

Avs n° 2018-035 du 14 mai 2018
relatif à la mise en œuvre au titre de l'année 2017 du contrat pluriannuel de performance
conclu entre l'Etat et SNCF Réseau pour la période 2017-2026

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 courriel enregistré le 19 mars 2018, du rapport d'activité de SNCF Réseau pour l'année 2017 rendant compte de la mise en œuvre du contrat pluriannuel 2017-2026 conclu entre l'Etat et SNCF Réseau le 20 avril 2017 ;

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

Vu l'avis n° 2017-036 du 29 mars 2017 relatif au projet de contrat pluriannuel de performance entre l'Etat et SNCF Réseau pour la période 2017-2026 ;

Vu l'avis n° 2017-123 du 20 novembre 2017 relatif au projet de budget de SNCF Réseau pour l'année 2018 ;

Vu le courrier en date du 25 avril 2018 de la directrice des infrastructures de transport du ministère de la transition écologique et solidaire en réponse à la consultation effectuée par l'Autorité en application de l'article L. 2132-8 du code des transports ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après en avoir délibéré le 14 mai 2018 ;

EMET L'AVIS SUIVANT

1. Le présent avis est rendu conformément au troisième alinéa de l'article L. 2111-10 du code des transports qui dispose que « *SNCF Réseau rend compte chaque année, dans son rapport d'activité, de la mise en œuvre du contrat [pluriannuel conclu entre l'Etat et SNCF Réseau] mentionné au premier alinéa. Ce rapport est soumis à l'avis de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières* ».
2. Le 19 mars 2018, SNCF Réseau a saisi l'Autorité du rapport financier de SNCF Réseau pour l'année 2017 (valant rapport d'activité 2017) rendant compte notamment de la mise en œuvre du contrat pluriannuel de performance 2017-2026 conclu le 20 avril 2017 entre l'Etat et SNCF Réseau. Ce

document comprend une partie intitulée « *Mise en œuvre du contrat pluriannuel de performance* »¹ ainsi que des éléments additionnels disséminés dans le rapport financier de SNCF Réseau : « *il s'agit en particulier des parties précédant la page 19, de la partie 4 du rapport de gestion intégré (p. 34 et suivantes), des comptes consolidés (p. 50 et suivantes) ainsi que du rapport de gestion social (p. 106 et suivantes)* »².

3. En réponse à la consultation du 23 mars 2018 adressée au ministère de la transition écologique et solidaire en application de l'article L. 2132-8 du code des transports, ce dernier a indiqué n'avoir « *pas d'observation particulière à porter à la connaissance de l'Autorité concernant ce document* ».

1. UN PREMIER RAPPORT SUCCINCT ET LACUNAIRE

4. Le document présenté par SNCF Réseau constitue le premier rapport rendant compte de la mise en œuvre du contrat pluriannuel de performance 2017-2026 soumis à l'Autorité depuis la signature dudit contrat entre l'Etat et SNCF Réseau le 20 avril 2017.
5. Le document principal est composé de quatre pages rappelant les vingt indicateurs contractuels ainsi que les seize jalons industriels prévus au contrat. Ces jalons et indicateurs sont accompagnés de commentaires succincts décrivant sous forme textuelle les valeurs de ces jalons et indicateurs, sans analyses détaillées des variations par rapport à l'année précédente ou par rapport aux jalons fixés dans le contrat. En outre, une mention relative aux trois rapports thématiques, prévus à l'article 4 du contrat pluriannuel de performance, clôt ce document en indiquant que ces derniers seront « *publiés progressivement au cours de l'année 2018* »³. Ces rapports thématiques ne sont donc pas produits concomitamment au rapport rendant compte de la mise en œuvre du contrat pluriannuel de performance 2017-2026, tronquant par avance l'analyse qui peut en être faite.
6. Les éléments additionnels au document principal, figurant de manière éparsée dans le rapport financier de SNCF Réseau, fournissent des informations sur les réalisations opérationnelles et financières de l'année 2017. Ils ne sont cependant assortis d'aucune analyse des écarts observés par rapport aux trajectoires du contrat pluriannuel de performance. A titre d'illustration, les différents indicateurs financiers mentionnés au contrat (recettes, charges, investissements, dette, coût complet...), s'ils sont effectivement présents dans le rapport financier de SNCF Réseau au titre des informations financières communiquées usuellement par une société émettant sur le marché obligataire, ne font l'objet d'aucune analyse au regard de la trajectoire financière du contrat pluriannuel de performance.
7. Le caractère extrêmement succinct du rapport proposé par SNCF Réseau ne permet pas d'appréhender globalement et de manière exhaustive les conditions dans lesquelles le contrat de performance a été exécuté sur sa première année d'exercice, pas plus que d'assurer le suivi effectif des engagements pris comme le requiert pourtant l'article L. 2111-10 du code des transports.

2. UN RAPPORT QUI ILLUSTRE LES LIMITES DU CONTRAT DE PERFORMANCE DEJA SOULIGNEES PAR L'AUTORITE

8. En premier lieu, indépendamment de l'appréciation qu'elle est amenée à porter, dans le cadre du présent avis, sur la mise en œuvre du contrat pluriannuel de performance au titre de l'année 2017,

¹ Rapport financier SNCF Réseau 2017 (https://www.sncf-reseau.fr/sites/default/files/upload/_Mediatheque/rapports-annuels/Rapport_Financier_SNCF_RESEAU_2017.pdf) - Chapitre 2.6 - Pages 19 à 22

² Extrait du courrier de saisine de SNCF Réseau du 19 mars 2018

³ Ces rapports doivent porter respectivement sur l'état du réseau et sa maintenance, sur l'offre commerciale, les circulations et la qualité de service et sur la modernisation et les innovations sur le réseau.

l'Autorité réitère les remarques qu'elle avait pu formuler dans son avis n° 2017-036 du 29 mars 2017 relatif au projet de contrat pluriannuel de performance entre l'Etat et SNCF Réseau pour la période 2017-2026. L'Autorité avait constaté que « *le projet de contrat soumis à l'avis de l'Autorité échou[ait], sur le fond comme sur la méthode, à remplir les objectifs du législateur* ». L'Autorité invitait dès lors les parties à une révision profonde du projet de contrat, avant sa signature, dans le but d'en faire un véritable levier de performance, avec des engagements et des mécanismes d'incitations effectifs pour l'Etat comme pour le gestionnaire d'infrastructure ferroviaire. En l'absence de révision de ce projet de contrat avant sa signature, toutes les réserves formulées par l'Autorité dans son avis n° 2017-036 du 29 mars 2017 demeurent.

9. En second lieu, l'Autorité rappelle qu'elle s'est d'ores et déjà prononcée sur « *le respect de la trajectoire financière définie par le contrat conclu entre l'Etat et SNCF Réseau* » dans le cadre de son avis n° 2017-123 du 20 novembre 2017 relatif au projet de budget de SNCF Réseau pour l'année 2018. Après examen de l'actualisation du budget 2017 réalisée par SNCF Réseau sur la base de l'arrêté des comptes au 30 juin 2017, l'Autorité a mis en lumière le fait que, s'il apparaissait probable que les principales trajectoires financières prévues au contrat pluriannuel de performance seraient respectées pour l'année 2017, les interrogations sur les risques de dérives à plus long terme relevées dans son avis sur le contrat de performance persistaient.

2.1 Des indicateurs contractuels et des jalons industriels dont l'élaboration prend du retard

10. Lors de la signature du contrat pluriannuel de performance entre l'Etat et SNCF Réseau, quatre indicateurs contractuels, pourtant cruciaux, n'étaient pas définis : il s'agissait des indicateurs portant sur la productivité de l'entretien, sur la sécurité, sur la qualité de service des circulations fret et voyageurs, ainsi que sur la qualité de l'infrastructure par axe. D'après le contrat conclu entre les parties le 20 avril 2017, ces indicateurs devaient être construits entre fin 2017 et mi-2018.
11. La lecture du rapport financier 2017 de SNCF Réseau montre qu'un certain nombre d'indicateurs et de jalons à produire pour 2017 font toujours défaut et que les risques de dérives des délais sont avérés.
12. A titre d'exemple, si les travaux relatifs à la construction de l'indicateur de productivité de l'entretien ont été lancés, l'engagement du contrat de performance n'est pas respecté dans la mesure où l'indicateur n'a pas été produit en 2017. L'indicateur portant sur la qualité de service des circulations fret et voyageurs, qui devait lui aussi être construit en 2017, fait également toujours défaut et l'état d'avancement insuffisant des travaux présentés aux services de l'Autorité fait douter de la capacité de SNCF Réseau à le produire en 2018.
13. L'indicateur synthétique de sécurité, qui devait être produit en concertation avec l'EPSF dans un délai de deux mois après la signature du contrat de performance, reste également à construire. SNCF Réseau a toutefois affirmé disposer d'une proposition aboutie pour cet indicateur, qui n'a pu être mise en œuvre à ce jour, faute d'accord avec l'Etat.
14. Enfin, l'Autorité ne peut que constater l'absence d'indicateur mesurant l'effet de la régénération sur les dépenses d'entretien des actifs renouvelés, malgré l'engagement de le produire en 2017. SNCF Réseau n'a pas pu apporter d'éléments précis permettant de témoigner de sa capacité à élaborer cet indicateur à brève échéance, alors même que l'Autorité avait alerté sur la ferme nécessité que l'effet des dépenses de renouvellement sur les dépenses d'entretien soit rigoureusement étayé. Faute de pouvoir justifier du niveau d'économies envisageables sur le volume d'entretien grâce aux opérations de renouvellement, les doutes exprimés par l'Autorité sur la crédibilité de la trajectoire de productivité demeurent.
15. S'agissant des jalons industriels à produire en 2017, SNCF Réseau accuse également un retard. La construction du jalon (I4) « *évaluer et justifier la politique de maintenance* » n'a pas été menée à bien. Interrogé sur ce point lors de l'instruction, SNCF Réseau a seulement indiqué qu'un travail était en cours sans fournir plus de détails sur les conditions de son élaboration.

16. Concernant les indicateurs et les jalons à construire en 2018, SNCF Réseau a indiqué que des travaux avaient été engagés sur l'indicateur relatif à l'infrastructure par axe et les jalons relatifs au déploiement de la gestion de la maintenance assistée par ordinateur (GMAO) et aux schémas directeurs du grand projet de maintenance et de renouvellement (GPMR). L'état d'avancement de ces travaux ne semble toutefois pas augurer du respect de l'engagement de délai pris pour la mise au point de chacun de ces indicateur et jalons.
17. Par ailleurs, dans son avis n° 2017-036 relatif au projet de contrat de performance, l'Autorité soulignait que les parties prenantes du secteur n'avaient pas été suffisamment associées à l'élaboration de ce contrat, alors que ses enjeux et les attentes des acteurs exigeaient qu'une concertation étroite soit conduite. L'Autorité estime que cette même carence caractérise la mise au point des indicateurs et des jalons qui n'ont pas été définis dans le contrat. La concertation conduite par SNCF Réseau (notamment dans le cadre des groupes de travail COOPERE), aujourd'hui restreinte au seul indicateur relatif à la qualité de service fret et voyageurs, n'est pas à la hauteur des attentes et des préoccupations légitimes exprimées par le secteur.

2.2 Des indicateurs qui ne remplissent pas leur rôle d'éclairage et d'alerte

18. Ainsi qu'évoqué ci-avant, aucun éclairage n'est fourni sur l'évolution des indicateurs et jalons définis. L'Autorité estime que SNCF Réseau ne saurait se prévaloir de la circonstance qu'il s'agit de la première année de mise en œuvre du contrat de performance pour faire l'économie d'une présentation étayée de ces évolutions.
19. En outre, pour certains indicateurs, l'évolution renseignée marque une dérive par rapport aux objectifs définis. Il s'agit, en particulier, du coût moyen des opérations de renouvellement de la voie sur le réseau structurant (GOPEQ). Cet écart par rapport aux objectifs dès la première année de mise en œuvre du contrat illustre les carences du système d'indicateurs de performance pointées par l'Autorité dans son avis sur le projet de contrat. En effet, pour un certain nombre de composantes de la performance, dont le GOPEQ, l'indicateur proposé ne permet pas d'assurer véritablement un suivi de la performance de SNCF Réseau. Comme l'Autorité l'a déjà souligné, en particulier dans son avis sur le contrat de performance 2017-2026⁴, le recours au GOPEQ pour suivre l'évolution des coûts réels de renouvellement n'est pas adéquat dès lors que cet indicateur repose sur une méthodologie trop fruste. Outre son caractère partiel et difficilement auditable, il est, en particulier, trop sensible aux effets de structure (par exemple la part des travaux de nuit sur le réseau) pour fournir une mesure exacte de la performance du gestionnaire d'infrastructure. L'annexe D à l'avis de l'Autorité relatif au projet de contrat pluriannuel de performance 2017-2026 invitait ainsi à remplacer cet indicateur par des études plus globales de la mesure du niveau d'efficacité du gestionnaire d'infrastructure en matière d'entretien et renouvellement⁵.
20. Ces dérives renforcent les interrogations soulevées par l'Autorité sur la crédibilité des objectifs fixés dans le contrat de performance et la faiblesse corollaire des engagements pris au titre du contrat. Le fait même que ces dérives n'emportent aucune conséquence pour les parties au contrat ne peut qu'être regretté. L'Autorité réitère ici le constat selon lequel l'édifice contractuel souffre d'une insuffisance dans le choix des indicateurs comme dans la définition des valeurs cibles, ainsi que dans l'absence de mécanismes d'incitations.
21. Ce constat trouve également une illustration dans l'analyse de l'indicateur relatif à la qualité de la conduite des opérations d'investissement (hors construction de lignes nouvelles) et de l'indicateur relatif à la longueur des voies soumises à ralentissement de la vitesse de circulation.

⁴ Voir en particulier l'annexe C de l'avis, relative aux objectifs de performance et de qualité du réseau

⁵ Dans l'étude proposée dans l'annexe D de l'avis sur le contrat de performance 2017-2026, la méthode mise en œuvre pour mesurer le niveau d'efficacité du gestionnaire d'infrastructure est fondée sur la méthode de frontière stochastique.

22. L'indicateur relatif à la qualité de la conduite des opérations d'investissement (hors construction de lignes nouvelles) s'apprécie selon deux paramètres définis dans le contrat dont celui relatif au « *respect du coût de réalisation* », qui enregistre un résultat de 64 % pour l'année 2017. Cette valeur est globalement cohérente, bien qu'en-deçà, avec la trajectoire du contrat de performance qui prévoit que 73 % des projets d'investissement respectent le budget de réalisation en 2018 (puis 77 % en 2021 et 81 %, à terme, en 2026). L'Autorité souligne toutefois que ce résultat masque en réalité une situation très contrastée suivant les types d'investissements. Le rapport financier précise en effet que « *100 % des projets hors régénération de voie respectent le budget notifié en fin de phase [projet] alors que seulement 21 % des opérations de régénération de voie tiennent le budget alloué* ». Ce dépassement interpelle sans qu'aucune explication sur les causes et conséquences de cette situation ne soit donnée dans le rapport.
23. Le rapport financier rend également compte de l'évolution de l'indicateur relatif à la longueur des voies soumises à ralentissement de la vitesse de circulation, lequel se décline en deux composantes. La première concerne les lignes UIC 1 à 4 dont la valeur de l'indicateur pour 2017 est conforme à la trajectoire du contrat de performance. Le rapport financier de 2017 indique que 544 kilomètres de voies étaient soumises à ralentissement de la vitesse de circulation, contre 672 kilomètres en 2016 (l'objectif pour 2018 a été fixé à 500 km). La seconde composante, qui concerne les lignes UIC 5 à 6, est en revanche en nette dégradation par rapport aux résultats de 2016. Alors que 695 kilomètres de voies étaient soumises à ralentissement en 2016, la longueur des voies qui font l'objet d'un ralentissement s'élève à 750 kilomètres en 2017. SNCF Réseau précise que cette hausse des ralentissements trouve principalement son origine dans des limitations temporaires de vitesse à 80 kilomètres par heure qui ne concernent que les circulations fret. Le gestionnaire d'infrastructure se montre malgré tout optimiste quant à sa capacité à respecter la trajectoire du contrat dans les années à venir, assurant que « *les travaux de régénération en cours de programmation devraient permettre de réduire le volume de ralentissements de sorte à tenir les jalons contractualisés* ». L'absence d'impact clair lié à cette dérive soulève la question de la pertinence de l'indicateur choisi, de l'absence d'incitations à le respecter et de l'intérêt de son suivi.

2.3 Un respect des trajectoires financières du contrat présentant des limites, tant sur la qualité de la modélisation que sur la maîtrise des gains de productivité

24. Si les trajectoires financières pour 2017 semblent globalement en ligne avec la trajectoire initiale et l'actualisation budgétaire proposée en octobre 2017, certains postes présentent des écarts significatifs. De telles variations, constatées en l'espace de trois mois seulement entre l'actualisation budgétaire et le réalisé, interrogent. De plus, ces écarts sont parfois supérieurs à ceux constatés entre le réalisé et la trajectoire initiale, avant actualisation, ce qui est tout aussi surprenant.
25. Il en est ainsi du calcul des charges des dotations aux amortissements des actifs, éléments principalement calculatoires qui présentent un écart conséquent, de plus de [10 - 20] % entre l'actualisation d'octobre et la valeur comptabilisée au 31 décembre 2017. SNCF Réseau a indiqué, au cours de l'instruction, qu'un outil de simulation de ces trajectoires était en cours de mise en œuvre dans les systèmes comptables de l'entreprise. Les dotations aux amortissements représentant l'un des termes du calcul de la couverture du coût complet, l'Autorité ne peut que souscrire à cette démarche qui répond partiellement à la remarque qu'elle avait formulée lors de son avis sur le projet de contrat pluriannuel de performance selon laquelle « *compte tenu des enjeux, l'absence d'un outil de projection financière adapté ne manque pas de surprendre et fait peser des interrogations sur la consistance même de la trajectoire présentée* ».
26. De même, l'indicateur permettant de suivre les économies générées par les gains de productivité affiche une valeur supérieure à celle prévue dans la trajectoire initiale. En effet, les gains de productivité se sont élevés en 2017 à 150 millions d'euros alors que le contrat ne prévoit que

117 millions d'euros de gains de productivité. Ce niveau avait été confirmé à [100 - 150] millions d'euros lors de la mise à jour de la prévision budgétaire 2017 du mois d'octobre 2017.

27. Il ressort des informations complémentaires transmises par SNCF Réseau que cet écart est notamment dû à la réalisation de gains de performance en 2017 sur les flux entre les entités du groupe public ferroviaire et sur les fonctions générales transverses (FGT). Il convient d'indiquer que ces éléments n'étaient pas valorisés jusqu'à présent. Sur ce point, SNCF Réseau souligne que ces gains supplémentaires permettent de compenser des charges complémentaires exogènes. Ces éléments sont de nature à renforcer les interrogations sur la marge de manœuvre laissée au gestionnaire d'infrastructure, s'agissant des objectifs de productivité et de la gestion budgétaire qui est opérée concernant des trajectoires contractuelles.
28. SNCF Réseau a mis en place fin 2017 une direction de la performance chargée de la supervision de la mise en œuvre des leviers permettant d'atteindre les gains de productivité attendus dans la trajectoire financière du contrat. Il ressort des premiers échanges entre l'Autorité et SNCF Réseau que des gains de productivité complémentaires sont en cours d'identification pour des montants potentiellement significatifs. Si cette démarche est en soi positive, elle interroge cependant sur la qualité des projections de SNCF Réseau qui sous-tendent le contrat de performance. Il est en effet regrettable que des gisements de productivité significatifs n'aient pas été inclus dans le contrat l'an dernier alors même que, pour assurer la couverture du coût complet, la trajectoire des péages était établie avec un taux de croissance extrêmement dynamique, décorrélié de l'évolution générale des prix.

2.4 Une cohérence limitée entre les objectifs, les trajectoires financières et les indicateurs

29. Dans son avis n° 2017-036 du 29 mars 2017 sur le projet de contrat pluriannuel de performance, l'Autorité avait déploré que, malgré une nouvelle orientation pertinente des priorités en faveur de l'exploitation et de la maintenance du réseau structurant existant, le projet de contrat ne comportait aucun objectif en matière de consistance du réseau à la fin de la période de contractualisation ni aucune stratégie de développement du réseau, alors même que l'article L. 2111-10 du code des transports prévoit que le contrat « met en œuvre [...] la stratégie de développement de l'infrastructure ferroviaire ».
30. Les limites relevées dans le cadre de l'examen du rapport sur l'exécution du contrat de performance sont la conséquence directe de l'absence d'objectifs quant à la consistance et au développement du réseau. A titre d'illustration, il est possible de relever que les dépenses d'investissements respectent globalement la trajectoire financière prévue au contrat, mais que des écarts importants sont constatés selon les types d'investissements. Par ailleurs, le rapport relatif à la mise en œuvre du contrat indique, comme évoqué ci-avant, que la qualité de la conduite des opérations d'investissements apparaît en retrait de l'objectif fixé pour cet indicateur. Ainsi, les dépenses d'investissements restent globalement conformes aux trajectoires financières en dépit du fait que les indicateurs qualitatifs présentent une situation plus contrastée, affichant un non-respect des budgets de régénération de voies. Il n'est ainsi pas possible de conclure à l'existence ou non d'une dérive des coûts.
31. De même, la partie VI.3 du contrat pluriannuel de performance définit la trajectoire financière des investissements sur la période 2017-2026. Conformément à l'article L. 2111-10 du code des transports qui prévoit que la trajectoire financière de SNCF Réseau fixe notamment l'évolution des dépenses de développement et de gestion de l'infrastructure (dont les dépenses d'entretien et de renouvellement), cette trajectoire doit normalement prendre en compte la quasi-totalité des investissements ayant vocation à être engagés sur la période du contrat.
32. Or, il est apparu au cours de l'instruction que le projet Haute Performance Grande Vitesse Sud-Est (HPGVSE) qui est explicitement évoqué dans les parties descriptives du contrat pluriannuel de performance, n'est que partiellement inclus dans les trajectoires financières du même contrat. Les investissements prévus pour ce projet, qui consiste en la modernisation de l'axe à grande vitesse

entre Paris et Lyon en augmentant les capacités de la ligne, grâce notamment au déploiement du système de signalisation « ERTMS niveau 2 », sont évalués à un montant total de [600 – 650] millions d'euros. Or, SNCF Réseau a indiqué, en réponse à une mesure d'instruction adressée par l'Autorité, que seuls [100 – 150] millions d'euros étaient inscrits dans les trajectoires financières du contrat pluriannuel de performance au titre des investissements de renouvellement du programme de signalisation. Il en résulte que près de [450 – 550] millions d'euros, soit 79 % du financement nécessaire à ce projet, sont absents de la trajectoire financière alors même que le contrat de performance prévoit que le projet HPGVSE « sera mené à terme, avant 2025, dans le respect de la trajectoire financière du contrat »⁶. Indépendamment de l'obtention récemment annoncée d'un financement européen du projet à hauteur de 117 millions d'euros, l'Autorité s'étonne que la trajectoire financière du contrat arrêtée entre les parties il y a à peine un an ait pu à ce point faire l'impasse sur les modalités de financement d'un projet de cette ampleur, au demeurant acté dans le contrat lui-même. Elle s'interroge, dans le silence du contrat, sur les sources de financement complémentaires qui seront mobilisées et sur les mesures envisagées afin de concilier la bonne réalisation du projet et le respect de la trajectoire financière prévue.

33. En tout état de cause, l'Autorité ne peut que s'interroger sur l'exhaustivité et la pertinence des trajectoires d'investissements présentées dans le contrat de performance et réitérer ici, en ligne avec son avis n° 2017-036 du 29 mars 2017, la nécessité d'explicitier d'avantage dans le contrat les mesures correctives destinées à traiter le cas d'événements non prévus ou non intégrés initialement ayant un impact sur la trajectoire financière.

3. SUR L'URGENCE A PREPARER LES OUTILS NECESSAIRES A L'ETABLISSEMENT D'UN NOUVEAU CONTRAT DE PERFORMANCE DANS LE CADRE D'UNE REVUE GLOBALE DU MODELE ECONOMIQUE DU GESTIONNAIRE D'INFRASTRUCTURE

34. En conclusion de son avis sur le projet de contrat pluriannuel de performance, l'Autorité appelait à « une révision profonde du projet de contrat ». Cette demande était guidée par le fait que « le projet de contrat repose [...] sur des hypothèses économiques fragiles, qui sont peu crédibles en l'état. Ces hypothèses, qu'elles portent sur l'évolution des redevances, sur l'augmentation des concours de l'Etat ou encore sur la maîtrise des dépenses, conduisent à définir une trajectoire peu réaliste au-delà des trois premières années du contrat et déconnectée des réalités économiques du secteur ». L'Autorité a réitéré cet appel dans le cadre de son avis sur le projet de budget pour l'année 2018 et a alors souligné « que la préparation d'un contrat de performance ambitieux et crédible nécessite des travaux de concertation et un audit en profondeur des données de l'opérateur, notamment en recourant à des contre-expertises. Ces travaux doivent être initiés au plus vite afin de préparer les renégociations à venir de ce contrat devant intervenir au plus tard dans le cadre de sa révision triennale, sauf à devoir déplorer à nouveau le manque de crédibilité » de ce contrat.
35. L'Autorité prend acte des efforts réalisés au sein de SNCF Réseau, qui lui ont permis de dépasser pour l'année 2017 les objectifs de productivité fixés dans le contrat de performance. Elle salue à ce titre la mise en place d'une direction de la performance au sein de SNCF Réseau en décembre 2017 dont l'action, pour être durablement efficace, doit être entièrement guidée par la volonté d'atteindre les objectifs de performance fixés dans le contrat et garantir une diffusion effective des bonnes pratiques au sein de l'entreprise dans son ensemble.
36. Néanmoins, la persistance des constats d'insuffisance dressés par l'Autorité sur des points majeurs du contrat doit conduire les parties à rouvrir rapidement les travaux afin de transformer le contrat pluriannuel de performance en un véritable outil incitatif. C'est à ce prix qu'il pourra contribuer à la redynamisation du transport ferroviaire à travers l'affirmation de priorités claires de l'Etat pour l'avenir du réseau ferré national ainsi que l'engagement du gestionnaire d'infrastructure sur des

⁶ Contrat pluriannuel 2017-2026 entre l'Etat et SNCF Réseau, signé le 20 avril 2017, page 34

objectifs de performance réellement ambitieux et sincères, reposant sur des indicateurs de suivi pertinents, en particulier sur la consistance du réseau.

37. L'Autorité ne peut que souligner, une troisième fois en un peu plus d'un an, que la préparation d'un contrat de performance ambitieux et crédible suppose que l'Etat opère des choix stratégiques pour le réseau ferré national, sans que l'on puisse par ailleurs faire l'économie de travaux de concertation et d'un audit en profondeur des données du gestionnaire d'infrastructure, notamment en recourant à des contre-expertises. Ces données doivent fonder les objectifs fixés pour le renouvellement et le développement du réseau ferré national et permettre de mesurer quantitativement puis qualitativement leur réalisation au regard des ressources prévues à cet effet. Ces travaux doivent en outre s'inscrire dans le cadre d'une revue globale du modèle économique du gestionnaire d'infrastructure et être engagés au plus vite, en lien avec ceux lancés sur le modèle économique du transporteur.

*

Le présent avis sera transmis au président du conseil d'administration de SNCF Réseau, à la présidente de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale, au président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat ainsi qu'à la ministre auprès du ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire, chargée des transports en qualité de présidente du Haut Comité du système de transport ferroviaire, et sera publié sur le site internet de l'Autorité. Copie en sera adressée, pour information, à la directrice des infrastructures de transport du ministère de la transition écologique et solidaire.

L'Autorité a adopté le présent avis le 14 mai 2018.

Présents : Monsieur Bernard Roman, président ; Madame Anne Yvrande-Billon, vice-présidente ; Mesdames Anne Bolliet, Cécile George et Marie Picard ainsi que Messieurs Yann Pétel et Michel Savy, membres du collège.

Le Président

Bernard Roman