

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

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

Saisie pour avis le 21 décembre 2016 par courrier conjoint de la directrice des infrastructures de transport du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, commissaire du gouvernement auprès de SNCF Réseau, et du président-directeur général de SNCF Réseau ;

Vu la directive 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° 97-444 du 5 mai 1997 modifié relatif aux missions et aux statuts de SNCF Réseau ;

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

Vu les autres pièces du dossier ;

Après avoir entendu M. François Poupard, directeur général des infrastructures, des transports et de la mer du ministère de l'écologie, de la mer et de l'énergie, et M. Patrick Jeantet, président-directeur général de SNCF Réseau, le 22 février 2017 ;

Après en avoir délibéré le 29 mars 2017,

ÉMET L'AVIS SUIVANT

Sommaire

1. CONTEXTE.....	3
2. UN DEFAUT DE CONSULTATION DES PARTIES PRENANTES DU SECTEUR.....	4
3. UNE REORIENTATION PERTINENTE DES PRIORITES DANS LA GESTION DU RESEAU	5
3.1. Une priorité bienvenue à l'amélioration de l'exploitation et à la maintenance du réseau	6
3.2. Sur l'absence d'une stratégie de développement du réseau.....	7
4. DES OBJECTIFS DE PERFORMANCE, DE QUALITE ET DE SECURITE DU RESEAU NON DEFINIS.....	8
5. DE FORTES INCERTITUDES SUR LA REALISATION DES OBJECTIFS DE REDUCTION DES COUTS DE GESTION DE L'INFRASTRUCTURE.....	10
5.1. Une cible de productivité cohérente avec les efforts nécessaires.....	10
5.2. Des doutes importants sur la crédibilité de la trajectoire de productivité.....	11
6. DES ORIENTATIONS TARIFAIRES EXCLUSIVEMENT DICTEES PAR DES CONSIDERATIONS BUDGETAIRES ET DECONNECTEES DES REALITES ECONOMIQUES.....	12
6.1. Les redevances applicables aux trains de voyageurs	14
6.2. Les redevances applicables aux trains de fret	16
7. UNE TRAJECTOIRE FINANCIERE IRRéalISTE.....	17
7.1. Des prévisions de ressources exagérément optimistes.....	18
7.1.1. Des recettes de péages surestimées	18
7.1.2. Une augmentation importante de l'effort budgétaire de l'Etat qui reste à confirmer.	19
7.2. Une capacité d'audit limitée du bouclage de la trajectoire financière.....	21
7.3. Une couverture du coût complet du réseau sérieusement compromise	21
7.4. La poursuite de la dérive de l'endettement.....	23
8. UN CONTRAT ASYMETRIQUE ET DEPOURVU DE MECANISMES INCITATIFS	25
8.1. Des engagements contractuels déséquilibrés et relatifs.....	25
8.2. Les limites d'une trajectoire financière « forfaitaire ».....	26
8.3. Des mécanismes incitatifs insuffisants	26

1 CONTEXTE

1. La réforme ferroviaire issue de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 a réorganisé le système ferroviaire autour d'un groupe public ferroviaire formé de trois établissements publics (EPIC) : la SNCF, EPIC de tête, SNCF Mobilités, opérateur de transport ferroviaire historique, et SNCF Réseau, gestionnaire du réseau constitué à partir de Réseau ferré de France, la direction des circulations ferroviaires et SNCF Infra de l'ex-SNCF.
2. Pour clarifier les objectifs de l'Etat et définir les moyens de les atteindre, la loi a prévu que soit établi un contrat entre l'Etat et chacun des EPIC, qui les engage sur les objectifs ainsi convenus. Cette nouvelle architecture repose ainsi sur trois contrats : deux contrats « opérationnels », conclus respectivement avec SNCF Réseau et SNCF Mobilités, et un « contrat-cadre » conclu avec l'EPIC de tête SNCF pour l'ensemble du groupe public ferroviaire, qui intègre ces deux contrats, en consolide les trajectoires financières et garantit la cohérence des objectifs et des moyens assignés au groupe public ferroviaire. Les trois contrats, d'une durée de dix ans, comportent une clause de rendez-vous tous les trois ans. Au sein de ce triptyque, le contrat entre l'Etat et SNCF Réseau (dit « contrat pluriannuel de performance ») revêt une importance déterminante.
3. Ce contrat a été pensé par le législateur, d'une part, comme un outil essentiel du pilotage du gestionnaire d'infrastructure, qui doit notamment fixer des objectifs de performance et décrire des mécanismes d'incitation à la réduction des coûts et des redevances, conformément aux exigences posées notamment à l'article 30 de la directive 2012/34/UE du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen. Il vise, d'autre part, en réponse à une préoccupation de plus en plus vive sur l'augmentation de la dette du système ferroviaire, à déterminer une trajectoire de redressement financier de SNCF Réseau.
4. L'article L. 2111-10 du code des transports prévoit que le projet de contrat est soumis à l'Autorité pour avis préalable et qu'il est ensuite transmis, accompagné de cet avis, au Parlement. Selon ces mêmes dispositions, l'avis de l'Autorité doit notamment porter :
 - sur le niveau et la soutenabilité de l'évolution de la tarification de l'infrastructure pour le marché de transport ferroviaire de l'infrastructure ferroviaire ;
 - sur l'adéquation du niveau des recettes prévisionnelles avec celui des dépenses projetées, au regard des objectifs de performance, de qualité et de sécurité du réseau ferré national, des orientations en matière d'exploitation, d'entretien et de renouvellement du réseau ferré national et des indicateurs d'état et de productivité correspondants, de la trajectoire financière de SNCF Réseau, tant en matière d'entretien et de renouvellement que de développement, de façon à atteindre l'objectif de couverture du coût complet par les ressources dans un délai de dix ans à compter de l'entrée en vigueur du premier contrat entre SNCF Réseau et l'Etat.
5. Le dispositif voulu par la loi portant réforme ferroviaire vise donc à ce que soient clairement mises en évidence les ambitions de l'Etat pour le système de transport ferroviaire, en particulier s'agissant de l'infrastructure, et à ce que la crédibilité des engagements pris pour les atteindre ne soit pas seulement démontrée dans le contrat mais aussi contrôlée par le régulateur. Le fait que le législateur ait ajouté aux dispositions prévues par la directive 2012/34/UE l'exigence d'un avis du régulateur avant la transmission du projet de contrat au Parlement traduit en effet la volonté que des objectifs atteignables et vérifiables soient fixés pour le secteur ferroviaire, dans une vision prospective qui ne soit pas pour autant normative ou irréaliste. Ce choix du législateur rend également compte d'une conception du pilotage du gestionnaire d'infrastructure dans laquelle le contrat de performance entre l'Etat et SNCF Réseau et l'action du régulateur participent du même objectif, celui d'inciter à une utilisation optimale du réseau.

6. L'Autorité a analysé le projet de contrat objet du présent avis à l'aune des objectifs qui lui ont été assignés par le législateur. Elle s'est donc attachée tout particulièrement à vérifier la cohérence et le réalisme des hypothèses prises en compte, afin d'apprécier la crédibilité des engagements contractuels et par conséquent la portée du projet de contrat.

2. UN DEFAUT DE CONSULTATION DES PARTIES PRENANTES DU SECTEUR

7. Si la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 a précisé le cadre d'établissement du contrat entre l'Etat et SNCF Réseau, le principe d'une contractualisation entre l'Etat et tout gestionnaire d'infrastructure est ancien : il trouve en effet son origine dans la directive 2001/14/CE du 26 février 2001¹, l'obligation et le contenu d'une telle contractualisation ayant été définitivement précisés par la directive 2012/34/UE du 21 novembre 2012². Le cadre réglementaire européen a ainsi conduit l'Etat à signer en 2008 un premier contrat de performance avec RFF couvrant initialement la période 2008-2012, puis prolongé jusqu'en 2014.
8. Cette mise en perspective conduit nécessairement à s'interroger sur le processus de préparation du projet de contrat de performance 2017-2026 puisque, d'une part, il ne s'agit pas du premier exercice de contractualisation entre l'Etat et son gestionnaire d'infrastructure et que, d'autre part, le temps de préparation disponible excède de fait largement les deux ans qui se sont écoulés entre l'adoption de la loi du 4 août 2014 et l'adoption du projet de contrat par les instances de gouvernance.
9. En premier lieu, le contrat de performance 2008-2014 n'a pas donné lieu à un bilan formel entre les deux parties. Interrogés sur ce point lors de l'instruction, le ministère chargé des transports et SNCF Réseau ont mis en avant que le projet de contrat de performance 2017-2026 « *tient compte des enseignements du contrat précédent (par exemple s'agissant de la nécessité de recentrer les investissements de renouvellement sur le réseau structurant) en y intégrant les conséquences de la réforme ferroviaire et notamment la création d'un gestionnaire d'infrastructure de plein exercice* ». L'absence d'un retour d'expérience détaillé, outre le fait qu'elle prive le secteur et, plus largement, les observateurs d'une information importante, est dommageable dans la mesure où elle participe de la faiblesse des outils de suivi et de pilotage du contrat. L'Autorité souligne, pour l'avenir, que le principe d'actualisation tous les trois ans prévu par l'article L. 2111-10 du code des transports supposera *de facto* une plus grande rigueur dans la gestion, par les co-contractants, de ces étapes de bilan et de renégociation. L'Autorité, à qui devront être soumis pour avis les projets d'actualisation du contrat, pour transmission au Parlement, y sera particulièrement attentive.
10. En deuxième lieu, les parties prenantes du secteur n'ont pas été suffisamment associées à l'élaboration du contrat de performance. Ainsi, tant l'établissement du rapport stratégique d'orientation introduit par la réforme ferroviaire que le projet de contrat lui-même ont donné lieu à une consultation purement formelle³ et de dernière minute⁴, quand les enjeux de ce contrat et les attentes des parties prenantes, notamment des autorités organisatrices de transport, appelaient une concertation étroite.

¹ Le paragraphe 2 de l'article 6 de la directive 2001/14/CE prévoyait ainsi que les mesures destinées à inciter le gestionnaire d'infrastructure à réduire les coûts de fourniture de l'infrastructure et le niveau des redevances d'accès devaient être mises en œuvre soit dans le cadre d'un contrat conclu, pour une durée minimale de trois ans, entre l'autorité compétente et le gestionnaire d'infrastructure, soit par l'établissement de mesures réglementaires appropriées.

² La directive 2012/34/UE prévoit notamment, en son article 30, que « *les Etats-membres veillent à ce qu'un contrat respectant les principes de base et paramètres énoncés à l'annexe V de la directive (« Principes de base et paramètres des contrats entre autorités compétentes et gestionnaires de l'infrastructure ») soit conclu, pour une durée minimale de cinq ans, entre l'autorité compétente et le gestionnaire de l'infrastructure* ».

³ SNCF Réseau a consulté les entreprises ferroviaires, les autorités organisatrices de transport, les autres candidats autorisés et les associations professionnelles concernées, ainsi que la FNAUT.

⁴ Ainsi, les parties prenantes n'ont été saisies du projet de contrat de performance que le 11 janvier 2017 et les réponses à la consultation étaient attendues jusqu'au 20 février 2017. Elles n'ont donc eu que 42 jours pour faire valoir leurs observations.

11. D'une part, l'article L. 2100-3 du code des transports prévoit que le gouvernement établit, l'année précédant la conclusion du contrat, un rapport stratégique d'orientation qu'il soumet à l'avis du Haut comité du système de transport ferroviaire et qu'il transmet ensuite aux commissions du Parlement compétentes en matière de transport. Réuni pour son installation le 14 septembre 2016, ce Haut comité a examiné le rapport stratégique d'orientation, qui identifie cinq grandes priorités⁵, sans pour autant détailler les conditions ou les moyens pour y répondre. Les parties représentées au sein du Haut comité ont certes été invitées à faire valoir leurs observations en vue d'être jointes au document transmis au Parlement. Mais un tel processus n'a pas permis une véritable concertation, ni la prise en compte par l'Etat des préoccupations exprimées par le secteur.
12. D'autre part, la procédure de consultation engagée par SNCF Réseau sur le projet de contrat n'est pas compatible avec les dispositions prévues par la directive 2012/34/UE susvisée, dont les articles 8 et 30 exigent un échange préalable et approfondi avec les parties intéressées pour l'établissement de la stratégie de développement de l'infrastructure ferroviaire, du plan d'entreprise du gestionnaire d'infrastructure et du contrat liant l'autorité compétente et le gestionnaire d'infrastructure. Or, un processus de consultation anticipé, ouvert et transparent est une condition indispensable à la réussite d'un tel processus de contractualisation⁶. Ainsi qu'en témoignent les contributions transmises par les acteurs sur le projet de contrat, l'absence d'échanges préalables et approfondis avec les parties intéressées conduit à priver les co-contractants d'informations précieuses de nature à les inciter à clarifier ou compléter certains objectifs contractuels, notamment s'agissant des performances attendues de la gestion du réseau.
13. En dernier lieu, il résulte des expériences de contractualisation similaires, tant en France dans d'autres secteurs régulés qu'à l'étranger, que la préparation de ce type de contrat suppose de mettre à profit un temps nécessaire pour documenter, de façon approfondie, les différentes dimensions techniques, économiques et financières de la gestion de l'infrastructure. Sur ce plan, l'Autorité regrette notamment que le processus suivi n'ait pas créé les conditions propices à la définition d'une ambition plus claire en matière de redynamisation du secteur ferroviaire et de développement des trafics, dans une vision multimodale, ou encore à la définition d'objectifs chiffrés de haut niveau, à l'instar des « *High Level Output Specifications* »⁷ fixés par l'Etat britannique à son gestionnaire d'infrastructure (Network Rail), qui permettent une meilleure appréhension de la stratégie visée par l'Etat.

3. UNE REORIENTATION PERTINENTE DES PRIORITES DANS LA GESTION DU RESEAU

14. L'article L. 2111-10 du code des transports prévoit que le contrat « *met en œuvre la politique de gestion du réseau ferroviaire et la stratégie de développement de l'infrastructure ferroviaire dont l'Etat définit les orientations* ». L'Autorité souligne en particulier trois domaines dans lesquels il revient à l'Etat de fixer des objectifs et de les mettre en œuvre en cohérence avec l'objectif de maîtrise de la trajectoire financière du gestionnaire d'infrastructure :
 - déterminer la performance attendue du réseau, et partant, la qualité des circulations ;
 - fixer des objectifs de disponibilité de l'infrastructure, eu égard aux besoins de mobilité des voyageurs et des marchandises ;

⁵ La priorité absolue donnée à la sécurité ferroviaire, le système ferroviaire au service d'un aménagement équilibré du territoire, l'amélioration de la qualité de service à tous les niveaux, la reconquête de la compétitivité avec un cadre social rénové de haut niveau et la maîtrise de l'endettement du système ferroviaire.

⁶ Par exemple, le processus du « *Periodic Review 2013* », qui peut être interprété comme l'équivalent britannique du contrat de performance, a donné lieu à 27 consultations des acteurs étalées sur une durée de trois ans. Voir la liste des consultations ici : <http://orr.gov.uk/rail/consultations/closed-consultations/pr13-consultations>.

⁷ Le document est accessible sur internet : <https://www.gov.uk/government/publications/high-level-output-specification-2012>.

- déterminer la consistance du réseau, c'est-à-dire se prononcer sur le périmètre des lignes du réseau à conserver et sur les investissements de développement à réaliser.
15. L'Autorité a étudié les dispositions du projet de contrat plus particulièrement au regard de ces enjeux, à court et moyen termes, sur l'accès au réseau pour les candidats et sur le bon fonctionnement du système de transport ferroviaire national⁸, ainsi que l'y invitent les articles L. 2131-1 et L. 2131-3 du code des transports.

3.1. Une priorité bienvenue à l'amélioration de l'exploitation et à la maintenance du réseau

16. L'article L. 2111-10 du code des transports prévoit que le contrat précise « *les orientations en matière d'exploitation, d'entretien et de renouvellement du réseau ferré national et les indicateurs d'état et de productivité correspondants* ». Cinq des six objectifs stratégiques du projet de contrat portent de fait sur l'exploitation et sur la maintenance du réseau.
17. Le projet de contrat intègre une orientation patrimoniale plus claire par rapport au précédent contrat de performance, en affirmant la priorité des financements à la maintenance du réseau existant et, en particulier, au renouvellement du réseau dit structurant⁹, ainsi qu'une approche de la gestion de cet actif, par axes géographiques et par nœuds.
18. Cette orientation est justifiée et cohérente avec les préconisations formulées dans les audits de l'Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne dits « Rivier » (2005) et « EPFL revisités » (2012) sur l'état du réseau, avec l'audit Ile-de-France (2015) et avec le grand plan de modernisation du réseau¹⁰. Elle traduit une prise de conscience de la nécessité de rattraper le retard trop longtemps observé sur la rénovation du réseau (voir l'Annexe A).
19. Toutefois, le contrat retient pour seul critère d'éligibilité des lignes au financement par SNCF Réseau des opérations de renouvellement leur appartenance au réseau structurant, ce qui ne permet pas de rendre compte de la destination de ces infrastructures¹¹, comme le soulignent plusieurs contributions reçues lors de la consultation. Ainsi, pour parfaire l'objectif d'une gestion du réseau différenciée selon les usages¹², l'Autorité préconise de retenir une segmentation davantage étayée par une analyse de la demande de transport et orientée vers les fonctions assurées par le réseau¹³.
20. S'agissant du volume d'opérations de maintenance, SNCF Réseau a fourni, en réponse aux questions de l'Autorité, des trajectoires de renouvellement par groupes UIC¹⁴ et des projections relatives à l'évolution de la consistance de la voie (voir l'Annexe A). Il prévoit ainsi le renouvellement d'un volume équivalent¹⁵ de 1 000 km par an entre 2017 et 2019 sur le réseau structurant, et d'environ 800 km par an entre 2020 et 2026. Selon les informations transmises, ce niveau d'investissement doit permettre la résorption du retard de renouvellement des lignes UIC 1 à 6 à l'horizon 2025¹⁶. Toutefois, SNCF Réseau indique que, pour les appareils de voie du

⁸ Les objectifs de performance, de qualité et de sécurité font l'objet du chapitre 4 du présent avis.

⁹ Il s'agit des lignes à grande vitesse, du réseau ferré en Ile-de-France et de l'ensemble des lignes classées dans les catégories UIC 1 à 6 (note de bas de page n°2, page 14 du projet de contrat).

¹⁰ Plan remis le 19 septembre 2013 au ministère de tutelle.

¹¹ A titre d'exemple, la limite entre les sections UIC 5 et 6 et les lignes les plus circulées des groupes UIC 7 à 9 n'est pas toujours pertinente. De même, certaines lignes (UIC 7/8) de tram-train sont moins circulées en Ile de France que dans l'Ouest Lyonnais.

¹² Cet objectif constitue le chapitre II du projet de contrat.

¹³ Un projet de segmentation pourrait par exemple distinguer le sous-réseau national interconnecté aux grands ports et aux frontières ou encore des sous-réseaux régionaux denses à haut niveau de service.

¹⁴ Les groupes UIC 1 à 4, 5 et 6, 7 à 9 AV et 7 à 9 SV représentent des classes de voies homogènes du point de vue de la maintenance, essentiellement déterminées par les trafics. Les distinctions AV et SV ont été introduites pour différencier les voies avec trafic voyageurs (AV) et les voies sans trafic voyageurs (SV)

¹⁵ L'unité étant la Grande Opération Programmée Equivalente, dit « GOPEQ », qui correspond à un renouvellement complet (rail, traverses, ballast) d'un km de voie.

¹⁶ Ainsi SNCF Réseau indique, pour les lignes UIC 1 à 4, l'atteinte d'un ICV moyen de 54 en 2025 et, pour les lignes UIC 5 et 6, l'atteinte d'une ICV moyen de 57. Pour mémoire, l'ICV est un indicateur composite d'état de la voie fondé sur l'âge de ses composants selon une pondération (rail, traverse, ballast) : un indice de 100 représente une voie neuve, un indice de 10

réseau structurant, l'effort de rattrapage de l'état du patrimoine devra se poursuivre au-delà du terme du contrat, jusqu'à l'horizon de l'année 2030. Afin d'éclairer le secteur sur ces objectifs d'amélioration de la qualité de l'infrastructure, l'Autorité recommande de compléter l'annexe 1 du projet de contrat, qui est actuellement limitée à une présentation rétrospective de l'état de l'infrastructure.

21. Par ailleurs, le projet de contrat fixe des principes généraux s'agissant des conditions de réalisation des travaux sur le réseau (voir l'Annexe B). Ces conditions ont en effet un impact majeur sur le coût des travaux. Ainsi, le rapport IGF-CGEDD¹⁷ avance que la réalisation des travaux de nuit plutôt que de jour entraîne un surcoût de l'ordre 15 à 20 %, alors que la fermeture temporaire de la voie ou l'allongement de la durée des plages travaux peuvent générer des gains substantiels¹⁸. L'objectif d'optimisation économique des conditions de réalisation des travaux poursuivi par SNCF Réseau dans le projet de contrat paraît donc pertinent. L'acceptation d'un tel objectif par les utilisateurs du réseau suppose le respect des principes de concertation et d'évaluation préalable des impacts sur les circulations que le projet de contrat propose.
22. Enfin, le projet de contrat ne comporte pas d'objectif précis en matière de consistance du réseau à la fin de la période de contractualisation (notamment la liste des lignes du réseau à conserver impérativement, les ouvertures de lignes attendues sur la période ou encore la consistance en installations de service). Alors même que les audits cités précédemment sur l'état du réseau invitaient fortement l'Etat et son gestionnaire d'infrastructure à opérer des choix stratégiques concernant le périmètre du réseau¹⁹, le projet de contrat reste allusif sur ce point, au-delà de la mise en responsabilité financière implicite des régions sur les lignes des groupes UIC 7 à 9 AV hors région Ile-de-France ou des acteurs locaux sur les lignes capillaires fret. Or, le financement du renouvellement du réseau non structurant n'étant pas assuré (voir partie 7), un positionnement assumé sur son dimensionnement est plus que nécessaire pour renforcer la crédibilité des engagements contractuels et afficher clairement les conséquences que pourraient avoir des objectifs non tenus. Cette clarification appelle l'organisation d'un débat approfondi sur le modèle de financement des réseaux locaux, en écho aux attentes exprimées par les parties prenantes sur le sujet dans le cadre de la consultation sur le projet de contrat.

3.2. Sur l'absence d'une stratégie de développement du réseau

23. L'article 8 de la directive 2012/34/UE prévoit la publication, au plus tard le 16 décembre 2014, après consultation des parties intéressées, d'une « *stratégie indicative de développement de l'infrastructure ferroviaire visant à répondre aux futurs besoins de mobilité en termes d'entretien, de renouvellement et de développement de l'infrastructure et reposant sur un financement durable du système ferroviaire* ».
24. L'Autorité note que le rapport stratégique d'orientation n'apporte que peu d'éléments sur la stratégie retenue par l'Etat : ainsi, en dehors de la priorité donnée à la maintenance du réseau existant, ce document mentionne, sans détails chiffrés, l'objectif d'une « *poursuite raisonnée des projets de développement* », en indiquant que « *le Gouvernement a repris l'approche sélective de la commission Mobilité 21, et retenu les projets ferroviaires identifiés comme pertinents pour un*

représente une voie arrivée à son échéance de renouvellement, et un indice de 55 correspond donc, en moyenne sur un patrimoine, à une situation équilibrée de vieillissement, en supposant une pyramide des âges relativement équilibrée.

¹⁷ Rapport IGF-CGEDD « *Dimensionnement des effectifs et productivité de SNCF Réseau* », juillet 2015. Celui-ci précise : « [s]urcoût évalué à partir d'analyses statistiques de SNCF Réseau, des audits antérieurement réalisés, d'exemples de chantiers ainsi que des conditions de prix figurant dans les appels d'offres de SNCF Réseau ».

¹⁸ Ces gains sont en moyenne de l'ordre de 30 % pour une fermeture de ligne (source SNCF Réseau) et peuvent représenter de 25 à 50 % en cas d'allongement significatif de la durée des plages travaux (source audit EPFL 2005).

¹⁹ L'audit EPFL de 2012 indiquait notamment : « *Il est par conséquent probable qu'il va falloir opérer certains choix stratégiques qui avaient été repoussés jusqu'ici, notamment concernant le périmètre du réseau et sa gouvernance institutionnelle* » et « *La réforme des processus de gestion de l'infrastructure en cours ou à venir doit permettre une planification conjointe de la capacité (horaire) et de l'infrastructure, afin que la question de l'utilité des composants d'infrastructure et, plus généralement, celle du dimensionnement du réseau puisse être posée à temps et de manière systématique.* ».

engagement d'ici 2030 » ou encore en faisant référence aux contrats de plan Etat-régions (CPER), à la ligne nouvelle ferroviaire Lyon-Turin ou au déploiement de l'ERTMS²⁰.

25. Aussi, alors que l'article L. 2111-10 du code des transports prévoit que le contrat « met en œuvre [...] la stratégie de développement de l'infrastructure ferroviaire », le projet de contrat ne présente qu'une vision financière consolidée des « investissements contractualisés », sans qu'aucun détail ne soit fourni sur les opérations d'investissement concernées ni sur ce qu'elles apporteront aux utilisateurs du réseau. L'Autorité souligne en particulier qu'elle n'a pu s'assurer de la cohérence des engagements financiers programmés par l'Etat et SNCF Réseau avec les dispositions résultant des schémas directeurs d'accessibilité. Elle signale également l'importance du jalon prévu par la section IV.3 du projet de contrat, s'agissant de la définition du plan de déploiement de l'ERTMS, qui emportera des conséquences importantes pour l'accès au réseau pour les opérateurs et les autorités organisatrices.
26. Afin d'offrir à SNCF Réseau une visibilité sur les moyens à mobiliser pour la conduite des projets de développement retenus par l'Etat, le contrat devrait clarifier les priorités de développement, dans le respect de la « règle d'or » votée par le Parlement.

4. DES OBJECTIFS DE PERFORMANCE, DE QUALITE ET DE SECURITE DU RESEAU NON DEFINIS

27. L'article L. 2111-10 du code des transports prévoit que le contrat précise « les objectifs de performance, de qualité et de sécurité du réseau ferré national ». Dans le projet proposé, chacun des six objectifs stratégiques est décliné en une série d'ambitions thématiques dont le suivi sur la durée de la période contractualisée est assuré par des indicateurs, pour la mesure quantitative de l'atteinte des objectifs, et des jalons industriels, pour la vérification qualitative de la transformation industrielle de l'entreprise. Au total, vingt indicateurs contractuels et seize jalons industriels ont été définis, dont dix indicateurs et quinze jalons concernant l'efficacité de gestion du réseau, et dix indicateurs et un jalon concernant la trajectoire financière de SNCF Réseau. Enfin, l'article 4 du projet de contrat prévoit la production chaque année de trois rapports thématiques²¹, qui contiendront notamment des indicateurs de suivi additionnels.
28. La baisse substantielle du nombre d'indicateurs contractuels, circonscrits à une dizaine hors indicateurs financiers, par rapport au contrat de performance signé entre l'Etat et Réseau Ferré de France en 2008²², apporte plus de transparence sur les performances attendues de SNCF Réseau, tout en facilitant le suivi effectif du contrat. Cette bonne pratique se retrouve dans les contrats équivalents des autres Etats européens²³. En outre, la distinction des indicateurs entre les indicateurs contractuels et les indicateurs de suivi procure l'avantage de pouvoir centrer les efforts de performance du gestionnaire d'infrastructure sur un nombre réduit d'objectifs tout en conservant la possibilité de contrôler l'ensemble des dimensions de performance.

²⁰ European Rail Traffic Management System, système européen de surveillance du trafic ferroviaire.

²¹ Ces rapports portent sur l'état du réseau et sa maintenance, sur l'offre commerciale, les circulations et la qualité de service et sur la modernisation et les innovations sur le réseau.

²² Le contrat de performance 2008-2014 comprenait 64 indicateurs de suivi, non hiérarchisés.

²³ En particulier, la convention de prestations 2013-2016 passée entre la Confédération helvétique et les CFF compte 20 indicateurs, et le contrat allemand LuFV (Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung) 2015-2019 passé entre l'Etat allemand et la DB Netz AG comporte 12 indicateurs.

29. En dépit des points positifs relevés ci-avant, il demeure des carences dans le choix et la définition des indicateurs de performance inscrits dans le projet de contrat. Or, ainsi que la théorie économique le souligne, « [I]ncomplétude des contrats, ou plus généralement tout motif permettant à l'un des deux acteurs de se comporter de façon opportuniste ex post (ce qui inclut, par exemple, la difficulté pour l'Etat de respecter ses engagements), met en danger l'incitation qu'ont les acteurs d'investir dans leur relation mutuelle. »²⁴
30. En premier lieu, trois indicateurs contractuels, pourtant cruciaux, ne sont pas définis dans le projet de contrat : il s'agit des indicateurs portant sur la productivité de l'entretien, sur la qualité de service des circulations fret et voyageurs ainsi que sur la qualité de l'infrastructure par axe. D'après le projet de contrat, ces indicateurs seraient construits entre fin 2017 et mi-2018. Le projet de contrat se trouve donc amputé d'objectifs sur des dimensions importantes de la performance du gestionnaire d'infrastructure²⁵, alors même qu'il existe un comité du système d'amélioration des performances qui devrait les définir.
31. En second lieu, l'Autorité constate l'absence d'indicateurs contractuels sur la maîtrise des processus capacitaires liés aux travaux. Or, en vue d'améliorer la qualité des sillons, notamment pour le fret, des progrès sont à attendre de la fiabilisation de ces processus, en conformité avec l'objectif de leur industrialisation décrit au chapitre III.2 du projet de contrat. A défaut d'une prise en compte spécifique de ces enjeux dans le contrat et en écho aux demandes émanant de la consultation sur le projet de contrat, l'Autorité fera des propositions dans le cadre de la révision du mécanisme d'incitations réciproques qu'elle a mis en place.
32. Ainsi, compte tenu de l'ensemble des observations formulées ci-avant, l'Autorité regrette que la mise au point des objectifs de performance n'ait pas donné lieu à un travail plus approfondi et concerté avec le secteur, alors que le temps de préparation du contrat par les parties, comme noté au point 8, a largement excédé les deux années écoulées depuis la loi du 4 août 2014. Sans préjudice de l'objectif qui pourrait être visé à moyen terme d'affiner certains indicateurs, l'Autorité formule en annexe au présent avis des propositions visant à fixer, pour les trois ans à venir, des objectifs quantifiables en matière de qualité de service des circulations fret et voyageurs ainsi que de qualité de l'infrastructure par axe²⁶ (voir l'Annexe C).
33. Enfin, l'Autorité relève que les jalons industriels sont de portée inégale et forment *in fine* un ensemble insuffisamment orienté vers l'action et la transformation industrielle de l'entreprise. En particulier, les jalons « *Effectuer, tous les deux ans, une enquête de satisfaction auprès des acteurs du fret ferroviaire* » et « *Mise à jour annuelle du tableau récapitulatif des investissements de SNCF Réseau [...]* », qui correspondent à une logique de gestion courante, paraissent peu opérants. A l'inverse, des jalons tels que le déploiement de la gestion de la maintenance assistée par ordinateur (GMAO) ou la mise en œuvre du nouveau système industriel de production des horaires (SIPH) sont effectivement essentiels, car ils sont porteurs d'importants gains de performance et ont pu connaître, par le passé, des décalages par rapport aux calendriers initialement indiqués. L'Autorité recommande ainsi de modifier et préciser les jalons du contrat, pour assurer une plus grande cohérence avec le plan de performance décidé par SNCF Réseau.

²⁴ Tirole, 2016, Economie du Bien Commun. L'auteur souligne également que « [I]une des difficultés liées à la gestion des infrastructures provient de ce que les contrats sont souvent incomplets, dans la mesure où ils ne spécifient pas clairement ce qui doit être décidé, ou à tout le moins la façon dont la prise de décision et les compensations doivent être organisées dans certaines occasions. Ils sont d'autant plus souvent incomplets que leur horizon est long (il est la plupart du temps beaucoup plus facile de prédire l'évolution technologique ou la demande à court terme qu'à long terme) et que l'incertitude est forte ».

²⁵ Les parties prenantes à la consultation sur le projet de contrat soulignent en particulier la nécessité d'introduire des objectifs de régularité des circulations.

²⁶ A titre d'exemple, l'Autorité propose de mesurer la qualité des circulations par le nombre de trains touchés et le cumul des minutes perdues pour cause GI, le temps moyen d'indisponibilité à 100 % suite à un incident bloquant toute circulation et la régularité à 5 minutes pour les trains de voyageurs et à 30 minutes pour les trains de fret. S'agissant de l'appréciation de la qualité de l'infrastructure par axe, l'Autorité suggère de retenir, au moins provisoirement, le nivellement longitudinal ainsi que le nombre d'événements origine infrastructure par 100 km, tous deux mesurés par grands groupes UIC ou par segment stratégique.

5. DE FORTES INCERTITUDES SUR LA REALISATION DES OBJECTIFS DE REDUCTION DES COÛTS DE GESTION DE L'INFRASTRUCTURE

34. L'objectif d'une plus grande maîtrise des dépenses de gestion du réseau ressort plus ou moins directement de cinq des six objectifs stratégiques mis en avant dans le projet de contrat. L'enjeu qu'il recouvre est essentiel, non seulement en vue d'enrayer la dérive de l'endettement de SNCF Réseau encore rappelée dans le rapport stratégique d'orientation, mais également et surtout pour assurer les conditions de la compétitivité du transport ferroviaire, en particulier au regard de la concurrence des autres modes.

5.1. Une cible de productivité cohérente avec les efforts nécessaires

35. Le projet de contrat affiche un objectif d'économies supérieur à 1,2 milliard d'euros (en euros courants) en base annuelle par rapport à 2016 au terme de la période. Les gains de productivité se répartiraient sur les dépenses d'exploitation à hauteur de 865 millions d'euros (70 %) et sur les dépenses d'investissement à hauteur de 376 millions d'euros (30 %). Ramenés en moyenne annuelle, les gains de productivité sur les charges d'exploitation représenteraient ainsi 1,4 % par an, c'est-à-dire légèrement moins que le niveau de 1,5 % sur lequel la SNCF, en tant que gestionnaire d'infrastructure délégué, s'était engagée vis-à-vis de RFF en 2012, dans l'hypothèse d'une unification à venir de la gestion de l'infrastructure.
36. L'Autorité signale l'absence de précision disponible sur la déclinaison de ces objectifs par nature ou par destination des dépenses. SNCF Réseau a ainsi indiqué, dans le cadre de l'instruction, que ces objectifs ont été construits par grandes activités (investissement, entretien ou circulation par exemple) et sur la base d'un plan de performance global. Ce parti pris conduit à ne pas disposer, notamment, d'une trajectoire détaillée des coûts de l'exploitation opérationnelle du réseau et, partant, des gains de productivité attendus de ce métier, alors même que cette mission représente près de 900 millions d'euros annuellement.
37. Faute de pouvoir juger des hypothèses sous-jacentes, l'Autorité s'est efforcée d'apprécier la pertinence de ces objectifs globaux à partir de la comparaison de l'efficacité de SNCF Réseau par rapport à ses pairs européens. Ces travaux recourent à une méthode économétrique de *benchmarking*, qui permet de comparer les coûts de maintenance de SNCF Réseau avec ceux d'un échantillon composé de 17 autres gestionnaires d'infrastructure européens sur une période récente. Directement inspirée des travaux conduits par le régulateur ferroviaire britannique, dans un contexte similaire, et recommandée dans le rapport IGF-CGEDD remis en juillet 2015, cette méthode conduit à estimer l'effort de productivité qui pourrait être exigé de SNCF Réseau s'il s'alignait sur les meilleures pratiques européennes.
38. Il ressort des résultats de l'étude, présentée en détail en Annexe D, que SNCF Réseau pourrait réduire ses dépenses d'entretien et de renouvellement dans une fourchette comprise entre 900 millions et 1,15 milliard d'euros, à réseau et circulations constants. Dès lors, les gains récurrents affichés dans le projet de contrat, qui portent sur une assiette de coûts supérieure puisqu'elle intègre les coûts d'exploitation en plus de la maintenance, répondent à un niveau d'ambition qui peut être *a priori* jugé réaliste. Les objectifs de productivité fixés doivent donc permettre à SNCF Réseau de combler son retard d'efficacité par rapport aux meilleures pratiques actuelles de l'échantillon européen considéré.
39. Cependant, pour atteindre ce dernier objectif, la cible de productivité définie doit trouver à s'appliquer à une trajectoire d'augmentation maîtrisée des coûts du gestionnaire d'infrastructure sur la période à venir. Or, le projet de contrat prévoit une hausse soutenue des coûts avant productivité – respectivement + 2,3 % et + 2,5 % par an en moyenne sur la période pour les dépenses d'exploitation et d'investissement – en comparaison de l'hypothèse d'inflation prise en compte (+ 1,8 % par an en moyenne). Ces trajectoires, qui sont sous-tendues par des formules

d'indexation, apparaissent donc insuffisamment ambitieuses et sont de nature à obérer les perspectives de voir SNCF Réseau s'aligner sur les meilleures pratiques européennes.

5.2. Des doutes importants sur la crédibilité de la trajectoire de productivité

40. La trajectoire de productivité ressortant du projet de contrat fait nettement apparaître deux périodes : une première période, de 2017 à 2020, vise l'objectif de 307 millions d'euros de gains de productivité en base annuelle pour l'année 2020, soit un effort de 77 millions d'euros par an en moyenne. La seconde période, comprise entre 2021 et 2026, affiche des gains de productivité de 155 millions d'euros par an en moyenne, en rupture marquée par rapport aux quatre premières années couvertes par le projet de contrat.
41. SNCF Réseau n'a pas été en mesure de préciser pleinement, en réponse aux questions de l'Autorité, le détail des actions projetées pour concrétiser les engagements de productivité prévus dans le projet de contrat. L'entreprise fait valoir l'élaboration en cours d'un plan de performance, qui s'organiserait autour de trois volets : la performance achats (réduction des coûts par l'optimisation des processus achats et mise en œuvre de partenariats industriels de moyen/long terme), la performance industrielle (à la fois dans la gestion des projets et la maintenance) et la performance des structures (plan d'économies sur le fonctionnement, les systèmes d'information et les frais généraux).
42. L'incertitude sur le contenu de ce plan de performance annoncé empêche l'Autorité de se prononcer sur le réalisme de la réalisation des gains de productivité prévus dans le projet de contrat. Toutefois, à défaut d'être précisément documentée, la cible retenue sur la première période apparaît cohérente avec les éléments de chiffrage des leviers de productivité évoqués par SNCF Réseau en cours d'instruction auprès de l'Autorité, de même qu'avec les analyses conduites dans le rapport IGF-CGEDD en juillet 2015.
43. L'accélération marquée des gains de productivité sur la deuxième période du projet de contrat est en revanche difficilement crédible en l'état des rares informations communiquées. SNCF Réseau explique que, sur un effort de productivité de 155 millions d'euros par an, 45 millions d'euros proviendraient d'économies réalisées sur le volume d'entretien, sans que cette affirmation ne soit étayée autrement que par les effets hypothétiquement attendus de la rénovation progressive du réseau. L'Autorité s'étonne d'ailleurs que ces effets aient pu faire l'objet d'un chiffrage aussi précis alors même que le premier jalon industriel du projet de contrat prévoit de « [c]onstruire en 2017 un indicateur mesurant l'effet de la régénération sur les dépenses d'entretien des actifs renouvelés correspondants ». Pour le reste, il n'est pas davantage possible de comprendre, au-delà des quelques leviers de long terme d'ores et déjà identifiés, ce qui expliquerait le fort accroissement du niveau annuel des gains de productivité à partir de 2020 (d'environ 77 à 110 millions d'euros par an).
44. Seul un plan de réingénierie de l'ensemble des procédures et de transformation des structures, dont la mise en œuvre nécessiterait un certain délai, pourrait justifier une amplification aussi importante des gains de productivité à partir de 2020. Or, à l'exception de mesures ponctuelles (programme de commande centralisée du réseau par exemple), rien dans les orientations évoquées ne témoigne en réalité d'une stratégie de rupture. Les améliorations s'inscrivent ainsi dans une forme de continuité, comme l'augmentation à la marge de la durée d'interruption des circulations pour travaux de nuit, ou sont mentionnées sans précision de leur échelle de mise en œuvre (notamment le recours accru à l'externalisation destiné à permettre une réallocation plus efficiente des ressources en interne).

45. L'Autorité invite dès lors les parties au contrat à conduire sans attendre une réflexion approfondie sur les leviers de productivité à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs affichés à partir de 2020 et à en traduire immédiatement les résultats dans le contrat, pour donner à SNCF Réseau une feuille de route plus exigeante, transparente et partagée avec l'Etat. Au regard de l'ampleur des efforts requis pour changer d'échelle dans le niveau de performance, cette définition préalable du programme d'action est une condition de succès, sans laquelle la première réactualisation du contrat prévue pour 2020 ne pourra que prendre acte d'une révision à la baisse de la trajectoire de productivité pour la suite.
46. Il est surprenant que ce chantier ne soit pas davantage engagé alors que la réforme ferroviaire a été votée depuis plus de deux ans et que la nécessité de gagner en productivité est un enjeu identifié de longue date dans le secteur ferroviaire. A titre de comparaison, la définition des objectifs de productivité du gestionnaire d'infrastructure britannique s'est appuyée, d'une part, sur une mesure économétrique de l'efficacité et, d'autre part, sur une étude d'ingénierie réalisée à la demande du régulateur par un cabinet de consultants²⁷. Aucun travail similaire n'a été mené en l'espèce pour l'élaboration du projet de contrat.
47. Outre les interrogations sur la crédibilité des objectifs fixés, l'Autorité souligne la difficulté majeure que représenterait le suivi concret de leur réalisation en l'absence d'une définition précise de la productivité dans le projet de contrat. Les réponses apportées à ce titre par SNCF Réseau renvoient à une notion particulièrement générale (« *la matérialisation de la performance de l'entreprise dans la réalisation de ses missions à moindre coût* »), qui ne s'avère en pratique d'aucune utilité pour évaluer le montant des économies tirées des gains de productivité. La mise en œuvre du plan de 500 millions d'euros d'économies inscrit dans le plan « Réseau 2020 » illustre ainsi tout le paradoxe d'une situation où les charges continuent, par ailleurs, à enregistrer une progression toujours dynamique. Par conséquent, les préoccupations déjà exprimées par l'Autorité lors de son examen des projets de budget de SNCF Réseau pour 2016 et 2017 sur la réalité des gains de productivité sont plus que jamais d'actualité.

6. DES ORIENTATIONS TARIFAIRES EXCLUSIVEMENT DICTÉES PAR DES CONSIDÉRATIONS BUDGÉTAIRES ET DÉCONNECTÉES DES RÉALITÉS ÉCONOMIQUES

48. L'Autorité a régulièrement insisté sur la nécessité de donner aux acteurs, autorités organisatrices de transport et entreprises ferroviaires, une visibilité de long terme sur les évolutions tarifaires, qui peut seule garantir le développement d'une activité exigeant des investissements importants de la part des utilisateurs du réseau, et particulièrement des nouveaux entrants. Un premier progrès a été fait en 2012 avec la définition, intégrée dans les DRR à compter de l'horaire de service 2014, d'une évolution des péages pluriannuelle fondée sur l'inflation ferroviaire plus ou moins 0,3 %²⁸. L'Autorité s'est notamment attachée à en assurer le respect, lorsque SNCF Réseau a envisagé d'y déroger pour l'horaire de service 2017 pour éviter une indexation négative de ses redevances (voir avis n° 2016-012, 2016-130 et 2016-213).
49. La loi prévoit que le contrat détermine « *les principes qui seront appliqués pour la détermination de la tarification annuelle de l'infrastructure, notamment l'encadrement des variations annuelles globales de cette tarification* ». En lieu et place, le projet de contrat fixe une trajectoire chiffrée d'évolution des redevances fret et voyageurs sur une période de 10 ans ayant vocation à être appliquée, pour tout ou partie, de manière « forfaitaire », c'est-à-dire indépendamment des évolutions réellement constatées des indicateurs macroéconomiques sous-jacents tels que l'indice des prix à la consommation.

²⁷ Etudes réalisées par le cabinet RailKonsult dont les rapports sont disponibles sur le site de l'ORR aux adresses suivantes : http://orr.gov.uk/data/assets/pdf_file/0017/4814/pr08-konsovw-290508.pdf et http://orr.gov.uk/data/assets/pdf_file/0005/4847/pr08-konsovw-201008.pdf

²⁸ L'indexation ferroviaire était calculée à partir de l'indice $I_p = 50\%TP01(a-2) + 50\%IPCH(a-2) + 0,4\%$ augmenté ou diminué chaque année d'un coefficient correctif pouvant aller jusqu'à 30 points de base.

50. En premier lieu, si l'existence d'une règle fixe de progression des redevances présente l'avantage de donner de la visibilité aux acteurs sur l'évolution de la tarification du réseau ferré national, une telle règle ne répond manifestement pas aux dispositions de l'article L. 2111-10 qui se bornent à faire référence à des principes de tarification et à un encadrement des évolutions annuelles.
51. En deuxième lieu, quand bien même le projet de contrat comporterait une telle trajectoire, la fixation annuelle des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national est soumise à l'avis conforme de l'Autorité qui, en application de l'article L. 2133-5 du code des transports, se prononce au regard d'une part, des principes et des règles de tarification applicables, d'autre part, de la soutenabilité de l'évolution de la tarification pour le marché du transport ferroviaire et, enfin, des dispositions du contrat conclu entre l'Etat et SNCF Réseau. On notera d'ailleurs qu'en cohérence avec ces dispositions, l'article L. 2111-10 du code des transports prévoit à dessein que l'avis de l'Autorité sur le projet de contrat porte sur « *le niveau et la soutenabilité de l'évolution de la tarification de l'infrastructure pour le marché de transport ferroviaire de l'infrastructure ferroviaire* ».
52. Ainsi, le contrat pluriannuel de performance ne saurait permettre aux parties de définir une évolution de la tarification qui conduise à déroger aux règles et principes issus tant du droit européen que du droit national²⁹ et, en particulier, à l'exigence d'une soutenabilité des péages pour le marché au-delà de la couverture du coût directement imputable. Conformément aux dispositions combinées des articles L. 2133-5 et L. 2111-25 du code des transports, il appartiendra donc à l'Autorité de s'en assurer dans le cadre de son pouvoir d'avis conforme et, au besoin, d'écarter l'application du contrat si le niveau des tarifs qui en résultait venait à excéder ce qui peut être raisonnablement supporté par le marché.
53. En troisième lieu, une telle trajectoire d'indexation des redevances n'est assurément pas adaptée au-delà d'une période de court terme de 2 à 3 ans, compte tenu de la difficulté de l'exercice de prévision sur un horizon aussi long que celui du contrat. A titre d'illustration, les prévisions d'indices des prix à la consommation pour l'année 2018 telles que publiées récemment par l'OCDE³⁰ et la Commission européenne³¹ (1,2 % et 1,3 % respectivement) s'écartent d'ores et déjà significativement de la valeur retenue dans le projet de contrat pour cette même année (1,7 %). De même, l'évolution de l'indice TPO1 s'avère très délicate à prévoir, au regard de la volatilité historiquement importante de cet indice, régulièrement relevée par l'Autorité dans ses avis portant sur la tarification de l'accès au réseau³².
54. D'un strict point de vue budgétaire, on peut comprendre que SNCF Réseau entende privilégier la définition de valeurs fixes : l'évolution négative des indices a récemment conduit à une baisse des redevances en 2017 (-0,9 %) et l'application de la formule jusqu'à présent en vigueur aboutirait à une baisse supplémentaire de 1 % pour 2018 (contre une augmentation de 1,1 % retenue dans le projet de contrat). Cette préoccupation exclusivement budgétaire ressort ainsi clairement des réponses apportées par SNCF Réseau lors de l'instruction : « *le taux d'évolution retenu est donc fixé pour trois ans et révisable à échéance triennale, afin de tenir compte d'un éventuel ajustement entre les recettes à date et la cible de coût complet à atteindre* ». Cependant, un tel raisonnement, qui revient à ignorer la soutenabilité des augmentations tarifaires, méconnaît les principes de tarification applicables à la fixation des redevances d'utilisation du réseau. Loin de constituer une variable de bouclage financière, les péages doivent en revanche être déterminés en fonction d'une analyse économique propre à chacun des segments de marché qui tienne compte en particulier de l'intensité de la concurrence intermodale et intègre un objectif de développement raisonné du trafic ferroviaire.

²⁹ Notamment les articles L. 2111-25 du code des transports et 30 à 35 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 modifié, issus de la transposition de la directive 2012/34/UE du 21 novembre 2012.

³⁰ Source : OCDE (2016), *OECD Economic Outlook*, Volume 2.

³¹ Source : Commission Européenne (2017), *European Economic Forecast*, Winter 2017.

³² Voir notamment les avis n° 2015-004 du 3 février 2015 et n° 2016-012 du 10 février 2016.

55. Par conséquent, du point de vue des utilisateurs du réseau, rien ne justifie que l'évolution des péages soit déconnectée du contexte économique général, *a fortiori* lorsque des prévisions, nécessairement sujettes à caution, portent sur une période aussi longue que celle du contrat. Une telle déconnexion risque en outre de nuire à l'objectif d'optimisation de l'usage du réseau ferré que doit poursuivre le gestionnaire d'infrastructure ainsi qu'à celui de développement du trafic ferroviaire que porte la politique des transports. Dès lors, les trajectoires d'évolution fixes des péages prévues dans le projet de contrat devraient être remplacées par des plafonds ou des fourchettes d'augmentations fondées sur des formules d'indexation reposant sur les évolutions réelles d'indicateurs macroéconomiques comme l'indice des prix à la consommation.
56. Enfin, l'Autorité tient à rappeler la fragilité des fondements sur lesquels sont amenées à reposer, en l'état, les prévisions du projet de contrat compte tenu de la refonte de la tarification en cours. Depuis le premier avis rendu en 2011 sur les redevances pour l'horaire de service 2012, l'Autorité a régulièrement rappelé les carences du système tarifaire de SNCF Réseau et suggéré en conséquence des modifications, notamment en vue de l'application des dispositions de la directive 2012/34/UE, dont le délai de transposition a expiré le 16 juin 2015. Dans son avis n° 2015-004 du 3 février 2015, l'Autorité a fait le constat que la plupart de ses observations n'avaient toujours pas été suivies d'effet dans la tarification proposée pour l'horaire de service 2016. Dans une démarche constructive, elle a toutefois consenti à SNCF Réseau un nouveau délai propre à lui permettre de réviser l'ensemble de sa tarification pour l'horaire de service 2018. Or, la tarification publiée le 9 décembre 2016 dans le DRR 2018 n'a pas été mise en conformité, contrairement aux engagements pris, et a fait en conséquence l'objet d'un avis défavorable de l'Autorité le 1^{er} février 2017³³. La trajectoire d'évolution tarifaire susceptible de figurer dans le contrat est donc hypothéquée par cette incertitude majeure dès la deuxième année. Sauf à ce que SNCF Réseau revoie rapidement sa tarification, les acteurs du secteur risquent de se retrouver privés de la visibilité recherchée, alors que se prépare, en outre, l'ouverture du marché à la concurrence.

6.1. Les redevances applicables aux trains de voyageurs

57. Le projet de contrat détaille une chronique d'évolution annuelle du barème des péages des activités voyageurs (voir Annexe E), qui augmente progressivement jusqu'à + 3,6 % par an en fin de période. En moyenne, l'augmentation des redevances atteint 2,8 % par an sur la période 2018-2026.

Evolution annuelle du barème des péages voyageurs sur la durée du projet de contrat

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Evolution annuelle du barème des péages voyageurs	-0,9%	1,1%	1,7%	2,4%	2,9%	3,2%	3,4%	3,6%	3,6%	3,6%

Source : projet de contrat Etat-SNCF Réseau

58. Il n'est pas précisé, dans le document, à quelles redevances s'appliqueraient ces évolutions. Comme indiqué dans l'avis n° 2017-006 du 1^{er} février 2017, il est nécessaire que l'indexation des redevances de circulation et de circulation électrique, fondées sur les coûts directs d'utilisation de l'infrastructure, reflète l'évolution de ces coûts, en intégrant un objectif de productivité. Dès lors, l'Autorité comprend que la chronique d'évolution annuelle du barème des péages voyageurs figurant dans le contrat a vocation à rendre compte de l'augmentation globale des redevances, y compris les majorations qui seraient justifiées au-delà de la couverture du coût directement imputable.

³³ Voir l'avis n° 2017-006 du 1^{er} février 2017.

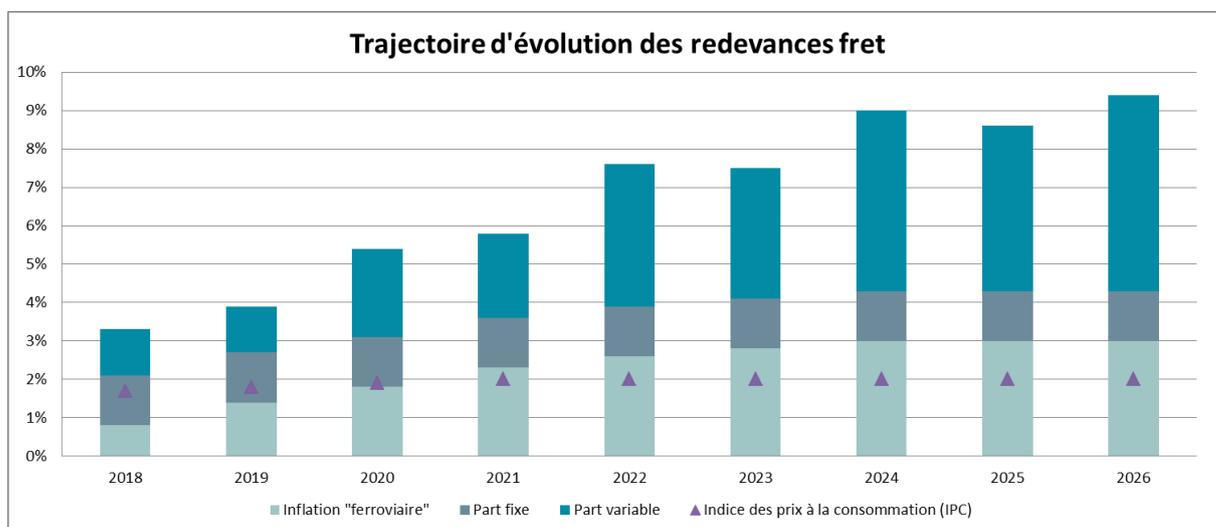
59. Les augmentations tarifaires retenues correspondent à la moyenne des prévisions d'indice des prix à la consommation (hors tabac) et du coût des travaux (TPO1), complétée par une majoration qui atteint 1 point à partir de 2019. L'indexation reprend la même formule que l'indexation validée le 9 février 2012 par le conseil d'administration de RFF pour la période 2014-2017 mais en la majorant de 0,3 point par an à partir de 2019, sans aucune justification.
60. A supposer que les prévisions soient justes, la trajectoire définie conduirait à ce que les péages augmentent à un rythme bien plus soutenu que l'évolution générale des prix (+ 1,6 point de pourcentage au-delà de l'inflation sur la dernière période du contrat). Une telle évolution est susceptible d'avoir de fortes répercussions sur la demande de services de transport, tant des clients finaux que des autorités organisatrices et, partant, sur les recettes de SNCF Réseau. Aucune information donnée lors de l'instruction n'a pourtant permis de justifier la soutenabilité de ces augmentations tarifaires, sans même revenir sur le bien-fondé du niveau initial des péages.
61. SNCF Réseau n'est nullement en mesure de justifier l'incidence sur les trafics des évolutions tarifaires envisagées, si ce n'est en mettant en avant la mise en cohérence des prévisions au niveau du groupe public ferroviaire. Or, SNCF Mobilités signale clairement, en réponse à la consultation publique organisée par SNCF Réseau sur le projet de contrat de performance, ses interrogations sur « *la courbe [des péages] particulièrement dynamique retenue à compter de 2021 (en 6 ans, + 22 % pour les activités voyageurs et + 26 % pour les activités fret hors effet qualité) qui paraît difficilement conciliable avec ce que permet le marché en terme d'évolution de prix, dans un contexte d'intensification de la concurrence. (...) A terme, la non soutenabilité par le marché du niveau des redevances aggraverait la diminution du volume de trafic réalisé* ». L'audition du représentant de l'Etat n'a pas permis d'apporter de clarifications sur les conséquences réellement anticipées de ces hausses tarifaires sur les trafics.
62. La mise en cohérence des hypothèses du projet de contrat de performance avec les projections de trafic de SNCF Mobilités ne saurait en outre suffire, alors que d'autres opérateurs exploitent d'ores et déjà des services de transport international de voyageurs (notamment en dehors du groupe SNCF) et que le quatrième paquet ferroviaire, récemment adopté, prévoit une ouverture du marché domestique sur la période couverte par le contrat. L'Autorité renvoie sur ce point aux insuffisances de la procédure de consultation des parties prenantes déjà pointées dans la partie 2, qui ont privé les cocontractants d'un éclairage extérieur utile pour juger de la pertinence de leur projet. En tout état de cause, une trajectoire de hausse tarifaire aussi dynamique présente un risque de dissuasion important à l'entrée de nouveaux opérateurs en « *open access* », dont il n'est pas démontré qu'il a été pris en compte dans les projections.
63. L'application de la chronique d'augmentation des redevances risque de conduire, en particulier à partir de 2021, à une décroissance des trafics nettement supérieure aux hypothèses retenues dans le projet de contrat. Il est essentiel que le gestionnaire d'infrastructure améliore sa connaissance du marché, par exemple en développant un modèle de concurrence intermodale, pour juger de la soutenabilité de sa politique tarifaire. Le régulateur, dans le cadre de son contrôle de la tarification, y veillera.
64. Les éléments qui précèdent ne font que renforcer la nécessité d'une révision complète de la méthodologie retenue dans le projet de contrat pour déterminer les évolutions annuelles des péages applicables au transport de voyageurs. Pour ce faire, à défaut d'analyse différenciée par segment de marché et compte tenu des fortes incertitudes sur l'évolution du contexte économique, l'Autorité recommande de retenir le principe d'un plafonnement des augmentations au niveau de l'évolution des prix à la consommation.

6.2. Les redevances applicables aux trains de fret

65. En vertu de la combinaison de l'article 30 du décret du 7 mars 2003 transposant le paragraphe 3 de l'article 31 de la directive 2012/34/UE et de l'article 7 du décret du 5 mai 1997, les entreprises de transport ferroviaire de marchandises sont tenues d'acquitter un péage qui couvre au moins le « *coût directement imputable à l'exploitation du service ferroviaire* ».
66. Comme rappelé dans l'avis n° 2017-006 du 1^{er} février 2017, le respect de cette exigence n'est pas incompatible par principe avec le maintien d'un dispositif de soutien public au transport ferroviaire de fret, soit indirectement, par le biais d'une compensation versée à SNCF Réseau à due concurrence du montant non facturé à l'opérateur, soit à travers une aide directe. Le dispositif de la « compensation fret », tel qu'il est encore mis en œuvre aujourd'hui, renvoie à une aide d'Etat parfaitement similaire.
67. Le projet de contrat prévoit une évolution des péages fret destinée à assurer la couverture en dix ans du coût directement imputable par les seules entreprises ferroviaires (voir Annexe F). La trajectoire de rattrapage tarifaire est toutefois en partie conditionnée à l'atteinte d'objectifs de performance par le gestionnaire d'infrastructure. Les trois quarts de l'écart actuellement constaté entre le niveau de péages et l'estimation du coût direct seraient liés à ces objectifs, l'Etat étant appelé à combler le manque à gagner pour SNCF Réseau s'ils n'étaient pas réalisés.
68. L'Autorité prend acte du désengagement financier de l'Etat envisagé dans le projet de contrat, tout en rappelant l'engagement encore récemment confirmé par le gouvernement, dans le rapport stratégique d'orientation, en faveur d'un tel dispositif spécifique d'aide au fret ferroviaire. Elle relève notamment la priorité donnée au financement des redevances d'accès (de l'ordre de + 561 millions d'euros HT sur la période du contrat), dont l'effort budgétaire est d'une toute autre ampleur que la simple reconduction de la « compensation fret » (72 millions d'euros HT à trafic constant). Or rien ne permet de préjuger, dans le cadre de la refonte de la tarification déjà évoquée, du devenir des redevances d'accès. Ces dernières s'apparentent à des subventions versées au gestionnaire d'infrastructure, sans lien avec la fourniture de services, et pourraient tout autant être réaffectées pour partie au fret. L'Autorité tient à formuler trois remarques sur les hypothèses relatives à la tarification de l'usage de l'infrastructure posées dans le projet de contrat.
69. Le coût directement imputable, qui est sous-jacent à la construction de la trajectoire de rattrapage tarifaire, est indexé sur l'inflation « ferroviaire ». Cela revient à faire l'hypothèse que SNCF Réseau ne réaliserait aucun gain de productivité par rapport à la dérive tendancielle des coûts de gestion de l'infrastructure ou, alternativement, qu'il ne les répercuterait pas sur les péages facturés aux entreprises ferroviaires. Or, la première hypothèse paraît difficilement cohérente avec les objectifs de gains de productivité³⁴ fixés au gestionnaire d'infrastructure sur la période du contrat. La seconde hypothèse reposerait sur l'article L. 2111-25 qui dispose que SNCF Réseau est autorisé à conserver le bénéfice des gains de productivité qu'il réalise tant que le coût complet n'est pas couvert. Toutefois, ces dispositions ne sauraient permettre au gestionnaire d'infrastructure de déroger aux principes de l'article 30 du décret du 7 mars 2003 transposant le paragraphe 3 de l'article 31 de la directive 2012/34/UE et de l'article 7 du décret du 5 mai 1997 en surestimant le niveau de la redevance reflétant le coût directement imputable. De fait, tout écart dans la tarification par rapport au coût direct réellement constaté (correspondant au cumul des gains de productivité réalisés) s'analyserait nécessairement comme une majoration tarifaire, dont la soutenabilité devrait alors être préalablement démontrée.
70. Par ailleurs, contrairement à l'affirmation faite dans le projet de contrat, les dispositions envisagées ne présentent pas la trajectoire annuelle des objectifs de performance du gestionnaire d'infrastructure. Le document ne renseigne ainsi que la valeur cible de l'indicateur associé pour l'année 2018 (61,5 %) et la valeur terminale en 2026 (80,8 %). En réponse à une mesure d'instruction de l'Autorité, SNCF Réseau a transmis une chronique des augmentations attendues, sur la base d'une trajectoire d'amélioration de la qualité de service très progressive, qui conduit à

³⁴ Voir la section VI.2 du projet de contrat.

une augmentation moyenne de 6,7 % par an sur la période (notamment de 5 % en 2020 à environ 9 % par an à partir de 2024). Le graphique suivant en donne une illustration³⁵ (voir détail dans l'Annexe F).



71. Enfin, au vu des réponses apportées à l'Autorité, il apparaît manifeste que les conséquences de ces évolutions tarifaires n'ont pas été véritablement appréciées. SNCF Réseau, qui souligne l'arbitrage de ses administrations de tutelle sur la trajectoire de suppression de la « compensation fret », se borne à estimer que « le lien entre les trois quarts de la hausse prévue et le niveau de la qualité de service doit pouvoir rendre le niveau des péages supportable pour les entreprises ferroviaires ». En l'absence d'une quelconque étude fournie par les parties au contrat, l'Autorité alerte sur le risque d'une grave sous-estimation de la diminution des trafics fret, doublement exposés à la fragilité de la situation des opérateurs et à l'intensité de la concurrence du transport routier.
72. Au vu de ces limites, l'Autorité appelle l'Etat à procéder à une estimation des conséquences de la suppression de son soutien financier au fret fondée sur une étude d'impact dûment conduite. Elle rappelle, en outre, qu'en tout état de cause, la trajectoire d'un éventuel rattrapage tarifaire des coûts par les redevances devra être assise sur une estimation du coût direct qui intègre les effets des gains de productivité réalisés par SNCF Réseau.

7. UNE TRAJECTOIRE FINANCIERE IRRÉALISTE

73. Afin de garantir que SNCF Réseau disposera des ressources nécessaires pour réaliser ses missions sans l'exposer aux difficultés jusqu'à présent constatées, où la contradiction entre les objectifs fixés et les moyens donnés le conduisent à assumer un endettement non maîtrisé, la loi a prévu que la trajectoire financière de l'entreprise arrêtée dans le contrat détermine :
- d'une part, l'évolution des dépenses de gestion d'infrastructure, comprenant les dépenses d'exploitation, d'entretien et de renouvellement, et des dépenses de développement, assises sur des objectifs de productivité explicités ;
 - d'autre part, en regard des dépenses ainsi identifiées, les ressources dont disposera SNCF Réseau, comprenant notamment les concours versés par l'Etat.

³⁵ L'illustration repose sur l'hypothèse d'une amélioration effective de la qualité de service de SNCF Réseau, conduisant à une part variable maximale.

74. L'établissement de prévisions financières sur un horizon de dix ans, comme le demande la loi, s'avère un exercice délicat, surtout dans un contexte d'évolutions à venir du secteur importantes. Le principe d'une réactualisation périodique se justifie donc pleinement. Il serait toutefois inapproprié de tirer de ces limites la conclusion que seules compteraient en définitive les trois premières années du contrat, au risque de manquer l'objectif de donner une visibilité de long terme au secteur, dont l'activité s'inscrit dans un cycle beaucoup plus long. Le choix d'hypothèses raisonnables et cohérentes entre elles est crucial pour donner l'éclairage de l'avenir le plus réaliste possible et assurer au mieux les conditions de la prise de décision.
75. A ce titre, il convient de souligner la forte sensibilité de la trajectoire financière à des hypothèses structurantes comme le niveau d'indexation des redevances, le rythme de progression des dépenses d'exploitation (ou, en d'autres termes, le niveau des gains de productivité), le montant des concours publics versés par l'Etat et le niveau des taux d'intérêts, compte tenu d'une dette qui atteint en fin de période plus de 60 milliards d'euros. L'Annexe G fournit à titre indicatif, sur la base des informations transmises par SNCF Réseau, l'analyse de sensibilité aux principales hypothèses décrites.

7.1. Des prévisions de ressources exagérément optimistes

76. Comme mentionné à l'article L. 2111-24 du code des transports, les ressources de SNCF Réseau se composent des redevances d'infrastructure, des autres produits liés aux biens dont il est propriétaire, des concours financiers de l'Etat, des dotations versées par la SNCF et des autres concours publics.

7.1.1. Des recettes de péages surestimées

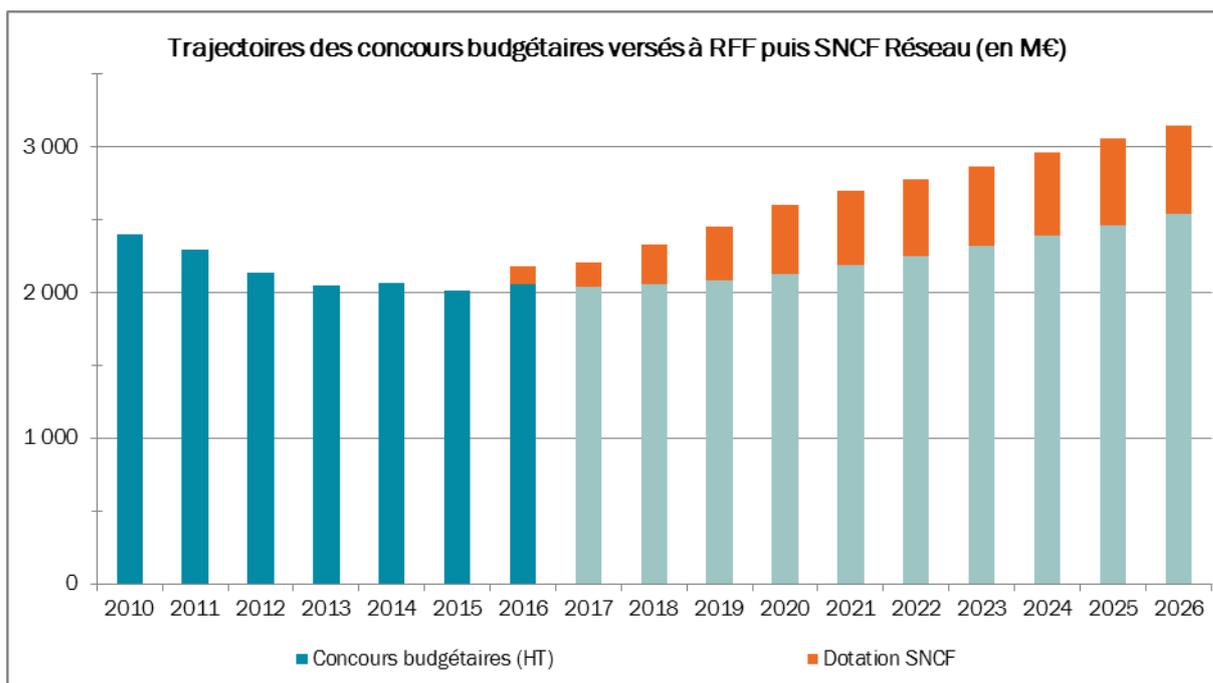
77. Les recettes de péages inscrites dans la trajectoire résultent de la combinaison de l'augmentation des tarifs des redevances voyageurs et fret, d'une part, et des hypothèses d'évolution des trafics, d'autre part. L'Annexe H détaille les hypothèses retenues.
78. D'après les hypothèses du projet de contrat, le produit des redevances (5,7 milliards d'euros prévus en 2017) progresserait de manière modérée jusqu'en 2020 (+ 5% en trois ans pour atteindre 6 milliards d'euros à cette date) pour connaître ensuite une accélération considérable (+ 27 % sur les 6 années suivantes pour aboutir à un montant de 7,6 milliards d'euros en 2026). Cette évolution est portée presque exclusivement par les activités voyageurs (+ 1,8 milliard d'euros entre 2017 et 2026 dont 0,5 milliard d'euros lié au financement des redevances d'accès des trains Intercités et TER par l'Etat).
79. Abstraction faite de l'effort de l'Etat, qui sera évoqué au point 83, l'ampleur de l'augmentation des recettes des péages voyageurs (+ 1,3 milliard d'euros entre 2017 et 2026) soulève une double réserve :
- comme indiqué dans la partie 6.1, les fragilités importantes signalées sur la soutenabilité des redevances, à la fois sur leur niveau initial et leur chronique d'évolution sur la période, rendent peu réaliste l'estimation de l'effet attendu des hausses de péages (+ 29 % sur la période, soit plus de 1 milliard d'euros). Le niveau particulièrement élevé des augmentations tarifaires prévues devrait conduire à une diminution des trafics beaucoup plus marquée que ce que prévoit le projet de contrat (moins de [0 - 200] millions d'euros de baisse de recettes sont pris en compte dans la trajectoire). SNCF Réseau justifie ses prévisions par le résultat des échanges au sein du groupe public ferroviaire, en lien avec la préparation des différents contrats avec l'Etat. Aucune étude de sensibilité de la demande au prix n'a cependant été présentée alors même que le projet de contrat s'appuie sur la quasi-absence d'impact de l'augmentation des péages sur la demande de services de transport, c'est-à-dire sur l'hypothèse que la demande de transport ferroviaire serait très fortement captive ;

- [0 - 500] millions d'euros sont attendus de la mise en service des projets d'investissements. Sans préjudice d'un examen plus approfondi, l'Autorité relève en particulier que l'augmentation des prévisions de recettes sur la ligne Paris-Bordeaux (+[0 - 100] millions d'euros en 2021) apparaissent optimistes, notamment au regard des éléments économiques portés à sa connaissance par SNCF Mobilités au moment où se négociait le nombre de dessertes sur la ligne.
80. Parallèlement, la trajectoire repose sur la prévision d'une augmentation de plus de 50 % des recettes de péages fret sur la période (environ 250 millions d'euros prévus en 2026), sous l'effet des hausses de tarifs destinées à assurer la couverture du coût directement imputable. Interrogé dans le cadre de l'instruction sur la quasi-absence d'incidence de ces hausses sur l'évolution des trafics (- 3,5 %), SNCF Réseau a admis que « *la définition tardive de la chronique de prix en lien avec le cycle de la Conférence fret n'a pas permis de prendre en compte ces éléments dans la définition des prévisions de trafics* ». Or, il ressort de l'ensemble des contributions adressées par les opérateurs en réponse à la consultation organisée entretemps par SNCF Réseau que ces augmentations (+79 % sur la période 2018-2026) se traduiraient par des ajustements importants de leur offre de transport. Par conséquent, ces prévisions de recettes ne sont aucunement fondées.
81. L'ensemble de l'analyse précédente permet de conclure que les prévisions de recettes de péages du projet de contrat ne sont pas réalistes, en particulier à partir de 2021. Il y a donc lieu de les revoir profondément pour fonder une trajectoire de redressement financier crédible, qui soit conforme aux objectifs assignés au contrat par le législateur.

7.1.2. Une augmentation importante de l'effort budgétaire de l'Etat qui reste à confirmer

82. Le soutien financier de l'Etat à SNCF Réseau peut être globalement apprécié à partir du financement des redevances d'accès des trains d'équilibre du territoire et TER (1,8 milliard d'euros HT en 2017), du versement de la « compensation fret » (72 millions d'euros HT en 2017) et de la dotation versée par l'EPIC de tête, qui matérialise le renoncement de l'Etat aux dividendes susceptibles d'être perçus de SNCF Mobilités et l'économie d'impôt réalisée à travers l'intégration fiscale du groupe public ferroviaire (170 millions d'euros en 2017). Indépendamment de sa contribution au financement de projets d'investissement particuliers, l'Etat consacre ainsi aujourd'hui environ 2 milliards d'euros par an à SNCF Réseau.
83. L'Autorité relève l'augmentation marquée de l'effort budgétaire envisagée par l'Etat dans le projet de contrat (+ 50 % sur la période pour atteindre de l'ordre de 3 milliards d'euros en 2026) mais tient à appeler l'attention sur deux principaux facteurs de risque.
84. D'une part, l'augmentation des concours publics attendue sur le financement des redevances d'accès est doublement tributaire de l'évolution du cadre de tarification³⁶ et, surtout, des contraintes du budget de l'Etat. Interrogés sur ce point, les services du ministère chargé des transports ont ainsi pris soin de rappeler que « *les contributions de l'Etat restent en tout état de cause soumises au principe d'annualité budgétaire et au vote du Parlement (comme rappelé par la directive 2012/34/UE)* ». Au vu de l'historique de l'évolution globale des concours budgétaires versés à SNCF Réseau, au mieux stable, tel qu'illustré dans le graphe ci-dessous (voir détails dans l'Annexe I), l'augmentation de 25 % prévue sur la période (+ 500 millions d'euros) serait tout à fait exceptionnelle.

³⁶ Comme indiqué dans l'avis n° 2017-006 du 1^{er} février 2017, les redevances d'accès relèvent des majorations tarifaires au sens de l'article 32 de la directive 2012/34/UE et le cadre réglementaire doit être révisé de manière à en clarifier les modalités de calcul.



85. D'autre part, la dotation de la SNCF s'avère très sensible aux résultats du groupe public ferroviaire et plus particulièrement de SNCF Mobilités. Les parties au contrat ont expliqué dans le cadre de l'instruction que la chronique prévisionnelle a été établie en concertation avec SNCF Mobilités mais aucun élément n'a été fourni pour vérifier la pertinence des hypothèses sous-jacentes à l'évolution du résultat de SNCF Mobilités. Le niveau de la dotation prévue en fin de période (environ 600 millions d'euros par an) marquerait, en tout état de cause, une rupture singulière avec l'évolution des dividendes versés jusqu'à présent par SNCF Mobilités³⁷, sans même évoquer l'impact que pourrait avoir l'ouverture prochaine à la concurrence du marché domestique, ni l'effet de la hausse des tarifs de péages.
86. SNCF Réseau a néanmoins tenu à relativiser les risques sur la dotation de la SNCF, en indiquant qu'à défaut de dividendes, une part plus importante du produit d'intégration fiscale serait mobilisée. Au vu des montants en jeu (4,6 milliards d'euros de dotation attendus sur la période à comparer à 1,3 milliard d'euros de produit d'intégration fiscale), la compensation d'un éventuel manque à gagner serait au mieux partielle.
87. L'Autorité souligne, en conclusion, la fragilité des prévisions sur l'effort financier de l'Etat et appelle à un engagement plus ferme de l'Etat dans le projet de contrat. Comme le prévoit la directive 2012/34/UE en son annexe V, les contrats entre autorités compétentes et gestionnaires d'infrastructure doivent comporter « *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 (...)* ». Dès lors, et conformément aux attentes du législateur s'agissant de ce contrat, il est attendu non pas seulement de SNCF Réseau mais également de l'Etat qu'ils indiquent les dispositions qu'ils comptent prendre dans le cas où SNCF Réseau ne pourrait tenir ses engagements, en particulier budgétaires. Il pourrait s'agir de préciser les règles d'arbitrage par exemple en matière de consistance du réseau ou d'investissements que le gestionnaire d'infrastructure devrait appliquer s'il était amené à revoir son effort financier. De la crédibilité et de la transparence des engagements de l'ensemble des parties au contrat dépend son efficacité. Des précisions sur les conséquences à attendre de manquements de l'Etat à ses obligations sont donc nécessaires.

³⁷ La SNCF a versé à l'Etat respectivement 209, 175 et 63 millions d'euros en 2013, 2014 et 2015. SNCF Mobilités a versé à la SNCF, EPIC de tête, un dividende de 126 millions d'euros en 2016 au titre du résultat de son exercice 2014.

7.2. Une capacité d'audit limitée du bouclage de la trajectoire financière

88. Pour les besoins de l'instruction, l'Autorité a demandé la communication du modèle utilisé pour la construction de la trajectoire financière, ainsi que le détail des projections par principaux postes et les hypothèses correspondantes.
89. En réponse, l'Autorité a reçu un fichier de calcul excel sur lequel sont reproduites les principales lignes du compte de résultat, sans détail et avec un bouclage restreint des formules de calcul. Compte tenu des enjeux, l'absence d'un outil de projection financière adapté ne manque pas de surprendre et fait peser des interrogations sur la consistance même de la trajectoire présentée.
90. Aucune décomposition n'a été donnée sur l'évolution des charges d'exploitation par grands postes. Il n'est pas précisé, en particulier, l'évolution des charges de personnel et des effectifs. SNCF Réseau explique ce parti pris par une volonté de responsabilisation : « *Ainsi pour tenir son engagement de trajectoire, l'entreprise s'appuiera sur le plan de performance qui pourrait utiliser des leviers à la fois sur les effectifs et sur les autres inducteurs de coûts et de productivité* ». Par conséquent, le suivi ne pourrait être assuré que globalement. Ce choix mérite d'être réexaminé car en empêchant d'identifier d'éventuels écarts à une maille plus fine, il limite la capacité à en corriger suffisamment tôt les effets.
91. Par ailleurs, les objectifs et mesures présentés dans les chapitres I à V du projet de contrat en restent à un niveau trop général pour pouvoir s'assurer précisément de leurs traductions dans les trajectoires financières (chapitre VI). Du moins, les éléments portés à la connaissance de l'Autorité, dans le cadre de l'instruction, ne sont pas assez détaillés en ce sens.
92. Enfin, l'Autorité n'a pu obtenir, ou pour partie seulement, de détails sur l'évolution de la base d'actifs de SNCF Réseau. Par conséquent, elle n'est pas en mesure de s'assurer de son articulation avec les charges d'amortissement ni de pouvoir pleinement vérifier la couverture du coût complet du réseau, comme il sera expliqué au paragraphe 102.
93. L'ensemble de ces limites affecte la capacité d'analyse et, dès lors, la portée de l'avis de l'Autorité, qui doit accompagner la transmission du projet de contrat au Parlement.

7.3. Une couverture du coût complet du réseau sérieusement compromise

94. L'article L. 2111-10 du code des transports prévoit que le contrat comprenne « *une chronique de taux de couverture par les ressources de SNCF Réseau du coût complet à atteindre annuellement* » et vise « *l'objectif de couverture du coût complet dans un délai de dix ans à compter de l'entrée en vigueur du premier contrat entre SNCF Réseau et l'Etat* ».
95. Le projet de contrat dont l'Autorité a été saisie définit le coût complet comme la somme des charges d'exploitation du réseau, des charges d'amortissement des immobilisations nettes des reprises des subventions d'investissement et, au titre de la rémunération des capitaux investis, du résultat financier. Ces sommes sont exprimées sur une base comptable. La trajectoire financière fait ressortir un taux de couverture du coût complet de l'ordre de 90 % sur les 7 premières années du projet de contrat avant d'atteindre, à partir de 2025, 100 % ou plus.
96. La prise en compte des valeurs comptables des différentes charges considérées pour la détermination du coût complet n'appelle pas de remarque et présente, en outre, l'avantage de permettre d'assurer un suivi dans le cadre de la publication annuelle des comptes de SNCF Réseau. En revanche, le choix de retenir, en guise de rémunération des capitaux investis, le seul résultat financier apparaît contestable.

97. Les parties au contrat justifient leur choix par le fait que « *le montant à prendre en compte [à ce titre] correspond à la rémunération minimale que les actifs de SNCF Réseau doivent permettre de dégager afin de satisfaire aux exigences des investisseurs. Compte tenu de la valeur réduite des fonds propres de SNCF Réseau, cette rémunération minimale peut être assimilée au service de la dette* » et SNCF Réseau ajoute que « *dans [son] cas, le statut d'EPIC « vaut » fonds propres ; et l'Etat ne demande pas de rémunération du bénéfice que procure ce statut* ».
98. D'une part, ce parti pris conduit à ignorer la part de rémunération qui devrait revenir, dans un modèle de financement classique, à l'apporteur des capitaux propres. Le statut spécifique de SNCF Réseau n'ôte rien à l'existence d'un actionnaire, l'Etat, qui, même exonéré des obligations de recapitalisation habituellement applicables à une entreprise, en reste néanmoins solidaire financièrement. C'est en ce sens qu'il faut interpréter le taux de financement anormalement bas de SNCF Réseau par rapport au déséquilibre de sa situation financière.
99. D'autre part, la contradiction du raisonnement est manifeste lorsque SNCF Réseau, sur la base d'une même référence à la rémunération des capitaux investis³⁸, applique pour la tarification des installations de service un coût moyen pondéré du capital de 5,2 %³⁹, qui excède à l'évidence le coût de sa dette. Interrogé lors de l'audition, SNCF Réseau a fait simplement valoir que les exercices étaient distincts et qu'il ne convenait pas de faire de lien.
100. Pour la rémunération des capitaux investis à retenir au titre de la définition du coût complet, l'Autorité recommande de prendre en compte le coût moyen pondéré du capital appliqué à la base de ses actifs (hors dépréciation et nets de subventions). C'est, au demeurant, le choix que retenait jusqu'à présent SNCF Réseau pour le calcul du coût complet (voir l'annexe 10.1.2 du DRR 2016⁴⁰ avant que celle-ci ne soit supprimée dans la version actuellement en vigueur du DRR 2017).
101. Sur la base du taux mentionné au paragraphe précédent et d'une estimation de l'ordre de 60 milliards d'euros d'actifs⁴¹, la rémunération des capitaux atteindrait plus de 3 milliards d'euros en 2026, soit le double du montant du résultat financier à cette date.
102. Au vu des choix faits par les parties au contrat, l'Autorité constate que la définition du coût complet qu'elles retiennent aboutit à une estimation minorée, susceptible de faciliter, dès lors, la réalisation de l'objectif de couverture prévu par la loi. A cet égard, elle souligne le décalage important entre le coût complet ressortant du DRR 2016 (8,8 milliards d'euros⁴²) et celui affiché, un an plus tard, dans le projet de contrat (7,2 milliards d'euros pour 2017). L'application de la recommandation de l'Autorité au point 100 conduirait, pour sa part, à une estimation médiane du coût complet d'environ 8 milliards d'euros en 2017. L'analyse de la chronique du taux de couverture par les ressources de SNCF Réseau du coût complet du réseau renvoie aux observations déjà faites sur le manque de crédibilité des prévisions de recettes de péages, la fragilité des hypothèses sur les concours financiers de l'Etat et l'absence d'assurance sur la maîtrise des dépenses de gestion de l'infrastructure, en particulier au-delà de 2020. L'Annexe G illustre, en ce sens, la sensibilité du taux de couverture du coût complet, dans la définition qu'en retient le projet de contrat.

³⁸ Le décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 relatif aux installations de service du réseau ferroviaire dispose que le « *bénéfice raisonnable* » correspond à un taux de rémunération du capital propre qui prend en compte le risque, y compris celui pesant sur les recettes, ou l'absence de risque, encouru par l'exploitant de l'installation de service et qui est conforme au taux moyen constaté dans le secteur pertinent concerné au cours des dernières années.

³⁹ CMPC retenu par SNCF Réseau dans le cadre la tarification des installations de services pour l'horaire de service 2017.

⁴⁰ « *La rémunération du capital est le résultat de l'application du coût moyen pondéré du capital de l'entreprise à la valeur résiduelle du RFN sur le périmètre des prestations minimales* »

⁴¹ Comme indiqué au point 92, l'Autorité n'a pu disposer de la trajectoire d'évolution de la base d'actifs de SNCF Réseau.

⁴² Le coût complet y est défini comme « *le coût économique de long terme de l'infrastructure correspondant au maintien du réseau principal dans sa consistance actuelle* »

103. L'Autorité conclut de l'analyse qu'en l'état, l'objectif de couverture du coût complet du réseau prévu par la loi ne peut être considéré comme atteint au terme du projet de contrat. Sur la base d'une définition corrigée du coût complet, elle invite donc les parties à réexaminer les leviers, en recettes et en dépenses, pour établir une trajectoire financière conforme à l'objectif fixé par le législateur.

7.4. La poursuite de la dérive de l'endettement

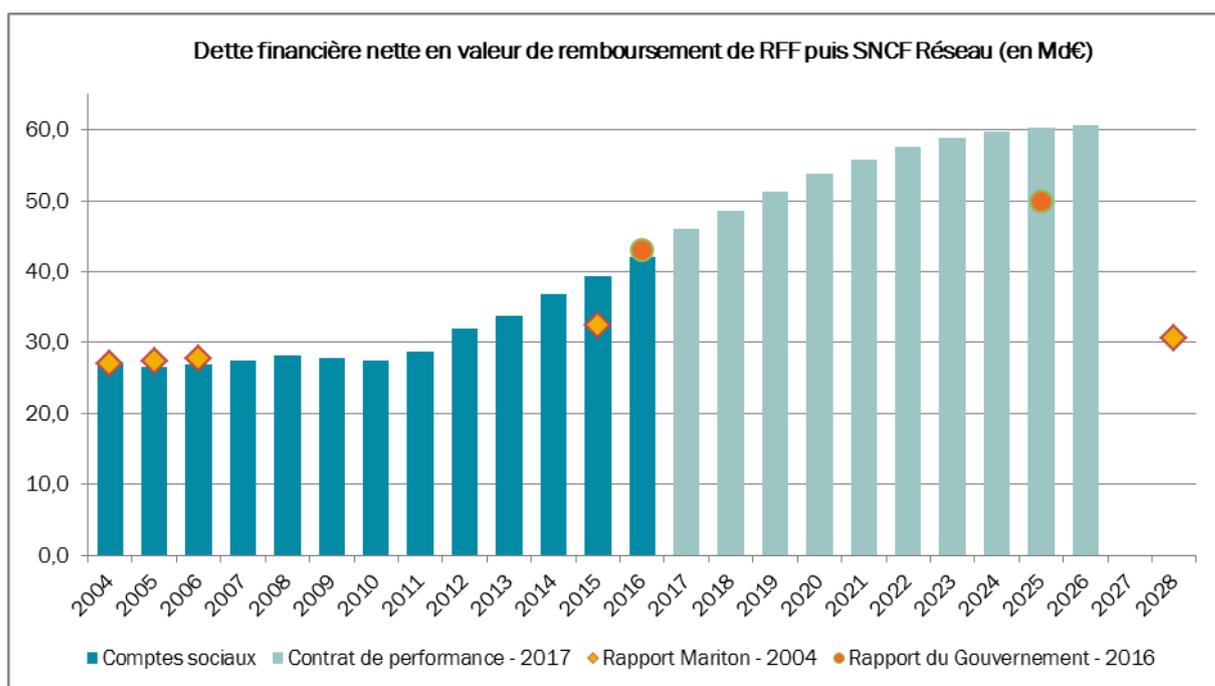
104. Depuis la création de Réseau ferré de France en 1997, la dette du gestionnaire d'infrastructure n'a cessé d'augmenter. Dans ce contexte, l'un des principaux objectifs affichés par la loi du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire visait à maîtriser l'endettement du système ferroviaire.
105. La trajectoire financière présentée dans le projet de contrat fait ressortir un niveau d'endettement de presque 63 milliards d'euros en 2026⁴³, en augmentation de presque 40 % par rapport à fin 2016. Même si l'on peut observer un ralentissement de la progression de la dette sur la période (+ 3 milliards d'euros sur la première année par rapport à 2016), la dette n'est toujours pas stabilisée en 2026 puisqu'elle continue d'augmenter de 400 millions d'euros sur l'année à cette date. Aucune inflexion de la courbe d'endettement n'est donc observée, même au bout des 10 ans du projet de contrat.
106. Au-delà de ce constat d'échec, il est à craindre que l'évolution de l'endettement de SNCF Réseau ne soit en réalité plus dynamique et, partant, le niveau de la dette en 2026 sous-estimé. Alors que le niveau des investissements demeure à un niveau élevé (autour de 2,1 milliards d'euros par an en fin de période), la forte progression de la capacité d'autofinancement, hypothétique, conjuguée à la montée en puissance de la dotation de la SNCF, aléatoire, explique en grande partie l'amélioration toute relative de la situation. L'Annexe G donne une illustration de la sensibilité à certaines hypothèses.
107. Sans revenir sur l'ensemble des incertitudes de la trajectoire des recettes et dépenses d'exploitation, deux facteurs de risque supplémentaires méritent plus particulièrement d'être signalés.
108. En premier lieu, si l'effort d'investissement de SNCF Réseau porte en priorité sur la remise à niveau et la modernisation du réseau (25,7 milliards d'euros sur la durée du contrat), le financement des projets de développement déjà initiés mobiliserait cependant une participation de SNCF Réseau à hauteur de 1,8 milliard d'euros sur la période⁴⁴. Au vu de précédents encore récents (projet EOLE par exemple), il n'est pas exclu que SNCF Réseau soit confronté à des difficultés de financement des cofinanceurs, y compris de l'Etat à travers l'Agence de financement des infrastructures de transport de France⁴⁵, et qu'il soit donc amené à faire l'avance de trésorerie plus ou moins durablement.
109. Les parties au contrat font, en outre, l'hypothèse que les prochains grands projets de développement (nouvelles lignes à grande vitesse par exemple) n'appelleraient pas de besoin de financement de la part de SNCF Réseau en application de la « règle d'or ». Or, le décret d'application qui doit en préciser les contours (voir l'avis n° 2016-219 du 30 novembre 2016) n'est toujours pas publié.

⁴³ En norme IFRS

⁴⁴ Principalement pour le compte des projets (EOLE et le développement des LGVs). Le contrat de performance retient dans ses trajectoires une participation moyenne de 10% sur les projets inscrits dans les contrats de plan Etat-Région, ce qui représente une participation pour SNCF Réseau de 1 070 M€ sur la période du contrat.

⁴⁵ Voir à ce sujet le récent rapport public annuel 2017 de la Cour des Comptes publié le 08/02/2017, au Chapitre II Énergie, développement durable et transports

110. En second lieu, les niveaux d'endettement inédits qui seraient atteints renforcent les préoccupations déjà exprimées par l'Autorité sur le risque de financement auquel serait de plus en plus exposé SNCF Réseau (voir l'avis n° 2016-222 du 14 décembre 2016).
111. En définitive, malgré l'affirmation d'une maîtrise de l'endettement, le projet de contrat ne satisfait pas l'objectif d'une stabilisation de la dette recherché par la réforme ferroviaire. L'absence de portée de l'objectif exposé dans le rapport stratégique d'orientation⁴⁶ qui est de « stabiliser la dette de SNCF Réseau à horizon 2025 » fait courir le risque d'une dérive de la situation financière comme le montre le graphique ci-dessous (voir Annexe J).



112. Sans préjudice de la révision de la trajectoire financière évoquée au point 103, la question du devenir de la dette ferroviaire peut légitimement être posée à nouveau au vu de l'ampleur de son augmentation et des risques auxquels elle expose SNCF Réseau pour le financement de son activité et, partant, pour l'ensemble du secteur ferroviaire. Le gouvernement n'a toutefois pas jugé nécessaire de remettre en cause, à ce stade, les conclusions de son rapport daté d'août dernier⁴⁷, même au vu de l'augmentation, inexplicquée, d'une douzaine de milliards d'euros de la dette prévue à l'horizon 2025⁴⁸.
113. Parallèlement au suivi du taux de couverture du coût complet du réseau, la loi prévoit la définition de la trajectoire du rapport entre la dette nette de SNCF Réseau et sa marge opérationnelle (MOP). L'Annexe K en donne une représentation graphique. L'analyse de son évolution prévue dans le projet de contrat appelle les mêmes remarques sur son manque de crédibilité, en particulier au-delà de 2020.

⁴⁶ « Avant la réforme ferroviaire de 2014, le financement du système ferroviaire reposait sur un endettement croissant et non maîtrisé dû notamment à l'inflation des coûts de production, à la nécessité de rattraper le retard accumulé dans la rénovation du réseau, aux dépenses dans les grands projets d'infrastructure ou encore aux frais financiers des emprunts correspondants. L'un des piliers de la réforme ferroviaire de 2014 est de mettre en place le cadre nécessaire au redressement financier du système ferroviaire, créant les conditions permettant un retour à l'équilibre, et donnant les moyens au groupe public ferroviaire d'assainir sa situation financière. » p. 10

⁴⁷ Rapport du gouvernement relatif à la trajectoire de la dette de SNCF Réseau et aux solutions qui pourraient être mises en œuvre afin de traiter l'évolution de la dette historique du système ferroviaire établi en application de l'article 11 de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire

⁴⁸ « Le niveau d'endettement financier net de SNCF Réseau devrait se stabiliser à un niveau de l'ordre de 50 Md€ en 2025. » p. 8

114. A supposer néanmoins que cette trajectoire soit respectée, le ratio dette nette sur MOP n'en demeure pas moins supérieur à 18 jusqu'en 2025. Or, le respect de ce seuil conditionne la possibilité pour SNCF Réseau de contribuer au financement d'investissements de développement, conformément à la « règle d'or » introduite par la réforme ferroviaire. De ce point de vue, le déséquilibre de la situation financière de SNCF Réseau le préserve opportunément du risque d'une dégradation supplémentaire, comme le passé l'a montré, sauf à ce que d'éventuelles dérogations soient à nouveau introduites⁴⁹.

8. UN CONTRAT ASYMETRIQUE ET DEPOURVU DE MECANISMES INCITATIFS

8.1. Des engagements contractuels déséquilibrés et relatifs

115. L'article 3 du projet de contrat détermine les engagements respectifs des parties.
116. Pour ce qui concerne l'Etat, le projet de contrat reprend, à ce titre, la rédaction même de l'article L. 2100-2 du code des transports : « *L'Etat veille à la cohérence et au bon fonctionnement du système de transport ferroviaire national et en fixe les priorités stratégiques* », son engagement se limitant donc à respecter ces dispositions législatives.
117. Interrogé sur la consistance concrète de cet engagement, le ministère chargé des transports renvoie aux dispositions de l'article de loi et précise que l'Etat exerce son rôle à plusieurs titres « *en tant que tutelle des trois EPIC du [groupe public ferroviaire] ; en déterminant et en faisant appliquer le cadre législatif et réglementaire du secteur ; en contribuant à une hauteur très importante à son financement, et notamment au financement de SNCF Réseau ; en étant partie aux contrats pluriannuels des EPIC, etc.* ».
118. La portée de l'engagement de l'Etat apparaît donc particulièrement peu précise au regard de l'importance et de la pluralité des enjeux de politique publique attachés au secteur ferroviaire. Les considérations d'aménagement du territoire, de développement durable, d'accès à la mobilité sont autant de thèmes que le contrat aurait dû aborder, donnant ainsi l'occasion à l'Etat de préciser sa vision prospective du rôle du transport ferroviaire et de prendre des engagements vis-à-vis de ses usagers. De surcroît, la seule considération explicitement évoquée, d'ordre budgétaire, donne lieu à un engagement de contribution au financement du gestionnaire d'infrastructure dont la portée est très relative compte tenu des réserves déjà rappelées au point 84 : « *Cela étant, les contributions de l'Etat restent en tout état de cause soumises au principe d'annualité budgétaire et au vote du Parlement (comme rappelé par la directive 2012/34, à l'article 30.2)*⁵⁰ ».
119. La liste des engagements de SNCF Réseau est, à l'inverse, beaucoup plus développée et renvoie aux objectifs et jalons prévus dans le projet de contrat, bien que présentant les limites déjà signalées. Or, un tel déséquilibre, que la position de tutelle de l'Etat ne saurait justifier dans le cadre du contrat tel qu'il a été pensé par le législateur, est vecteur d'incertitude et prive le contrat de crédibilité.

⁴⁹ La réalisation du projet de liaison ferroviaire express entre Paris et l'aéroport Roissy Charles-de-Gaulle a fait l'objet d'une exception récemment votée par le Parlement.

⁵⁰ « *Sans préjudice de leur compétence en matière de planification et de financement de l'infrastructure et du principe budgétaire d'annualité, le cas échéant, les États membres veillent à ce qu'un contrat respectant les principes de base et paramètres énoncés à l'annexe V soit conclu, pour une durée minimale de cinq ans, entre l'autorité compétente et le gestionnaire de l'infrastructure.* »

8.2. Les limites d'une trajectoire financière « forfaitaire »

120. Le projet de contrat souffre d'un manque de clarté quant à l'évolution prévisionnelle des recettes et des dépenses de gestion du réseau. En effet, il renseigne les trajectoires en valeur courante, sans expliciter les formules d'indexation sous-jacentes et notamment l'influence sur les trajectoires des hypothèses macro-économiques figurant dans l'annexe 2 du projet de contrat.
121. A la question de savoir si une logique forfaitaire ou une méthode d'indexation devait prévaloir, le représentant de l'Etat a précisé, lors de l'audition, que les parties au contrat ont préféré définir une trajectoire fixe pour dix ans, révisable au bout de trois ans, de manière à s'affranchir des problèmes de volatilité associés à l'utilisation d'indices d'indexation. Or, le recours à une évolution forfaitaire des recettes et des dépenses formalise un transfert de risques, positifs ou négatifs, relatifs à l'évolution des paramètres macroéconomiques vers le gestionnaire de l'infrastructure, bien qu'il ne puisse les maîtriser.
122. Cette situation emporte donc un risque de déconnexion entre la réalité des coûts supportés par SNCF Réseau et le niveau des coûts prévus dans le contrat. Elle est en outre de nature à compliquer, sinon obscurcir, la lecture de la performance économique réelle du gestionnaire puisque, en l'absence de formules d'indexation, l'Etat ne sera pas en capacité d'isoler les gains de productivité effectivement réalisés par le gestionnaire des facteurs qui lui sont exogènes.
123. L'Autorité recommande donc d'employer une logique forfaitaire uniquement pour les risques que SNCF Réseau est en mesure de maîtriser, tels que les objectifs de productivité. Une telle logique est alors porteuse d'incitations pour le gestionnaire de l'infrastructure puisque celui-ci peut garder le fruit de ses efforts si ces derniers sont supérieurs aux prévisions.
124. En somme, l'Autorité ne fait que rappeler les enseignements du rapport Littlechild⁵¹ et, en particulier, ses recommandations relatives à l'utilisation d'une formule d'évolution des prix de type « RPI-X »⁵². Les gains de productivité qui peuvent être exigés d'une entreprise dans le cadre d'un contrat de performance doivent être rendus indépendants de l'inflation et d'autres facteurs exogènes⁵³. En cohérence avec ces enseignements, l'Autorité invite les parties à redéfinir les trajectoires financières proposées en utilisant une ou des formules d'indexation qui ne fassent pas supporter au gestionnaire de l'infrastructure un risque relatif à l'évolution de facteurs exogènes.

8.3. Des mécanismes incitatifs insuffisants

125. L'article L. 2111-10 du code des transports dispose que le contrat entre l'Etat et SNCF Réseau doit déterminer « [l]es 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 ». Or, en l'état, le projet de contrat n'apporte aucune des précisions demandées par la loi sur les mesures correctives à mettre en œuvre pas plus que sur les conditions de renégociation en cas de circonstances exceptionnelles. Il ne précise pas davantage les conséquences d'un manquement de l'Etat à ses obligations.
126. Si l'article L. 2110-10 du code des transports ne fait état que des « mesures correctives que SNCF Réseau prend si une des parties manque à ses obligations contractuelles (...) », la directive 2012/34/UE, en son annexe V, dispose que tout contrat entre une autorité compétente et un gestionnaire d'infrastructure comporte « les mesures de réparation à prendre si l'une des

⁵¹ S. Littlechild (1983). *Regulation of British Telecommunications' profitability: report to the Secretary of State*. Department of Industry.

⁵² Le terme RPI fait référence au « Retail Price Index » qui correspond à l'IPC, et X qui correspond à l'objectif de productivité.

⁵³ A ce titre, l'Autorité rappelle que l'évolution du coût moyen par agent, que SNCF Réseau semble avoir utilisé dans la définition de la trajectoire des dépenses d'exploitation, ne peut être considérée comme un indice satisfaisant puisqu'il s'agit d'un facteur pour partie maîtrisable par le gestionnaire d'infrastructure.

parties manque à ses obligations (...)». Ce type de clause, classiquement présente dans des arrangements contractuels bilatéraux, est une condition pour que les deux parties au contrat soient incitées à en respecter les termes. L'absence d'une telle clause dans le projet de contrat de performance est donc à déplorer.

127. Dans leur réponse lors de l'instruction, les parties au contrat mettent en avant le caractère par nature difficilement prévisible des circonstances exceptionnelles et indiquent que l'actualisation triennale du contrat constituerait le cadre de référence pour identifier les mesures correctives en cas d'écart voire, en cas de circonstances exceptionnelles, pour renégocier plus globalement le contrat.
128. Si l'on peut concevoir qu'un contrat, qui plus est de long terme et sur un objet aussi complexe que le réseau ferré national, ne peut être exhaustif, dans le sens où celui-ci ne peut prévoir l'ensemble des événements susceptibles de se matérialiser, certaines éventualités peuvent être néanmoins aisément anticipées. L'Autorité en conclut qu'en l'état, les stipulations du projet de contrat ne répondent pas aux dispositions de l'article L. 2111-10 du code des transports. A cet égard, il convient de relever que de nombreux contrats similaires explicitent de telles circonstances, tant dans des contrats avec des gestionnaires d'infrastructure ferroviaire européens⁵⁴ que dans d'autres secteurs⁵⁵.
129. Plus fondamentalement, le projet de contrat ne comporte pas de disposition propre à responsabiliser efficacement le gestionnaire d'infrastructure sur l'atteinte des objectifs qui lui sont fixés. Certes, les parties soulignent la transparence du suivi qui sera assuré des objectifs et indicateurs du contrat, sous le contrôle de l'Etat, en ajoutant que la part variable du président de SNCF Réseau sera déterminée en cohérence. Pour autant, l'incitation à réaliser les objectifs apparaît particulièrement limitée.
130. Pour illustrer un cas extrême, la clause du projet de contrat qui conditionne trois quarts de la hausse annuelle des redevances fret à l'augmentation de la qualité des sillons de cette activité, de manière à couvrir le coût directement imputable, et qui pourrait donc s'apparenter à une mesure incitative, est vidée de sa portée puisqu'il est parallèlement prévu que « *SNCF Réseau bénéficiera d'une subvention complément de prix de l'Etat permettant de couvrir la différence entre le montant des péages et le coût marginal d'utilisation de l'infrastructure* ».
131. Or, dans son considérant 71, après avoir rappelé que l'infrastructure ferroviaire est un monopole naturel, la directive 2012/34/UE précise clairement qu'*« il est dès lors nécessaire d'inciter, par des mesures d'encouragement, les gestionnaires de l'infrastructure à réduire les coûts et à gérer leur infrastructure de manière efficace »*.
132. Si le statut d'EPIC de SNCF Réseau limite la puissance des mécanismes incitatifs envisageables, des dispositifs peuvent cependant être instaurés pour stimuler le gestionnaire d'infrastructure de manière à ce qu'il atteigne ses objectifs. Ainsi, la mise en place d'un cadre de suivi des performances, assorti de la publication régulière des résultats atteints, fournit des incitations, que l'on peut qualifier de « réputationnelles ». L'intéressement des dirigeants et des salariés à l'atteinte voire au dépassement des objectifs, par exemple via des systèmes de bonus, constitue un autre mécanisme d'incitation, que les représentants de l'Etat et de SNCF Réseau ont déclaré, en audition, vouloir introduire, sans toutefois apporter de détails. Il est également envisageable de mettre en place un système d'incitations par comparaison consistant à publier le classement des performances relatives des divisions régionales de l'entreprise.

⁵⁴ La Convention sur les prestations signée entre la Confédération suisse et les Chemins de fer fédéraux pour les années 2013 à 2016 stipule en son article 36 des conditions dans lesquelles la convention devrait être renégociée. Cet article mentionne notamment la situation où un écart serait à noter entre les montants financiers des concours publics inscrits à la convention et les budgets effectivement alloués par la Confédération ainsi que l'éventualité que certains critères explicités à l'article 3 de la convention subissent des « *changements considérables en dehors du domaine de responsabilité des deux parties* ».

⁵⁵ Le Contrat de Régulation Economique pour la période 2016-2020 (CRE3), signé entre l'Etat et Aéroports de Paris comporte, en sa partie V.2.1, une liste de « *circonstances particulières motivant une révision du contrat* ». Ainsi, il est prévu que le contrat soit renégocié en cas d'écarts importants et persistants entre les prévisions de trafic et le trafic effectif sur la période ou en cas dépenses d'investissements sur le périmètre régulé inférieures à 75 % du montant convenu par les parties.

133. L'absence, dans le projet de contrat, de mesures réellement incitatives ajoutée à la carence constatée sur la définition des mesures correctives et l'encadrement de la renégociation des termes du contrat affaiblit considérablement la portée des engagements pris par les parties. L'Autorité recommande par conséquent de revoir le document pour y intégrer les dispositions nécessaires, inspirées des pistes mentionnées au point précédent.
134. A ce titre, les mesures correctives en cas d'écart à la trajectoire financière doivent être plus clairement explicitées. Il y a, en effet, une forme de paradoxe dans la réponse des parties à évoquer comme levier de redressement possible « *des ajustements ciblés sur certains types de dépense ou [...] des efforts supplémentaires en termes de productivité* » pour corriger, par exemple, un défaut de maîtrise des dépenses. A supposer que cela soit possible, on peut s'interroger sur les raisons qui auraient conduit à ne pas intégrer directement cet effort dans la construction d'une trajectoire financière, qui ne parvient déjà pas à stabiliser l'endettement de SNCF Réseau.
135. Au vu de sa sensibilité à la situation financière de SNCF Réseau, dans un contexte où sa dette menace d'être requalifiée pour partie en dette publique, l'Etat devrait normalement être conduit à exercer avec beaucoup plus de vigilance que par le passé son rôle d'actionnaire dans la définition et le suivi des objectifs de l'entreprise. Le projet de contrat, notamment éclairé par les réponses du ministère des transports, en fait cependant douter. Dans le même esprit, l'Etat devrait anticiper les conséquences d'une éventuelle défaillance du gestionnaire d'infrastructure et prévoir en conséquence des mesures correctives.
- *
136. Outil essentiel du pilotage du gestionnaire d'infrastructure et de son redressement financier, le contrat de performance voulu par la loi de réforme ferroviaire doit contribuer à la redynamisation du transport ferroviaire à travers l'affirmation de priorités claires de l'Etat pour le réseau ferré national ainsi que l'engagement de l'entreprise sur des objectifs de performance, à court et à long termes, favorables au développement des trafics. Or, le projet de contrat soumis à l'avis de l'Autorité échoue, sur le fond comme sur la méthode, à remplir les objectifs du législateur.
137. S'il contribue, sur le plan de la visibilité industrielle, à donner à SNCF Réseau des orientations sur la gestion du réseau et, notamment, à confirmer la priorité au renouvellement du réseau structurant et à la modernisation des conditions d'exploitation, le projet de contrat repose, en revanche, sur des hypothèses économiques fragiles, qui sont peu crédibles en l'état. Ces hypothèses, qu'elles portent sur l'évolution des redevances, sur l'augmentation des concours de l'Etat ou encore sur la maîtrise des dépenses, conduisent à définir une trajectoire peu réaliste au-delà des trois premières années du contrat et déconnectée des réalités économiques du secteur. En conséquence, l'exigence législative d'une couverture à dix ans du coût complet du réseau par les ressources n'est pas satisfaite, tout comme l'objectif d'une stabilisation de la dette du gestionnaire d'infrastructure, recherché à travers la réforme ferroviaire.
138. La circonstance d'une révision tous les trois ans du contrat n'atténue aucunement la portée de cette analyse, dans la mesure où elle reporterait des choix déjà indispensables pour assurer une vision de long terme pour le secteur ferroviaire, et alors même que se profile l'ouverture à la concurrence des marchés nationaux de transport de voyageurs. Outre les lacunes résultant d'un système d'indicateurs mal définis, l'édifice contractuel envisagé souffre au total d'engagements peu définis et de l'absence de mécanismes d'incitation propres à responsabiliser les parties au contrat, qui rendent, dès lors, très incertaine l'amélioration de la performance de la gestion du réseau.
139. Au regard du décalage constaté avec les ambitions de la loi de réforme ferroviaire, l'Autorité appelle à une révision profonde du projet de contrat avant sa signature.

Le présent avis sera notifié à la directrice des infrastructures de transport du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer et au président-directeur général de SNCF Réseau. Il sera publié sur le site internet de l'Autorité.

L'Autorité a adopté le présent avis le 29 mars 2017.

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

Le Président

Bernard Roman