

Avis n° 2015-042 du 18 novembre 2015

relatif au projet de budget de SNCF Réseau pour l'année 2016

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

Saisie pour avis par le président du conseil d'administration de SNCF Réseau, par courrier enregistré le 21 octobre 2015, du projet de budget pour l'année 2016 arrêté par le conseil d'administration de SNCF Réseau le 15 octobre 2015 ;

Vu le code des transports, notamment son article L. 2133-5-1 ;

Vu le décret n° 97-444 du 5 mai 1997 modifié relatif aux missions et aux statuts de Réseau ferré de France, notamment son article 43 ;

Vu le décret n° 2015-137 du 10 février 2015 relatif aux missions et aux statuts de la SNCF et à la mission de contrôle économique et financier des transports, notamment son article 35 ;

Vu le courrier en date du 13 novembre 2015 du commissaire du gouvernement auprès de SNCF Réseau en réponse à la consultation effectuée par l'Autorité en application de l'article L. 2132-8-1 du code des transports ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après avoir auditionné Monsieur Jacques RAPOPORT, président du conseil d'administration de SNCF Réseau, le 4 novembre 2015 ;

Après en avoir délibéré le 18 novembre 2015 ;

Emet l'avis suivant :

1. Le présent avis est rendu conformément à l'article L 2133-5-1 du code des transports qui dispose que « *préalablement à l'examen du budget de SNCF Réseau par le conseil d'administration de celui-ci, l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières émet un avis motivé sur ce projet* » et à l'article 43 du décret n° 97-444 du 5 mai 1997 modifié aux termes duquel « *le projet de budget est arrêté par le conseil d'administration et transmis à l'Autorité de régulation des activités ferroviaires [et routières], accompagné des éléments nécessaires à la compréhension du projet de budget, qui dispose d'un délai d'un mois pour faire connaître son avis motivé sur ce projet* ».

1. Sur les modalités d'examen du projet de budget

2. L'Autorité constate que le document soumis à son avis est une présentation de type « *powerpoint* » de 33 pages qui, en l'absence d'un certain nombre d'informations, notamment de prévisions financières réactualisées pour l'exercice 2015 en cours, a dû faire l'objet de compléments à la demande de ses services. Compte tenu du délai d'un mois dans lequel elle est tenue de se prononcer, l'Autorité insiste

sur l'importance de l'envoi de toutes les informations utiles à sa compréhension dès sa saisine. Les observations développées par la suite dans le cadre du présent avis devraient, à cet égard, contribuer à éclairer SNCF Réseau sur les points d'attention, qui demandent un approfondissement particulier.

3. Pour ce premier exercice, la consultation de l'Autorité intervient dans un contexte de création récente du nouveau groupe public ferroviaire, qui fait peser des incertitudes sur les prévisions du projet de budget, en particulier en ce qui concerne les opérations avec l'établissement public SNCF. SNCF Réseau a toutefois indiqué que les évolutions susceptibles d'être constatées à la suite des travaux en cours sur les opérations internes au groupe ne devraient pas être significatives. Avec le recul d'un an de fonctionnement, les prévisions budgétaires présentées lors du prochain exercice devraient s'avérer plus robustes sur ce point.
4. L'Autorité relève également que les comptes semestriels de SNCF Réseau arrêtés au 30 juin dernier ont fait l'objet d'une réserve des commissaires aux comptes, ces derniers n'étant pas « *en mesure d'apprécier la valeur des actifs concernés figurant au bilan de l'entreprise pour 36 Md€* »¹. Dans le cas où une dépréciation des actifs devrait être constatée lors de la clôture des comptes de l'exercice en cours, le compte de résultat de SNCF Réseau s'en trouverait fortement détérioré en 2015 mais amélioré les années suivantes.

2. Sur le respect de la trajectoire financière du contrat conclu avec l'Etat

5. L'article L. 2133-5-1 du code des transports dispose que l'avis de l'Autorité porte « *notamment sur le respect de la trajectoire financière définie par le contrat conclu entre l'Etat et SNCF Réseau mentionné à l'article L. 2111-10* ». Cette trajectoire financière apparaît, dans le cadre de la réforme ferroviaire adoptée en 2014, comme une composante essentielle du contrat pluriannuel que la loi a prévu entre l'Etat et SNCF Réseau. Elle constitue la déclinaison chiffrée des orientations stratégiques arrêtées en matière de gestion et de développement du réseau ferroviaire, en précisant, à l'appui, comme la loi le prescrit expressément, les moyens financiers alloués aux différentes missions de SNCF Réseau, les principes d'évolution tarifaire, l'évolution des dépenses de gestion de l'infrastructure et les objectifs de productivité qui y sont associés. Deux indicateurs (le taux de couverture par les ressources de SNCF Réseau du coût complet et le rapport entre la dette nette et la marge opérationnelle) font l'objet, dans le cadre de cette trajectoire, d'un suivi particulier.
6. En l'absence de contrat conclu entre l'Etat et SNCF Réseau tel que le prévoit la loi, l'Autorité constate qu'elle n'est pas en mesure de vérifier le respect de la trajectoire financière pluriannuelle par le projet de budget pour 2016 et que le champ de son avis s'en trouve par conséquent limité. Il ne peut donc être constaté un éventuel manquement aux obligations contractuelles de SNCF Réseau ou un éventuel écart à la trajectoire financière, et, dès lors, être formulé une recommandation au conseil d'administration de SNCF Réseau pour en corriger les effets. Le cercle « vertueux » que le législateur a souhaité dans la construction d'une trajectoire financière pluriannuelle puis le suivi annuel, *a priori* à travers l'avis de l'Autorité sur le projet de budget, et *a posteriori* avec le compte rendu annuel d'exécution du contrat par SNCF Réseau, est ainsi compromis.
7. L'absence de trajectoire financière à ce jour, sans claire perspective sur la date d'aboutissement des travaux en cours entre l'Etat et SNCF Réseau, s'avère préoccupante, plus d'un an après l'adoption de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire, voire plus de deux ans après le dépôt à l'Assemblée nationale du projet de loi. L'Autorité ne peut que souligner l'urgence à arrêter dans les meilleurs délais un contrat, qui donne à l'ensemble des acteurs du secteur la visibilité de moyen/long terme indispensable à leur action. Sans cette visibilité, le gestionnaire du réseau n'est pas en mesure de procéder à une planification raisonnée des opérations de rénovation de l'infrastructure, ni d'engager efficacement les programmes d'actions nécessaires à la réalisation des objectifs de productivité sur lesquels il est fortement attendu. Outre SNCF Réseau, ce manque de visibilité affecte également les entreprises ferroviaires et les industriels qui leur sont liés dans leurs perspectives de développement, et compromet la croissance de ce secteur.

¹ Rapport des commissaires aux comptes sur l'information semestrielle, période du 1^{er} janvier au 30 juin 2015, du 25 septembre 2015

3. Sur l'économie générale du projet de budget

8. L'Autorité n'entend toutefois pas limiter son avis au constat d'une carence, si importante soit-elle. Son analyse sur le fond du projet de budget pour l'année 2016 conduit à signaler trois points d'attention, voire d'alerte, dont l'Etat et SNCF Réseau devraient se saisir sans délai, notamment en vue d'élaborer le contrat pluriannuel prévu par la loi.

3.1 Les déséquilibres financiers

9. Comme indiqué précédemment, le projet de budget pour l'année 2016 constitue le premier exercice de SNCF Réseau dans sa configuration issue de la réforme ferroviaire. Or le regroupement de RFF, SNCF Infra et de la direction des circulations ferroviaires (DCF) ainsi que les traitements comptables correspondants datent seulement du 1^{er} juillet 2015. Il en résulte une difficulté de comparaison des prévisions budgétaires affichées pour 2016 avec les données historiques connues, qui doit être prise en compte. L'Autorité s'en remet aux retraitements, limités à l'année 2015, effectués par SNCF Réseau pour analyser les évolutions présentées sur la base de comptes pro forma.
10. Le projet de budget de SNCF Réseau pour 2016 fait ressortir une accentuation des déséquilibres financiers. Celle-ci se traduit à tous les niveaux du compte de résultat, à la fois dans la diminution de la marge opérationnelle (-[...]) M€ par rapport à 2015) et celle, encore plus forte, du résultat net (-[...]) M€, et du bilan, à travers une augmentation de l'endettement supérieure à [...] Md€. Ce qui devrait constituer en l'état la première année de la trajectoire financière pluriannuelle augure mal de la capacité à rétablir, même au bout de dix ans, les équilibres financiers de SNCF Réseau et de tendre à une couverture du coût complet de l'infrastructure, comme le prévoit la loi.
11. Dans le détail, le projet de budget présenté par SNCF Réseau traduit un dangereux effet de ciseau entre une stagnation relative de ses ressources, opportunément complétées, en 2016, par le reversement du dividende attendu de SNCF Mobilités via la SNCF ([...] M€), et la progression toujours dynamique de ses charges, sur l'ensemble des postes : charges nettes d'exploitation (+[...]) M€, charges nettes d'amortissement (+[...]) M€) et charges financières (+[...]) M€. Or, l'examen des facteurs d'évolution des produits et charges de SNCF Réseau conduit à faire le constat que cet effet de ciseau est appelé à se prolonger dans les années à venir et, avec lui, les pertes de l'entreprise.
12. La progression des ressources de SNCF Réseau, qui ont connu, depuis de nombreuses années, une croissance marquée des recettes de péages, touche à présent à ses limites. La prévision du chiffre d'affaires, pour ce qui concerne les recettes commerciales, apparaît cohérente avec le volume des demandes de sillons, [...], ainsi qu'avec la revalorisation limitée des péages. La persistance d'une inflation faible et les incertitudes sur le développement du transport ferroviaire par l'opérateur historique, confronté à la concurrence des autres modes de transport, devraient continuer à peser sur les recettes de péages.
13. Dans ces conditions, la confirmation des engagements financiers de l'Etat s'avère cruciale pour limiter la dérive des comptes de SNCF Réseau. L'Autorité souligne, à ce titre, l'effort consenti pour maintenir les subventions budgétaires à leur niveau actuel, en dépit d'un contexte financier particulièrement contraint, et la réaffectation à SNCF Réseau du dividende attendu de la part de SNCF Mobilités, bien qu'amputé de [...] M€ pour financer le complément nécessaire à la couverture du coût direct sur les circulations de trains de fret (voir avis n° 2015-034 du 1^{er} octobre 2015). Le renoncement de l'Etat au dividende de SNCF Mobilités au profit de SNCF Réseau explique à lui seul la progression des produits d'exploitation affichée pour 2016 mais ne s'avère pas suffisant pour couvrir la hausse bien plus élevée des charges.
14. Les informations disponibles ne permettent pas de prévoir une inflexion rapide dans la poursuite de la hausse des charges. La montée en puissance du programme d'investissements, notamment en ce qui concerne la rénovation du réseau, et la mise en service prochaine de plusieurs lignes à grande vitesse continueront à alimenter la hausse des dotations aux amortissements. De la même façon, à supposer même que l'endettement soit freiné, l'augmentation de la dette de SNCF Réseau alourdira le poids des intérêts financiers. Seul le maintien des taux à un niveau historiquement bas serait de nature à en compenser l'effet, à travers un refinancement avantageux des tombées d'emprunts. Toutes ces

évolutions renforcent la nécessité d'une action résolue sur la maîtrise des charges d'exploitation, dont SNCF Réseau a l'entière maîtrise, à présent, grâce à la mise en œuvre de la réforme ferroviaire, et qui, à ce stade, n'apparaît pas encore de manière visible dans les chiffres soumis à l'Autorité.

3.2 La réalisation des économies attendues

15. L'ampleur de l'augmentation des charges d'exploitation (+[0 - 10] % par rapport à 2015) ne s'avère pas cohérente avec les annonces faites à la fois par le gouvernement et les établissements lors de la présentation de la réforme ferroviaire. De la création d'un gestionnaire d'infrastructure unifié au sein d'un nouveau groupe public ferroviaire le rapprochant de l'entreprise ferroviaire historique, il était attendu d'importantes synergies. Un engagement de réaliser des gains de productivité de l'ordre de 500 M€ sur une période de cinq années (sur la période 2015-2020) était ainsi avancé lors des débats sur le projet de loi portant réforme ferroviaire, sans être remis en cause par la suite.
16. Dans son projet de budget, SNCF Réseau met en avant des économies à hauteur de [•••] M€ (soit [•••] % si on les rapporte au total des dépenses d'exploitation et d'investissement), qui ne peuvent être directement comparées au montant de 500 M€ mentionné précédemment. Sur le montant total de ces économies, [•••] M€ ([•••] M€ sur la main d'œuvre et [•••] M€ sur les achats) porteraient sur les dépenses d'exploitation, ce qui, rapporté à la base de charges, représenterait un gain de 1,5% selon SNCF Réseau. Ce chiffre est semblable à l'objectif de productivité ressortant des engagements conclus, en mars 2013, par Réseau ferré de France et SNCF Infra, à compter de la création du gestionnaire d'infrastructure unifié (l'objectif étant auparavant de 0,8% par an).
17. L'Autorité n'est pas en mesure de confirmer la réalité des économies affichées par SNCF Réseau, non seulement en raison des nombreuses évolutions qui affectent le budget (notamment l'augmentation des volumes de production pour répondre aux priorités identifiées par l'entreprise sur l'entretien et la maintenance préventive du réseau ou encore les coûts de constitution du nouveau groupe public) mais aussi, et surtout, faute de définition précise et partagée de la productivité. Cette dernière question, qui a longtemps cristallisé, par le passé, les oppositions entre RFF et SNCF Infra et sur laquelle l'Autorité a déjà appelé l'attention², attend toujours une réponse qui objective les résultats enregistrés.
18. Dans la progression d'ensemble des charges d'exploitation de SNCF Réseau, il convient de relever la hausse substantielle des contributions à la SNCF (+[•••] % par rapport à 2015), [•••]. Il est difficile, là encore, de déceler la traduction des économies d'échelle annoncées avec la mutualisation d'un certain nombre de fonctions communes (gestion des ressources humaines, achats et systèmes d'information par exemple). Pourtant, le coût des prestations facturées par la SNCF n'est pas négligeable et représente [10 - 20] % du total des charges d'exploitation de SNCF Réseau.
19. Sous réserve de l'expertise des gains de productivité avancés par SNCF Réseau, l'Autorité souligne tout l'enjeu que constitue, pour la sauvegarde de la compétitivité du mode ferroviaire, une maîtrise accrue des charges d'exploitation, que ce soit au niveau de l'entreprise ou de l'établissement public de tête.

3.3 Les choix d'investissement

20. SNCF Réseau affiche, dans son projet de budget, une nette priorité en faveur de la maintenance et de la rénovation du réseau, en cohérence avec le constat qui est fait, nombreux rapports à l'appui, de la poursuite de son vieillissement. Cet effort financier se concrétise de manière visible sur l'augmentation des investissements de renouvellement et de modernisation du réseau, ciblés plus particulièrement sur le réseau dit « structurant » (UIC 2 à 6 hors LGV) et la région Ile-de-France (+[•••] M€ au total).
21. Malgré cette priorité à la rénovation du réseau, les investissements de développement pèsent encore de manière marquée sur l'ensemble du programme budgété par SNCF Réseau en 2016 (environ [30 - 50] % des investissements prévus). Plus précisément, si l'on tient compte des contributions attendues

² Voir l'avis n° 2013-011 du 24 avril 2013 relatif à la tarification des prestations minimales pour l'horaire de service 2014

de la part des cofinanceurs publics, SNCF Réseau supporte presque [•••] M€ de dépenses d'investissement nettes à ce titre en 2016 (soit [•••] % de sa capacité d'autofinancement), sans compter l'aggravation des retards voire des défauts de paiement attendus sur les subventions publiques (+[•••] M€ qui s'ajoutent à une dégradation de [•••] M€ prévue pour 2015). L'Etat, par l'intermédiaire de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), est débiteur à ce jour, à lui seul, d'environ [700 M€ à 1 Md€] vis-à-vis de SNCF Réseau.

22. Au vu de l'ampleur des déséquilibres financiers de SNCF Réseau, l'Autorité appelle à des arbitrages clairs dans les priorités d'investissement de l'entreprise et recommande, dans la perspective du futur contrat avec l'Etat, d'affecter l'intégralité des moyens au financement de la rénovation du réseau. Dans l'esprit de la « règle d'or » votée par le législateur, il appartiendrait à l'Etat et aux collectivités locales de supporter la totalité du coût des projets de développement, s'ils en sont demandeurs, de manière à préserver les ressources, financières et humaines, de SNCF Réseau sur la remise à niveau de l'infrastructure.
23. L'application du nouveau dispositif d'encadrement financier institué par l'article L. 2111-10-1 du code des transports devrait faciliter la réalisation de cet objectif. Sous réserve du contenu de ce décret, l'Autorité a calculé que le ratio utilisé pour décider d'une éventuelle participation financière de SNCF Réseau (calculé comme le rapport entre la dette nette et sa marge opérationnelle) dépasse d'ores et déjà significativement³ le plafond de 18 fixé par la loi, en 2015 (19) comme en 2016 (22). Ce résultat doit être à présent pleinement suivi d'effet, en particulier dans les décisions de financement de nouvelles lignes à grande vitesse ou dans la mise en œuvre des contrats de plan entre l'Etat et les régions. L'Autorité, qui doit être saisie pour avis du plan de financement de tout projet d'investissement supérieur au seuil de 200 M€, y sera en particulier attentive.
24. La seule mobilisation des financements de SNCF Réseau risque cependant de ne pas être suffisante pour accompagner la montée en charge souhaitée du programme de rénovation du réseau. Sans se prononcer sur le niveau pertinent du volume d'investissement annuel, et sans préjudice des mesures à mettre en place par le gestionnaire d'infrastructure pour établir des priorités et assurer un suivi étroit des travaux, l'Autorité estime souhaitable que les pouvoirs publics accompagnent les efforts de SNCF Réseau dans la rénovation du réseau, sauf à fragiliser dangereusement la situation financière de SNCF Réseau ou à condamner une partie du réseau à un déclin certain. En complément des actions de maîtrise des coûts du gestionnaire du réseau, le budget de l'AFITF apparaît comme le cadre privilégié des arbitrages budgétaires à rendre par l'Etat, notamment au regard des investissements de développement qu'il finance.

*

L'Autorité a adopté le présent avis à l'unanimité de ses membres le 18 novembre 2015.

Présents : Monsieur Pierre CARDO, président ; Madame Anne YVRANDE-BILLON, vice-présidente ; Mesdames Anne BOLLIET et Marie PICARD ainsi que Messieurs Jean-François BENARD et Michel SAVY, membres du collège.

Le présent avis sera transmis au président du conseil d'administration de SNCF Réseau et sera publié sur le site internet de l'Autorité.

Le Président

Pierre Cardo

³ Calculé comme le rapport entre la dette financière nette en valeur de remboursement et la marge opérationnelle