

**intervention du président de l'Arafer devant la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat**

**Avis sur le projet de contrat pluriannuel de performance entre l'Etat et SNCF Réseau pour la période 2017-2026**

19 avril 2017

---

Monsieur le Président,

Mesdames et Messieurs les Sénateurs,

Je vous remercie de bien vouloir m'entendre, à la suite de MM. François Poupard et Patrick Jeantet, pour vous donner l'éclairage du régulateur sur le projet de contrat entre l'Etat et SNCF Réseau.

Le collège de l'Autorité a rendu son avis le 29 mars dernier, après un important travail d'instruction dont je vais vous rendre compte, en m'attachant à souligner les aspects positifs – il y en a – et les voies de progrès – elles sont malheureusement bien plus nombreuses.

**1. L'ARAFER SALUE LA REORIENTATION DES PRIORITES D'INVESTISSEMENT AU PROFIT DE LA MAINTENANCE DU RESEAU.**

Le projet de contrat affirme la priorité des financements à la maintenance du réseau existant et, en particulier, au renouvellement du réseau dit « structurant ».

L'orientation est pleinement justifiée et cohérente avec les préconisations de tous les audits connus depuis 2005.

Nous relevons cependant que le projet de contrat reste très allusif sur le périmètre du réseau et qu'il rejette implicitement sur les régions ou sur les acteurs locaux la responsabilité du devenir des petites lignes.

Nous pensons qu'il serait préférable que l'Etat assume plus clairement son rôle de stratège, en prenant position sur le dimensionnement d'un réseau dont nous verrons plus tard que le financement n'est pas assuré en l'état.

Si la priorité à la rénovation du réseau n'appelle pas d'autre remarque significative, le projet de contrat ne vient malheureusement pas combler les manques du rapport stratégique d'orientation sur la déclinaison concrète des orientations relatives à la politique de développement du réseau. Pour rappel, ce document évoquait l'objectif d'une « poursuite raisonnée des projets de développement ».

Rien de plus précis n'est dit dans le projet de contrat de performance.

## 2. LE MANQUE DE CERTAINS INDICATEURS DE PERFORMANCE CONSTITUE UNE INQUIETUDE DANS LA CAPACITE DE SUIVI ET DE PILOTAGE DU CONTRAT.

En effet, trois indicateurs contractuels, pourtant cruciaux, ne sont pas définis : il s'agit des indicateurs portant sur la productivité de l'entretien, sur la qualité de service des circulations ainsi que sur la qualité de l'infrastructure.

En leur absence, le projet de contrat se trouve amputé d'objectifs sur des dimensions importantes de la performance du gestionnaire de réseau et vous conviendrez qu'il n'y aurait guère de sens à définir *a posteriori* des indicateurs et des objectifs...

Pour résumer, nous regrettons que la mise au point de ces objectifs n'ait pas donné lieu à un travail plus approfondi et concerté avec le secteur, alors même que l'Etat et SNCF Réseau ont disposé de plus de deux ans de préparation.

## 3. LA REALISATION DES OBJECTIFS DE REDUCTION DES COUTS EST UNE AUTRE INCERTITUDE.

Le projet de contrat affiche un objectif d'économies supérieur à 1,2 milliard d'euros par an en 2026. Nous en validons globalement l'ordre de grandeur, mais avec au trois réserves importantes, qui jettent le doute sur la valeur de cet objectif :

- Tout d'abord, l'objectif d'économies qui est visé par SNCF Réseau s'apprécie par rapport à une dérive structurelle des dépenses proche de + 2,5% par an, c'est-à-dire par rapport à une trajectoire d'augmentation des coûts largement supérieure à l'inflation, qui relativise fortement l'ambition de l'objectif ;
- Ensuite, et surtout, SNCF Réseau n'a pas été en mesure de préciser le détail des actions prévues pour concrétiser ses engagements de productivité. Tout au plus, l'entreprise fait valoir l'élaboration en cours d'un plan de performance. Là encore, on peut s'étonner que ce chantier n'ait pas davantage été anticipé;
- Enfin, la soudaine accélération des gains de productivité au-delà de 2020 est largement inexplicite et, par conséquent, difficilement crédible en l'état des rares informations communiquées.

Si la crédibilité de l'objectif d'économies pose question, il manque aussi une définition précise de la productivité, qui est pourtant nécessaire pour assurer son suivi.

J'en viens maintenant à un autre point important du projet du contrat :

## 4. LA DEFINITION DES ORIENTATIONS TARIFAIRES

Dans nos différents avis, nous avons régulièrement insisté sur la nécessité de donner aux acteurs, entreprises ferroviaires comme autorités organisatrices de transport, une visibilité de long terme sur les évolutions tarifaires. C'est une condition indispensable pour assurer le développement du transport ferroviaire.

### Tout d'abord, sur les péages voyageurs :

Le projet de contrat prévoit une chronique d'augmentation annuelle des péages, en moyenne de +2,8 % par an entre 2018 et 2026, et même jusqu'à + 3,6% par an en fin de période.

Dans notre avis, nous critiquons la vision exclusivement budgétaire qui a conduit à cette trajectoire. Du strict point de vue des utilisateurs du réseau, rien ne justifie que l'évolution des péages puisse être déconnectée du contexte économique général et qu'elle conduise à des augmentations nettement supérieures à l'inflation.

Aucune justification ne nous a été donnée sur la soutenabilité de ces augmentations tarifaires, hormis un vague compromis qui ressortirait de négociations internes au groupe public ferroviaire mais qui ne semble même plus assumé par SNCF Mobilités.

Or, les perspectives de l'ouverture du marché à la concurrence obligent à ce qu'on se préoccupe aussi de ce qui se passe en dehors du groupe car le niveau des péages peut constituer une barrière à l'entrée pour des opérateurs en « open access ».

Dans ce contexte, il nous a semblé utile de rappeler la portée de notre pouvoir d'avis conforme en matière de tarification. La loi que vous avez votée a chargé l'Autorité de veiller, dans le cadre de son pouvoir d'avis conforme, à la soutenabilité de l'évolution de la tarification. Nous y veillerons scrupuleusement.

### L'évolution des péages fret est un deuxième sujet lourd.

La directive européenne prévoit que le péage doit couvrir au moins le coût « direct » (c'est-à-dire le coût directement lié à la circulation du train). Or, c'est loin d'être le cas aujourd'hui pour le fret.

Rien n'interdit, cependant, un soutien financier au fret ferroviaire, comme l'Etat le fait jusqu'à présent par le biais d'une « compensation » qui couvre la différence entre le coût « direct » et le péage versé par l'entreprise ferroviaire.

Nous constatons que l'Etat confirme son désengagement financier, en supprimant progressivement la « compensation fret ». Il ne nous appartient pas de commenter en opportunité cette orientation budgétaire mais nous voulons attirer l'attention sur deux points :

- la contradiction entre le discours et les actes sur le fret : le rapport stratégique d'orientation établi par le gouvernement évoquait un engagement en faveur d'un dispositif d'aide au fret ferroviaire. Il n'en est rien dans le projet de contrat ;
- l'incertitude sur l'impact des augmentations des péages pour compenser ce désengagement financier de l'Etat : les opérateurs de fret seront amenés à supporter des hausses de redevances qui pourraient atteindre jusqu'à 6,7% par an en moyenne sur la période, sans que ni l'Etat ni SNCF Réseau n'aient mesuré les conséquences sur les trafics de fret.

Pour conclure sur ce point, nous appelons l'Etat à réexaminer sa décision, au regard des résultats d'une étude d'impact sérieusement conduite.

## **5. J'EN VIENS MAINTENANT A L'EXAMEN DE LA TRAJECTOIRE FINANCIERE, DONT TOUT MONTRE QU'ELLE N'EST TOUT SIMPLEMENT PAS REALISTE.**

### **Les prévisions de ressources sont tout d'abord exagérément optimistes.**

Faute d'estimation réaliste de l'impact des augmentations des redevances sur les trafics, les recettes de péages inscrites dans la trajectoire apparaissent clairement surestimées.

Par ailleurs, l'augmentation importante de l'effort budgétaire de l'Etat prévue dans le projet de contrat reste à confirmer. En faisant masse des concours budgétaires et de la dotation versée par l'EPIC de tête, on passerait de 2 milliards d'euros aujourd'hui à 3 milliards d'euros en 2026.

Nous tenons donc à signaler deux grandes fragilités :

- d'une part, l'engagement de l'Etat est incertain. Les services du ministère des transports ont 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* » ;
- d'autre part, la dotation de la SNCF s'avère très sensible aux résultats de SNCF Mobilités et il suffirait que les résultats de l'entreprise ne soient pas au rendez-vous pour que SNCF Réseau soit privé d'une recette qui doit atteindre plus de 600 millions d'euros en 2026...

### **Dans ces conditions, la couverture du coût complet du réseau, qui est une exigence de la loi, est sérieusement compromise.**

La loi de réforme ferroviaire prévoit une couverture des coûts du réseau, y compris la rémunération des capitaux investis, dans un délai de 10 ans. En affichage, l'objectif est rempli mais notre analyse tend à montrer le contraire.

D'une part, les aléas, à la baisse, sur les recettes et, à la hausse, sur les dépenses jouent doublement défavorablement sur le résultat.

D'autre part, nous constatons que l'Etat et SNCF Réseau retiennent une définition du coût « complet » qui traduit une estimation minorée de la rémunération des capitaux. Ce qui facilite donc la réalisation de l'objectif.

### **Sans surprise, l'endettement de SNCF Réseau continue donc de dériver.**

La trajectoire financière du projet de contrat fait ressortir un niveau d'endettement de presque 63 milliards d'euros en 2026, en augmentation de presque 40% par rapport à

aujourd'hui. Même si l'on peut observer un ralentissement de sa progression sur la période, la dette n'est toujours pas stabilisée en 2026 : elle continue d'augmenter de 400 millions d'euros par an à cette date.

Par conséquent, l'un des principaux objectifs affichés par la loi de réforme ferroviaire, à savoir la maîtrise de l'endettement du système ferroviaire, est en échec.

## 6. DERNIER POINT, LE DISPOSITIF DE PILOTAGE DU CONTRAT NOUS SEMBLE INSUFFISANT

Tout d'abord, les engagements contractuels sont déséquilibrés et pour bon nombre d'entre eux, très relatifs :

- l'engagement de l'Etat se bornerait à « *veiller à la cohérence et au bon fonctionnement du système de transport ferroviaire national* », sans que l'on sache en quoi cela consiste concrètement ;
- à l'inverse, la liste des engagements de SNCF Réseau est plus développée mais il manque, comme je l'ai déjà dit, une déclinaison précise de nombreux objectifs.

Plus fondamentalement, le projet de contrat ne comporte pas de disposition propre à responsabiliser efficacement SNCF Réseau sur l'atteinte des objectifs qui lui sont fixés.

L'absence de ces mesures incitatives affaiblit donc considérablement la portée du contrat.

\*

J'espère, pour conclure, que notre avis pourra utilement vous éclairer dans l'analyse du document qui vous est soumis.

Dans cet exercice, le régulateur s'en est tenu à son rôle, tout son rôle et rien que son rôle, conformément à la mission que vous nous avez confiée.

Pour résumer, il nous semble que le projet de contrat manque l'objectif essentiel de la loi de se doter d'un outil de pilotage du gestionnaire d'infrastructure, avec des objectifs de performance engageants, et d'une trajectoire de redressement financier qui clarifie les perspectives pour l'ensemble des acteurs du secteur.

Nous avons formulé, à chaque fois qu'il était possible, des recommandations et des propositions concrètes pour enrichir et améliorer le document.

Nous nous sommes en revanche abstenus de nous prononcer sur des décisions de politique publique, qui ne relèvent pas de notre compétence. Notamment, il ne nous appartient pas de définir en lieu et place de l'Etat et de SNCF Réseau une trajectoire financière alternative.

Il reste un travail important à mener pour aboutir à un contrat à la hauteur des espoirs que la loi a placés en lui et le projet actuel ne peut en aucun cas s'accommoder de

quelques rafistolages pour remplir l'objectif. C'est bien un tout cohérent qu'il s'agit de définir, à l'appui d'une vraie vision stratégique.

Aux parties de prendre leurs responsabilités. A défaut, nous risquons de perdre trois précieuses années jusqu'à la prochaine actualisation du contrat.

Je vous remercie pour votre attention.

*Seul le prononcé fait foi*