Version publique du document
expurgée des éléments couverts par des secrets protégés par la loi : [•••] ou [fourchette]

Avis n° 2022-009 du 8 février 2022

relatif au projet de contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau pour la période 2021-2030

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 8 novembre 2021 ;

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 ;

Vu le décret n° 2019-1264 du 29 novembre 2019 relatif à l'élaboration et à l'actualisation du contrat entre l'État et 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 l'avis n° 2017-036 du 29 mars 2017 relatif au projet de contrat pluriannuel de performance entre l'État et SNCF Réseau pour la période 2017-2026 ;

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'État et SNCF Réseau pour la période 2017-2026 ;

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

Vu l'avis n° 2019-028 du 9 mai 2019 relatif au projet d'ordonnance portant diverses dispositions relatives à la nouvelle SNCF ;

Vu l'avis n° 2019-038 du 20 juin 2019 relatif à la mise en œuvre au titre de l'année 2018 du contrat pluriannuel de performance conclu entre l'État et SNCF Réseau pour la période 2017-2026 ;

Vu la décision n° 2019-039 du 20 juin 2019 relative aux recommandations formulées dans le cadre de l'actualisation du contrat pluriannuel de performance conclu entre l'État et SNCF Réseau pour la période 2020-2029 ;

Vu la consultation du Gouvernement effectuée par courrier en date du 7 janvier 2022 en application de l'article L. 2132-8 du code des transports ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après en avoir délibéré le 8 février 2022 ;

ÉMET L'AVIS SUIVANT

1. CONTEXTE ET CADRE JURIDIQUE

1.1. Le contrat conclu entre l'État et le gestionnaire d'infrastructure devrait constituer un élément central du bon fonctionnement du système ferroviaire et de la régulation incitative du gestionnaire d'infrastructure

1. Le législateur européen impose aux États membres de veiller à ce que les gestionnaires d'infrastructures ferroviaires soient incités à réduire leurs coûts de fourniture et les redevances d'accès, toutes choses égales par ailleurs, conformément aux principes de la théorie économique s'agissant de la régulation des monopoles naturels. En l'absence des mécanismes de marché liés au jeu concurrentiel, il existe en effet un risque important que ces monopoles, tels que les gestionnaires d'infrastructures ferroviaires, ne soient pas incités à fournir de manière efficiente leurs services et à réduire leur « excédent organisationnel »[1].

2. La directive 2012/34/UE du 21 novembre 2012 susvisée prévoit ainsi, dans son article 30, que le « *gestionnaire de l'infrastructure, tout en respectant les exigences en matière de sécurité et en maintenant et améliorant la qualité de service de l'infrastructure, est encouragé par des mesures d'incitation à réduire les coûts de fourniture de l'infrastructure et le niveau des redevances d'accès* ». Ces dispositions sont complémentaires de celles relatives à la tarification, prévues aux articles 31 et 32 de la même directive, dont le respect est contrôlé par « *l'organisme de contrôle national unique du secteur ferroviaire* » mentionné à l'article 55.

3. L'article 30 de la directive susmentionnée dispose également que les mesures d'incitation à la réduction des coûts et au niveau des redevances d'accès sont portées par « *un contrat* […] *conclu, pour une durée minimale de cinq ans, entre l'autorité compétente et le gestionnaire de l'infrastructure* […], *par des mesures réglementaires ou par une combinaison de mesures d'incitation visant à réduire les coûts dans le contrat et le niveau des redevances par des mesures réglementaires* ». Si le contrat mentionné par l'article 30 peut constituer l'outil central du dispositif incitatif, en particulier pour ce qui concerne la réduction des coûts de gestion de l'infrastructure, il est également prévu qu'il puisse être complété par d'autres dispositions permettant l'établissement d'un système incitatif performant relatif aux coûts et au niveau des redevances d'utilisation de l'infrastructure.

4. L'annexe V de la directive 2012/34/UE susvisée définit les éléments que le contrat conclu entre les États membres et les gestionnaires d'infrastructure ferroviaire doit comporter *a minima*. Le contrat doit notamment décrire :

- « *la structure des versements ou des fonds alloués aux différents services d'infrastructure* […], *à l'entretien et au renouvellement ainsi qu'à la résorption des arriérés d'entretien et de renouvellement existants* […] ;
- *les objectifs de performance orientés vers l'utilisateur, sous la forme d'indicateurs et de critères de qualité portant sur des éléments tels que : a) les performances des trains, par exemple en termes de rapidité et de fiabilité, et la satisfaction de la clientèle, b) la capacité du réseau, c) la gestion des actifs, d) les volumes d'activité, e) les niveaux de sécurité et f) la protection de l'environnement ;*
- *les mesures d'incitation* […], *à l'exception de celles qui sont mises en œuvre par des mesures réglementaires* [complémentaires au contrat] *;*
- […]
- *les règles applicables en cas de perturbation importante des activités ou dans les situations d'urgence, y compris des plans d'urgence et de résiliation anticipée du contrat, ainsi que les règles en matière d'information en temps et en heure des utilisateurs ;*

[1] Ce concept (« *organizational slack* ») a été introduit par R. M. Cyert et J. G. March, en 1963, dans leur ouvrage *A behavioral theory of the firm*.

- *les mesures de réparation à prendre si l'une des parties manque à ses obligations contractuelles ; ou lorsque des circonstances exceptionnelles ont une incidence sur la disponibilité des financements publics ; il s'agit notamment de définir les conditions et procédures de renégociation et de résiliation anticipée* ».

5. Transposant en droit national ces dispositions, l'article L. 2111-10 du code des transports, créé par la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 *portant réforme ferroviaire*, impose la conclusion d'un contrat entre l'État et SNCF Réseau pour une durée de dix ans, actualisé tous les trois ans, dont l'objet est de « *met[tre] en œuvre la politique de gestion du réseau ferroviaire et la stratégie de développement de l'infrastructure dont l'État définit les orientations* ». Il détermine « *notamment* » :

   - « *Les objectifs de performance, de qualité et de sécurité fixés à SNCF Réseau* » ;
   - « *Les orientations en matière d'exploitation, d'entretien et de renouvellement du réseau ferré national* » ;
   - « *Les indicateurs de suivi de l'état du réseau, de sa performance, de l'activité et de la productivité de SNCF Réseau, ainsi que, le cas échéant, les objectifs fixés à SNCF Réseau en termes de valeurs cibles associées à ces indicateurs* » ;
   - « *La trajectoire financière de SNCF Réseau et, dans ce cadre :*

     a) les moyens financiers alloués aux différentes missions de SNCF Réseau ;

     b) les principes qui seront appliqués pour la détermination de la tarification de l'infrastructure, et l'évolution prévisionnelle des redevances d'utilisation de l'infrastructure ;

     c) l'évolution des dépenses de gestion de l'infrastructure, comprenant les dépenses d'exploitation, d'entretien, de renouvellement et de développement, dont les dépenses de modernisation, ainsi que les mesures prises pour maîtriser ces dépenses et les objectifs de productivité retenus ;

     d) la chronique de taux de couverture par les ressources de SNCF Réseau du coût complet à atteindre annuellement ainsi que la trajectoire à respecter du rapport entre la dette nette de SNCF Réseau et sa marge opérationnelle[2] » ; et
   - « *Les mesures correctives que SNCF Réseau prend si une des parties manque à ses obligations contractuelles et les conditions de renégociation de celles-ci lorsque des circonstances exceptionnelles ont une incidence sur la disponibilité des financements publics ou sur la trajectoire financière de SNCF Réseau* »[3].

6. Si l'article L. 2111-10 du code des transports ne prévoit pas explicitement que ce contrat détermine des mesures incitant SNCF Réseau à réduire le coût de fourniture de l'infrastructure – et le niveau des redevances – et paraît davantage en faire un outil de pilotage et de redressement de la trajectoire financière du gestionnaire d'infrastructure qu'un outil d'incitation à la performance au sens de l'article 30 de la directive 2012/34/UE précitée, il prévoit toutefois que ce contrat détermine « *les mesures prises pour maîtriser [l]es dépenses [de gestion de l'infrastructure] et les objectifs de productivité retenus* ».

7. Pour renforcer la portée du contrat de performance et alors même que le droit de l'Union européenne ne l'imposait pas, le législateur français a prévu l'intervention du régulateur, au stade tant de son élaboration que de son exécution.

[2] Article L. 2111-10-1 du code des transports et article 23 de l'annexe du décret n° 2019-1587 du 31 décembre 2019 approuvant les statuts de la société SNCF Réseau. Ce rapport doit atteindre 6 au 1er janvier 2027, en application de la « *règle d'or* ».
[3] Article. L. 2111-10 du code des transports.

8. L'intervention de l'Autorité au stade de l'élaboration du contrat est double.

9. D'une part, l'Autorité est invitée, préalablement à l'élaboration de ce contrat ou à son actualisation, à la demande du ministre chargé des transports, « *à formuler toute recommandation qu'elle juge utile quant à son contenu, afin que les orientations retenues en matière de gestion de l'infrastructure concourent au bon fonctionnement du système de transport ferroviaire* ».

10. D'autre part, l'Autorité émet un avis motivé sur le projet de contrat et ses actualisations, préalablement à leur conclusion, portant sur « *l'ensemble des composantes du contrat* », notamment :

- Le niveau et la soutenabilité de l'évolution de la tarification de l'infrastructure pour le marché du transport ferroviaire ; et

- L'adéquation du niveau des recettes prévisionnelles avec celui des dépenses projetées, au regard :
  (i.) des objectifs de performance, de qualité et de sécurité fixés à SNCF Réseau ;
  (ii.) des orientations en matière d'exploitation, d'entretien et de renouvellement du réseau ; et
  (iii.) de l'évolution des dépenses de gestion de l'infrastructure.

11. Cet avis est rendu au regard du double objectif posé par le législateur, d'une part, d'assurer l'équilibre financier de SNCF Réseau sur « *toute période de cinq années consécutives dans des conditions normales d'activité* », au sens de l'article L. 2122-7-1-1 du code des transports[4], d'autre part, d'« *améliorer la couverture du coût complet* ».

12. L'intervention de l'Autorité au stade de l'exécution du contrat est double également. D'une part, l'Autorité émet annuellement un avis motivé sur la partie du rapport d'activité de SNCF Réseau consacrée au suivi du contrat de performance[5]. D'autre part, l'Autorité rend un avis motivé sur le projet de budget de SNCF Réseau, au regard notamment du respect de la trajectoire financière définie par le contrat de performance. En cas d'écart ou de manquement contractuel, l'Autorité peut recommander la mise en œuvre de mesures correctives appropriées[6].

13. Depuis l'entrée en vigueur des dispositions de l'article L. 2111-10 du code des transports, l'État et SNCF Réseau ont conclu un contrat de performance pour la période 2017-2026, le 20 avril 2017. L'Autorité a ainsi rendu un premier avis concernant le projet de contrat de performance 2017-2026 (avis n° 2017-036 du 29 mars 2017 susvisé) et a été saisie à deux reprises s'agissant de son suivi, en 2018 et 2019 (avis n° 2018-035 du 14 mai 2018 et avis n° 2019-038 du 20 juin 2019 susvisés).

14. Dans son avis n° 2017-036 du 29 mars 2017 susvisé, l'Autorité avait notamment constaté que le contrat de performance pour la période 2017-2026 « *échouait, sur le fond comme sur la méthode, à remplir les objectifs du législateur* », qu'il s'agisse de la traduction des priorités de l'État pour la gestion et le développement du réseau, de la matérialisation des objectifs de productivité, de qualité et de sécurité pour SNCF Réseau, ou encore de la stabilisation de l'endettement de ce dernier.

---

[4] En application de l'article L. 2122-7-1-1 du code des transports, « *les comptes de résultat du gestionnaire d'infrastructure doivent, en considérant toute période de cinq années consécutives dans des conditions normales d'activité, présenter un équilibre entre, d'une part, les recettes tirées des redevances d'utilisation de l'infrastructure, les excédents dégagés d'autres activités commerciales, les revenus non remboursables de sources privées et le financement par les pouvoirs publics, y compris, le cas échéant, sous forme d'avances, et, d'autre part, les dépenses d'infrastructure* ».

[5] Article L. 2111-10 alinéa 6 du code des transports.

[6] Article L. 2133-5-1 du code des transports.

15. Dans son avis n° 2018-080 du 22 novembre 2018 susvisé, elle relevait que le budget de SNCF Réseau pour l'année 2019 abandonnait la référence au contrat pluriannuel de performance 2017-2026 pour s'appuyer uniquement sur le « *pacte ferroviaire* ».

16. Enfin, dans son avis n° 2019-028 du 9 mai 2019 susvisé, l'Autorité avait souligné que le succès de la transformation du groupe public ferroviaire en sociétés anonymes était notamment fonction « *de la capacité de l'État et du gestionnaire d'infrastructure à définir un contrat de performance qui soit à même de remplir, sur le fond comme sur la méthode, les objectifs assignés par l'État pour la gestion et le développement du réseau, qui matérialise des objectifs de productivité, de qualité et de sécurité pour SNCF Réseau ainsi que de stabilisation de l'endettement de ce dernier* ».

17. Dans un tel contexte, et au regard des enjeux soulevés par l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs, l'Autorité, sollicitée par le ministre chargé des transports en 2019, avait notamment formulé 29 recommandations sur le contenu du contrat de performance en vue de son actualisation en annexe à sa décision n° 2019-039 du 20 juin 2019 susvisée.

1.2. L'Autorité, saisie par SNCF Réseau le 8 novembre 2021, a examiné le projet de contrat de performance pour la période 2021-2030 au regard du double objectif de contribuer au bon fonctionnement du système ferroviaire et à la régulation incitative du gestionnaire d'infrastructure

18. L'Autorité a été saisie le 8 novembre 2021, par SNCF Réseau, du projet de contrat de performance pour la période 2021-2030 (ci-après le « *projet de contrat* »).

19. Ce projet de contrat (p. 5) « *fixe les grands axes stratégiques poursuivis qui permettront le développement durable du mode ferroviaire, sur la base d'un modèle économique soutenable* ». Il vise à la fois « *à augmenter la part modale du train en accroissant les trafics ferroviaires de voyageurs et de marchandises* » et « *à maximiser les avantages socio-économiques qu'offre le train : un haut niveau de sécurité, des gains de temps et des dessertes au cœur des villes, une faible empreinte écologique* ».

20. Il s'articule autour des quatre objectifs suivants :

1. « *Améliorer, au meilleur coût, la qualité de service offerte aux clients pour soutenir le développement du transport ferroviaire* » ;
2. « *Poursuivre dans la durée l'effort de rénovation et de modernisation du réseau* » ;
3. « *Assurer l'équilibre des cash-flow de SNCF Réseau à compter de 2024 et la maîtrise de la dette à compter de 2026* » ; et
4. « *Prévoir des mécanismes de gestion des aléas* ».

21. Comme rappelé dans les points précédents, l'Autorité s'est prononcée, à plusieurs reprises, ces dernières années, dans ses avis et décisions, sur la démarche d'élaboration et de mise en œuvre du contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau. Par rapport au contrat précédent, le contrat de performance pour la période 2021-2030 s'inscrit dans un contexte marqué, d'une part, par l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs et, d'autre part, par un engagement important de l'État, qui assure la reprise de la dette de SNCF Réseau à hauteur de 35 milliards d'euros (dont 25 milliards d'euros au 1er janvier 2020 et 10 milliards d'euros au 1er janvier 2022), libérant ainsi un peu plus de 7 milliards d'euros cumulés sur 11 années (entre 2020 et 2030), consacrés à la charge de la dette[7].

[7] Les frais financiers de SNCF Réseau sont passés de 1 511 M€ en 2019 à 722 M€ en 2020 (après prise en compte des effets de la reprise de dette de 25 Md€ au 1er janvier 2020) et *[400 – 600]* M€ en 2022 (chiffre prévisionnel, après prise en compte des

22. Dès lors, ce projet de contrat apparaît, pour l'Autorité, comme un élément essentiel :

- d'une part, du bon fonctionnement du système de transport ferroviaire national, dans ses dimensions techniques, économiques et financières, auquel l'Autorité concourt aux termes de l'article L. 2131-1 du code des transports ;

- d'autre part, de la régulation économique du gestionnaire d'infrastructure en monopole, dont l'un des objectifs consiste, en l'absence de mécanisme de marché, à en assurer l'efficacité à travers la mise en place de mesures incitatives, comme rappelé au point 1 et conformément aux objectifs de l'article 30 de la directive 2012/34/UE susvisée.

23. C'est bien sous cette double perspective que l'Autorité a analysé le projet de contrat, conformément au cadre posé par l'article L. 2111-10 du code des transports.

24. Lors de l'instruction, ont été auditionnés, à la demande du Collège :

- le président-directeur général de SNCF Réseau, le 6 janvier 2022 ;
- le directeur général des infrastructures, des transports et de la mer et la directrice des infrastructures de transport, commissaire du Gouvernement auprès de SNCF Réseau, du ministère chargé des transports, le 11 janvier 2022 ; et
- le commissaire aux participations de l'État et la directrice du budget du ministère chargé de l'économie et des finances, le 13 janvier 2022.

25. Enfin, à sa demande, le président de Rail Logistics Europe, en tant que représentant de l'alliance 4F, a été auditionné par le Collège, le 18 janvier 2022.

2. ANALYSE

2.1. Le processus d'élaboration du projet de contrat est perfectible

2.1.1. La mise en œuvre du précédent contrat de performance (2017-2026) a fait l'objet d'un retour d'expérience trop limité

26. Aucun retour d'expérience formel n'a été réalisé par SNCF Réseau concernant la mise en œuvre du contrat précédent, alors qu'une telle démarche aurait, en toute logique, dû constituer un préalable à l'élaboration d'un nouveau contrat.

27. Cette circonstance est d'autant plus dommageable que le suivi du contrat a été très lacunaire depuis 2017. Ainsi, l'Autorité n'a été saisie du rapport de suivi du contrat de performance que pour les années 2017 et 2018, alors même que cette saisine est une obligation légale au titre de l'article L. 2111-10 du code des transports.

28. De fait, les deux orientations principales du précédent contrat de performance, qui couvrait la période 2017-2026, à savoir (i) la maîtrise du vieillissement du réseau structurant et (ii) l'équilibre financier de SNCF Réseau, ont été diversement mises en œuvre.

effets de la reprise de dette de 10 Md€ au 1er janvier 2020). La baisse des frais financiers s'établit ainsi à un peu plus d'un milliard d'euros par rapport à 2019 après la reprise totale, par l'État, des 35 Md€ de dette prévue par le nouveau pacte ferroviaire. Les trois quarts environ de la baisse des frais financiers (soit *[700 – 900]* M€) s'expliquent par la reprise de dette, le quart restant par la baisse des taux d'intérêt.

29. S'agissant de la première, l'effort d'entretien, qui s'inscrivait dans une tendance débutée au milieu des années 2000, poursuivait un double objectif :

- d'une part, accroître la sécurité du réseau qui avait connu des accidents graves, notamment celui de Brétigny-sur-Orge en 2013 ;
- d'autre part, améliorer la maîtrise des coûts sur le cycle de vie des installations grâce à un renouvellement plus régulier des actifs.

30. Dans ce cadre, la trajectoire de renouvellement a été globalement tenue et les montants engagés ont permis de stabiliser le vieillissement du réseau structurant. En effet, malgré un recul des montants destinés au renouvellement en 2019 et en 2020, le déficit d'investissement sur la période 2017-2020 par rapport à la trajectoire du contrat s'est élevé à environ 500 millions d'euros, soit 5 % du montant total. Par ailleurs, entre 2017 et 2020 :

- l'âge du réseau structurant, constitué des LGV et voies UIC[8] 1 à 6, est resté stable, à hauteur de 24 ans[9] ;
- la longueur des voies affectées par des limitations temporaires de vitesse (environ 1 200 km pour le réseau structurant) a légèrement diminué[10] ;
- l'indice de consistance de la voie[11] (ICV) du réseau structurant est resté stable (avec une très légère amélioration pour les voies UIC 5 à 6 passant de 51,5 en 2017 à 53,2 en 2020).

31. Cette trajectoire de renouvellement n'a toutefois pas permis d'enrayer significativement le vieillissement du réseau structurant, comme cela aurait été souhaitable afin d'apporter une réponse pérenne aux besoins de sécurisation du réseau et d'amélioration de la qualité de service.

32. S'agissant de la seconde, les grands équilibres du contrat ont été bouleversés par la réforme pour un nouveau pacte ferroviaire de 2018, qui a notamment prévu (i) la reprise de 35 milliards d'euros de dette de SNCF Réseau en contrepartie d'un effort de productivité de 250 millions d'euros à l'horizon 2026, (ii) une indexation maximale des péages des segments fret et TAGV à l'inflation ainsi que (iii) la mise en place d'un fonds de concours pour contribuer au financement des investissements de SNCF Réseau, alimenté par les dividendes de SNCF Voyageurs. La trajectoire de couverture du coût complet est restée en deçà de la prévision d'environ 2 points en moyenne sur la période, en raison notamment de produits d'exploitation inférieurs aux prévisions d'environ 6 % (liés notamment aux mouvements sociaux survenus en 2018 et 2019 et à la crise sanitaire en 2020).

33. La crise sanitaire a fortement perturbé le processus d'actualisation du contrat de performance, qui aurait dû aboutir en 2020 et qui devait prendre en compte ces évolutions structurantes pour l'équilibre financier de SNCF Réseau.

[8] Les lignes du réseau ferré national sont classées en plusieurs groupes numérotés de 1 à 9 en fonction de plusieurs paramètres dont le trafic et la vitesse des trains sur la ligne. Le réseau structurant regroupe les lignes classées de 1 à 6 tandis que les groupes 7 à 9 constituent les lignes de desserte fine du territoire. Cette classification est très proche de celle de la fiche UIC 714R élaborée par l'Union internationale des chemins de fer (UIC), d'où l'appellation, par abus de langage, de groupes UIC.

[9] Hors nouvelles lignes à grande vitesse Sud Europe Atlantique (Tours-Bordeaux), Bretagne Pays de la Loire (Le Mans-Rennes) et contournement de Nîmes et de Montpellier.

[10] Les ralentissements sur le réseau structurant (UIC 1 à 6) sont passés de près de 1 300 km à un peu moins de 1 200 km entre 2017 et 2020.

[11] L'indice de consistance de la voie (ICV) est un indicateur permettant de mesurer le vieillissement des composants de la voie. L'ICV d'un actif décroît de façon linéaire entre son début de vie (ICV égal à 100) et sa fin de vie (ICV égal à 10). SNCF Réseau considère que l'ICV optimal d'un réseau donné est de 55.

2.1.2. Les recommandations formulées par l'Autorité en 2019, à la demande du ministre chargé des transports, n'ont été que marginalement prises en compte

34. L'Autorité constate que les 29 recommandations formulées dans sa décision n° 2019-039 du 20 juin 2019 susvisée, portant sur la fixation des objectifs pour le réseau ferroviaire, l'élaboration du contrat ainsi que les modalités de son pilotage, n'ont été que marginalement prises en compte dans le projet de contrat pour la période 2021-2030, à l'exception de quelques-unes, ayant trait notamment à la rationalisation des indicateurs ; pour le reste, les recommandations ne sont pas mises en œuvre ou alors leur mise en œuvre est seulement esquissée (voir l'annexe 1 au présent avis pour plus de détails).

35. Pourtant, la bonne mise en œuvre de ces recommandations devait, conformément à l'objectif qui leur était assigné par le législateur à l'article L. 2111-10 du code des transports, contribuer à ce que « *les orientations retenues en matière de gestion de l'infrastructure concourent au bon fonctionnement du système de transport ferroviaire* ». Ainsi, dans sa décision précitée, l'Autorité invitait à faire du contrat de performance :

- d'une part, l'instrument principal du dispositif d'incitation à l'efficacité du gestionnaire d'infrastructure, notamment par la mise en place de mécanismes incitatifs opérationnels devant permettre d'atteindre les cibles fixées pour un nombre restreint d'indicateurs simples et robustes. Dans le même objectif, l'Autorité préconisait également l'élaboration de trajectoires de productivité exprimées non seulement en termes financiers mais aussi en termes physiques afin de fixer de véritables objectifs d'efficacité industrielle au gestionnaire d'infrastructure ;

- d'autre part, l'outil privilégié de la programmation pluriannuelle du réseau ferré, en y élaborant une vision-cible partagée avec le secteur, à laquelle les trajectoires financières, dûment auditées, s'articuleraient. Dans le même objectif, l'Autorité plaidait pour une planification précise et crédible des ressources financières du gestionnaire d'infrastructure et rappelait que la mise en place de mécanismes correctifs robustes devait permettre l'adaptation du contrat aux circonstances.

2.1.3. Les modalités d'élaboration du projet de contrat ne laissent qu'une place limitée aux autres parties prenantes du système ferroviaire

36. Dans son avis n° 2017-036 du 29 mars 2017 susvisé, l'Autorité avait déploré un défaut de consultation des parties prenantes du secteur dans le cadre de l'élaboration du contrat de performance 2017-2026. Elle avait indiqué que le cadre légal et réglementaire ne permettait pas de construire une vision partagée du réseau ferré et des trajectoires robustes et pertinentes.

37. L'Autorité constate que ces observations, qui avaient fondé trois de ses recommandations dans la décision n° 2019-039 du 20 juin 2019 susvisée[12], restent d'actualité. Ainsi, alors que le contrat de performance « *met en œuvre la politique de gestion du réseau ferroviaire et la stratégie de développement de l'infrastructure ferroviaire dont l'État définit les orientations* », le « *Rapport stratégique d'orientation* », élaboré par le Gouvernement, ne fait l'objet que d'une délibération formelle par le Haut comité du système de transport ferroviaire. Par ailleurs, la consultation des parties prenantes sur le projet de contrat de performance, prévue par les textes, intervient tardivement, une fois seulement que le contenu du projet de contrat est stabilisé et transmis, pour avis, à l'Autorité.

[12] Recommandation n° 8 à l'horizon de l'actualisation 2020 et recommandations n° 22 et 23 à l'horizon de l'actualisation 2023.

38. En vue de la prochaine actualisation du contrat de performance, l'Autorité estime ainsi souhaitable que les parties prenantes soient sollicitées en amont des travaux, afin de mieux prendre en compte la vision du secteur, dont l'ouverture à la concurrence transforme l'organisation.

39. À cet égard, le modèle britannique fournit un bon exemple de processus participatif permettant de construire une vision du réseau ferré partagée entre le gouvernement, le gestionnaire d'infrastructure, le régulateur économique et les acteurs du secteur. En effet, le gouvernement ne fixe des objectifs généraux (*High Level Output Specification*) à atteindre au terme de la période de régulation (cinq années) qu'après avoir sollicité l'ensemble des acteurs et la loi précise ensuite les concours publics qui seront mis à la disposition du gestionnaire d'infrastructure (*Statement of Funds Available*). Les parties prenantes sont associées de manière fluide tout au long d'un processus qui garantit ainsi un pilotage transparent du réseau ferré.

2.2. Le projet de contrat est principalement axé sur l'équilibre financier de SNCF Réseau et l'amélioration de la couverture de ses coûts complets

2.2.1. Le projet de contrat ne propose pas de vision cible de la consistance technique du réseau à l'horizon 2030

40. Le projet de contrat expose un certain nombre d'objectifs ambitieux relatifs au développement des services de transport ferroviaire de voyageurs et de marchandises ou à l'évolution des processus de gestion de l'infrastructure qui appellent deux séries d'observations de la part de l'Autorité.

41. D'une part, ces objectifs restent très généraux et parfois décorrélés des orientations exposées par ailleurs par l'État.

42. Ainsi, l'introduction du projet de contrat expose les objectifs poursuivis par l'État pour le transport ferroviaire – à savoir, augmenter la part modale du train et en maximiser les avantages socio-économiques (sécurité, vitesse, empreinte écologique faible) –, sans toutefois les préciser. Or des objectifs de haut niveau clairement énoncés sont essentiels pour assurer la cohérence du contrat avec les orientations de l'État pour le système ferroviaire. En particulier, il serait souhaitable d'indiquer dans quelles proportions la part modale du train doit augmenter au cours de la période 2021-2030. Si un objectif de doublement de la part modale du transport ferroviaire de marchandises est mentionné dans le projet de contrat (p. 15) – en cohérence avec la *Stratégie nationale pour le développement du fret ferroviaire* annoncée par le Gouvernement en septembre 2021 –, le projet ne fixe en revanche aucun objectif d'évolution de la part modale en ce qui concerne le transport de voyageurs. À l'inverse, s'agissant des circulations commerciales sur le réseau, une cible est fixée à l'horizon 2030 mais uniquement pour les trains de voyageurs, les trains de marchandises ne faisant l'objet que d'un « indicateur de suivi sans cible », alors même que la stratégie nationale précitée répond, selon le Gouvernement, à l'objectif d'un doublement de la part modale du fret ferroviaire d'ici 2030.

43. De fait, les objectifs exposés par l'État dans sa *Stratégie nationale pour le développement du fret ferroviaire*, en particulier le doublement de la part modale d'ici 2030, pourtant repris dans le projet de contrat (p. 15), ne paraissent que partiellement pris en compte dans les trajectoires de trafics et de revenus du projet de contrat dont l'Autorité a été saisie. Il ressort en effet des données que l'Autorité a recueillies auprès de SNCF Réseau dans le cadre de la préparation du présent avis que la hausse prévisionnelle des trafics de transport ferroviaire de marchandises (exprimée en trains-kilomètres) retenue dans le cadre des trajectoires de trafics et de revenus du projet de contrat ne s'élève qu'à 20 % entre 2021 et 2030. Cette évolution ne permettra pas un doublement de la part modale du transport ferroviaire pour le transport de marchandises d'ici 2030.

44. D'autre part, ces objectifs ne sont pas mis en regard d'objectifs de consistance du réseau qui permettraient de les décliner et d'un programme industriel que suivrait SNCF Réseau pour les mettre en œuvre.

45. Or, dans les recommandations formulées dans sa décision n° 2019-039 du 20 juin 2019, l'Autorité avait particulièrement insisté sur l'importance que le contrat de performance présente une vision-cible du réseau, dont la consistance technique devrait faire l'objet de travaux approfondis et que les trajectoires financières devraient permettre de décliner, sous la contrainte d'équilibre financier du gestionnaire d'infrastructure posée à l'article L. 2122-7-1-1 du code des transports. Rappelant notamment que le contrat de performance devrait être bâti autour des fonctionnalités attendues du réseau ferroviaire pour répondre aux objectifs de qualité de service exprimés en termes de dessertes, de temps de transport, de ponctualité, de capacité des lignes, de taux de disponibilité de l'infrastructure ou encore de fréquences, elle avait notamment invité l'État à prioriser ces objectifs afin de faciliter le pilotage des investissements.

46. À rebours de ces recommandations, le projet de contrat dont l'Autorité a été saisie :

- fait l'économie de l'élaboration de cette vision-cible du réseau dans sa dimension technique et paraît essentiellement construit autour de trajectoires financières décorrélées de toute vision physique de l'évolution du réseau, le retour à l'équilibre du gestionnaire d'infrastructure en constituant l'objectif structurant ;

- se borne à juxtaposer des intentions en matière de consistance du réseau, sans indicateurs de suivi adéquats, sans hiérarchisation et sans proposer un calendrier prévisionnel clair pour l'atteinte des objectifs.

47. Ces défaillances entretiennent des incertitudes quant à l'état du réseau ferré dans son ensemble à l'horizon 2030.

48. Ainsi, l'absence de corrélation entre vision cible du réseau et trajectoires financières permettant de la décliner incite à s'interroger sur le devenir des lignes de desserte fine du territoire. La segmentation actuelle du réseau repose en effet sur une distinction d'ordre technique entre le réseau structurant (qui regroupe les lignes à grande vitesse, le réseau de la région Île-de-France et les lignes classées UIC 2 à 6) et les lignes de dessertes fines du territoire (LDFT). Ces dernières ont fait l'objet d'un premier travail de segmentation de la part du gestionnaire d'infrastructure qui a permis de distinguer trois groupes : (i) les quatorze lignes qui ont vocation à rejoindre le réseau structurant en 2024 et dont le renouvellement sera financé par SNCF Réseau ; (ii) les lignes d'intérêt régional dont le financement est partagé entre l'État et les régions, dans le cadre notamment des contrats de plan État-Régions (CPER) ; et (iii) les lignes d'intérêt local dont le financement est à la charge des régions. Or le contrat ne précise pas les financements qui pourront être mis en place pour assurer la pérennité des deux dernières catégories de LDFT, alors que celles-ci jouent un rôle important, notamment pour le transport de marchandises.

49. Par ailleurs, si les indicateurs de consistance du réseau que prévoit le projet de contrat (indice de consistance de la voie, âge moyen des appareils de signalisation et disponibilité du réseau à la vitesse nominale) sont pertinents, ils ne donnent qu'une vision partielle de son état. Ainsi, leur calcul exclut les deux dernières catégories de LDFT, non prises en compte dans les trajectoires (cf. *supra*). En outre, ils ne permettent pas de suivre le vieillissement de composantes essentielles du réseau ferré – comme les installations fixes de traction électrique – et l'utilisation de données moyennes très agrégées ne permet pas d'identifier finement les fragilités du réseau.

50. Enfin, le projet de contrat ne propose aucune vision industrielle pour les installations de service exploitées par SNCF Réseau (gares de triage des trains de marchandises, voies de stationnement des trains, terminaux de marchandises) alors que ces dernières constituent un maillon essentiel du système ferroviaire : au-delà de la nécessité de stationner les trains entre deux missions

commerciales, la qualité de l'accès et le maillage approprié des gares de triage et des terminaux de marchandises sont au cœur de la performance des services de transport ferroviaire de fret. Or l'absence de viabilité économique de cette activité pour SNCF Réseau conduit à s'interroger sur la capacité du gestionnaire d'infrastructure à allouer des moyens spécifiques pour le renouvellement et l'adaptation de cet actif aux besoins des services de transport ferroviaire.

51. Dans ces conditions, l'Autorité considère le projet de contrat comme une première étape et invite instamment l'État et SNCF Réseau à construire, pour sa prochaine actualisation, une vision-cible détaillée du réseau ferré à partir d'un diagnostic précis de sa consistance technique, couvrant à la fois l'infrastructure ferroviaire et les installations de service exploitées par SNCF Réseau, à laquelle des trajectoires financières, dûment auditées, s'articuleraient, en associant l'ensemble des parties prenantes dès le début des travaux.

52. Du point de vue de l'Autorité, la prochaine actualisation du projet de contrat devrait ainsi présenter une véritable cartographie du réseau cible à l'horizon 2030 et indiquer clairement l'évolution attendue du périmètre et de la consistance du réseau dans son ensemble sur la période. À tout le moins, la trajectoire attendue pour la longueur totale du réseau ferré devrait être détaillée et documentée. En outre, l'ajout d'un indicateur de suivi du vieillissement des installations fixes de traction électrique serait souhaitable, de même que le recours à des courbes de distribution ou à des cartes pour le suivi des indicateurs physiques. Afin de construire cette cartographie du réseau cible, il serait souhaitable de définir une segmentation stratégique des lignes assise sur une analyse socio-économique des besoins de transport que le mode ferroviaire est appelé à satisfaire. Une telle approche devrait associer étroitement les autorités organisatrices de transports (AOT), les entreprises ferroviaires, les chargeurs et les usagers.

2.2.2. Le projet de contrat est centré sur le retour aux équilibres financiers et une couverture du coût complet essentiellement assurée par la contribution des utilisateurs de l'infrastructure

53. Comme indiqué au point 46 du présent avis, l'équilibre financier du gestionnaire d'infrastructure est placé au cœur du projet de contrat.

- D'une part, celui-ci prévoit un retour à l'équilibre financier de SNCF Réseau au travers de deux indicateurs : (i) le niveau de trésorerie libre ; (ii) le ratio entre la dette nette et la marge opérationnelle (dit ratio « règle d'or »), qui doit être au plus égal à 6 au 1er janvier 2027 en application de l'article 23 du décret du 31 décembre 2019 susvisé[13].

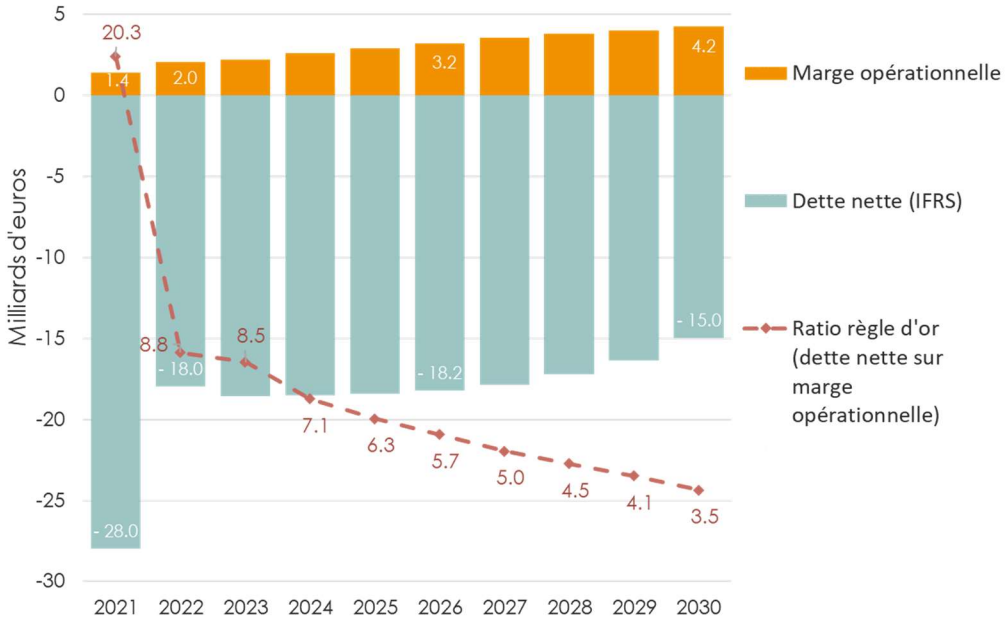
- D'autre part, le projet de contrat vise une amélioration de la couverture du coût complet. Conformément à l'article L. 2111-10 du code des transports, il comprend ainsi une « *chronique de taux de couverture par les ressources de SNCF Réseau du coût complet à atteindre annuellement* ». À cet effet, il propose une détermination du coût complet fondée sur « *l'ensemble des charges du réseau, y compris l'amortissement des investissements (nets des subventions reçues) et une juste rémunération des capitaux investis sous la forme d'un coût moyen pondéré du capital* » (p. 85).

54. Concernant les flux de trésorerie, le projet de contrat prévoit que le niveau de trésorerie disponible suit une évolution dynamique tout au long de la période 2021-2030, augmentant de -1,36 milliard d'euros en 2021 à +1,39 milliard d'euros en 2030, avec un solde positif (70 millions d'euros) à compter de 2024.

[13]. Cet article prévoit que, lorsqu'il est constaté ou anticipé un niveau de marge opérationnelle inférieur à celui prévu par la trajectoire inscrite dans le contrat de performance, les investissements à la charge de SNCF Réseau sont diminués par rapport au niveau prévu dans la trajectoire financière inscrite dans le contrat de performance, à hauteur de l'écart entre le niveau de marge opérationnelle et le niveau prévu par cette trajectoire.

55. Concernant le ratio « règle d'or », le projet de contrat fixe comme objectif, conformément aux dispositions réglementaires applicables, un niveau de ratio égal à 5,7 en 2026 puis, au-delà, une trajectoire descendante jusqu'au terme du contrat en 2030 (voir Figure 1).

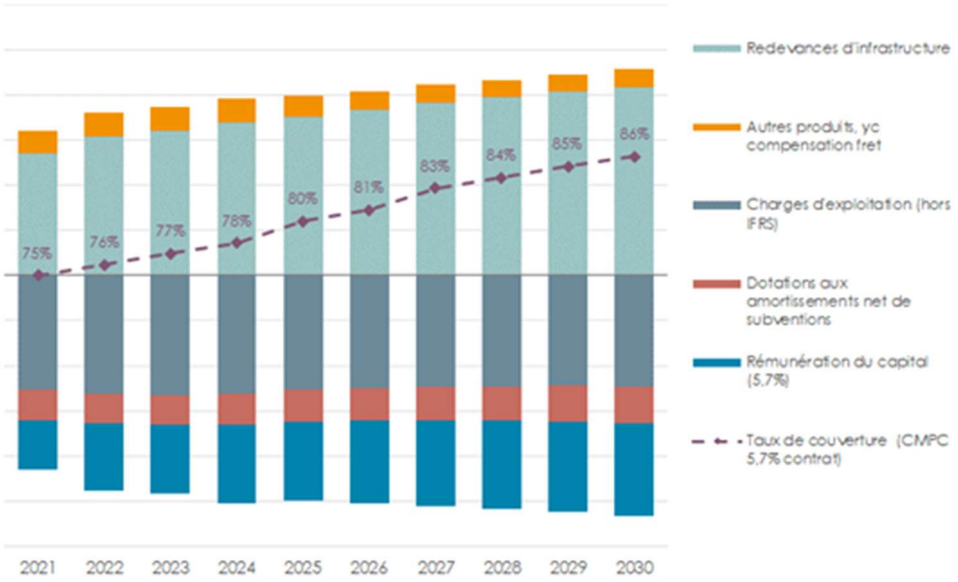
Figure **1** – Marge opérationnelle, dette nette et ratio règle d'or prévisionnels de SNCF Réseau



Source : ART d'après SNCF Réseau

56. Concernant la couverture du coût complet par les ressources de SNCF Réseau, le projet de contrat prévoit que celle-ci évolue de 75 % en 2021 à 86 % en 2030 (voir Figure 2).

Figure **2** – Charges, produits et couverture des coûts complets



Source : ART d'après SNCF Réseau

57. L'Autorité constate que l'atteinte des objectifs relatifs à la trésorerie disponible, au ratio « *règle d'or* » et à la couverture du coût complet repose principalement sur deux éléments exogènes au gestionnaire d'infrastructure :

- d'une part, l'action volontariste de l'État, au travers de la reprise de 35 milliards d'euros de dette de SNCF Réseau[14], qui est acquise et a permis de desserrer la contrainte financière pesant sur le gestionnaire d'infrastructure ;

- d'autre part, une augmentation importante des ressources financières de SNCF Réseau, elle-même fondée sur des trajectoires volontaristes de produits des péages et de ressources issues du fonds de concours alimenté par les dividendes de SNCF Voyageurs. Cette augmentation reste cependant incertaine, à ce stade.

58. Ces dispositions du projet de contrat appellent plusieurs observations de la part de l'Autorité.

59. En premier lieu, la trajectoire d'augmentation des ressources financières du gestionnaire d'infrastructure apparaît incertaine.

60. D'une part, elle repose sur une trajectoire de dividendes de SNCF Voyageurs qui apparaît particulièrement dynamique : après des versements d'environ 170 millions d'euros en 2022 et 2023, le dividende attendu s'élève à 925 millions d'euros en 2024 et reste supérieur à 600 millions d'euros chaque année jusqu'en 2030. Sur ce point, l'Autorité rappelle que le lien de dépendance entre le gestionnaire d'infrastructure et l'entreprise ferroviaire historique ainsi entretenu par l'organisation du groupe public ferroviaire issue du nouveau pacte ferroviaire pose question dans le contexte de l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire domestique de voyageurs.

61. D'autre part, la croissance du produit prévisionnel des redevances d'utilisation de l'infrastructure, qui augmente de 55 % entre 2021 et 2030 (et de 45 % entre 2019 – avant la crise sanitaire – et 2030), pour atteindre près de 8,4 milliards d'euros en fin de période[15], apparaît particulièrement volontariste, tant au regard des évolutions passées que de la soutenabilité des péages pour le marché aval des services de transport ferroviaire, en l'absence de précisions données par SNCF Réseau sur ce point.

62. Ainsi, si le produit des redevances d'infrastructure a augmenté de plus de 40 % entre 2010 et 2019, l'essentiel de la croissance avait eu lieu en début de période (2010-2014), le produit des redevances ayant eu tendance ensuite à stagner autour de 5,7 milliards d'euros entre 2015 et 2019 (voir l'annexe 2 au présent avis pour plus de détails).

63. Sur la période 2021-2030, la croissance du produit des redevances est portée par deux effets, qui ont chacun une contribution équivalente à la hausse globale attendue et dont les hypothèses portent à s'interroger :

- D'un côté, une hausse des trafics mesurés en trains-kilomètres de près de 30 % entre 2021 et 2030[16], qui constitue une rupture par rapport à la période 2011-2017, durant laquelle le trafic a eu tendance à légèrement régresser, en moyenne de -0,7% par an ;

[14] En deux temps, 25 milliards d'euros au 1er janvier 2020 puis 10 milliards d'euros au 1er janvier 2022.
[15] La trajectoire des redevances du projet de contrat prévoit que les effets de la crise sanitaire (baisse du produit des redevances de 15 % entre 2020 et 2019) sont effacés dès 2022.
[16] Deux phases peuvent être distinguées :
- Un rattrapage très rapide, dès 2022, des effets de la crise sanitaire (baisse de 20% du trafic entre 2020 et 2019) et des mouvements sociaux de 2018 et 2019 ;
- Une hausse régulière, portée par l'opérateur historique dans un premier temps (jusqu'en 2024), puis par les entreprises ferroviaires alternatives ensuite.

- De l'autre, des trajectoires prévisionnelles de péages dynamiques tout au long de la période, qui s'inscrivent dans la continuité du nouveau pacte ferroviaire, avec des péages pour le fret et les services librement organisés indexés sur l'indice des prix à la consommation et des péages pour les services conventionnés augmentant de près de 40 % sur la période (avec une indexation annuelle de 3,6 % à compter de 2024). Ces trajectoires ne sont assorties d'aucun engagement ferme de SNCF Réseau à adapter au mieux la structure des redevances d'utilisation de l'infrastructure pour assurer leur soutenabilité, alors même que le niveau actuel de ces redevances apparaît élevé comparativement à la plupart des pays européens. Par exemple, pour les services librement organisés, les redevances s'élevaient en moyenne, en 2019[17], à 15,9 euros par train-kilomètre en France, contre 7,4 euros par train-kilomètre en Espagne, 6,8 euros par train-kilomètre en Allemagne et 5,3 euros par train-kilomètre en Italie. L'écart est également significatif pour les trains conventionnés[18] : 13,9 euros par train-kilomètre en France[19], contre 6,2 euros par train-kilomètre en Espagne, 5,2 euros par train-kilomètre au Royaume-Uni, 5,1 euros par train-kilomètre en Allemagne et 2,6 euros par train-kilomètre en Italie.

64. Si l'Autorité prend acte de ces trajectoires dynamiques et volontaristes, qui traduisent le choix effectué par les pouvoirs publics de faire supporter, contrairement à d'autres pays européens[20], la couverture des coûts du gestionnaire d'infrastructure par les utilisateurs du réseau ferroviaire à travers les redevances d'utilisation de l'infrastructure, elle tient à souligner ici que leur soutenabilité ne pourra être assurée tant que n'auront pas été réalisés des travaux approfondis sur la structure tarifaire, fondés sur une analyse suffisamment fine du marché aval pour garantir une utilisation efficace de l'infrastructure, conformément aux dispositions de l'article 26 de la directive 2012/34/UE et, singulièrement, n'écarter aucun segment du marché aval dès lors que les circulations afférentes peuvent s'acquitter au moins du coût directement imputable, conformément aux dispositions de son article 32.

65. L'Autorité précise qu'elle veillera tout particulièrement à ce que la structure des redevances proposée par SNCF Réseau, dans le cadre du projet de tarification pour la période 2024-2026 qui lui sera soumis en décembre 2022 pour avis conforme, permette d'assurer au mieux leur soutenabilité, afin de permettre une utilisation effective et optimale de l'infrastructure et de conforter les trajectoires prévues dans le projet de contrat de performance.

66. En tout état de cause, il convient de rappeler, ainsi que cela avait été souligné par le Conseil d'État dans sa décision du 27 novembre 2020[21], que, dans le cadre de ses avis conformes sur la tarification, notamment en ce qui concerne son appréciation de la soutenabilité des redevances, l'Autorité n'est pas liée par les trajectoires inscrites au contrat de performance. L'analyse de l'Autorité, pour les cycles tarifaires 2024-2026, 2027-2029 et suivants, sera donc menée indépendamment des termes du contrat *in fine* conclu pour la période 2021-2030.

67. En deuxième lieu, l'Autorité constate que l'objectif, posé par le législateur, d'une couverture totale du coût complet par les ressources financières de SNCF Réseau, à horizon 2030, n'est pas atteint, en raison, notamment, de la hausse significative de ce coût (+ 24 %), liée à la forte augmentation de la rémunération du capital au cours de la période.

---

[17] Données IRG-Rail.
[18] Données IRG-Rail.
[19] Ce montant inclut la redevance d'accès qui représente 7,9 euros par train-kilomètre.
[20] Les subventions couvrent en moyenne environ 50 % des charges des prestations minimales pour les pays membres de l'IRG-Rail. Elles représentent une part bien inférieure pour la France : les redevances d'infrastructure ont en effet représenté près de 90 % des revenus du gestionnaire d'infrastructure en 2019 (et près de 60 % en excluant la redevance d'accès acquittée par l'État, sauf pour ce qui concerne la région Île-de-France où la redevance d'accès est acquittée par Île-de-France Mobilités).
[21] CE, 27 novembre 2020, n° 431748 : *« [l'Autorité n'est] pas tenue de regarder les évolutions de redevance projetées comme soutenables au seul motif qu'elles correspondaient à l'augmentation du « barème des péages voyageurs » prévue par le contrat de performance conclu entre SNCF Réseau et l'État en vertu de l'article L. 2111-10 du code, dès lors qu'il lui appartient seulement de tenir compte de ce contrat »*.

68. Or cette forte augmentation de la rémunération du capital n'a pas fait l'objet de justifications précises.

69. D'une part, à la suite de demandes répétées de l'Autorité, SNCF Réseau a finalement transmis à celle-ci, en toute fin d'instruction, une base d'actifs régulés comprenant des montants d'amortissements et de rémunération du capital sensiblement différents de ceux repris par le projet de contrat. Ce constat souligne, une nouvelle fois, les faiblesses persistantes de la modélisation des trajectoires financières du projet de contrat, qu'il s'agisse du compte de résultat ou de la couverture du coût complet.

70. D'autre part, le taux de coût moyen pondéré du capital (CMPC) retenu, fixé à 5,7 % avant impôts, a été estimé à partir de paramètres qui n'ont pas été actualisés depuis près de trois ans. En repartant de la méthode utilisée par SNCF Réseau, l'Autorité a actualisé certains paramètres avec des données plus récentes pour prendre en compte, notamment, la baisse récurrente des taux depuis 2019 ou les évolutions fiscales[22]. Il en ressort alors un taux de CMPC avant impôts de 4,5 %. L'Autorité considère donc que le taux de CMPC retenu par SNCF Réseau est trop élevé[23].

71. L'application de ce taux actualisé de CMPC entraînerait une baisse de la rémunération du capital sur l'ensemble de la période 2021-2030 de l'ordre de 6,7 milliards d'euros et conduirait à un montant total de charges de 9,3 milliards d'euros en fin de période, si bien que le taux de couverture des coûts par les ressources financières de SNCF Réseau s'établirait à 98 %, correspondant à une couverture presque totale du coût complet à cet horizon.

72. Enfin, si l'Autorité considère comme incontournables le pilotage et l'optimisation de la trésorerie et du financement de SNCF Réseau, notamment afin de respecter les dispositions de l'article L. 2122-7-1-1 du code des transports, elle souligne que le pilotage incitatif d'un gestionnaire d'infrastructure devrait reposer sur une vision à la fois industrielle (niveau de régénération prévu, projets de modernisation de l'infrastructure et des systèmes d'information, programmation des grands projets) et économique des trajectoires (trajectoires de trafics potentielles et réalisables en fonction des capacités projetées d'utilisation de l'infrastructure, trajectoires de recettes afférentes, valeur actuelle nette des grands projets et des projets de modernisation, etc.).

2.3. Les moyens consacrés au réseau ferroviaire risquent de ne permettre d'assurer qu'à peine son maintien en l'état

2.3.1. Les moyens financiers permettent difficilement d'assurer le maintien des fonctionnalités et de l'étendue du réseau à l'horizon 2030

73. Le renouvellement de l'infrastructure a fait l'objet d'un effort significatif au cours de la décennie écoulée : les montants alloués, en euros courants, sont ainsi passés de 1,6 milliard d'euros en 2010 à 2,7 milliards d'euros en 2019 (voir Figure **3**). Cet effort, préconisé par plusieurs audits techniques du réseau, a permis de maîtriser la dégradation du réseau structurant sans pour autant permettre de remettre le réseau à niveau, comme indiqué aux points 30 et 31 du présent avis.

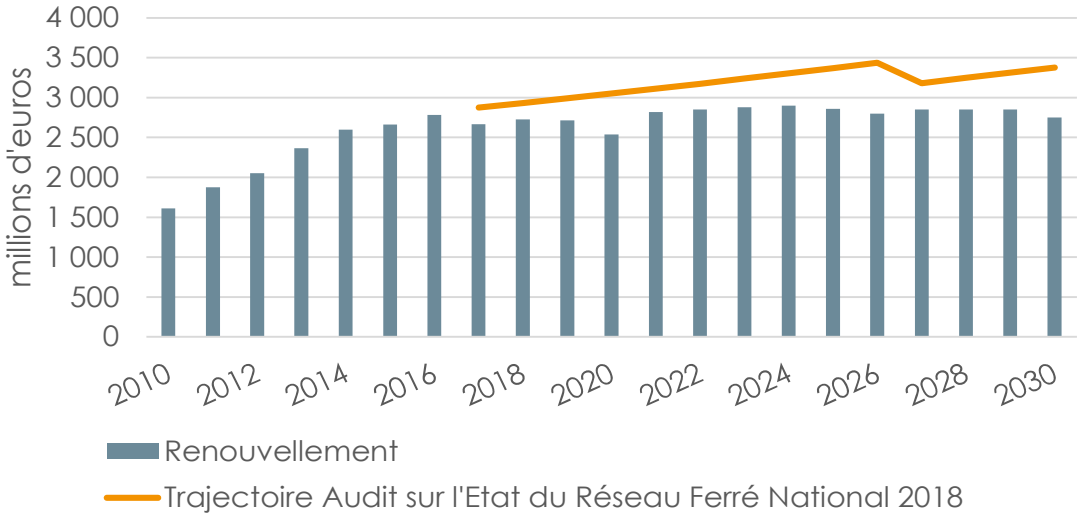
74. Le projet de contrat maintient le niveau de renouvellement à 2,84 milliards d'euros courants par an en moyenne.

[22] Notamment la baisse du taux d'impôt sur les sociétés, passé de 33 1/3 % en 2017 à 25 % en 2022.
[23] Dans le cadre du DRR 2024-2026, SNCF Réseau travaille actuellement, avec l'appui d'un cabinet extérieur, sur une mise à jour de son taux de CMPC pour la partie infrastructure.

75. Si les montants prévus pendant la durée du projet de contrat ne constituent pas une régression par rapport aux années passées, ils apparaissent néanmoins insuffisants au regard des besoins de renouvellement du réseau.

76. En premier lieu, ces montants sont en retrait par rapport à l'augmentation des efforts de renouvellement de l'infrastructure préconisée par la série d'audits techniques de l'état du réseau débutée par l'audit Rivier de 2005, qui recommandait une gestion optimisée de l'état du patrimoine et des budgets de maintenance grâce à une politique de renouvellement volontariste de la voie. Sur la période du contrat de performance, la trajectoire de renouvellement est ainsi inférieure de 13 % en moyenne aux préconisations du dernier audit en date, publié en mars 2018, qui a actualisé l'évaluation des montants nécessaires[24] (voir Figure **3**), soit un déficit d'investissement de plus de 4,3 milliards d'euros sur la période 2021-2030.

Figure **3** – Investissements de régénération du réseau



Périmètre : Dépenses de renouvellement et performances comprenant une part de charges d'exploitation.

Source : ART d'après SNCF Réseau

77. En deuxième lieu, les trajectoires de renouvellement annoncées par le projet de contrat ne permettent pas d'enrayer le vieillissement du réseau structurant. Même si l'indice de consistance de la voie (ICV) s'améliore très légèrement pour le réseau le plus utilisé (UIC 1-4), il se dégrade pour le reste du réseau structurant (UIC 5-6), en passant de 53,2 en 2020 à 45,5 en 2030, alors que la valeur optimale est de 55. Cette diminution est due notamment à l'intégration de 14 lignes de desserte fine du territoire, représentant environ 1 600 km de lignes, dans le réseau structurant à compter de 2024 et pour lesquelles aucun financement complémentaire n'est dégagé. Concernant les appareils de signalisation, le projet de contrat reconnaît que les montants alloués au renouvellement ne permettront pas de stopper leur vieillissement.

78. En troisième lieu, la stagnation des efforts en matière de maintenance de l'infrastructure contraste avec les choix politiques forts mis en œuvre dans d'autres pays européens. Ainsi les efforts financiers pour la maintenance du réseau français s'élèvent à environ 2,6 milliards d'euros annuels pour l'entretien et 2,9 milliards d'euros annuels pour le renouvellement, soit un total annuel de l'ordre de 5,5 milliards d'euros. Ces montants connaissent une relative stabilité depuis 2015 et le projet de contrat ne prévoit pas d'évolution significative. Avec 200 000 euros par

[24] L'*Audit sur l'état du réseau ferré national* de 2018 recommandait un effort de renouvellement de 2 875 M€$_{2017}$ entre 2017 et 2026 puis de 2 610 M€$_{2017}$ entre 2027 et 2031 (voir la figure 1 en page 8 du rapport d'audit). Les montants de la Figure **3** sont en euros courants avec une hypothèse d'actualisation de 2% (recommandée par l'audit).

kilomètre de ligne et par an, l'effort en entretien et renouvellement français se situait entre celui de l'Allemagne (environ 170 000 euros par kilomètre de ligne et par an pour le réseau sous responsabilité de DB Netz) et celui du Royaume-Uni (environ 240 000 euros par kilomètre de ligne et par an)[25] jusqu'à la récente augmentation annoncée par ces deux derniers pays. Ainsi, en Allemagne, le nouveau contrat entre l'État fédéral et le gestionnaire d'infrastructure (LuFV III) prévoit une hausse de 50 % (3 milliards d'euros par an d'augmentation), portant principalement sur le renouvellement (hausse de 2,3 milliards d'euros par an), ce qui porte l'effort total à plus de 255 000 euros par kilomètre de ligne et par an. De même, au Royaume-Uni, le montant global de renouvellement et d'entretien a augmenté de 60 % entre la Période de Contrôle 5 (2014-2019) et la Période de Contrôle 6 (2019-2024), soit un effort supplémentaire de 1,7 milliard d'euros par an, ce qui porte l'effort total à plus de 380 000 euros par kilomètre de ligne et par an.

79. Enfin, alors que le niveau limité des montants alloués au renouvellement de l'infrastructure dans le projet de contrat rend particulièrement importants les efforts de productivité attendus en la matière, les coûts unitaires de renouvellement de la voie ont augmenté de 20 % entre 2015 et 2020, soit nettement plus que la cible de 6 % en 2026 fixée dans le contrat de performance 2017-2026. Cet écart significatif est dû, selon SNCF Réseau, aux mouvements sociaux et à la désorganisation de l'outil industriel. Au cours de l'instruction, SNCF Réseau a indiqué avoir engagé des travaux pour maîtriser les coûts du renouvellement et fiabilisé la trajectoire de l'indicateur de suivi des coûts de renouvellement.

80. Au regard de l'ensemble de ces éléments, l'Autorité insiste sur l'importance de la maîtrise des coûts de renouvellement sur la période couverte par le projet de contrat, afin de ne pas aggraver le déficit d'investissement dans ce domaine.

2.3.2. La non prise en compte des investissements de modernisation est incohérente avec les objectifs d'essor du transport ferroviaire

81. Le projet de contrat prévoit un effort financier insuffisant en matière de modernisation du réseau ferré, pourtant essentiel pour assurer l'essor du mode ferroviaire.

82. Le morcellement et l'obsolescence technologiques du réseau français pèsent sur la productivité, l'accès à l'infrastructure et la qualité de service. Les principaux chantiers de modernisation identifiés concernent la commande centralisée du réseau (ci-après la « CCR »)[26], la signalisation (déploiement de l'ERTMS[27], notamment), la simplification des plans de voie (réduction des appareils de voie) ou encore la mise à niveau de certains axes fret (gabarit, possibilité d'accueillir des trains de fret longs et lourds, etc.). Par ailleurs, les projets de services express métropolitains, qui visent à améliorer le fonctionnement des services conventionnés autour des grands centres urbains, ont vocation à inclure une composante « modernisation », en plus des travaux liés aux modalités d'exploitation et au développement de nouvelles infrastructures.

83. Bien que ces projets soient mentionnés dans le projet de contrat, leurs descriptions restent vagues, tout comme leur articulation avec les trajectoires financières. Le projet de contrat n'est ainsi pas en mesure de constituer un véritable outil de pilotage industriel du réseau, alors même qu'une programmation pluriannuelle du réseau ferré crédible est nécessaire, notamment, pour assurer une visibilité aux acteurs, dans un contexte d'ouverture à la concurrence.

---

[25] Les trois pays diffèrent cependant par la proportion de renouvellement par rapport à l'entretien, qui est plus faible en France. Pour le Royaume-Uni, le taux de change retenu est de 0,87 livre sterling pour 1 euro (moyenne 2016-2021, données Eurostat).
[26] Le projet de commande centralisée du réseau consiste à regrouper les pupitres de commande des 2 200 postes d'aiguillages du réseau ferroviaire (plus particulièrement, les 1 500 postes d'aiguillages du réseau structurant) aux technologies hétérogènes et parfois obsolescentes, en une quinzaine de grands centres de gestion de la circulation ferroviaire, dégageant ainsi des gains de productivité conséquents.
[27] Le *European Rail Traffic Management System* (ERTMS) est le système de contrôle-commande et de signalisation harmonisé au niveau européen. Il a vocation à remplacer à terme les systèmes nationaux.

84. En conséquence, l'Autorité recommande que le contrat de performance, à tout le moins à l'occasion de sa prochaine actualisation, prévoie une annexe présentant le programme pluriannuel et détaillé des investissements de modernisation de SNCF Réseau sur toute sa durée. Cette annexe permettrait ainsi à l'Autorité de se prononcer sur ce programme dans le cadre de l'avis qu'elle rend sur le projet de contrat et ses actualisations triennales, mais également dans le cadre de l'avis qu'elle rend annuellement sur le projet de budget de SNCF Réseau.

85. Malgré les informations limitées figurant dans le projet de contrat, l'Autorité a pu obtenir, au cours de l'instruction, plus de détails concernant les projets de modernisation en cours et envisagés. Elle constate ainsi que l'objectif de retour à l'équilibre financier du gestionnaire d'infrastructure, selon les déterminants des trajectoires figurant dans le projet de contrat, prend largement le pas sur les investissements de modernisation de l'infrastructure, qui sont pourtant essentiels à l'amélioration de la productivité de SNCF Réseau et à l'essor du mode ferroviaire.

86. En particulier, s'agissant de la CCR, le projet de contrat prévoit un déploiement « au fil de l'eau » dans le cadre des enveloppes destinées au renouvellement. La trajectoire du programme CCR prévoit un investissement global de *[3 – 6]* milliards d'euros durant la période 2021-2030. Si ce montant constitue une augmentation importante par rapport à celui engagé durant la dernière décennie (un peu moins de 2 milliards d'euros sur la période 2011-2020), il ne permet de couvrir qu'une partie seulement du réseau, le coût de l'ensemble du programme s'établissant autour de 15 milliards d'euros. Le rythme de déploiement actuel ne permet donc pas d'espérer aboutir avant 2040 au mieux. L'accélération du déploiement de la CCR, dont l'évaluation de la pertinence socio-économique a été fournie par SNCF Réseau dans le cadre de l'instruction, avec une valeur actuelle nette comprise entre près de 750 millions d'euros et près 800 millions d'euros[28], apparaît donc comme un projet industriel stratégique qui permettrait, selon SNCF Réseau, d'améliorer nettement la productivité de la mission de gestion du trafic incombant au gestionnaire d'infrastructure[29].

87. Si le retour à l'équilibre financier du gestionnaire d'infrastructure constitue un objectif légitime, comme l'Autorité a déjà pu le relever dans le présent avis, sa réalisation devrait reposer sur une approche industrielle et économique de la gestion du réseau, éclairée par une vision des évolutions du marché des services de transport ferroviaire. À cet égard, l'Autorité considère, comme la direction du gestionnaire d'infrastructure, que la modernisation de l'infrastructure constitue un enjeu essentiel pour assurer la pérennité de l'outil industriel, et que loin de contredire l'objectif de retour à l'équilibre financier, elle conditionne, en réalité, sa réalisation dans un contexte affirmé de développement du mode ferroviaire. Elle mériterait ainsi d'être mieux traitée dans le contrat de performance. La Suisse constitue un exemple de bonne pratique en la matière : les conventions de prestations signées entre l'Office fédéral des transports et les gestionnaires d'infrastructure indiquent que ces derniers doivent assurer une conservation à long terme de la valeur de l'infrastructure.

88. Dans ces conditions, la prochaine actualisation du contrat de performance – dont les travaux préparatoires devront être engagés rapidement afin de permettre sa présentation à l'issue de la première période triennale couverte par le contrat, en 2024 – devra être l'occasion d'amplifier l'effort d'investissement de modernisation du gestionnaire d'infrastructure en lui octroyant les ressources nécessaires pour réaliser les investissements rentables, à même d'améliorer la productivité et la qualité de service, et donc d'accompagner l'ouverture à la concurrence et l'ambition d'essor du mode ferroviaire. À cette fin, alors que les redevances d'infrastructure constituent déjà la majeure partie des ressources financières du gestionnaire d'infrastructure et que leur augmentation, au-delà de ce que prévoit déjà le projet de contrat, apparaît difficilement

[28] La valeur actuelle nette (VAN) de près de 750 millions d'euros correspond à un déploiement accru de la CCR entre 2025 et 2029 avec une concentration du déploiement en Île-de-France ; la VAN de près de 800 millions d'euros correspond à un déploiement accru de la CCR entre 2025 et 2029 sans déploiement en Île-de-France. Le taux d'actualisation retenu pour l'évaluation s'élève à 4 %.
[29] *[•••]*.

soutenable, l'augmentation des concours publics consacrés au réseau ou bien la mise en place de ressources affectées devraient être étudiées, à l'image des pratiques observées dans d'autres pays européens[30].

2.4. Le projet de contrat de performance n'encourage pas suffisamment SNCF Réseau à respecter ses trajectoires financières, à offrir un niveau élevé de qualité de service et à maîtriser ses coûts

2.4.1. Les engagements apparaissent déséquilibrés, ce qui nuit à la crédibilité du projet de contrat

89. Le projet de contrat apparaît très déséquilibré et s'apparente davantage à une feuille de route que le gestionnaire d'infrastructure élabore pour lui-même, sous contrainte du respect de ratios financiers et sous contrôle de l'État, qu'à un véritable contrat qui engage mutuellement les parties.

90. Alors que l'article L. 2111-10 du code des transports prévoit que le contrat de performance *« met en œuvre la politique de gestion du réseau ferroviaire et la stratégie de développement de l'infrastructure dont l'État définit les orientations »,* les engagements de l'État se résument, dans le projet de contrat, au soutien financier du gestionnaire d'infrastructure, notamment au travers de la reprise de la dette de SNCF Réseau à hauteur de 35 milliards d'euros, du plan de relance, du paiement de la redevance d'accès des trains d'équilibre du territoire et, pour le compte des régions, des trains régionaux, et de la prise en charge de la compensation fret.

91. Comme l'Autorité avait déjà pu le constater dans ses précédents avis, la portée stratégique de ces engagements, quoiqu'ils attestent un effort financier important de la collectivité nationale en faveur du mode ferroviaire, apparaît très limitée, notamment au regard de l'importance et de la pluralité des enjeux de politiques publiques attachés au secteur ferroviaire. Les considérations d'aménagement du territoire, de développement durable et d'accès à la mobilité devraient permettre à l'État de préciser sa vision prospective du rôle du transport ferroviaire et de prendre des engagements vis-à-vis des usagers. Ainsi l'Autorité s'interroge-t-elle sur le décalage entre l'effort exceptionnel qu'a représenté, pour l'État, la reprise d'une partie de la dette du gestionnaire d'infrastructure et l'absence d'engagement plus précis pour accompagner et faciliter l'action des acteurs du secteur et favoriser ainsi l'essor du transport ferroviaire dans un contexte de mutation écologique et énergétique.

92. L'Autorité relève que la liste des engagements de SNCF Réseau est, à l'inverse, beaucoup plus large et renvoie à des objectifs et indicateurs, qui, bien que présentant des limites, ont le mérite d'exister. Un tel déséquilibre est contraire à l'esprit des textes applicables et obère la crédibilité du projet de contrat.

[30] Le cas de la Suisse est, à ce titre, emblématique. Le fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF), alimenté par plusieurs ressources fiscales affectées (dont une partie de la taxe sur le transit des poids lourds) et des contributions fédérales et cantonales, permet de financer une partie de l'exploitation, de la modernisation et de l'aménagement de l'infrastructure. Le montant du FIF s'est élevé à environ 5 milliards de francs suisses en 2019.

2.4.2. L'effectivité du contrat pâtit de l'absence de mesures efficacement incitatives

a. Les indicateurs de qualité de service prévus dans le projet de contrat devraient être accompagnés de mécanismes incitatifs

93. Les indicateurs composites de qualité de service du précédent contrat sont abandonnés au profit d'indicateurs simples et, pour la plupart, connus et disponibles, comme le taux de sillons attribués à la date de publication de l'horaire de service, le maintien des sillons attribués, les irrégularités pour cause réseau et la part des trains de voyageurs totalement supprimés en raison de causes maîtrisables par SNCF Réseau.

94. L'Autorité considère que cette évolution va dans le sens d'un contrat plus facile à suivre par les parties et par le secteur. L'introduction d'indicateurs permettant de fixer et de mesurer des objectifs en termes de performance et de fiabilité de la production des sillons apparaît notamment comme une avancée à saluer. Par ailleurs, si le dernier indicateur (suppression de trains voyageurs) apparaît encore perfectible, notamment en raison d'un manque de données historiques, il pourra faire l'objet d'améliorations à l'occasion de la prochaine actualisation du contrat de performance, notamment en étant étendu aux trains de fret. Seul l'indicateur d'irrégularité proposé dans le projet de contrat, du fait de son calcul complexe et inhabituel pour le secteur, gagnerait à être remplacé par un indicateur plus accessible[31].

95. Si des indicateurs de qualité de service pertinents et mesurables permettent d'objectiver la performance du gestionnaire d'infrastructure, le cadre prévu par le projet de contrat de performance n'incite cependant que très peu SNCF Réseau à atteindre les objectifs fixés.

96. De ce point de vue, l'instauration d'un système de pénalités ou de bonus-malus constituerait un outil d'incitation intéressant. Une telle approche est notamment mise en œuvre aux Pays-Bas, où le gestionnaire d'infrastructure, Prorail, encourt des pénalités croissantes en cas de non-atteinte des objectifs. À cet égard, la mise en œuvre des hausses tarifaires prévues pour l'accès à l'infrastructure pourrait utilement être conditionnée à des améliorations de la qualité de service, objectivées à partir des indicateurs clairement détaillés dans le contrat de performance. À tout le moins, la mise en place d'un tableau de suivi en ligne fréquemment actualisé constituerait un mécanisme incitatif réputationnel intéressant, à l'instar de celui existant pour le gestionnaire d'infrastructure néerlandais[32].

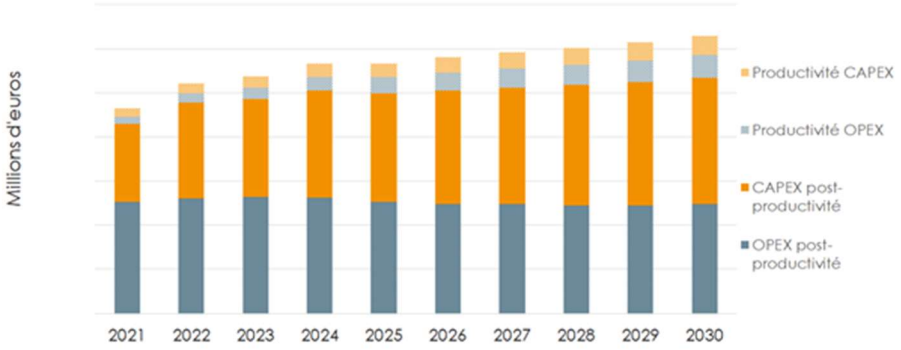
b. Les montants estimés de productivité restent difficilement auditables et insuffisamment justifiés

97. Le projet de contrat fixe un objectif de gains de productivité cumulés de l'ordre de 1,9 milliard d'euros entre 2017 et 2030 (en euros courants). Les gains cumulés de 2017 à 2020 sont estimés à 544 millions d'euros. Sur la période contractuelle 2021-2030, la cible de gains de productivité cumulés s'élève à *[1 – 2]* milliard d'euros (voir Figure **4**). Ces gains se répartissent majoritairement sur les charges d'exploitation (*[650 – 900]* millions d'euros, soit *[40 – 60]* % des économies), et plus faiblement sur les charges de capital (*[350 – 700]* millions d'euros, soit *[40 – 60]* %), pour un montant d'économies annuel moyen toutes charges confondues de *[100 – 200]* millions d'euros, avec une accélération en début de contrat (environ *[150 – 250]* millions d'euros par an entre 2021-2024). S'agissant des charges d'exploitation, la

[31] Par exemple, l'indicateur n° 31 (Minutes perdues pour causes maîtrisables par le gestionnaire d'infrastructure par train-kilomètre effectivement circulé) du catalogue PRIME (https://webgate.ec.europa.eu/multisite/primeinfrastructure/file/prime-kpi-catalogue_en).
[32] https://prestaties.prorail.nl/cEN128_Home.aspx

productivité fait plus que compenser l'inflation et permet une baisse modérée (environ 2 %) entre 2021 et 2030.

Figure **4** – Trajectoire de coût complet avec productivité[33] (en millions d'euros courants)



Source : ART d'après SNCF Réseau

98. L'Autorité s'interroge sur la crédibilité et la réalité des objectifs de productivité prévus par le projet de contrat. En effet, ainsi qu'elle avait pu le constater dans le cadre de son avis sur le précédent projet de contrat, aucun élément susceptible de justifier les montants de gains estimés n'a été transmis à l'Autorité au cours de l'instruction. En l'état, les annonces de gains de productivité en valeur figurant dans le projet de contrat apparaissent peu auditables et aucun mécanisme incitant réellement le gestionnaire d'infrastructure à leur mise en œuvre n'est prévu. L'Autorité relève par ailleurs que la mise en œuvre des trajectoires de productivité correspond, en tout état de cause, à une version dégradée d'un mécanisme de type « *revenue-cap* »[34], fondé sur une trajectoire de charges intégrant l'inflation et un facteur d'efficience, qui fait, en règle générale, plus que compenser la première.

99. Dans ces conditions, l'Autorité ne peut que réitérer sa recommandation de 2019 de mettre en place un suivi de la performance qui ne soit pas exclusivement financier. En effet, le suivi de la productivité en valeur présente l'inconvénient de mélanger des effets prix et la productivité réelle, celle-ci correspondant au rapport entre une production et les ressources mises en œuvre pour l'obtenir. Par exemple, le nombre de kilomètres de voies renouvelés par suite rapide ou encore le nombre de sillons tracés par horairiste pourraient constituer des indicateurs de productivité réelle. À ce titre, le suivi de la dépense moyenne d'entretien par kilomètre de voie ou le coût moyen de renouvellement d'un kilomètre de voie constituent des indicateurs intéressants dès lors que les effets-prix peuvent être isolés.

100. Enfin, l'Autorité estime que le projet de contrat ne constitue pas, en l'espèce, un véritable outil d'incitation à l'efficacité du gestionnaire d'infrastructure, si bien que d'autres outils réglementaires et/ou régulatoires devront être mobilisés pour assurer la conformité au cadre européen, singulièrement à l'article 30 §3 de la directive 2012/34/UE. De ce point de vue, l'introduction d'une référence explicite aux « *coûts d'un opérateur efficace* », dans les textes réglementaires relatifs à la tarification des prestations minimales permettrait d'éviter tout risque

[33] Les montants de « productivité CAPEX » et « productivité OPEX » correspondent à des gains de productivité, c'est-à-dire à des coûts économisés (non réalisés). La trajectoire de coût complet prévisionnelle exclut donc ces montants.
[34] Un système de « *revenue-cap* » correspond à un système classique de régulation de trajectoires de revenus autorisés visant à imposer une contrainte d'efficacité aux trajectoires de revenus régulés qu'un opérateur est autorisé à percevoir sur une certaine durée, en vue de couvrir ses coûts. Concrètement, la variation autorisée des revenus des activités d'un opérateur soumis à un « *revenue cap* » combine la prise en compte du taux d'inflation (qui vise au maintien d'un revenu constant) et d'un taux d'efficience qui vise à inciter l'opérateur régulé à diminuer ses charges sur la période. Associée au suivi d'un programme d'investissement, une régulation de type « *revenue-cap* » peut contribuer à réduire les éventuels excédents organisationnels d'un opérateur régulé.

de sous-transposition de la directive et faciliterait la mise en œuvre d'une régulation incitative à la performance par l'Autorité[35].

2.4.3. Les mécanismes correctifs du projet de contrat ont une portée limitée

101. Le projet de contrat institue des mécanismes correctifs, à la main de SNCF Réseau, d'une portée limitée et pouvant engendrer des effets contre-productifs.

102. Pour rappel, aux termes de l'article L. 2111-10 du code des transports, le contrat de performance est tenu de prévoir *« les mesures correctives que SNCF Réseau prend si une des parties manque à ses obligations contractuelles et les conditions de renégociation de celles-ci lorsque des circonstances exceptionnelles ont une incidence sur la disponibilité des financements publics ou sur la trajectoire financière de SNCF Réseau ».*

103. À cet égard, et contrairement au contrat de performance 2017-2026 qui ne prévoyait aucun dispositif particulier, le projet de contrat institue trois « *mécanismes de gestion des aléas* »[36] comme suit :

- Un mécanisme de « *révision spéciale de la trajectoire post crise COVID* », qui permettra une actualisation de la trajectoire financière, une fois que les acteurs ferroviaires auront pu objectiver les perspectives d'évolution des trafics ferroviaires et donc stabiliser une prévision d'évolution des recettes de redevances d'infrastructure, à partir du premier trimestre 2022[37] ;

- Un mécanisme « *régulier de gestion des aléas* » qui, « *en cas de non-atteinte, constatée ou anticipée, pour une année donnée, des objectifs assignés par le contrat en termes de marge opérationnelle ou de respect de la trajectoire d'investissements* », ou en cas d'évènements extérieurs à SNCF Réseau ayant un impact significatif sur les conditions de l'équilibre économique de SNCF Réseau, renvoie à l'application de l'article 23 des statuts de SNCF Réseau[38]. Tirant les conséquences de la « *règle d'or* », ceux-ci prévoient un ajustement du niveau des investissements à la charge de SNCF Réseau en fonction du respect de la trajectoire inscrite au contrat de performance.

  Concrètement, lorsqu'il est constaté ou anticipé un niveau de marge opérationnelle inférieur à celui prévu par la trajectoire inscrite dans le contrat de performance, le conseil d'administration est notamment tenu de diminuer les investissements à la charge de SNCF Réseau par rapport au niveau prévu de la trajectoire financière, à hauteur de l'écart entre le niveau de marge opérationnelle et le niveau prévu par cette trajectoire. À l'inverse, en cas de niveau de marge opérationnelle supérieur à celui prévu par la trajectoire inscrite au contrat de performance, à la clôture des comptes, les investissements à la charge de SNCF Réseau peuvent être augmentés au cours des exercices suivants, s'il est démontré le caractère structurel de cette amélioration, à hauteur maximum de l'amélioration structurelle de la marge opérationnelle constatée.

[35] Une telle approche a notamment été retenue pour les prestations de sûreté. En effet, l'article R. 2251-58 du code des transports dispose que le tarif présenté par les services internes de sûreté de la SNCF et de la RATP au sein de leur document de référence et de tarification « *est établi au regard du coût de la prestation, qui doit être celui d'un opérateur efficace, majoré d'un bénéfice raisonnable* ». De même, dans le secteur de l'énergie, l'article L. 341-2 du code l'énergie dispose que les tarifs d'utilisation des réseaux publics d'électricité (TURPE) doivent « *couvrir l'ensemble des coûts supportés par les gestionnaires de ces réseaux dans la mesure où ces coûts correspondent à ceux d'un gestionnaire de réseau efficace* ».
[36] Projet de contrat, p. 31.
[37] La trajectoire financière du contrat de performance ne prend pas en compte les conséquences de la crise sanitaire à partir de novembre 2020.
[38] Projet de contrat, p. 31.

Un mécanisme équivalent est prévu lorsqu'il est constaté, à la clôture des comptes, un niveau supérieur ou inférieur des investissements par rapport au niveau prévu dans la trajectoire financière du contrat de performance ;

- Un mécanisme d'anticipation des « *évolutions structurelles des paramètres de la trajectoire* », qui ne constitue pas, à proprement parler, un mécanisme correctif.

104. L'Autorité prend acte de l'introduction de tels dispositifs dans le projet de contrat. Le mécanisme d'actualisation post-Covid paraît notamment incontournable dans le contexte de la crise sanitaire et devra être mis en œuvre le plus tôt possible, dès stabilisation de la prévision d'évolution des recettes de redevances d'infrastructure, à partir du premier trimestre 2022. S'agissant du mécanisme dit « *régulier* » de gestion des écarts, sa portée corrective reste insuffisante, voire contre-productive. D'une part, il ne couvre que les engagements de nature financière, excluant de son champ tous les autres engagements que prend SNCF Réseau par le biais du contrat de performance (qualité de service, sécurité, etc.), générant ainsi un risque d'ajustement à la baisse des travaux de régénération pour conserver, à court terme, des trajectoires financières conformes et risquant d'entraîner le gestionnaire d'infrastructure dans une spirale de paupérisation industrielle du réseau ferroviaire français, où le sous-investissement conduit à une dégradation du réseau, entraînant à son tour une attrition du trafic et des ressources du gestionnaire d'infrastructure. D'autre part, dans la mesure où il renvoie à l'application des statuts de SNCF Réseau, le mécanisme correctif n'est pas propre au contrat de performance. En d'autres termes, le dispositif aurait été applicable et opposable à SNCF Réseau que le projet de contrat y fasse référence ou non.

105. Aussi, l'Autorité recommande que d'autres mécanismes correctifs soient introduits dans le projet de contrat afin de couvrir l'ensemble des obligations contractuelles et que certains de ces mécanismes soient également activables par les deux parties au contrat de performance.

3. CONCLUSION : CENTRÉ SUR LE RETOUR À L'ÉQUILIBRE FINANCIER DE SNCF RESEAU, LE PROJET DE CONTRAT DE PERFORMANCE DOIT ÊTRE COMPLÉTÉ TANT PAR UNE VISION INDUSTRIELLE DE L'INFRASTRUCTURE FERROVIAIRE QUE PAR DES MÉCANISMES D'INCITATION À LA PERFORMANCE

106. L'Autorité comprend, au regard des auditions qu'elle a conduites, que le projet de contrat qui lui a été soumis le 8 novembre 2021, pour avis motivé, a été conçu comme une première étape visant à fixer les paramètres fondamentaux d'un assainissement de la situation financière de SNCF Réseau, essentiellement en termes de trésorerie et de capacité de financement, à la suite de la reprise, par l'État, de 35 milliards d'euros de la dette de SNCF Réseau. Les actualisations à venir du contrat – dont les travaux préparatoires devront être engagés rapidement afin de permettre sa présentation à l'issue de la première période triennale couverte par le contrat, en 2024 – pourraient alors, suivant l'évolution de l'environnement (crise sanitaire, notamment) et la capacité de SNCF Réseau à maîtriser ses équilibres financiers, intégrer une trajectoire industrielle et des ambitions concrètes de modernisation de l'infrastructure ferroviaire, en cohérence avec les ambitions pour le transport ferroviaire exprimées par le gouvernement dans le *Rapport stratégique d'orientation* ou la *Stratégie nationale pour le développement du fret ferroviaire*, pour réussir la transition écologique dans le respect des engagements portés par la France et l'Union européenne.

107. L'Autorité considère que, si le principe d'un assainissement de la situation financière de SNCF Réseau ne fait pas débat, ne serait-ce que pour assurer le respect des dispositions de l'article L. 2122-7-1-1 du code des transports, il ne suffit pas pour piloter la performance d'un gestionnaire d'infrastructure ferroviaire, à plus forte raison à un horizon décennal (2021-2030). Une approche exclusivement financière pourrait même avoir des effets contraires à l'objectif

recherché si elle devait inciter le gestionnaire du réseau à négliger la substance de l'infrastructure et les enjeux de développement du trafic ferroviaire et l'entraîner dans une spirale de sous-investissement chronique, de dégradation du réseau, d'attrition du trafic et de paupérisation économique du réseau ferroviaire français.

108. En tout état de cause, l'Autorité relève ainsi, à ce stade, qu'en l'absence de trajectoires industrielle et économique argumentées – et, le cas échéant posées sous forme de scénarios – le projet de contrat comporte des lacunes importantes, susceptibles (i) d'obérer le retour de SNCF Réseau à un équilibre financier pérenne et (ii) de dégrader la performance industrielle du gestionnaire d'infrastructure, au moment de l'ouverture à la concurrence, entraînant de possibles surcoûts importants par la suite pour remettre le réseau ferroviaire à niveau. Il en ressort que le projet de contrat pourrait induire une forme de spirale de paupérisation du réseau ferroviaire, ce qui constitue un paradoxe au regard de l'engagement fort pris par l'État dans le cadre du nouveau pacte ferroviaire, avec la reprise de 35 milliards d'euros de la dette de SNCF Réseau entre le 1er janvier 2020 et le 1er janvier 2022. En l'état, le projet de contrat ne constitue pas l'instrument central, d'une part, du bon fonctionnement du système ferroviaire, d'autre part, de la régulation incitative du gestionnaire d'infrastructure, telle que prévue par l'article 30 de la directive 2012/34/UE susvisée, qu'il devrait être. Il doit en conséquence être renforcé ou complété par des mesures incitatives complémentaires.

109. Par ailleurs, l'Autorité prend acte du choix opéré par les pouvoirs publics de faire porter essentiellement par les utilisateurs du réseau ferroviaire la couverture des coûts de gestion de l'infrastructure, alors que d'autres pays européens ont fait un choix différent. Ce choix, qui conduit à un niveau de redevances d'utilisation de l'infrastructure parmi les plus élevés d'Europe au train-kilomètre, impose au gestionnaire d'infrastructure un travail fin sur la structure des redevances, notamment par une segmentation appropriée, afin de favoriser une utilisation effective et optimale du réseau ferroviaire et, en tout état de cause, de ne pas écarter du marché aval des segments dont les circulations pourraient au moins s'acquitter du coût qui leur est directement imputable, conformément aux principes posés par textes européens. Or, malgré le caractère volontariste des trajectoires de péage et d'augmentation du taux de couverture des coûts complets de l'infrastructure prévues par le projet de contrat, aucun engagement n'est pris par SNCF Réseau en la matière.

110. Aussi l'Autorité tient-elle à souligner, dans le présent avis, qu'elle s'attachera, dans le cadre de l'instruction de son avis conforme sur les redevances d'utilisation de l'infrastructure, pour la période 2024-2026, à vérifier que SNCF Réseau fait bien évoluer la structure tarifaire des redevances d'utilisation de l'infrastructure pour assurer leur soutenabilité pour le marché aval et, partant, conforter les trajectoires de recettes prévues dans le projet de contrat.

111. S'agissant de la performance industrielle de SNCF Réseau et de la maîtrise des coûts de gestion de l'infrastructure, le projet de contrat se limite à inscrire une trajectoire de productivité en valeur, sans relier cette dernière à des trajectoires de réalisations industrielles concrètes ou à une trajectoire de maîtrise des coûts des facteurs de production. Un contrat de performance incitatif, visant, conformément aux textes européens, à la réduction des coûts de fourniture de l'infrastructure et, toutes choses égales par ailleurs, du niveau des redevances d'accès, devrait fixer des objectifs spécifiques précis en termes de niveau de réalisations industrielles ou opérationnelles, en lien avec des objectifs de maîtrise des coûts des facteurs de production et la trajectoire globale. À l'inverse, la seule fixation d'une trajectoire de productivité en valeur risque de conduire le gestionnaire d'infrastructure, pour assurer son respect, à un ajustement, à la baisse, des réalisations industrielles et, singulièrement, de la régénération du réseau ferroviaire, au risque de l'entraîner dans la spirale évoquée plus haut.

112. Dans ces conditions, l'Autorité relève, dans le présent avis, qu'en application des dispositions de l'article 30 de la directive 2012/34/UE susvisée, prévoyant la possible combinaison du contrat avec d'autres dispositifs incitatifs, l'État pourrait utilement, afin d'assurer la stricte conformité du cadre juridique national au droit européen, lui confier expressément une mission de régulation incitative du gestionnaire d'infrastructure. Une telle mission pourrait :

- d'une part, s'exercer dans le cadre d'un avis sur le suivi des programmes pluriannuels d'investissements de SNCF Réseau, singulièrement dans l'hypothèse où serait intégrée au contrat de performance une annexe présentant le programme pluriannuel et détaillé des investissements de SNCF Réseau sur toute la durée du contrat ;

- d'autre part, être facilitée par l'introduction d'une référence explicite, dans la réglementation, aux « *coûts d'un opérateur efficace* », pour ce qui concerne les coûts de gestion de l'infrastructure qui serviraient de référence pour la fixation du plafond de revenu autorisé dans le cadre de l'approbation des redevances d'utilisation de l'infrastructure.

113. En tout état de cause, compte tenu de la trajectoire dynamique des redevances prévue dans le projet de contrat à l'horizon 2030, et dès lors que le niveau des redevances se rapproche du coût complet de gestion de l'infrastructure – *a fortiori* si l'on tient compte d'un coût du capital ajusté à la réalité actuelle des données de marché et du contexte fiscal –, l'Autorité, dans son rôle de régulateur économique sectoriel, devra veiller à ce que les redevances d'utilisation de l'infrastructure, pour le cycle tarifaire 2024-2026 et, *a fortiori*, pour le cycle tarifaire 2027-2029, ne couvrent pas d'éventuels « *excédents organisationnels* ».

114. Enfin, s'agissant des indicateurs de pilotage du projet de contrat de performance, l'Autorité regrette que :

- d'une part, le projet de contrat ne comporte pas d'indicateurs de suivi des réalisations industrielles (améliorations des processus, suivi des investissements en volume) de SNCF Réseau, permettant d'éviter, par exemple, que l'application des mécanismes correctifs prévus ne conduise le gestionnaire d'infrastructure à réduire ses investissements de régénération pour redresser ses trajectoires financières à court terme ;

- d'autre part, le projet de contrat ne prévoie pas non plus d'indicateurs permettant de mesurer à la fois (i) par grands types de services – en opérant à tout le moins une distinction entre les services de transport ferroviaire de voyageurs et les services de transport ferroviaire de marchandises – la façon dont SNCF Réseau satisfait aux demandes initiales de capacités (sillons) par les capacités attribuées *in fine* et (ii) le niveau de satisfaction des utilisateurs de l'infrastructure ferroviaire – en opérant à tout le moins la même distinction entre les services de transport ferroviaire de voyageurs et les services de transport ferroviaire de marchandises.

115. Afin de rendre le dispositif de suivi de la performance réellement incitatif, il pourrait également être utile de prévoir que :

- d'une part, SNCF Réseau publie, sur son site Internet, les indicateurs contractuels prévus et procède à leur actualisation sur une base régulière ;

- d'autre part, l'accroissement, par le gestionnaire d'infrastructure, du niveau de ses redevances, conformément aux trajectoires prévues par le contrat, soit conditionné à l'atteinte de seuils minimaux pour certains indicateurs contractuels identifiés comme centraux.

*

Le présent avis sera notifié au ministre de l'économie, des finances et de la relance, au ministre chargé des transports et au président-directeur général de SNCF Réseau. Le présent avis sera également transmis à la présidente de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale et au président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat. Il sera publié sur le site internet de l'Autorité.

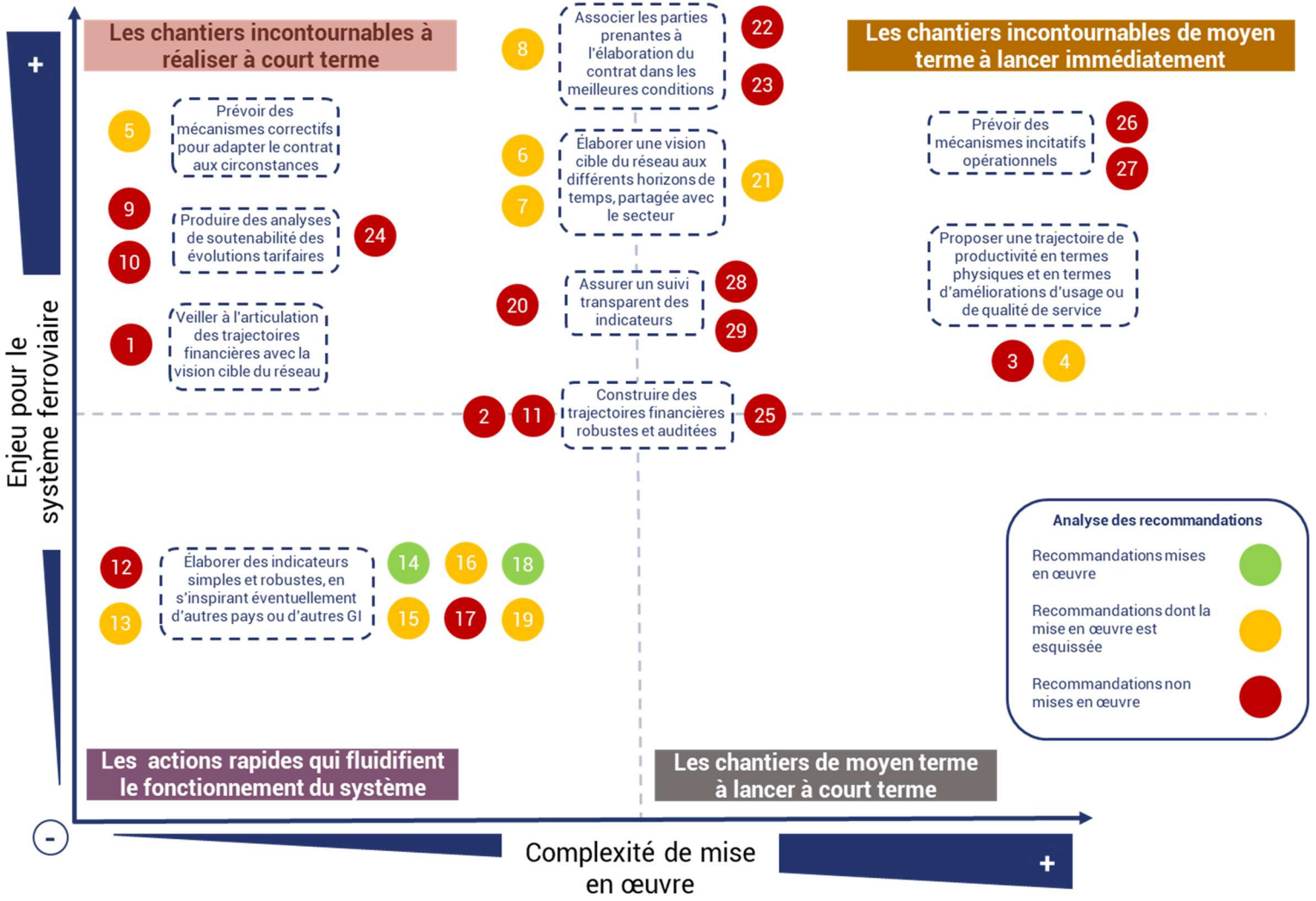
L'Autorité a adopté le présent avis le 8 février 2022.

Présents : Monsieur Bernard Roman, président ; Monsieur Philippe Richert, vice-président ; Madame Florence Rousse, vice-présidente ; Monsieur Patrick Vieu, vice-président ; Madame Sophie Auconie, vice-présidente ; Mesdames Marie Picard et Cécile George, membres du collège.

Le Président

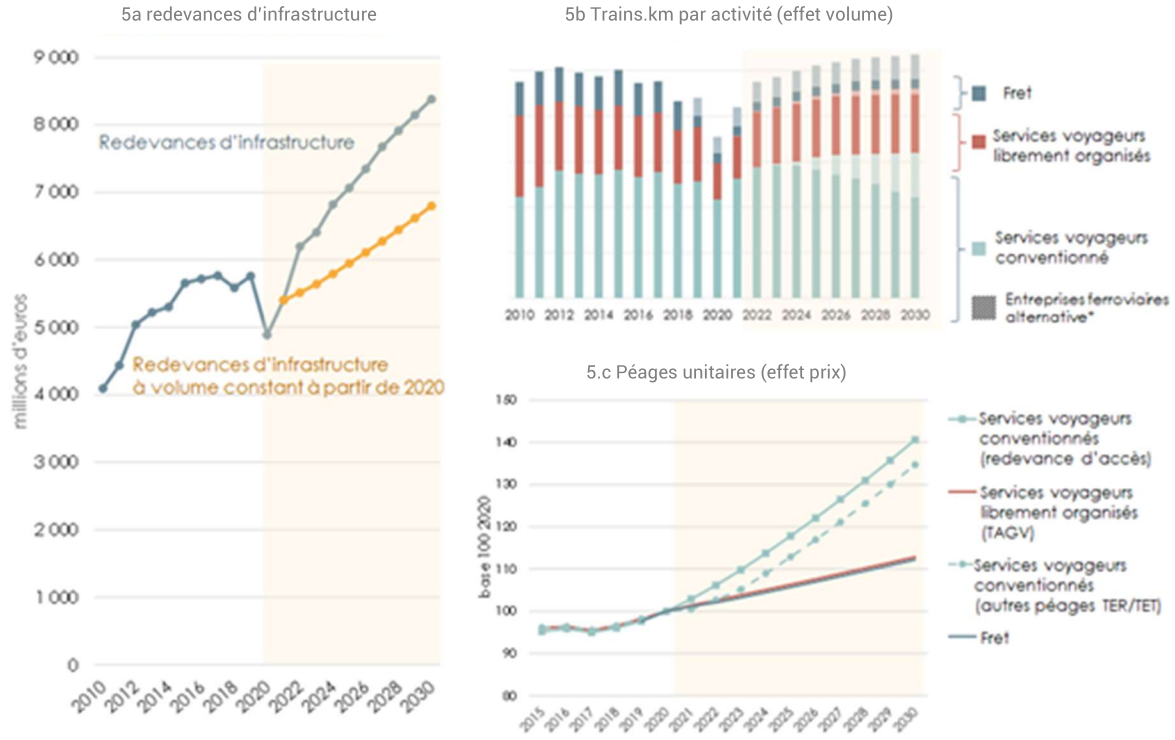
Bernard Roman

Annexe 1 – Matrice des recommandations formulées par l'Autorité en 2019 (décision n° 2019-039 du 20 juin 2019)



Annexe 2 – Hypothèses structurantes de la trajectoire de redevances d'infrastructure

Figure **5** – Trajectoire d'évolution du produit des redevances et hypothèses sous-jacentes



*Pour le fret, les entreprises ferroviaires alternatives comprennent également les candidats autorisés. Le détail n'est pas disponible selon cette définition pour le fret avant 2019.

Source : ART d'après SNCF Réseau

La Figure **5** détaille l'effet-prix et l'effet-volume à l'origine de la croissance du produit des redevances à compter de 2021. Les deux effets ont chacun une contribution équivalente à la hausse globale attendue.

Le projet de contrat prévoit une hausse des trafics mesurés en trains-kilomètres de près de 30 % entre 2021 et 2030, dans laquelle deux phases peuvent être distinguées : un rattrapage très rapide, dès 2022, des effets de la crise sanitaire (baisse de 20% du trafic entre 2020 et 2019) et des mouvements sociaux de 2018 et 2019, suivi d'une hausse régulière, portée par l'opérateur historique dans un premier temps (jusqu'en 2024), puis par les entreprises ferroviaires alternatives ensuite.

Cette croissance du trafic constitue une rupture par rapport à la période 2011-2017 durant laquelle le trafic a eu tendance à légèrement régresser, en moyenne de -0,7% par an. La Figure **5**.b illustre cette rupture de tendance qui constitue une hypothèse structurante des trajectoires financières du projet de contrat.

L'effet-prix est porté par des trajectoires prévisionnelles de péages dynamiques tout au long de la période (voir Figure **5**.c). Les trajectoires envisagées s'inscrivent dans la continuité du nouveau pacte ferroviaire avec des péages pour le fret et les services librement organisés indexés sur l'indice des prix à la consommation et des péages pour les services conventionnés qui augmentent de près de 40 % durant la période (avec une indexation annuelle de 3,6 % à compter de 2024).