt de Chantilly, estimé à 4 millions d'euros (aux conditions économiques de 2011) ;
 - un projet de conditions générales de financement (applicables à l'ensemble des projets d'investissements réalisés sous la maîtrise d'ouvrage de SNCF Réseau et financés par des financeurs publics) à conclure.
24. Il ressort par ailleurs de l'instruction que des conditions particulières seront définies entre les financeurs publics et SNCF Réseau, une fois l'avis de l'Autorité adopté, précisant les modalités de financement retenues et prenant en compte, le cas échéant, les observations de l'Autorité.
25. Le présent avis est par conséquent rendu *sous réserve* que la documentation de financement à conclure exclue toute participation financière de SNCF Réseau, notamment que les conditions particulières à conclure pour le projet neutralisent :
- l'article 4-3 du protocole du 3 mai 2017, qui prévoit une participation de SNCF Réseau au financement de la première phase du projet à hauteur de 5,34 %¹². SNCF Réseau a indiqué au cours de l'instruction que cette quote-part contributive était désormais à la charge de l'État¹³ et qu'aux termes de l'article 5 du protocole, cette contribution devait, en tout état de cause être confirmée, sous réserve du cadre législatif applicable. L'Autorité prend acte de ces éléments tout en relevant que seul un engagement contractuel permettra de mettre expressément et définitivement à la charge de l'État la quote-part contributive initialement à la charge de SNCF Réseau ; et

¹⁰ Et, en partie, sous maîtrise d'ouvrage de SNCF Gares & Connexions.

¹¹ Sans préjudice de l'obtention d'une éventuelle subvention européenne.

¹² Soit un montant indicatif prévisionnel de 14,5 millions d'euros aux conditions économiques de 2011.

¹³ SNCF Réseau se prévaut à ce titre du courrier du préfet de la région Hauts-de-France du 28 février 2023, auquel est annexé un plan de financement ne prévoyant plus de participation de SNCF Réseau, et dans lequel la participation de l'État est portée à 57,79 % (contre 51,48 % dans le protocole du 3 mai 2017). L'Autorité comprend donc que l'État prend ainsi à sa charge la part contributive qui incombait initialement à SNCF Réseau (5,34 %) et à la Région Ile-de-France (0,97%), en application du protocole du 3 mai 2017.

- l'article 6 du protocole, qui stipule que SNCF Réseau supporte les risques financiers concernant les « *aléas, dépassements et modifications du périmètre, du programme ou du calendrier* » découlant de ses choix propres et, potentiellement, les aléas liés à des circonstances imprévisibles ou exceptionnelles. S'il était fait application de ces stipulations, SNCF Réseau serait également susceptible de devoir contribuer au financement du projet dans certaines hypothèses.
26. Pour assurer le suivi de son avis, l'Autorité demande que l'ensemble de la documentation financière applicable à ce projet lui soit communiquée par SNCF Réseau, une fois signée.

2.3.2. À l'exception d'une réserve d'interprétation, les conditions générales de financement respectent le droit applicable

27. Le projet de conditions générales de financement communiqué dans le cadre de l'instruction, en ce qu'il a pour objectif de s'appliquer à l'ensemble des projets d'investissements réalisés sous la maîtrise d'ouvrage de SNCF Réseau et financés par des financeurs publics, ne précise pas les modalités de financement particulières du projet Roissy-Picardie et n'appelle pas de commentaire particulier de l'Autorité.
28. L'Autorité relève néanmoins que le projet soumet SNCF Réseau, en tant que maître d'ouvrage, à un mécanisme de bonus-malus, selon les modalités suivantes :
- sous réserve qu'une faute, qui lui soit directement imputable, constitue la cause directe et certaine d'un retard ou du dépassement du coût estimatif initial du projet, une pénalité pourrait lui être infligée, plafonnée à 10 % des frais de maîtrise d'ouvrage le rémunérant (articles 10.3 et 11 du projet de conditions générales de financement) ; et
 - dans le cas où le coût de réalisation du projet serait inférieur à 95 % du coût estimatif initial, le montant des frais de maîtrise d'ouvrage versé à SNCF Réseau serait augmenté d'un pourcentage équivalent à celui du pourcentage d'économies réalisées au-delà de 5 % (sans que cette augmentation ne puisse dépasser 10 % du montant des frais de maîtrise d'ouvrage).
29. L'Autorité ne s'oppose pas à un tel mécanisme de bonus-malus, qui lui paraît compatible avec les dispositions de l'article L. 2111-10-1 du code des transports, dans la mesure où, d'une part, les pénalités, plafonnées au périmètre des frais de maîtrise d'ouvrage rémunérant la prestation de SNCF Réseau, ne s'analysent pas comme une contribution au financement de l'investissement, d'autre part, un éventuel malus constituerait non un investissement mais une charge d'exploitation pour SNCF Réseau.
30. Sur ce dernier point, l'Autorité relève que l'article 10.3 du projet de conditions générales de financement, en tant qu'il stipule que SNCF Réseau « *pourra être conduit à contribuer au besoin de financement par le versement de pénalités* », devrait faire l'objet d'une réserve d'interprétation, voire d'une modification, dès lors que le paiement de pénalités ne saurait être assimilé à une participation de SNCF Réseau au financement du projet¹⁴.

¹⁴ La même réserve s'impose s'agissant des stipulations analogues prévues dans la convention de financement des acquisitions foncières et des travaux préparatoires relatifs à la première phase de réalisation, conclue en avril 2023 entre l'État, l'AFITF et SNCF Réseau (cf. articles 9.3 et 10).

31. Sous cette réserve, l'Autorité ne s'oppose pas à ce dispositif, dont la nature incitative pour SNCF Réseau doit être relativisée, puisque le plafonnement, à 10 % des frais de maîtrise d'ouvrage, tant de la pénalité que du bonus limite leurs montants respectifs à 745 000 euros, soit 0,18 % du coût estimatif, aux conditions économiques de 2021, du périmètre du projet sous maîtrise d'ouvrage de SNCF Réseau.

2.4. Le projet est équilibré en phase d'exploitation, même dans les scénarios de trafics les plus défavorables

2.4.1. Les coûts du projet en phase d'exploitation apparaissent réalistes

32. En l'état actuel des évaluations financières réalisées par SNCF Réseau, les coûts d'exploitation de la liaison Roissy-Picardie, qu'ils soient fixes ou marginaux, n'appellent pas de remarques particulières de la part de l'Autorité eu égard à l'environnement ferroviaire complexe dans lequel se situe cette liaison. Les coûts fixes annuels d'exploitation sont estimés à 1,4 million d'euros (courants) à l'horizon de la mise en service du projet (prévue pour 2027), dont la moitié pour l'entretien et l'autre moitié pour la gestion du trafic¹⁵. Les coûts marginaux¹⁶ annuels d'exploitation sont estimés à 1,0 million d'euros (courants) au même horizon, dont la totalité pour l'entretien.
33. S'agissant des coûts fixes de renouvellement de l'infrastructure nouvelle, SNCF Réseau a indiqué que, sur la période de l'évaluation financière de 50 ans commençant à la mise en service du projet, SNCF Réseau ne supportera que des coûts relatifs au renouvellement de la caténaire, de la signalisation et de la téléphonie, les coûts fixes relatifs aux autres actifs, notamment la voie, étant nuls sur cette même période. Le premier renouvellement de la voie devrait intervenir théoriquement à la fin de sa durée de vie, soit au plus tôt juste après les cinquante premières années d'exploitation et n'est donc pas pris en compte dans l'analyse financière. À cela s'ajoutent les coûts marginaux de renouvellement générés par les circulations induites par le projet, qui sont estimés à 3,4 millions d'euros (courants) à l'horizon de la mise en service du projet (prévue pour 2027).

2.4.2. L'analyse financière communiquée par SNCF Réseau dans le cadre de l'instruction s'appuie sur des prévisions de trafics raisonnables et montre que le projet est créateur de valeur pour le gestionnaire d'infrastructure

34. Dans le cadre de l'instruction, l'Autorité s'est assurée que le projet ne conduirait pas le gestionnaire d'infrastructure à supporter un déficit d'exploitation en analysant les résultats de l'évaluation de l'équilibre financier du projet sur une période de 50 ans à compter de sa mise en service. Cet exercice consiste à évaluer la valeur actuelle nette du projet sur la même période en mettant en regard les recettes et les coûts supplémentaires qu'il génère pour le gestionnaire d'infrastructure, y compris sur le réseau ferroviaire au-delà du périmètre du projet. SNCF Réseau a réalisé cette analyse pour deux scénarios distincts : un premier scénario qui prend en compte l'ensemble du trafic TER et TAGV, et un second scénario qui prend en compte uniquement le trafic TER.

¹⁵ Rapportés au volume des circulations en train.km, ces coûts conduisent à des ratios proches des ordres de grandeur déduits des coûts fixes totaux d'exploitation du réseau.

¹⁶ Il s'agit des coûts marginaux des circulations induites par le projet, sur la ligne nouvelle et sur le reste du réseau. Pour rappel, selon le système de tarification en vigueur, tous les coûts marginaux (ou coûts directement imputables – CDI), y compris de renouvellement, sont directement couverts par les redevances afférentes au CDI.

35. En retenant un taux d'actualisation de 5 %, la valeur actuelle nette du projet pour SNCF Réseau s'élève à 89,7 M€ pour le premier scénario et à 62,4 M€ pour le second. En effet, les coûts d'exploitation sont largement compensés par les recettes nouvelles issues des péages que percevra le gestionnaire d'infrastructure durant les 50 années de l'évaluation financière : 528 millions d'euros (courants) pour le trafic TER et 337 millions d'euros pour le trafic de trains à grande vitesse (TAGV), soit au total 866 millions d'euros. Ces recettes reposent sur des prévisions de trafics raisonnables et dont les incertitudes sont bien prises en compte par SNCF Réseau dans ses analyses.
36. S'agissant des trafics TER, l'Autorité constate que les hypothèses retenues par SNCF Réseau sont cohérentes avec l'annexe 3 du protocole de financement de 2017 dont la Région Hauts-de-France est signataire. En effet, l'annexe 3 du protocole prévoit 26 allers-retours quotidiens¹⁷, soit 18 980 circulations par an, qui constituent bien l'hypothèse retenue par SNCF Réseau pour les 50 années de la période d'évaluation financière qui débutera à la mise en service du projet.
37. S'agissant des trafics TAGV, l'Autorité relève un écart entre, d'une part, le protocole d'intention entre la Région Hauts-de-France et SNCF Voyageurs, qui prévoit [2 – 5] allers-retours TAGV quotidiens¹⁸, soit [1 460 – 3 650] circulations annuelles et, d'autre part, l'hypothèse retenue par SNCF Réseau dans son analyse du projet, qui prévoit [1 460 – 3 650] circulations TAGV annuelles. Néanmoins, en prévoyant, dans son évaluation financière, un scénario sans trafics TAGV, SNCF Réseau tient compte des incertitudes sur la mise en place complète de ces trafics.
38. En outre, l'Autorité a pu s'assurer de la capacité du réseau adjacent à la ligne nouvelle à accueillir les trafics nouveaux. SNCF Réseau a indiqué, au cours de l'instruction du présent avis, que les études menées dans le cadre de la déclaration d'utilité publique avaient conclu à la faisabilité du schéma de desserte, notamment pour l'axe Paris – Creil¹⁹, dont la section Survilliers – Creil, qui sera impactée par des circulations additionnelles.
39. Enfin, SNCF Réseau a réalisé des tests de sensibilité qui montrent que le projet est créateur de valeur pour l'entreprise, y compris en retenant des hypothèses pessimistes :
- dans une première approche, SNCF Réseau majore le taux d'actualisation de 5 % d'une prime de risque forfaitaire de 5 %. Le taux de 10 % qui en résulte constitue la borne haute retenue habituellement par SNCF Réseau pour ce type de projet. Malgré ce taux d'actualisation conservateur²⁰, la valeur actuelle nette des deux scénarios reste positive, respectivement à 45,3 et 30,7 millions d'euros ; et
 - dans une seconde approche, SNCF Réseau a réalisé des tests de sensibilité concernant plusieurs types de risques : une baisse de 40 % du trafic prévisionnel, une hausse de 15 % des coûts d'entretien et une hausse de 15 % des coûts de renouvellement. En combinant l'ensemble de ces risques avec une majoration du taux d'actualisation de 5 % par une prime pour les risques non identifiés de deux points de pourcentage, le projet conserve une valeur actuelle nette positive dans les deux scénarios, respectivement à 10,7 et 1,0 millions d'euros.

¹⁷ Trois allers-retours quotidiens entre Amiens et Roissy TGV, 6 allers-retours quotidiens entre Creil et Roissy TGV et 17 allers-retours quotidiens entre Compiègne et Roissy TGV.

¹⁸ [...]

¹⁹ D'après l'analyse du plan de transport conduite par le bureau d'études SMA en 2020 et fournie dans le cadre de l'instruction ; ce plan est cohérent avec le protocole d'intention conclu en 2017 entre la Région Hauts-de-France et SNCF Mobilités.

²⁰ Dans le cadre de l'instruction, étant donnée l'absence de participation de SNCF Réseau au financement du projet, l'Autorité ne se prononce pas sur le niveau de la prime de risque retenue par SNCF Réseau.

3. CONCLUSION

40. En premier lieu, l'Autorité estime que le projet objet du présent avis constitue une opération de création de ligne nouvelle en tracé neuf associée à des investissements sur le réseau existant dont la réalisation est directement liée à cette opération. À ce titre, jusqu'au 31 décembre 2026, tant que le ratio entre la dette financière nette et la marge opérationnelle de SNCF Réseau reste supérieur à 6, toute participation financière de SNCF Réseau aux coûts d'investissement est prohibée.
41. En deuxième lieu, l'Autorité invite les parties au projet à clarifier certaines des conditions de la documentation de financement du projet à conclure, afin de s'assurer que SNCF Réseau ne participe pas, directement ou indirectement, et même à titre conditionnel, à l'investissement, sans préjudice, toutefois, de la mise en place de dispositifs permettant d'inciter le maître d'ouvrage à la performance, tant sur la maîtrise des coûts du projet que sur la tenue des délais.
42. En troisième lieu, l'Autorité a pu s'assurer de la robustesse de l'analyse financière du projet réalisée par SNCF Réseau qui démontre que le projet est créateur de valeur pour le gestionnaire d'infrastructure, y compris dans des scénarios de trafics et de coûts défavorables.

*

L'Autorité a adopté le présent avis le 27 juin 2023.

***Présents : Monsieur Philippe Richert, vice-président, président par intérim ;
Madame Florence Rousse, vice-présidente ; Monsieur Patrick Vieu, vice-président ;
Madame Sophie Auconie, vice-présidente.***

Le Vice-Président
Président par intérim

Philippe Richert