

Avis n° 2018-080 du 22 novembre 2018 relatif au projet de budget de SNCF Réseau pour l'année 2019

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 22 octobre 2018, du projet de budget pour l'année 2019 arrêté par le conseil d'administration de SNCF Réseau le 16 octobre 2018 ;

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 SNCF Réseau, notamment son article 43 ;

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 l'avis 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 ;

Vu le contrat pluriannuel 2017-2026 conclu entre l'Etat et SNCF Réseau le 20 avril 2017 ;

Vu la consultation du Gouvernement effectuée par courrier en date du 24 octobre 2018 en application de l'article L. 2132-8 du code des transports ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après avoir auditionné le président du conseil d'administration de SNCF Réseau le 8 novembre 2018 ;

Après en avoir délibéré le 22 novembre 2018 ;

ÉMET 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. Cet avis porte notamment sur le respect de la trajectoire financière définie par le contrat conclu entre l'Etat et SNCF Réseau* » 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 ».

2. Le projet de budget pour 2019 de SNCF Réseau présente des produits à hauteur d'environ [6 - 7] Md€. La marge opérationnelle s'établirait à un peu plus de [2 - 3] Md€¹ et le résultat net de l'entreprise à - [200 - 300] M€. Les investissements s'élèveraient à plus de [5,5 - 6] Md€ sur l'exercice. La dette financière nette en norme IFRS serait portée à près de 52 Md€.

1. DES MODALITES D'EXAMEN DU PROJET DE BUDGET QUI REPOSENT SUR LE « PACTE FERROVIAIRE »

1.1 Des trajectoires contractuelles qui ne sont plus la référence suivie

3. Le projet de budget pour 2019 de SNCF Réseau dont l'Autorité a été saisie abandonne la référence au contrat pluriannuel de performance 2017-2026 signé entre l'Etat et SNCF Réseau le 20 avril 2017. Les analyses présentées par SNCF Réseau à l'appui de ce projet de budget ont été réalisées en référence au « pacte ferroviaire ». L'Autorité comprend que le « pacte ferroviaire » résulte des échanges entre les parties dans le cadre de la réforme ferroviaire menée par le Gouvernement, qui ont abouti à des modifications des trajectoires initialement arrêtées dans le contrat de performance. Ces modifications, listées dans les comptes semestriels 2018 de SNCF Réseau², portent sur l'évolution de l'indexation des tarifs des redevances d'accès à l'infrastructure qui limite leur augmentation pour les services de voyageurs non conventionnés (services de trains à grande vitesse) ainsi que les activités de fret à l'indice des prix à la consommation, le maintien par l'Etat du mécanisme de compensation pour le fret, l'inscription d'investissements additionnels programmés à compter de 2020 de l'ordre de 200 M€ par an, la montée progressive des financements concernant les dépenses de sécurité et d'accessibilité hors Ile-de-France, la prise en compte d'efforts de productivité complémentaires de l'ordre de 300 M€ en 2026, ainsi que la hausse du versement de subventions d'investissement par l'Etat au profit de SNCF Réseau affectées au financement des investissements de régénération.
4. Ces nouvelles trajectoires ont été utilisées pour l'établissement des tests de dépréciation dans les comptes au 30 juin 2018 de SNCF Réseau. Cependant, elles n'ont, en tant que telles, fait l'objet d'aucune validation formelle de la part du conseil d'administration du gestionnaire d'infrastructure. Elles n'ont pas davantage fait l'objet d'une présentation ou saisine de l'Autorité au titre, par exemple, d'un avenant au contrat de performance.
5. Les évolutions introduites dans le cadre de ce « pacte ferroviaire » permettent de corriger certaines des faiblesses mises en lumière dans l'avis de l'Autorité 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, qui concluait que « le projet de contrat soumis à l'avis de l'Autorité échoue, sur le fond comme sur la méthode, à remplir les objectifs du législateur », mais dont il n'avait pas été tenu compte dans le contrat signé en avril 2017. L'Autorité relève que le « pacte ferroviaire » n'a que peu d'impacts sur les trajectoires financières proposées au titre de 2019 et que les effets les plus significatifs se concentrent au-delà de cette année. Ce calendrier est cohérent avec les constats qu'avait formulés l'Autorité dans son avis sur le projet de contrat de performance pour lequel la « trajectoire

¹ SNCF Réseau appliquera au 1^{er} janvier 2019 la norme IFRS 16 relative à la comptabilisation des contrats de location et dont l'impact est évalué à + [100-200] M€ sur la marge opérationnelle, à - [100-200] M€ sur les dotations aux amortissements et de - [9-10] M€ sur le résultat financier. Les données chiffrées proposées dans ce paragraphe intègrent cette première estimation. Par mesure de simplicité, et du fait que cette application n'avait pas été prise en compte dans les trajectoires contractuelles (ni dans le « pacte ferroviaire »), les données chiffrées analysées dans la suite de cet avis ne tiennent pas compte des impacts de l'application de cette norme comptable.

² Rapport financier semestriel 2018 de SNCF Réseau – page 41

[apparaissait] peu réaliste au-delà des trois premières années du contrat et déconnectée des réalités économiques du secteur ».

6. Pour autant, le contrat de performance demeure l'une des références explicitement prévue par la loi sur la base de laquelle l'Autorité rend son avis sur le projet de budget de SNCF Réseau. L'article L. 2133-5-1 du code des transports prévoit en effet que l'avis émis par l'Autorité sur le projet de budget porte notamment « *sur le respect de la trajectoire financière définie par le contrat conclu entre l'Etat et SNCF Réseau* ». Par ailleurs, l'Autorité rappelle que l'article 31 du décret statutaire de SNCF Réseau prévoit lui aussi explicitement que « *le conseil d'administration [...] agit dans le respect du contrat [conclu entre SNCF Réseau et l'Etat en application de l'article L. 2111-10 du code des transports]* ».
7. Si les modifications apportées par le « *pacte ferroviaire* » aux trajectoires du contrat de performance répondent, pour la majeure partie d'entre elles, à des corrections demandées par l'Autorité dans son avis sur le projet de contrat de performance, notamment celles portant sur la surestimation des recettes de péages, l'effort financier de l'Etat ainsi que la trajectoire de productivité, la modification des trajectoires à peine un an après la signature du contrat pose question. Sur la forme, aucun nouveau contrat n'a été formellement établi entre les parties et aucune des procédures de consultation et de validation prévues par le législateur pour l'élaboration du contrat n'a été respectée.
8. Sur le fond, il apparaît regrettable de procéder à des ajustements de certaines trajectoires sans une refonte complète du contrat de performance du gestionnaire d'infrastructure, en particulier sans définir préalablement la consistance du réseau attendue et sans mettre en cohérence les différentes trajectoires non seulement entre elles mais également avec des indicateurs de suivi de la qualité et de la performance.
9. Cette démarche parcellaire fait courir le risque d'une mise à jour déséquilibrée. L'Autorité rappelle que, dans un contrat de régulation et compte tenu de l'asymétrie d'informations entre les parties, la renégociation partielle de certains éléments sans vision d'ensemble porte le risque de déséquilibre au profit du contractant qui dispose des informations les plus complètes. Au vu de ces éléments, qui ne respectent pas le cadre prévu, et afin d'analyser le projet de budget dont l'Autorité a été saisie conformément aux dispositions prévues par la loi, l'Autorité a procédé à l'analyse du projet de budget pour 2019 non seulement à la lumière des trajectoires financières du « *pacte ferroviaire* » telles que présentées au conseil d'administration de SNCF Réseau, mais également par comparaison avec les trajectoires financières inscrites au contrat pluriannuel de performance.
10. Par ailleurs, l'Autorité a également analysé les variations entre les trajectoires budgétaires 2018 prévues et leur mise à jour réalisée en juillet 2018 afin de s'assurer de la cohérence des dernières mises à jour du budget de 2018 avec les nouvelles perspectives pour 2019.
11. Enfin, l'Autorité relève que les trois rapports thématiques annuels³ prévus à l'article 4 du contrat de performance, ne sont, au titre de l'année 2017, toujours pas publiés à la fin du mois de novembre 2018. Il en est de même pour les indicateurs contractuels et les jalons industriels prévus au contrat de performance et dont certains font toujours défaut. L'absence de ces outils prévus dans le contrat de performance signé entre les parties prive les acteurs d'une information essentielle pour éclairer la lecture des éléments financiers.

1.2 Des facteurs d'incertitude inhérents à la construction budgétaire

12. Comme souligné par l'Autorité l'an dernier, le délai d'un mois qui lui est imparti pour rendre son avis sur le projet de budget de SNCF Réseau est très contraignant. Cette situation est renforcée cette année par la nécessité de demander à SNCF Réseau des documents complémentaires permettant de

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.

rapprocher le contrat de performance du « *pacte ferroviaire* ». La profondeur des analyses produites s'en retrouve donc fortement limitée.

13. Il convient également de tenir compte des limites et incertitudes propres à l'exercice de construction budgétaire. Dans le document soumis pour avis à l'Autorité, SNCF Réseau mentionne plusieurs facteurs d'incertitude. En particulier, et comme l'an dernier, les niveaux de refacturation des prestations internes du groupe SNCF restent provisoires en l'absence d'accord entre les parties à date. Il en est de même concernant les dispositions fiscales qui pourraient évoluer lors de l'adoption du projet de loi de finances pour 2019.
14. Par ailleurs, le projet de budget pour l'année 2019 propose une première estimation des impacts de l'application de la norme IFRS 16 relative à la comptabilisation des contrats de location, qui sera appliquée aux comptes ouverts à compter du 1^{er} janvier 2019 et qui présente une incidence significative sur le niveau de la marge opérationnelle en imposant une comptabilisation de tous les contrats de location comme des contrats de location-financement⁴.
15. L'Autorité souligne également l'impact important qu'entraîne la dépréciation des actifs de SNCF Réseau comptabilisée lors de l'arrêté des comptes au 30 juin 2018 (3,4 Md€) en complément de la dépréciation déjà comptabilisée en 2015 (9,6 Md€) et, par conséquent, les précautions qu'il convient de prendre à cet égard dans l'analyse du projet de budget pour 2019. Le montant total de la dépréciation des actifs de SNCF Réseau fait, en outre, l'objet d'une réserve des commissaires aux comptes. En particulier, le rapport des commissaires aux comptes sur la dernière information semestrielle relève que « *des aléas et des incertitudes majeures pèsent sur les hypothèses* » retenues pour la détermination de la valeur des actifs. Il convient de noter que l'actualisation budgétaire pour 2018 ne tient pas compte des effets de la dépréciation comptabilisée fin juin 2018. La comparaison entre cette actualisation pour 2018 et le projet de budget pour 2019 doit donc être lue à la lumière de cet écart.

1.3 Une dette intégralement requalifiée en dette des administrations publiques

16. En septembre 2018, l'INSEE a reclassé SNCF Réseau en administration publique (APU), et ce, rétroactivement à compter de 2016. Ce reclassement vient, dès lors, positionner l'intégralité de la dette de SNCF Réseau dans celle des administrations publiques.
17. Ce reclassement, s'il présente l'avantage de réduire sensiblement le risque de dérive de la dette de SNCF Réseau compte tenu de son impact désormais immédiat sur les comptes de l'Etat, peut présenter un risque d'arbitrage défavorable sur la réalisation de projets d'investissements qui nécessitent des besoins de financements à court terme malgré des rentabilités assurées à long terme comme, par exemple, des projets de régénération qui augmentent les capacités.

2. DES TRAJECTOIRES FINANCIERES MODIFIEES PAR LE « PACTE FERROVIAIRE »

2.1 Une actualisation budgétaire pour l'année 2018 très affectée par les mouvements de grève du second trimestre

18. La performance de l'année 2018 a été fortement contrainte par les effets des mouvements de grève intervenus au cours du second trimestre de l'année. L'actualisation réalisée par l'entreprise montre une baisse des produits d'exploitation par rapport au budget présenté en octobre 2017

⁴ Le changement le plus important qui résulte de la norme IFRS 16 réside dans le fait que tous les contrats de location seront portés au bilan des preneurs (à l'actif pour les biens et aux passifs pour une dette financière en miroir). Au compte de résultat, les actifs sont amortis annuellement et le résultat financier correspond au coût de l'endettement financier.

de - [200 – 300] M€ dont - [200 – 300] M€ de pertes de chiffres d'affaires. La marge opérationnelle (MOP) présente un écart de - [200 – 300] M€ par rapport aux prévisions du budget en intégrant les effets de la grève pour - [200 – 300] M€. La stabilité affichée de la trajectoire opérationnelle pour 2018 – hors des effets de la grève – s'explique notamment par un plan d'économies supplémentaires qui compensent des charges non prévues. Le résultat net s'établit à - [500 – 600] M€ en tenant compte des effets de la grève.

19. Si l'actualisation pour 2018 de la dette financière nette en norme IFRS de SNCF Réseau, qui s'élève à [40 – 50] Md€, est contenue en-dessous de la trajectoire prévue au projet de budget de plus de 600 M€, cette amélioration est liée aux effets positifs de produits financiers réalisés à la clôture des comptes de l'année 2017, qui n'avaient été anticipés ni dans la trajectoire du contrat de performance ni dans le projet de budget. La dette nette en valeur de remboursement suit une tendance similaire et devrait s'élever à [40 – 50] Md€ à la fin de l'année 2018.
20. Le rapport entre la dette nette et la marge opérationnelle (ratio « règle d'or »), s'établit à 30,4, et dépasse fortement le projet de budget (26,0) du fait de la baisse importante de la marge opérationnelle consécutivement aux mouvements de grève. Retraité des effets de la grève, ce ratio s'établirait à 26,5, valeur se rapprochant davantage de celle prévue au budget mais se situant bien au-dessus du ratio de 18 établi par le décret n° 2017-443 du 30 mars 2017 relatif aux règles de financement des investissements de SNCF Réseau.
21. En conclusion, l'actualisation du budget 2018 fait apparaître une dégradation du résultat net de SNCF Réseau en raison de l'effet conjoncturel des grèves. En effet, la baisse de recettes a pour conséquence une diminution de la marge opérationnelle pour un montant quasi identique et un doublement de la perte estimée sur l'année avant effet des dépréciations d'actifs complémentaires (de - [200 – 300] M€ à - [500 – 600] M€) illustrant le poids des coûts fixes dans la structure de coûts de SNCF Réseau.

2.2 Un projet de budget pour l'année 2019 qui confirme les faiblesses identifiées par l'Autorité dans son avis relatif au projet de budget 2018

22. Au titre de l'analyse du projet de budget pour 2019, l'Autorité a comparé, dans un premier temps, les variations entre les trajectoires contractuelles et le « pacte ferroviaire », puis, en s'appuyant sur les analyses menées par SNCF Réseau, entre le « pacte ferroviaire » et le projet de budget.

a. Des objectifs sur les gains de productivité qui se doivent d'être réalistes et traçables dès la phase de conception du contrat

23. Comme au titre de l'exercice précédent, les écarts entre les trajectoires d'inflation contractuelles et les nouvelles estimations retenues tant dans l'actualisation 2018 que dans le projet de budget 2019 sont favorables à l'opérateur, avec un effet à la modération des hausses des charges d'exploitation, alors même que les recettes restent indexées selon les hypothèses du contrat de performance. Sur la période 2018-2019 et en supposant l'indexation à l'inflation de toutes les charges, les économies estimées s'élèvent à [50 – 60] M€. Ces économies sont nécessaires pour permettre à SNCF Réseau de compenser une hausse tendancielle des charges avant productivité supérieure à la trajectoire initiale et partiellement couverte par les gains de productivité complémentaires annoncés.
24. Il convient néanmoins de noter que le projet de budget pour 2019 a repris le niveau des gains de productivité (OPEX et CAPEX confondus) prévu par le « pacte ferroviaire » à hauteur de [100 – 200] M€ contre [60 – 70] M€ au contrat de performance. Pour autant, les documents internes de suivi mis en place par SNCF Réseau prévoyaient des gains potentiels de [100 – 200] M€ à fin juin 2018, ramenés à [100 – 200] M€ dans le suivi actualisé à fin octobre 2018. Ces écarts proviennent, selon SNCF Réseau, de choix de prudence dans les gains cibles pour le projet de budget.

25. Dans les délais impartis, l'Autorité ne saurait investiguer plus avant les questions de mesure et de suivi des gains de productivité, mais souligne à nouveau la nécessité de mieux définir des objectifs réalistes et traçables dès la phase de conception du contrat.

b. L'importance de disposer d'outils fiables de projections financières

26. La marge opérationnelle proposée dans le cadre du « *pacte ferroviaire* » s'élève à [2 000 – 3 000] M€, en hausse de [40 – 50] M€ par rapport à celle arrêtée dans la trajectoire contractuelle. Cette hausse correspond principalement, selon SNCF Réseau, à des efforts de productivité additionnelle sur les charges d'exploitation de l'ordre de [50 – 60] M€ qui compensent en partie une baisse des produits. Sans prise en compte des effets liés à l'application de la norme IFRS 16 pour le projet de budget 2019, la MOP reste en ligne avec le « *pacte ferroviaire* ».

27. Concernant les charges de dotations aux amortissements, elles ont augmenté de [50 – 60] M€ dans le « *pacte ferroviaire* » puis ont été revues à la baisse de [200 – 300] M€ dans le cadre du projet de budget pour tenir compte des effets de la dépréciation des actifs de juin 2018 ([100 – 200] M€), et en raison de l'amélioration de la qualité des prévisions entre le « *pacte ferroviaire* » et le projet de budget ([20 – 30] M€). Concernant le résultat financier, après une charge complémentaire de [10 – 20] M€ dans le cadre du « *pacte ferroviaire* » à la suite d'une mise à jour des estimations, il diminue de [90 – 100] M€ pour le budget, notamment du fait d'une sous-estimation ([60 – 70] M€) dans le « *pacte ferroviaire* » des frais financiers pouvant être immobilisés.

28. L'Autorité ne peut que s'interroger sur les variations des prévisions de trajectoires sur une période aussi courte, et rappelle l'importance pour SNCF Réseau de se doter d'outils fiables de projections financières afin de sécuriser les trajectoires contractuelles sur des périodes plus longues.

c. Des investissements en ligne avec la trajectoire contractuelle mais dont les modalités d'arbitrage et les financements interrogent

29. En ce qui concerne les investissements, la valeur brute des investissements⁵ inscrits au « *pacte ferroviaire* » diminue légèrement (- [50 – 60] M€) par rapport aux éléments présentés dans les trajectoires contractuelles ([5 400 – 5 500] M€). Ce repli est principalement lié à la réduction des investissements d'accessibilité (- [20 – 30] M€).

30. Le projet de budget élaboré peu de temps après le « *pacte ferroviaire* » propose quant à lui une hausse de [200 – 300] M€ des investissements bruts concentrée sur les projets régionaux de développement (+ [200 – 300] M€) et les grands projets nationaux de développement (+ [90 – 100] M€). De plus, les trajectoires des projets régionaux de développement présentées dans le projet de budget intègrent [200 – 300] M€ d'investissements pour lesquels des arbitrages devront être rendus par rapport aux engagements déjà contractualisés afin de tenir compte des ressources disponibles pour absorber cette hausse des trajectoires. A ce titre, l'Autorité s'interroge sur les modalités des arbitrages qui devront être réalisés.

31. Par ailleurs, si les dépenses d'investissements de renouvellement ([2 800 – 2 900] M€) respectent globalement la trajectoire financière prévue au contrat de performance, des écarts importants sont constatés selon les types d'investissements. En particulier, depuis 2017, l'Autorité note un dépassement des investissements sur les voies pour un montant cumulé de plus de [400 – 500] M€. SNCF Réseau précise que le détail par sous-catégorie du contrat de performance ne présente qu'un caractère indicatif. Il n'en demeure pas moins que l'Autorité s'interroge sur les conséquences des arbitrages opérés au sein de ces catégories afin de respecter l'enveloppe budgétaire globale.

⁵ La valeur brute fait ici référence au montant avant prise en compte des subventions d'investissements

32. Concernant le financement des investissements, il convient de noter que les investissements de renouvellement bénéficient d'un financement complémentaire de l'ordre de [100 – 200] M€ au titre de 2019, lié à l'augmentation des subventions du fonds de concours de l'Etat⁶. Cependant, la hausse des investissements bruts des projets régionaux de développement dont le financement, même s'il n'est que très partiellement assuré par SNCF Réseau, vient augmenter la contribution du gestionnaire d'infrastructure de l'ordre de [40 – 50] M€.
33. L'Autorité constate également que le financement par SNCF Réseau du projet Haute Performance Grande Vitesse Sud-Est (HPGVSE)⁷ sur 2019 est assuré par un renoncement équivalent sur l'enveloppe des dépenses de renouvellement. Dans son avis n° 2018-035 du 14 mai 2018 susvisé, l'Autorité avait déjà fait part de son étonnement concernant l'inclusion partielle dans les trajectoires financières de ce projet pourtant explicitement mentionné dans le contrat de performance. Les besoins de financement correspondants d'ici à 2025 sont significatifs (plusieurs centaines de millions d'euros) et ne pourront durablement être mobilisés au détriment des investissements de renouvellement.
34. L'Autorité ne peut que réitérer ses interrogations sur une approche consistant à définir des trajectoires d'investissements sans assurance sur la capacité du gestionnaire d'infrastructure tant à les réaliser qu'à les financer.

d. Une évolution encore soutenue de la dette

35. La dette financière nette en valeur de remboursement de SNCF Réseau continue de progresser de manière encore soutenue en 2019 pour atteindre un peu moins de [50 – 60] Md€ au projet de budget pour 2019. Il en ressort un rapport entre la dette nette et la marge opérationnelle (ratio « règle d'or ») de 25,4, en amélioration par rapport à celui prévu au contrat pluriannuel de performance (26,2), mais toujours largement au-dessus du ratio de 18 établi par le décret n° 2017-443 du 30 mars 2017 précité. Cette situation devrait évoluer en 2020 avec la reprise d'une partie de la dette annoncée par le Gouvernement. A cet horizon, la révision du ratio afin de garantir le même effort de maîtrise de l'endettement du gestionnaire d'infrastructure sera donc indispensable.
36. Les nombreux écarts apparus entre les trajectoires financières pour 2019 du « *pacte ferroviaire* » et celles retenues pour le projet de budget montrent que trois mois après les évolutions proposées par le « *pacte ferroviaire* », les trajectoires d'éléments structurants, tels que le niveau des gains de productivité, le financement des projets de développement identifiés comme nécessaires ou encore le niveau des investissements contractualisés dans le cadre des projets de développement, posent à nouveau question.

3. VERS UN NOUVEAU CONTRAT DE PERFORMANCE ENTRE L'ETAT ET SNCF RESEAU ?

37. Depuis son avis n° 2017-036 du 29 mars 2017 sur le projet de contrat pluriannuel de performance, l'Autorité n'a cessé d'appeler à « *une révision profonde du [...] contrat* ». Dans son dernier avis n° 2018-035 du 14 mai 2018 relatif à la mise en œuvre de ce contrat au titre de l'année 2017, l'Autorité a notamment indiqué que « *ces travaux doivent [...] s'inscrire dans le cadre d'une revue globale du modèle économique du gestionnaire d'infrastructure et être engagés [...] en lien avec ceux lancés sur le modèle économique du transporteur* ».

⁶ Issue de l'affectation par l'Etat de tout ou partie des dividendes perçus par la SNCF sur le résultat de SNCF Mobilités et complétée par la rétrocession d'une quote-part de produit de l'intégration fiscale du groupe public ferroviaire

⁷ Ce projet 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 »

38. En ligne avec ces avis et les dispositions de l'article L. 2100-2⁸ du code des transports, l'Autorité rappelle qu'il appartient à l'Etat, préalablement à la conclusion du contrat de performance, de définir des objectifs stratégiques qui sous-tendent la politique de mobilité et d'aménagement du territoire ainsi que des contours de scénarios de consistance du réseau ferroviaire cible sur l'horizon du contrat.
39. Comme l'Autorité l'avait déjà souligné dans ses avis précédents et, afin que le contrat de performance atteigne ses objectifs, il est nécessaire d'assurer la cohérence des trajectoires techniques et financières, y compris des mécanismes incitatifs associés, avec la consistance du réseau attendue par l'Etat. Les travaux préparatoires doivent également permettre la consultation des parties prenantes ainsi que la contre-expertise en profondeur des trajectoires proposées par l'opérateur.
40. Le processus de révision du contrat qui sera retenu devra en outre respecter l'objectif fixé par le législateur dans le cadre de la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire de « *mieux coordonner l'élaboration et la révision du contrat [pluriannuel de performance] avec la procédure de fixation de[s] redevances [d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national]* ». En effet, l'élaboration du contrat de performance, d'une part, et de la tarification de l'infrastructure ferroviaire, d'autre part, relève jusqu'à présent de deux processus différents, créant un risque important d'incohérence entre les trajectoires financières prévues dans le contrat et les péages rendus exécutoires chaque année, après avis conforme de l'Autorité. L'enjeu sous-jacent à cette mise en cohérence est de sécuriser les trajectoires financières du contrat de performance sur la base de trajectoires de péages validées par l'Autorité, dont la soutenabilité économique par les entreprises ferroviaires aura été analysée. Il apparaît ainsi souhaitable que l'élaboration du contrat de performance et l'élaboration des trajectoires des tarifs des redevances d'accès à l'infrastructure soient réalisées en lien l'une avec l'autre.
41. Si le « *pacte ferroviaire* » a permis d'acter de grandes avancées pour la pérennité et la viabilité du secteur, des étapes restent en conséquence à formaliser pour garantir la fermeté et la pertinence des engagements financiers des différentes parties ainsi que l'existence d'outils d'alerte et d'ajustements pleinement efficaces.

*

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

L'Autorité a adopté le présent avis le 22 novembre 2018.

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

Le Président

Bernard Roman

⁸ « L'Etat veille à la cohérence et au bon fonctionnement du système de transport ferroviaire national et en fixe les priorités stratégiques »