Cour des comptes

SNCF RÉSEAU

Des réformes à approfondir

Rapport public thématique

Sommaire

Délibéré 7

Introduction 9

Chapitre I Un modèle financier en échec 15

I - Un impératif devenu incontournable : financer le renouvellement du réseau ferroviaire 15

A - Une prise de conscience tardive 16
B - Un risque de relâchement des efforts 22

II - Des redevances qui ne peuvent seules dégager les marges suffisantes pour financer les investissements 26

A - Des redevances qui ne reflètent pas la réalité des coûts 26
B - Les limites de la hausse des redevances 30

III - Une fuite en avant par l'endettement 33

A - Des besoins d'investissements impossibles à autofinancer 33
B - La dérive inéluctable de la dette 36
C - Un bilan comptable dégradé 39

Chapitre II Une nécessaire modernisation des outils et méthodes de gestion du réseau 41

I - La nécessité d'industrialiser la mission accès au réseau 41

A - Une faible amélioration de la réponse aux entreprises ferroviaires 42
B - Un processus industriel à construire 44

II - La modernisation indispensable de la mission circulation 47

A - Un bilan très mitigé 48
B - Une modernisation trop lente 50

III - Une mission maintenance encore trop peu automatisée 53

A - Des investissements techniques efficaces 54
B - Une lente amélioration des méthodes de travail 55
C - Le recours encore limité au numérique et à l'automatisme 55
D - Un recours croissant à l'externalisation 56

Chapitre III Instaurer les conditions d'un équilibre économique durable 59

I - Obtenir de véritables gains de productivité 59

A - Des gains de productivité jusqu'à présent invérifiables 61
B - Des objectifs de gains de productivité peu ambitieux 65

II - Maîtriser les charges d'exploitation, particulièrement de personnels 67
A - Une marge opérationnelle en baisse constante 67
B - Des dépenses de personnels à la hausse..... 69
III - Mener à bien la réorganisation du gestionnaire d'infrastructure.....73

Conclusion générale 79

Recommandations.....81

Liste des abréviations 83

Réponses des administrations et des organismes concernés.....85

Les rapports publics de la Cour des comptes

- Élaboration et publication -

La Cour des comptes publie, chaque année, un rapport public annuel et des rapports publics thématiques.

Le présent rapport est un rapport public thématique.

Les rapports publics de la Cour s'appuient sur les contrôles et les enquêtes conduits par la Cour des comptes ou les chambres régionales des comptes et, pour certains, conjointement entre la Cour et les chambres régionales ou entre les chambres. En tant que de besoin, il est fait appel au concours d'experts extérieurs, et des consultations et des auditions sont organisées pour bénéficier d'éclairages larges et variés.

Au sein de la Cour, ces travaux et leurs suites, notamment la préparation des projets de texte destinés à un rapport public, sont réalisés par l'une des six chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour, ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, et donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La publication d'un rapport public est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses accompagnent toujours le texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication.

Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles. Il en va de même pour les projets de rapports publics.

Le contenu des projets de rapport public est défini, et leur élaboration est suivie, par le comité du rapport public et des programmes, constitué du Premier président, du Procureur général et des présidents de chambre de la Cour, dont l'un exerce la fonction de rapporteur général.

Enfin, les projets de rapport public sont soumis, pour adoption, à la chambre du conseil où siègent en formation plénière ou ordinaire, sous la présidence du Premier président et en présence du Procureur général, les présidents de chambre de la Cour, les conseillers maîtres et les conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ne prennent pas part aux délibérations des formations collégiales, quelles qu'elles soient, les magistrats tenus de s'abstenir en raison des fonctions qu'ils exercent ou ont exercées, ou pour tout autre motif déontologique.

*

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Ils sont diffusés par ***La Documentation Française***.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil en formation ordinaire, a adopté le présent rapport intitulé *SNCF Réseau, des réformes à approfondir*.

Le rapport a été arrêté au vu du projet communiqué au préalable aux administrations et organismes concernés et des réponses adressées en retour à la Cour.

Les réponses sont publiées à la suite du rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leur auteur.

Ont participé au délibéré : M. Migaud, Premier président, M. Briet, Mme Moati, M. Morin, Mme De Kersauson, MM. Andréani, Terrien présidents de chambre, M. Durrleman, Mme Ratte, M. Duchadeuil, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Cazala, Barbé, Lefebvre, Charpy, Mme Trupin, M. De Gaulle, Mme Saliou Monique, MM. Uguen, Guédon, Mousson, Viola, Clément, Delaporte, Miller, Mme Bouzanne des Mazery, MM. Basset, Fulachier, Soubeyran, Mme Faugère, M. Allain, Mmes Fontaine, Gravière-Troadec, M. Fialon, Mme Toraille, M. Bouvard, Mme Lemmet- Sévérino, conseillers maîtres, M. Corbin de Mangoux, conseiller maître en service extraordinaire.

Ont été entendus :

- en sa présentation, Mme De Kersauson, présidente de la chambre chargée des travaux sur lesquels le rapport est fondé et de la préparation du projet de rapport ;
- en son rapport, M. Maistre, rapporteur général, rapporteur du projet devant la chambre du conseil, assisté de M. Lejeune, conseiller maître, rapporteur devant la chambre chargée de le préparer et de M. Le Mer, conseiller maître, contre-rapporteur devant cette même chambre ;
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, M. Johanet, Procureur général.

M. Lefort, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 27 novembre 2018.

Le projet de rapport soumis à la chambre du conseil a été préparé, puis délibéré le 28 juin 2018, par la deuxième chambre, présidée par Mme de Kersauson, présidente de chambre, et composée de MM. Guéroult et Le Mer, conseillers maîtres, M. Paul, président de chambre maintenu en activité, ainsi que, en tant que rapporteur, M. Lejeune, conseiller maître, M. Robert, vérificateur, et, en tant que contre rapporteur, M. Le Mer, président de section, conseiller maître.

Le projet de rapport a été examiné et approuvé, le 18 septembre 2018, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Migaud, Premier président, M. Briet, Mme Moati, M. Morin, Mme de Kersauson, M. Maistre, rapporteur général du comité, MM. Andréani, Terrien, présidents de chambre, et M. Johanet, Procureur général, entendu en ses avis.

Introduction

Le présent rapport résulte de l'examen des comptes et de la gestion de SNCF Réseau, gestionnaire unifié des infrastructures ferroviaires, de sa création, en 2014, à la période la plus récente, marquée par la réforme de l'été 2018. À l'issue de ce contrôle, la Cour tire des enseignements permettant d'apprécier les mesures prises et annoncées en 2018.

La directive européenne 91/440/CEE du 29 juillet 1991 relative au développement des chemins de fer communautaires demandait aux États membres de l'Union européenne de séparer la gestion de l'infrastructure ferroviaire de celle de l'exploitation des services de transport (confiée à des entreprises ferroviaires). Cette séparation devait permettre un accès équitable des entreprises ferroviaires aux réseaux ferrés nationaux, une séparation comptable entre le gestionnaire d'infrastructure et les entreprises ferroviaires, une plus grande transparence dans l'utilisation des fonds publics et une réduction de l'endettement.

La loi du 13 février 1997[1] constitua en France l'acte majeur de la transposition de la directive européenne, en créant un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), Réseau Ferré de France (RFF). RFF reçut alors en pleine propriété les voies et infrastructures (à l'exception notable des gares et des centres de maintenance) et prit en charge en contrepartie la fraction de la dette (alors 20,46 Md€) ayant servi à financer ces actifs.

Mais très vite, le constat fut fait des limites de cette architecture.

RFF ne disposait pas d'une véritable autonomie pour réaliser ses missions et se trouvait dans une position de dépendance vis-à-vis de la branche infrastructure de la SNCF (SNCF Infra) à qui elle devait déléguer la réalisation du fonctionnement et de l'entretien des installations techniques par le biais de conventions. Celles-ci prévoient une rémunération de SNCF Infra, forfaitaire et régulièrement revalorisée, interdisant de fait à RFF de maîtriser les travaux et les gains de productivité. Il en était de même pour la sécurité et la gestion des trafics et

[1] Loi n° 97-135 du 13 février 1997 portant création de l'établissement public « Réseau ferré de France » en vue du renouveau du transport ferroviaire.

des circulations, c'est-à-dire de l'exploitation du réseau, mission assurée, par délégation, par la direction de la circulation ferroviaire (DCF), autre service de la SNCF, bien que devenu plus autonome avec la loi du 8 décembre 2009[2].

Des progrès permirent un début d'amélioration de la relation vers la fin des années 2000 mais le modèle mis en place en 1997 restait trop fragile du fait du déséquilibre entre les deux EPIC, la SNCF conservant grâce à son rôle de gestionnaire délégué une prééminence de fait en matière de savoir-faire technique et de maîtrise des informations.

RFF n'était par ailleurs pas en mesure de trouver son équilibre financier. Le choix de l'État de faire peser sur l'EPIC le poids d'une dette élevée et la charge d'investissements nouveaux importants ne trouvait pas de contrepartie dans les recettes, avec des redevances sous-estimées, plutôt calculées pour tenir compte de la capacité contributive de la SNCF, et des subventions d'investissement insuffisantes de la part de l'État et des collectivités territoriales. RFF a donc enregistré dès le début un résultat déficitaire et un endettement croissant (pour atteindre environ 39,3 Md€[3] en 2014).

Face à de tels constats et compte tenu de l'évolution de la législation européenne (les trois premiers paquets ferroviaires européens de 2001, 2004 et 2007 conduisaient notamment à l'ouverture de la concurrence dans le fret et les transports internationaux de voyageurs), les assises du ferroviaire de 2011 ont conduit à une profonde réforme ferroviaire et la création d'un gestionnaire d'infrastructure unifié.

Avec le quatrième paquet ferroviaire en élaboration à partir du début de l'année 2013 (qui conduit à l'ouverture à la concurrence des trains de voyageurs commerciaux en 2019 et des trains conventionnés en 2023), la loi portant réforme ferroviaire du 4 août 2014[4] a reconfiguré le paysage du secteur en retenant plusieurs principes :

- un groupe ferroviaire unifié est créé, articulé autour de trois EPIC : un EPIC de tête « SNCF », un EPIC d'exploitation « SNCF Mobilités » et un EPIC gestionnaire du réseau « SNCF Réseau ». Ce modèle devait permettre de répondre aux difficultés de RFF en fusionnant avec lui les services compétents de l'ex-SNCF (SNCF Infra et la direction de la circulation ferroviaire) et en regroupant les personnels

[2] Loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports.
[3] Dette nette International financial reporting standards (IFRS).
[4] Loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire.

indispensables au gestionnaire du réseau. Toutefois cette organisation ne permettait pas une séparation claire entre le gestionnaire d'infrastructure et l'exploitant ferroviaire historique ;

- des contrats d'objectifs sont mis en place entre l'État et chacun des trois EPIC ;
- le pouvoir du régulateur, l'autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER), est renforcé ainsi que les prérogatives de l'établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF) ;
- le nouveau dispositif prévoit un décret cadre pour les personnels et la négociation d'une convention collective de branche, et d'un accord d'entreprise au sein de la SNCF ;
- enfin, un décret vise à protéger SNCF Réseau d'un alourdissement de sa dette du fait de nouveaux investissements (décret publié le 30 mars 2017, dit « décret de la règle d'or »).

L'article 6 de la loi du 4 août 2014 a fixé les missions de SNCF Réseau. L'établissement doit assurer :

- l'accès à l'infrastructure ferroviaire du réseau ferré national, comprenant la répartition des capacités et la tarification de cette infrastructure ;
- la gestion opérationnelle des circulations sur le réseau ferré national ;
- la maintenance, comprenant l'entretien et le renouvellement, de l'infrastructure du réseau ferré national ;
- le développement, l'aménagement, la cohérence et la mise en valeur du réseau ferré national ;
- la gestion des infrastructures de service dont il est propriétaire et leur mise en valeur.

En unifiant le gestionnaire d'infrastructure, le législateur a souhaité donner les moyens à SNCF Réseau de mieux remplir ses missions, de rendre plus efficiente son organisation et sa gestion, ainsi que de parvenir à un modèle économique et financier soutenable à l'horizon 2025. Ainsi, en regroupant RFF, SNCF Infra et DCF, SNCF Réseau a vu ses effectifs atteindre près de 53 000 ETP[5] en 2015 (contre moins de 1 500 ETP à RFF).

Le contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau, prévu par la loi du 4 août 2014, n'a été signé que le 20 avril 2017. Il fixe des objectifs industriels et d'investissement à SNCF Réseau et trace une trajectoire

[5] Équivalents temps plein.

financière devant ramener l'équilibre à l'horizon 2026, afin de stabiliser à cette échéance la dette à 62,6 Md€ (dette nette IFRS).

Néanmoins, la réforme de 2014, si elle a permis de réaliser enfin l'unification du gestionnaire d'infrastructure, n'a porté remède ni à la dérive de l'endettement, ni à la faible capacité de SNCF Réseau d'améliorer sa performance économique et industrielle.

C'est pourquoi le Gouvernement a estimé indispensable de réformer une nouvelle fois le groupe SNCF. La loi n° 2018-515 pour un nouveau pacte ferroviaire, promulguée le 27 juin 2018, a fait évoluer la gouvernance et les conditions économiques et financières de SNCF Réseau. L'établissement est transformé en société anonyme à capitaux publics à compter du 1er janvier 2020 (en devenant une filiale du nouveau groupe SNCF) et son périmètre évolue avec l'adjonction de la branche gares et connexions, précédemment rattachée à SNCF Mobilités, sous forme de filiale dotée d'une autonomie organisationnelle, décisionnelle et financière. La loi met un terme au recrutement sous statut à compter de 2020 et renforce la règle d'or[6].

Parallèlement, le Gouvernement a annoncé une reprise partielle de la dette par l'État[7] (25 Md€ en 2020 et 10 Md€ en 2022), un effort supplémentaire d'investissement de renouvellement de 200 M€ par an à compter de 2022 et une hausse plus modérée des redevances pour les activités commerciales (trains à grande vitesse – TGV – et fret).

L'État et SNCF Réseau seront en conséquence conduits très rapidement à revoir le contrat de performance signé en 2017 afin d'établir une nouvelle trajectoire économique et financière.

La Cour des comptes a procédé au contrôle des conditions de constitution de SNCF Réseau tel qu'issue de la réforme de 2014 et des premières années de fonctionnement de ce nouveau gestionnaire d'infrastructure unifié. Elle s'est attachée :

- à faire un bilan de sa situation financière et de sa capacité à couvrir les investissements importants dont elle a la charge ;

[6] La règle d'or, créée par la loi ferroviaire d'août 2014 et précisée par décret, empêche SNCF Réseau d'investir dans de nouveaux projets de développement si la dette de l'établissement dépasse 18 fois sa marge opérationnelle.

[7] L'Insee a décidé le 6 septembre 2018, en accord avec Eurostat, de reclasser SNCF Réseau en administration publique (APU) à compter de l'exercice 2016, du fait d'une diminution progressive de la part des coûts de production couverte par les recettes marchandes. Cette décision a conduit à majorer la dette notifiée de la France de 39,5 Md€ fin 2017.

- à analyser la manière dont SNCF Réseau remplit les trois principales missions d'un gestionnaire d'infrastructure (accès au réseau, gestion de la circulation, maintenance du réseau) ;
- enfin, dans la perspective de la mise en œuvre de la réforme, à examiner les conditions qui permettraient à l'entreprise d'atteindre un équilibre économique durable.

Au moment où s'élaborent le nouveau contrat de performance et le plan stratégique de l'entreprise, la Cour formule cinq recommandations visant à stabiliser le modèle économique et financier de SNCF Réseau.

Chapitre I

Un modèle financier en échec

Dans ses précédentes publications[8], la Cour a régulièrement alerté sur l'état dégradé du réseau ferré national, du fait de l'insuffisance des investissements de renouvellement des infrastructures, et sur les difficultés pour le gestionnaire d'infrastructure de financer ces investissements, conduisant à une hausse constante de la dette.

L'objectif des réformes engagées depuis 2014 s'agissant du gestionnaire d'infrastructure ferroviaire a été de porter remède à la dégradation du réseau et à la difficulté de financer les investissements de l'entreprise.

Cette partie s'attache donc à examiner le niveau des investissements réalisés ces dernières années par SNCF Réseau pour améliorer l'état du réseau ferré (I), leur financement par les redevances (II) et le recours à l'endettement (III).

I - Un impératif devenu incontournable : financer le renouvellement du réseau ferroviaire

Le bilan actuel de l'état du réseau (A) permet d'évaluer le niveau des investissements de renouvellement futurs (B).

[8] Notamment la communication à la commission des finances du Sénat (2° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001) du 1er août 2012 sur l'entretien du réseau ferroviaire national.

A - Une prise de conscience tardive

Du fait d'une prise de conscience tardive, au milieu des années 2000, des efforts d'investissement à réaliser (1), l'état du réseau ferré national reste encore aujourd'hui très fragile (2).

1 - Une priorité affichée depuis 2005

Le rapport du 7 septembre 2005 dit « Rivier »[9] a constitué le point de départ d'une prise de conscience, par le Gouvernement français[10], d'un vieillissement et d'une dégradation préoccupante du réseau ferré national, du fait d'un sous-investissement dans la maintenance depuis le début des années 1980. L'audit faisait apparaître très nettement que, en proportion de la taille des réseaux, la France investissait moins que la Grande-Bretagne, l'Italie, l'Espagne ou la Suisse. Par ailleurs, la part des dépenses de renouvellement dans la maintenance n'était alors que de 30 %, alors que cette part aurait dû être proche des deux tiers pour permettre de maintenir le réseau dans un bon état d'exploitation et de sécurité.

Ce constat amena l'État, dans les années suivantes, à accroître l'effort de renouvellement des infrastructures (voies et appareils de voies). Le sujet devint alors très sensible, du fait des conséquences possibles sur la sécurité et la qualité de service (notamment en termes de ralentissements de la circulation), il fit l'objet de nombreux rapports successifs dont les plus significatifs sont, depuis 2012 :

- le rapport de la Cour des comptes sur l'entretien du réseau ferroviaire national[11] qui constatait que, malgré une forte progression des investissements de renouvellement entre 2006 et 2011, le réseau continuait de vieillir ;
- le rapport « Rivier » révisé[12], qui a actualisé les conclusions de l'audit de 2005 au vu des politiques de relance de la maintenance. Cet audit actait les efforts réalisés mais recommandait, compte tenu d'un niveau

[9] « Audit sur l'état du réseau ferré national français » de Robert Rivier et Yves Putallaz, École polytechnique de Lausanne.
[10] Malgré les alertes faites par la SNCF et RFF dès 1997 (courriers adressés au ministre des transports les 29 septembre 1997 et 22 décembre 1998).
[11] « L'entretien du réseau ferroviaire national », communication à la commission des finances du Sénat précitée.
[12] « Audit sur l'état du réseau (audit Rivier) » Yves Putallaz et Panos Tzieropoulos, École polytechnique de Lausanne (septembre 2012).

de financement encore inférieur aux objectifs fixés en 2005, de « poursuivre la montée en puissance des budgets consacrés au renouvellement » et de « stopper le vieillissement de la voie des axes structurants » ;

- le rapport de la Cour de décembre 2013 sur les comptes et la gestion de RFF[13], qui confirme les difficultés pour RFF de réaliser un haut niveau de maintenance, du fait d'une augmentation des coûts ;
- les rapports d'information de l'Assemblée nationale[14] et du Sénat[15]. Le premier actait les effets positifs du plan de rénovation sur le ralentissement global du vieillissement du réseau, mais estimait qu'un effort soutenu devait être poursuivi. Le second s'inquiétait de la poursuite de la dégradation du réseau, notamment en région parisienne, et recommandait d'investir massivement pendant les quinze années à venir dans la maintenance et la modernisation.

Ces analyses et recommandations ont commencé à être prises en compte dans la définition du contrat de performance de RFF de 2008-2014 et dans celles du « grand plan de modernisation du réseau » (GPMR) de 2013.

Le contrat de performance 2008-2014, qui fait suite à l'audit « Rivier » de 2005, se concentre sur des objectifs quantitatifs globaux en matière de renouvellement du réseau[16]. Le GPMR permet de mieux cibler ces efforts en priorisant très nettement le réseau structurant et l'Île-de-France ; il aborde également la question de l'industrialisation de la politique de maintenance.

Les objectifs quantitatifs fixés par le contrat 2008-2014 ont été atteints, tant sur la période 2008-2012 que sur la période 2008-2015 (7 156 Gopeq[17] réalisés pour un objectif de 6 420), y compris pour les

[13] Rapport particulier sur les comptes et la gestion de RFF pour les exercices 2008 à 2012.

[14] Rapport d'information déposé par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire le 19 octobre 2016.

[15] Rapport d'information de la commission des finances sur le financement des infrastructures de transport du 28 septembre 2016.

[16] Rénovation du réseau de 3 940 km de voies et 1 430 appareils de voie pour 7,3 Md€ pour 2008-2012, 6 420 km de voies et 2 420 appareils de voie pour 14 Md€ pour 2008-2015.

[17] L'unité de mesure Gopeq (grande opération programmée équivalent) est une unité d'œuvre fictive pour les travaux de renouvellement de la voie qui correspond à la dépense moyenne d'un kilomètre de renouvellement de l'ensemble des composantes de la voie : rails, traverses et ballast.

appareils de voie[18] pour lesquels un effort significatif a été fait sur les années 2013-2015.

Le poids du renouvellement est néanmoins apparu trop déséquilibré au profit des lignes les moins fréquentées (UIC 7-9[19]) sur la période 2008-2012 et au détriment du réseau structurant. La priorité donnée à ce dernier dans le cadre du GPMR se traduit nettement dans les années suivantes par une forte baisse des investissements pour les lignes UIC 7-9 (les Gopeq réalisés sur ces lignes se réduisent à 46 en 2015). Enfin, à partir de 2013, le poids des investissements de renouvellement dépasse les 50 % sur l'ensemble des dépenses de maintenance[20] (2,665 Md€ de renouvellement en 2015 contre 2,417 Md€ pour l'entretien).

Tableau n° 1 : comparaison entre les objectifs du contrat de performance 2008-2014 et les réalisations

	Voies (en Gopeq)	Dont UIC 7-9	Appareils de voie (en unités)	Dépenses de renouvellement (en Md€)	Dépenses d'entretien (en Md€)
Objectif 2008-12	3940		1430	7,3	
Réalisé 2008-12	4195	1310	1299	7,478	
Objectif 2008-15	6420		2420	14,0	
Réalisé 2008-15	7156	1706	2390	15,108	
Réalisé 2013	993	180	319	2,367	2,277
Réalisé 2014	1018	170	363	2,598	2,351
Réalisé 2015	950	46	414	2,665	2,417

Source : Cour des comptes d'après RFF et SNCF Réseau

[18] Éléments du réseau ferroviaire qui assurent le support et le guidage du matériel roulant, constitués notamment des dispositifs d'aiguillage et de signalisation.

[19] Le classement UIC répertorie les lignes ferroviaires en neuf catégories, selon l'importance du trafic y circulant, les lignes UIC 1 étant les plus fréquentées et les lignes UIC 9 les moins fréquentées.

[20] Les dépenses de maintenance comprennent les dépenses d'entretien et de renouvellement. Les dépenses d'entretien sont des opérations courantes permettant de maintenir le réseau au niveau de sécurité et d'exploitation requis. Les dépenses de renouvellement sont des dépenses d'investissement visant à remplacer à neuf des éléments du réseau.

2 - Un réseau encore très fragile

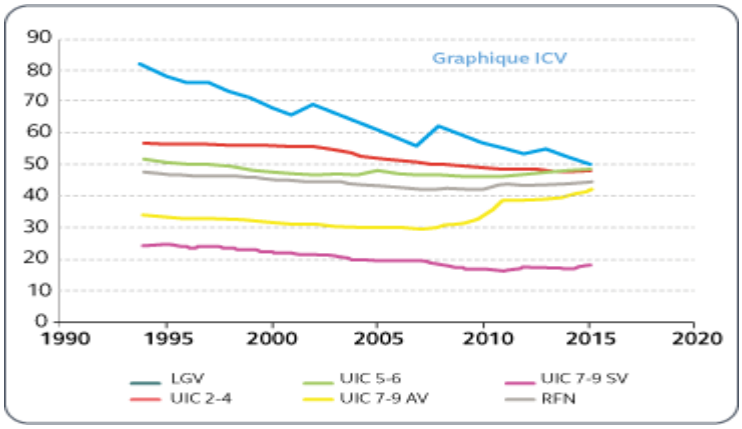
Malgré les efforts réalisés ces dernières années, l'état du réseau ferré national reste encore très fragile.

On observe certes une relative stabilisation de l'usure du réseau. L'âge moyen de la voie[21] a commencé à diminuer (30,5 ans en 2016 contre 32,4 ans en 2013) et l'âge moyen des appareils de voie a tendance à se stabiliser (29,6 ans en 2016 contre 29,3 en 2013). La longueur des voies hors d'âge[22] est en diminution sensible (10 949 km en 2016 contre 12 072 km en 2013).

L'indicateur le plus complet est l'indice de consistance de la voie (ICV). Cet indicateur permet de coter les infrastructures entre 0 et 100, 100 indiquant le début de vie, 10 la fin de vie et l'intervalle entre 0 et 10 le dépassement de la durée de vie (état hors d'âge). Il montre un regroupement des ICV (hors UIC 7-9 sans voyageur) entre 40 et 50[23]. Pour les appareils de voie, l'ICV se situe à 38,1, ce qui confirme qu'une attention particulière devra être apportée à l'avenir à ces infrastructures.

[21] Données (âge moyen des voies, des appareils de voie et voies hors d'âge) issues de l'édition 2017 de la connaissance du patrimoine (SNCF Réseau).
[22] Une voie est considérée comme « hors d'âge » quand elle a atteint son « potentiel de vie », déterminé sur la base des durées de vie des constituants (rail, traverse et ballast).
[23] SNCF Réseau n'a pu fournir des comparaisons internationales sur ce point. L'âge moyen des voies n'est pas un indicateur pertinent car il ne prend pas en compte le degré d'utilisation de l'infrastructure, ni sa durée de vie technique (pour information, dans une interview du 6 décembre 2016, le président de SNCF Réseau indiquait que l'âge moyen des voies en Allemagne était de 17 ans contre 33 en France). Cependant, il estime que le réseau suisse, un des réseaux les plus solides et les mieux entretenus, pourrait se coter avec l'ICV entre 70 et 75.

Graphique n° 1 : évolution de l'indice de consistance de la voie



Source : *SNCF Réseau*

SNCF Réseau considère qu'un ICV de 55 constitue un objectif à atteindre pour la pérennité du patrimoine. En effet, un maintien continu d'un patrimoine global à un ICV inférieur à cette valeur conduit à une situation où le patrimoine se détériore irréversiblement et à un risque futur de ne pas savoir faire face, d'un point de vue industriel, à un programme réaliste de régénération. Cet indicateur montre bien que l'effort de renouvellement des infrastructures est loin d'être arrivé à son terme.

SNCF Réseau a fait de la sécurité une priorité absolue, à la suite notamment des accidents de Brétigny-sur-Orge[24] et de Denguin[25]. Le plan Vigirail[26], décidé en octobre 2013, a permis une vérification en urgence des aiguillages et un plan de renouvellement dans la durée. Ce plan a été respecté et a permis d'atteindre 500 aiguillages renouvelés par an. Cette priorité s'est traduite notamment par la nomination en 2016 d'un directeur général de la sécurité (rattaché à l'ensemble du groupe SNCF) et par un suivi très régulier, par le conseil d'administration, d'indicateurs, sur la base de rapports (notamment le rapport annuel de la sécurité) et de tableaux de bords.

[24] Le 12 juillet 2013, un train d'équilibre du territoire (TET) déraille au niveau d'une aiguille, à l'approche de Brétigny-sur-Orge, à la vitesse de 137 km/h, faisant 7 victimes et 30 blessés graves.
[25] Le 17 juillet 2014, sur la commune de Denguin (Pyrénées-Atlantiques), un train de transport express régional (TER) rattrape et heurte à la vitesse de 95 km/h un TGV, occasionnant 35 blessés et d'importants dégâts sur les deux trains et l'infrastructure ferroviaire.
[26] Le programme Vigirail a pour objectifs principaux de renforcer la surveillance des aiguillages et d'en accélérer le remplacement.

Enfin, s'agissant de la qualité de service, deux indicateurs permettent d'apprécier l'évolution de la situation : les minutes perdues et les kilomètres de ralentissements.

Si le nombre d'incidents est relativement stable sur la période 2014-2017, les conséquences en minutes perdues se sont accrues. Ces dernières tiennent à des incidents de diverses origines. Les incidents liés aux défaillances d'infrastructures représentent plus de la moitié des incidents imputables à SNCF Réseau, entraînant près des deux tiers des minutes perdues. Plus des trois quarts des incidents liés aux défaillances d'infrastructures portent sur la signalisation.

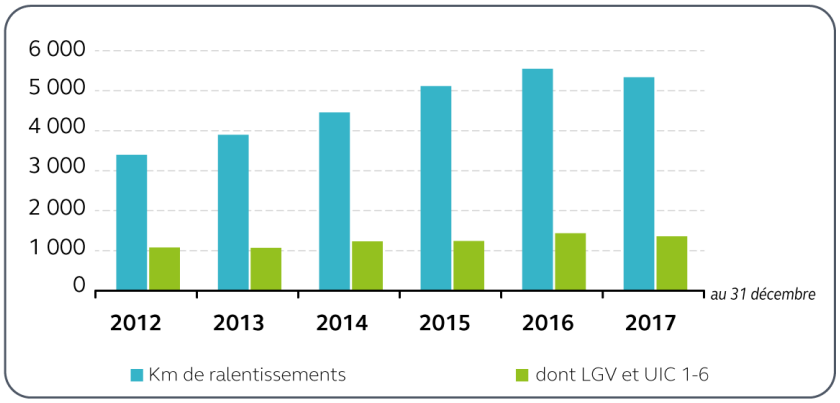
Tableau n° 2 : fiabilité du réseau

	2014	2015	2016	2017
Nombre d'incidents ayant pour origine SNCF Réseau	44 189	44 168	43 160	43 173
Dont défaillances infrastructure	20 519	21 332	20 558	20 909
Nombre de minutes perdues ayant pour origine SNCF Réseau	3 304 956	3 480 833	3 439 643	3 513 641
Dont défaillances infrastructure	1 893 549	2 150 809	2 107 133	2 194 659

Source : Cour des comptes d'après SNCF Réseau (connaissance du patrimoine, septembre 2017)

Le nombre de kilomètres de ralentissements a fortement augmenté en cinq ans. Mais ce constat doit être relativisé : les ralentissements sur le réseau structurant ont peu augmenté.

Graphique n° 2 : kilomètres de ralentissements de 2012 à 2017



Source: SNCF Réseau

Ainsi, les efforts réalisés par SNCF Réseau pendant 10 ans en matière de maintenance, notamment grâce à la priorité donnée au renouvellement, et particulièrement à celle du réseau structurant, ont permis d'endiguer le vieillissement du réseau ferré national et de stabiliser les conséquences en termes de sécurité et de qualité de service. Pour autant, les efforts doivent être maintenus à un niveau élevé pour permettre d'obtenir une véritable amélioration du réseau dans les 10 ans qui viennent.

B - Un risque de relâchement des efforts

L'actuel contrat de performance 2017–2026 prévoit de porter les investissements annuels de renouvellement à 3 Md€[27] en 2020 pour ensuite se stabiliser. La Cour constate toutefois que, retraité en euros constants, ce choix revient de fait à réduire les efforts d'investissement dès 2020 et à atteindre à partir de 2022 un niveau inférieur à 2017.

[27] En euros courants et avant gains de productivité.

Tableau n° 3 : dépenses de renouvellement dans le contrat 2017-2026 (en M€)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Investissements de renouvellement en euros courants[28]	2697	2846	2973	3038	3057	3062	3064	3053	3039	3009
Évolution indice TP01[29] *(en %)*	-	2,0	2,4	2,7	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Investissements de renouvellement en euros constants 2017	2697	2790	2846	2832	2767	2691	2614	2529	2444	2349

Source : Cour des comptes d'après les données du contrat de performance 2017–2026

La présentation des budgets de RFF et SNCF Réseau de 2013 à 2017 confirme ce ralentissement de l'effort de renouvellement en euros constants, les objectifs étant fixés aux environs de 2,5 Md€ en euros courants.

Tableau n° 4 : budgets et réalisations des investissements en renouvellement (en M€)

	Budget	Réalisé
2013	2 537	2 367
2014	2 531	2 577
2015	2 560	2 665
2016	2 560	2 785
2017	2 635	2 668

Source : Cour des comptes d'après RFF et SNCF Réseau

SNCF Réseau a souhaité toutefois maintenir son effort de renouvellement en volume (nombre de Gopeq se situant autour de 1 000 km/an) et a en pratique dépassé son budget, sans disposer de financements en contrepartie.

[28] Avant gains de productivité.

[29] Indice général des travaux publics (hypothèses retenues dans le contrat de performance).

Toutes les études montrent que, pour inverser la courbe de vieillissement du réseau, le niveau d'investissement doit être maintenu à un niveau élevé, notamment en matière de renouvellement de la voie. L'audit « Rivier » révisé (2012) soulignait notamment que l'effort financier devait encore augmenter, les efforts faits dans la période 2005-2012 s'étant avérés inférieurs aux objectifs fixés par l'audit « Rivier » initial (2005).

La contrainte apparaît très nettement avec le détail des données d'investissements de renouvellement fournies dans l'actuel contrat de performance portant sur 2017-2026. Les dépenses pour les voies du réseau structurant (UIC 1-6) diminuent constamment en euros courants alors que l'objectif affiché est d'atteindre une ICV de 55. Ce constat est encore plus criant en Île-de-France où le budget annuel s'est stabilisé à hauteur de 800 M€. Ce montant ne doit pas être réduit dans les années à venir en euros constants tant les besoins de renouvellement des infrastructures dans cette zone dense et sensible sont importants.

Aussi inquiétante est l'évolution des dépenses pour les appareils de voie qui restent stables en euros courants alors que les besoins demeurent élevés. Seules la signalisation et la traction électrique échappent à la tendance baissière. Or, outre le renouvellement des matériels, SNCF Réseau devra, dans les années à venir, investir dans l'ERTMS[30] pour augmenter l'utilisation de la capacité du réseau, notamment dans les zones les plus fréquentées.

La Cour regrette à ce titre que le contrat de performance n'ait pas fixé des volumes de renouvellement à atteindre qui constitueraient des objectifs incontestables. Le risque de voir diminuer les investissements de renouvellement existe puisque SNCF Réseau a traduit la diminution programmée de 13 % en euros constants entre 2017 et 2026 en une perspective de réduction du nombre de Gopeq de 22 % (pour atteindre 750 en 2026).

SNCF Réseau est donc d'ores et déjà conduit à effectuer des choix entre les différents chantiers de régénération. Deux critères sont retenus plus particulièrement :

- la sécurité, qui constitue la priorité absolue. Ceci explique que le renouvellement des voies a été jusqu'à présent prioritaire, car tout

[30] L'ERTMS (*European Rail Traffic Management System*) est un dispositif technique européen se substituant aux différents systèmes nationaux (facilitant ainsi la circulation entre les pays) et permettant des gains de capacité du réseau en minimisant la distance entre les trains tout en garantissant une sécurité maximale.

défaut de rail ou d'aiguillage peut provoquer des incidents graves alors qu'une panne de traction électrique n'entraîne de conséquences qu'en termes de qualité de service (minutes perdues notamment) ;

- le maintien à bon niveau de la capacité la plus commerciale. On retrouve ici la priorité affichée pour le réseau structurant. Pour les lignes les plus fréquentées, SNCF Réseau met en œuvre une maintenance préventive, c'est-à-dire qu'elle anticipe les besoins de renouvellement (comme c'est déjà le cas des LGV) avant que des conséquences en termes de ralentissements ne puissent porter préjudice aux entreprises ferroviaires.

Ces choix, rationnels, montrent bien que les marges de SNCF Réseau sont très faibles alors que de forts besoins de renouvellement en volume se profilent dans les années à venir[31].

SNCF Réseau estime nécessaire la définition d'une nouvelle trajectoire fondée sur un niveau d'investissement annuel de 3,5 Md€ (avant productivité), soit une augmentation de 500 M€ par an, pour améliorer l'exploitation, la robustesse du réseau et la pérennité du réseau structurant. Les différents audits[32] montrent que l'effort de régénération des voies doit être maintenu et que des investissements deviennent urgents pour améliorer la circulation (signalisation, commande centralisée du réseau, notamment), pour moderniser les installations de traction électrique et pour déployer l'ERTMS.

À ces demandes, le Premier ministre a répondu le 25 mai 2018 par l'annonce d'une augmentation des investissements de renouvellement et de performance de 200 M€ par an à compter de 2022. Cet effort supplémentaire ne permettra pas de corriger la courbe descendante des investissements de renouvellement en euros constants et ne répondra pas à tous les besoins de rénovation et de modernisation du réseau.

[31] Dans son rapport du 15 février 2018, M. Jean-Cyril Spinetta recommande de réviser la trajectoire d'investissement de SNCF Réseau pour prendre en compte les investissements nécessaires à la rénovation et à la modernisation des parties les plus fréquentées.

[32] L'audit sur l'état du réseau ferré national du 19 mars 2018 réalisé par un groupement d'experts internationaux sous la direction d'Yves Putallaz estime les besoins annuels à près de 3 Md€$_{2017}$ sur les 15 prochaines années. Soit 520 M€ de plus par an que ce que prévoit le plan de performance 2017-2026.

II - Des redevances qui ne peuvent seules dégager les marges suffisantes pour financer les investissements

Les redevances, dont les modalités de calcul nécessitent encore d'évoluer (A), ne peuvent seules couvrir le coût complet du gestionnaire d'infrastructure (B).

A - Des redevances qui ne reflètent pas la réalité des coûts

Le chiffre d'affaires de SNCF Réseau est constitué principalement des redevances (environ 90 % du chiffre d'affaires), le reste provenant de la compensation fret reçue de l'État[33] et de divers autres produits (valorisation de certains actifs, prestations d'ingénierie et études). Les principales redevances sont définies par le décret n° 97-446 du 5 mai 1997 ; elles sont conformes à la directive 2012/34/UE de l'Union européenne et à son règlement d'exécution 2015/909 du 12 juin 2015 :

- la redevance de circulation payée par les entreprises ferroviaires, est destinée à couvrir la part variable des charges d'exploitation et de maintenance ;
- la redevance de réservation payée par les entreprises ferroviaires, permet d'établir un péage au-delà du coût marginal ; avec un terme de majoration d'autant plus élevé que les trafics sont peu élastiques au prix proposé. Cette redevance permet de couvrir tout ou partie des coûts du capital investi[34] ;

[33] Avec la compensation fret, l'État verse à SNCF Réseau une partie du coût marginal d'utilisation imputable aux entreprises de fret afin de les inciter à utiliser le transport ferroviaire.

[34] L'ARAFER précise que le décret ne transpose pas correctement l'article 32 de la directive 2012/34/UE. En effet, cet article dispose que la majoration tarifaire est déterminée en fonction de la soutenabilité pour le segment de marché auquel elle s'applique.

- la redevance d'accès est perçue pour les seules activités conventionnées afin de couvrir les charges fixes de maintenance et d'exploitation. Elle est réglée par Île-de-France Mobilités (IdFM) pour le Transilien et par l'État pour les trains Intercités et les TER[35].

D'autres redevances spécifiques existent et doivent permettre de couvrir des coûts marginaux, telles que la redevance pour l'usage des installations de traction électrique (RCE), ou la redevance quais. Ces redevances n'ont pas fait l'objet d'un examen dans le cadre de ce rapport.

Tableau n° 5 : tarification des prestations minimales hors RCE (données 2017) en M€

	Activités concurrentielles TGV, Fret	**Activités conventionnées Intercités, TER, Transilien**	**Total des redevances**
Redevance de circulation	TGV : 541 M€ ; Fret : 41 M€ ; Grandes lignes : 107 M€ ; TER : 408 M€ ; Transilien : 279 M€ ; Autres : 2 M€		1 378
Redevance de réservation	TGV : 1375 M€ ; Fret : 83 M€ ; Grandes lignes : 62 M€ ; TER : 267 M€ ; Transilien : 288 M€ ; Autres : 3 M€		2 078
Redevance d'accès		TET : 435 M€ ; TER : 1384 M€ ; Transilien : 151 M€	1 970
Total des redevances	**2 048**	**3 378**	**5 426**

Source : Cour des comptes d'après SNCF Réseau

Le calcul des redevances est donc un exercice particulièrement sensible car il détermine le niveau de participation des différents financeurs du réseau (entreprises ferroviaires ou autorités organisatrices de transport) et le degré de couverture des coûts du gestionnaire d'infrastructure. C'est pourquoi la loi du 4 août 2014 a prévu que l'ARAFER, autorité indépendante, donne un avis juridiquement contraignant sur la fixation annuelle des redevances d'infrastructure.

[35] Pour les TER, il serait logique que la redevance d'accès soit payée par les régions en tant qu'autorités organisatrices des transports. Le transfert de cette redevance de l'État vers les régions serait donc une décision cohérente. Dans le rapport public thématique de 2009 sur les TER, la Cour recommandait déjà de « faire financer par les régions la redevance d'accès […] avec compensation intégrale par la dotation générale de décentralisation et conservation par les régions des économies qu'elles réaliseraient par fermeture ou aménagement de la gestion des "petites lignes" ».

Le calcul des redevances a été effectué à partir de 2012 sur la base de données de coûts de 2007 et 2008. Grâce à l'enrichissement et l'amélioration de la qualité des données, RFF a engagé une rénovation partielle du modèle de coût qui s'est appliquée à partir de 2014.

L'ARAFER a émis des réserves sur ce nouveau modèle dès 2015[36] et a demandé à SNCF Réseau de s'engager à réviser la tarification du réseau pour 2018. SNCF Réseau a formulé un certain nombre de propositions qui n'ont pas recueilli l'assentiment de l'ARAFER, laquelle a émis un avis défavorable[37]. Le Gouvernement a alors publié un décret le 7 septembre 2017 indiquant qu'en l'absence d'avis conforme de l'ARAFER au titre de 2018, la dernière tarification appliquée serait reconduite en actualisant les barèmes des redevances selon les évolutions prévues dans le contrat de performance, soit une hausse de 1,1 %.

L'absence d'évolution du modèle de tarification laisse donc persister des points de fragilité dans le modèle actuel :

- la redevance de circulation doit correspondre aux charges variables (coût marginal) d'exploitation et de maintenance. SNCF Réseau a évalué les coûts variables en 2016 à 981 M€, pour un coût complet de 6 935 M€ (les coûts fixes représentent donc 86 % du coût complet). Or, en 2016, la redevance de circulation facturée aux entreprises ferroviaires a été de 1 387 M€. Ce constat signifie que le barème actuel surévalue les redevances de circulation mises à la charge des entreprises ferroviaires[38] ;
- la redevance de circulation s'appuie actuellement sur l'unité de mesure du train-kilomètre. Or, de nombreux pays utilisent aussi la référence à la tonne-kilomètre, plus représentative de l'usure provoquée sur le réseau[39]. Cependant, la tonne circulée ne constitue pas une unité de mesure parfaite car elle peut être aussi un frein au transport des matières pondéreuses. Une référence conjointe à la tonne-kilomètre et au train-kilomètre semble la meilleure option ;

[36] Avis du 3 février 2015.
[37] L'ARAFER était en désaccord avec les modèles de calcul utilisés par SNCF Réseau pour établir les redevances (avis du 1er février 2017).
[38] Un travail a été réalisé par SNCF Réseau et par l'ARAFER conduisant à une évaluation de la baisse du coût marginal de 571 M€ pour l'horaire de service 2019 (avis de l'ARAFER du 11 juin 2018).
[39] L'IRG-Rail, association regroupant les régulateurs européens, indique que la tonne-kilomètre est utilisée au Royaume-Uni et est combinée avec le train-km en Allemagne, en Suisse et aux Pays Bas.

- les redevances de réservation et d'accès ne permettent pas de couvrir l'ensemble des coûts fixes de SNCF Réseau. S'il est difficile d'apprécier la part de coûts fixes pour chaque activité ferroviaire[40], il semble que ce soit particulièrement le cas des activités de fret ferroviaire et de transport conventionné de voyageurs. La trop faible utilisation du réseau explique ce constat, ce qui pose notamment la question de la prise en charge incomplète par la redevance d'accès du coût fixe d'exploitation et d'entretien des lignes les moins fréquentées ;
- la redevance d'accès, actuellement payée par l'État, ne paraît pas non plus fixée de manière cohérente et répartie de manière équitable entre les régions. Devant couvrir les coûts fixes de maintenance et d'exploitation, elle devrait être proportionnelle à la taille du réseau, ce qui ne se vérifie pas. Par exemple, si l'on compare deux anciennes régions ayant un réseau assez comparable dans son utilisation (14 trains-km par km de ligne), la redevance versée pour le Limousin n'était que de 56 543 € par km de ligne alors qu'elle s'élevait à 77 237 €[41] pour l'Auvergne ;
- le cas des redevances pour le fret est particulier. Cette activité étant ouverte à la concurrence, les redevances de circulation et de réservation doivent, conformément à la règlementation européenne, couvrir au moins les charges variables. L'État a mis en place une politique de soutien au fret ferroviaire en prenant une part des redevances à sa charge, mais les versements de l'État, d'après SNCF Réseau, ont été en deçà de sa quote-part de participation, conduisant de fait SNCF Réseau à financer à perte ce type d'activité.

Ainsi, les modalités de calcul des redevances ne reflètent actuellement pas les coûts réels de SNCF Réseau, aussi bien variables que fixes, avec une sous-estimation au profit des autorités organisatrices de transport et au détriment de SNCF Réseau qui ne couvre pas ses coûts complets.

En 2018, SNCF Réseau a apporté une première réponse, en faisant évoluer son dispositif pour l'horaire de service 2019 permettant de revoir le calcul du coût directement imputable, d'introduire la tonne-kilomètre comme unité de mesure et de faire évoluer la segmentation du marché des

[40] Selon SNCF Réseau, une répartition des frais fixes en fonction de la nature des réseaux (UIC, LGV) et du nombre de trains-kilomètres de chaque activité ferait apparaître que seul le TGV couvrirait ses coûts fixes.
[41] Le Limousin paye une redevance d'accès (horaire de service 2017) de 47,1 M€ pour 833 km de lignes et l'Auvergne 79,4 M€ pour 1 028 km.

TGV pour la redevance de marché (ex-redevance de réservation). Ces évolutions positives, validées par l'ARAFER dans son avis du 11 juin 2018, n'ont pour autant pas fait évoluer la redevance de marché des activités conventionnées régionales et la redevance d'accès.

B - Les limites de la hausse des redevances

Les redevances, même additionnées aux autres recettes, ne permettent pas de couvrir le coût complet de SNCF Réseau. La situation se dégrade même régulièrement, les redevances ne progressant guère alors que les charges poursuivent leur nette augmentation.

Cette situation s'explique, d'une part, par le poids très important des charges fixes, caractéristique de ce type d'activité capitalistique, et, d'autre part, par le trop faible taux d'utilisation du réseau par les entreprises ferroviaires, entraînant de fait un montant de redevances ne permettant pas de couvrir les charges fixes. En comparant la situation française à des réseaux européens équivalents (Allemagne, Royaume-Uni), on constate que le taux d'utilisation très élevé du réseau chez nos voisins permet de dégager nettement plus de redevances au kilomètre de ligne.

Le faible taux d'utilisation du réseau ferré français s'explique en grande partie par l'existence d'un réseau secondaire important (classé en lignes UIC 7-9) sur lequel circulent peu de trains de voyageurs. Ce réseau secondaire dégage peu de redevances commerciales, alors que le coût d'entretien et de renouvellement est élevé. La question du dimensionnement du réseau ferré national est donc bien posée pour SNCF Réseau. Ce constat a amené plusieurs fois la Cour à recommander[42] de réaliser des bilans socio-économiques des lignes du réseau secondaire pour étudier leur devenir (maintien ou substitution par d'autres modes de transport) en liaison avec les régions.

[42] Cour des comptes, *Communication au parlement le 1er août 2012 sur l'entretien du réseau ferroviaire national* ; *Rapport public thématique de 2009 transfert aux régions du transport express régional (TER) : un bilan mitigé et des évolutions à poursuivre*, disponibles sur www.ccomptes.fr.

Tableau n° 6 : comparaison de recettes commerciales avec le taux d'utilisation du réseau

	Longueur du réseau (km de lignes, 2014)	Taux d'utilisation du réseau (en milliers de train-km par lignes-km, 2014)	Recettes commerciales (en Md€, 2012) hors redevances d'accès
France	30 905	15,7	3,9
Allemagne	38 836	26,4	6,1
Royaume Uni	16 209	33,7	3,1

Source: Cour des comptes d'après données Eurostat 2016 et SNCF Réseau (benchmark octobre 2014).

Ainsi, la seule augmentation des redevances pour les entreprises ferroviaires ne pourra pas permettre de couvrir le coût complet, et donc de financer les besoins d'investissement de renouvellement, d'autant plus que le niveau des redevances françaises pour le transport des voyageurs est déjà au-dessus de la moyenne européenne.

La question peut également se poser de la capacité des entreprises ferroviaires d'absorber de nouvelles augmentations significatives des redevances sans mettre en cause leur rentabilité. Ainsi, en 2015, alors que l'ouverture du transport ferroviaire de voyageurs à la concurrence était imminente, la part des redevances représentait 34 % des revenus de SNCF Mobilités pour les TGV[43] et 20 % pour les TER et le Transilien[44]. Toute augmentation pourrait constituer alors une véritable barrière à l'entrée pour les futurs entrants sur le marché ferroviaire.

Par ailleurs, les évolutions du trafic de ces dernières années montrent que les entreprises ferroviaires actuelles peuvent être amenées à réduire leur activité. SNCF Mobilités est ainsi conduit à augmenter le taux de remplissage des TGV pour rester au-dessus du seuil de rentabilité, et à réduire la fréquence des trains sur certaines lignes.

L'évolution des redevances sur les cinq dernières années montre de fait une diminution du trafic non compensée par les gains liés à la hausse des prix. Les entreprises ferroviaires ont réduit le nombre de leurs trains en

[43] 1 855 M€ de redevances (circulation et réservation) pour un chiffre d'affaires de 5 444 M€ (hors Eurostar), selon SNCF Réseau. Selon l'observatoire des transports et de la mobilité de l'ARAFER, la part des péages sur les revenus du TGV domestique est de 35 %.

[44] Pour les TER et le Transilien, selon l'ARAFER, les péages acquittés à SNCF Réseau représentent 1 366 M€ sur 6,7 Md€ de revenus (y compris les contributions publiques).

circulation, situation qui ne peut qu'aggraver le taux d'utilisation du réseau ferré national.

Tableau n° 7 : évolution des redevances entre 2013 et 2017

Activités		2013	2014	2015	2016[45]	2017[46]
Voyageurs	Redevances[47] en M€	5 197	5 287	5 383	5 312	5 370
	% d'évolution	+3,71 %	+1,74 %	+1,80 %	-1,31 %	+1,09 %
	Dont effet prix	+4,30 %	+4,80 %	+1,50 %	+0,40 %	-0,9 %
	Dont effet volume	-0,59 %	-3,06 %	+0,30 %	-1,71 %	+1,99 %
Fret	Redevances en M€	136,57	143,35	140,75	136,17	135,7
	% d'évolution	-4,09 %	+4,96 %	-1,81 %	-3,26 %	-0,35 %
	Dont effet prix	+4,30 %	+4,80 %	+1,50 %	+6,30 %	+2,40 %
	Dont effet volume	-8,39 %	+0,16 %	-3,31 %	-9,56 %	-2,75 %

Source: Cour des comptes d'après SNCF Réseau.

Or, le contrat de performance pour les années 2017-2026 est construit sur des hypothèses d'augmentations tarifaires significatives. L'augmentation annuelle moyenne des redevances pour le trafic de voyageurs est de +2,8 % par an entre 2018 et 2026, soit un rythme plus élevé que les prévisions de l'indice des prix à la consommation et comparable à l'index général des travaux publics. Pour les redevances fret, les hausses des barèmes sont nettement plus fortes avec +6,7 % en moyenne annuelle, l'objectif de l'État étant, sur la période, d'établir une redevance couvrant les coûts marginaux conformément au droit européen.

Dans le cadre des débats parlementaires sur la loi pour un nouveau pacte ferroviaire, le Gouvernement a exprimé le souhait que le rythme de hausse des redevances soit ramené à celui de l'inflation pour les lignes commerciales (TGV, fret) pour ne pas compromettre l'activité et la rentabilité des entreprises ferroviaires. Cette mesure devrait aussi faciliter

[45] La dégradation des redevances 2016 s'explique en partie par les mouvements sociaux et l'impact des intempéries et des attentats (chiffrés à -75 M€ et -12 M trains-km) mais aussi par la baisse des trafics (chiffrée à -31 M€ et 9,5 M trains-km).
[46] La hausse des redevances d'infrastructure par rapport à 2016 s'explique par l'absence de mouvements sociaux et par l'effet positif des mises en service des nouvelles LGV.
[47] Uniquement redevances de circulation, de réservation, d'accès et de traction électrique. Hors compensation fret.

l'accès au marché (en *open access*[48]) à de nouvelles entreprises. Il est toutefois regrettable que cette modération de la hausse des redevances ne s'applique pas également au transport conventionné (TER, Transilien, Intercités), un coût élevé des redevances pouvant conduire les autorités organisatrices (État et régions) à réduire l'offre ferroviaire.

III - Une fuite en avant par l'endettement

L'impossibilité pour SNCF Réseau d'autofinancer ses investissements (A) a conduit, en l'absence d'un soutien de l'État, à recourir à l'endettement (B), conduisant à une dégradation du bilan de l'entreprise (C).

A - Des besoins d'investissements impossibles à autofinancer

SNCF Réseau s'est retrouvé devant une équation difficile, avec des besoins d'investissement de renouvellement et de modernisation importants et une marge opérationnelle insuffisante pour les couvrir. Cette équation a été aggravée ces dernières années par le niveau exceptionnellement élevé des investissements de développement, liés notamment à la construction de nouvelles lignes à grande vitesse (LGV).

À défaut de subventions d'investissement suffisantes de la part des autorités publiques, et compte tenu d'une maîtrise insuffisante des charges d'exploitation (cf. *infra* chapitre 3), le recours massif à l'endettement est devenu la règle.

[48] Dans le système d'*open access*, ou concurrence dans le marché, les entreprises ont un accès libre et concurrent à un réseau pour proposer des services de transport en déterminant librement la consistance de leur offre.

Tableau n° 8 : équilibre du financement de l'activité (en M€)

	2013 non retraité	2014 retraité	2015	2016	2017
Flux de trésorerie liés aux activités opérationnelles[49]	2 162	2 132	2 279	2 256	1815
Subventions d'investissement reçues	1 836	1 298	1 196	1 617	2 350
Endettement net[50]	2 503	3 304	2 889	2 411	2 086
Flux de trésorerie positif	6 501	6 734	6 364	6 284	6 251
Intérêts financiers nets versés	1 562	1 248	1 167	1 148	1 165
Investissements nets de cessions	4 939	5 486	5 197	5 136	5 086
Flux de trésorerie négatif	6 501	6 734	6 364	6 284	6 251

Source : Cour des comptes d'après données RFF et SNCF Réseau (comptes financiers consolidés)

Le tableau n° 8 fait apparaître le niveau élevé des investissements nets de cessions (plus de 5 Md€ par an). Celui-ci devrait cependant se réduire dans les années à venir.

En effet, les grands projets de développement sont en très nette décroissance avec la mise en service des lignes Sud Est Atlantique, Bretagne Pays de la Loire et du contournement Nîmes Montpellier. Par ailleurs, l'instauration de la règle d'or ne permet plus à SNCF Réseau, en principe, de prendre en charge de nouveaux investissements de développement tant que le ratio marge opérationnelle/dette nette valeur de remboursement est supérieur à 18. Les investissements futurs finançables par SNCF Réseau se limitent donc aux projets EOLE[51], décidé avant la publication du décret sur la règle d'or, et CDG Express[52], ce dernier ayant

[49] Le flux de trésorerie lié aux activités opérationnelles reste stable autour de 2 Md€ entre 2014 et 2016, malgré la baisse de la marge opérationnelle, du fait principalement de la variation positive du besoin de fonds de roulement : +60 M€ en 2014 (retraité), +222 M€ en 2015 et +372 M€ en 2016.

[50] Comprenant les nouveaux emprunts à long terme, les remboursements d'emprunts, les variations de trésorerie et la variation des prêts et avances consentis.

[51] EOLE est un projet de prolongement de la ligne E du RER vers l'ouest de l'Île-de-France.

[52] Le CDG Express est un projet de liaison ferroviaire entre la gare de l'Est à Paris et l'aéroport de Paris-Charles-de-Gaulle.

fait l'objet d'une disposition législative aboutissant à s'affranchir de cette règle d'or. Il convient de souligner que les projets régionaux doivent être couverts en grande partie par les contrats de plan État-région (CPER)[53].

En revanche, SNCF Réseau doit supporter seul les investissements de renouvellement, ne bénéficiant à ce titre d'aucune subvention d'investissement (seuls les investissements de mise en conformité[54] font l'objet de subventions de la part de l'État).

Les flux de trésorerie liés aux activités opérationnelles de SNCF Réseau ne suffisent pas à couvrir les besoins de financement des investissements, d'autant qu'une grande partie de cette marge sert à couvrir les charges financières. Ces dernières ont pu être contenues grâce à la baisse du coût moyen de la dette.

Tableau n° 9 : coût de la dette

	2012 RFF	2013 RFF	2014 proforma[55]	2015 proforma	2016 SNCF Réseau	2017 SNCF Réseau
Résultat financier (en M€)	-1 261	-1 197	-1 346	-1 225	-1 173	-1 172
Dette nette IFRS (en Md€)	32,6	36,8	39,3	42	44,9	46,6
Coût moyen de la dette	4,56 %	4,13 %	3,90 %	3,71 %	3,46 %	3,35 %

Source : Cour des comptes d'après SNCF Réseau

La baisse du coût moyen de la dette d'environ 120 points de base entre 2012 et 2017 est due à l'émission de nouveaux emprunts obligataires à des taux très bas et à l'arrivée à échéance de dettes émises à des taux moins avantageux. De plus, SNCF Réseau bénéficie d'une notation strictement identique à celle de l'État auprès des agences de notation

[53] Un CPER est un document par lequel l'État et une région s'engagent sur la programmation et le financement pluriannuels de projets importants d'aménagement du territoire, tels que le renouvellement de lignes ferroviaires régionales.

[54] Les investissements de mise en conformité regroupent les investissements liés à la sécurisation des passages à niveau, à l'adaptation des voies et quais au matériel roulant, à la mise en œuvre des schémas directeurs d'accessibilité, aux contraintes en matière d'interopérabilité et au traitement des nuisances sonores.

[55] Les comptes pro forma désignent les états financiers d'une société, retraités afin de permettre leur comparabilité, par exemple à la suite de variations de périmètre.

(AA pour les emprunts à long terme chez Fitchratings et Standard & Poors[56], AA2 chez Moody's) permettant de maintenir à environ 30 points de base l'écart de taux d'émission à dix ans de SNCF Réseau avec celui de l'État (cet écart augmente jusqu'à 40 points de base pour les emprunts au-delà de 30 ans).

SNCF Réseau reste néanmoins sensible aux évolutions des taux d'intérêt. Si l'établissement a pu bénéficier ces dernières années d'une baisse régulière des taux, rien ne dit que cette situation conjoncturelle perdurera à l'avenir.

La reprise de la dette par l'État annoncée par le Gouvernement (25 Md€ en 2020 et 10 Md€ en 2022) permettra de réduire les charges d'intérêt qui pèsent sur la marge opérationnelle et réduira les risques de renchérissement liés à la hausse des taux d'intérêt.

B - La dérive inéluctable de la dette

Le modèle ferroviaire français ne permet pas aujourd'hui d'assurer l'équilibre financier de SNCF Réseau. L'État[57] n'a pas suffisamment accompagné le gestionnaire d'infrastructure dans le financement des investissements, alors que les efforts conjointement consentis par l'établissement, tant en termes de développement que de renouvellement du réseau, étaient exceptionnels ; il a laissé dériver la dette du gestionnaire d'infrastructure.

Cette incapacité de l'État à assumer le coût des infrastructures ferroviaires et ce recours massif à l'endettement n'ont pas contribué dans le passé à responsabiliser les acteurs (RFF et SNCF avant 2015) et à les inciter à améliorer leur performance. Ils présentent le risque d'avoir le même effet sur SNCF Réseau, alors même que la constitution d'un gestionnaire d'infrastructure unifié devait améliorer l'organisation, la performance et la productivité de l'établissement (cf. *infra* chapitre 3).

L'actuel contrat de performance ne permet pas de remédier à cette situation. Il fixe au gestionnaire d'infrastructure une trajectoire financière pour les 10 ans à venir, qui mise sur une forte augmentation des prix des

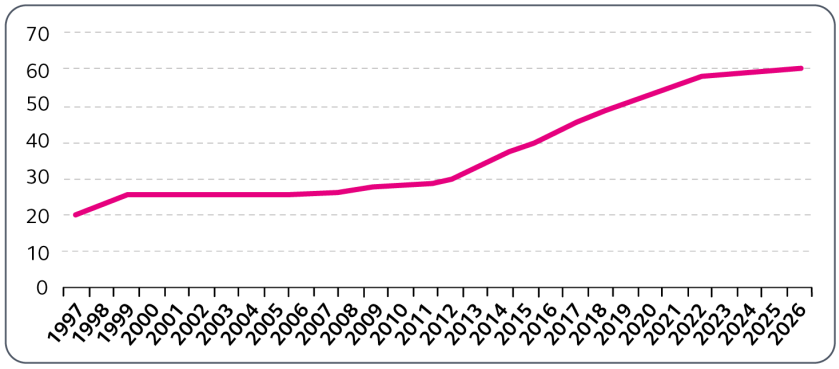
[56] Standard & Poors a mis sous perspective négative la note de SNCF Réseau depuis le 27 juin 2017.

[57] Il convient néanmoins de rappeler que l'État contribue par ailleurs annuellement à hauteur d'environ 6 Md€ au financement du système ferroviaire et de la caisse de retraite des personnels.

redevances[58] et la réduction des investissements de renouvellement (en euros constants) pour atteindre l'équilibre financier en fin de période.

La conséquence est une nouvelle fois une forte augmentation de la dette qui devrait atteindre, aux termes du contrat, 60,6 Md€ en dette nette valeur de remboursement (ou 62,6 Md€ en dette nette IFRS).

Graphique n° 3 : évolution de la dette nette valeur de remboursement



Source: Cour des comptes d'après données rapport d'information de l'assemblée nationale n° 4154 du 19 octobre 2016 et contrat de performance SNCF Réseau 2017-2026.

Un rapport du Gouvernement d'août 2016[59] indique que « c'est à partir de 2010 que l'endettement de RFF a connu une croissance à nouveau très soutenue […] qui s'explique principalement par le lancement simultané de quatre lignes à grande vitesse […] mais également par la hausse continue du montant des investissements de renouvellement ». De fait, il reconnaît que l'État a fait peser sur le gestionnaire d'infrastructure la charge d'investissements qu'il ne pouvait pas financer. Alors que ce rapport souligne, en août 2016, que « le niveau d'endettement financier net de SNCF Réseau devrait se stabiliser à un niveau de l'ordre de 50 Md€ en 2025 », le contrat de performance, signé moins d'un an après, affiche une perspective de dette à 60 Md€ en 2025.

Pourtant il existe d'autres modèles de financement en Europe qui pourraient servir de références.

[58] Le contrat prévoit néanmoins un soutien à SNCF Réseau par l'affectation d'une partie des résultats de SNCF Mobilités (de 4,7 Md€ sur les 10 ans du contrat), par des subventions pour les investissements de mise en conformité (3,7 Md€ sur les 10 ans du contrat) et par les financements des régions pour les projets régionaux de développement (10,7 M€ sur les 10 ans du contrat).

[59] Rapport du Gouvernement relatif à la trajectoire de la dette de SNCF Réseau.

Tableau n° 10 : comparaison des équilibres financiers de gestionnaires d'infrastructures en Europe (en Md€)

	Allemagne (DB Netz) 2012	France (RFF) 2013	Royaume-Uni (Network Rail) 2012	Suisse (CFF) 2013	Pays-Bas (Prorail) 2012
Charges d'exploitation	4,3	4,0	3,3	1,2	0,9
Investissements de renouvellement	3,4	2,5	3,5	1,0	1,3
Investissements de développement	1,6	3,0	2,9	2,2	
Charges financières	0,4	1,3	1,8	0	0
Décaissements	9,7	10,8	11,5	4,4	2,2
Recettes commerciales	6,1	3,9	3,1	1,0	0,3
Concours publics	4,1	3,7	4,9	3,4	2,1
Encaissements	10,2	7,6	8,0	4,4	2,4
Flux nets de trésorerie	+0,5	-3,2	-3,5	0	+0,2

Source : Cour des comptes d'après benchmark SNCF Réseau.

Les gestionnaires d'infrastructure reçoivent des subventions d'investissement des autorités publiques couvrant 100 % de leurs investissements de renouvellement et de développement en Suisse et aux Pays-Bas, 82 % en Allemagne, 77 % au Royaume-Uni, et seulement 67 % en France. La question du niveau des subventions d'investissement et de la redevance d'accès est donc bien posée en France.

La décision prise par le Gouvernement de reprendre une partie importante de la dette de SNCF Réseau (25 Md€ en 2020 et 10 Md€ en 2022) était donc une mesure nécessaire pour solder l'insuffisance de financement par l'État d'investissements dont il était le plus souvent le responsable.

Pour autant, cette mesure n'est pas suffisante. Les besoins d'investissements de renouvellement dans les années à venir sont à un niveau tel que SNCF Réseau ne peut les couvrir par son seul autofinancement, même avec d'importants efforts de performance. La couverture, même partielle, de ces investissements de renouvellement par l'État est une nécessité, au risque de voir la dette du gestionnaire d'infrastructure se reconstituer à moyen terme.

C - Un bilan comptable dégradé

Le bilan de SNCF Réseau a traduit pendant la période 2013-2017 la forte augmentation des investissements et le recours à l'endettement pour les financer.

L'analyse du passif met en évidence une forte évolution de la structure de financement des actifs immobilisés.

Tableau n° 11 : passif consolidé de 2013 à 2017 (en M€)

	2013 RFF	2014 retraité	2015 retraité	2016 SNCF Réseau	2017 SNCF Réseau
Capitaux propres	-1 344	-1 897	-11 630	-11 959	-11 953
Passifs non courants	60 532	68 281	74 620	78 936	83 245
Dont subventions d'investissement	21 749	24 222	26 011	26 807	28 216
Dont passifs financiers	36 804	41 550	44 720	48 237	51 246
Passifs courants	10 134	9 444	10 143	10 595	10 224
TOTAL PASSIF	69 322	75 830	73 132	77 572	81 517

Source : Cour des comptes d'après comptes financiers de RFF et SNCF Réseau.

Les capitaux propres se dégradent, devenant fortement négatifs, du fait principalement de l'inscription en 2015 de la dépréciation de 9,6 Md€ des infrastructures, à la suite d'un test de valeur[60].

Les subventions d'investissement progressent très sensiblement entre 2013 et 2017 (+30 %), les autorités publiques accompagnant partiellement les projets de développement du réseau ferré. Mais le financement des actifs immobilisés est principalement réalisé par l'endettement à long terme qui passe de 36,8 Md€ en 2013 à 51,2 Md€ en 2017, représentant 76 % des financements durables. Cette évolution traduit l'incapacité de SNCF Réseau à dégager des marges (capitaux propres) et le choix de l'État de ne pas subventionner suffisamment les importants investissements réalisés ces dernières années, le bouclage étant assuré inéluctablement par une forte montée de l'endettement.

[60] Le test de valeur de 2015 a consisté à évaluer la valeur réelle des infrastructures en fonction des revenus futurs escomptés. La perte de valeur de 9,6 Md€ montre donc que les revenus de SNCF Réseau ne couvrent pas le renouvellement de ses investissements.

CONCLUSION

Le gestionnaire d'infrastructures a réalisé d'importants investissements de renouvellement depuis plusieurs années, permettant de stabiliser l'âge moyen des infrastructures. Pour autant, la qualité de service n'est pas encore au rendez-vous, les ralentissements ou les dysfonctionnements restant encore trop fréquents. Le maintien d'un niveau élevé d'investissement reste donc nécessaire dans les dix prochaines années.

Pour faire face à ces besoins de financement, SNCF Réseau ne peut compter sur le seul produit de ses redevances, dont les modalités de calcul prennent mal en compte la réalité des coûts et le niveau de participation des différents financeurs. Le produit de ces redevances augmente très faiblement du fait de la stagnation du trafic ferroviaire. Cette stagnation s'explique pour partie par le niveau trop élevé du prix des redevances.

L'équilibre financier ne peut donc être atteint dans les années qui viennent par la seule capacité d'autofinancement de SNCF Réseau, compte tenu des forts besoins d'investissements de renouvellement, d'un rendement limité des redevances et du dimensionnement actuel du réseau. Pour ce dernier, il devient urgent de réaliser des études socio-économiques des lignes du réseau secondaire permettant, avec les régions, d'en déterminer le devenir.

Si la reprise de la dette permettra de dégager des marges de financement pour SNCF Réseau, le soutien public par des subventions d'investissement, comme en Allemagne, aux Pays-Bas ou en Suisse, demeure incontournable.

Chapitre II

Une nécessaire modernisation des outils et méthodes de gestion du réseau

La réforme ferroviaire de 2014 a permis de confier à SNCF Réseau tous les moyens nécessaires à la réalisation des missions du gestionnaire d'infrastructure unifié (accès au réseau, gestion de la circulation et maintenance du réseau). À ce jour, malgré des progrès, ces missions demandent à être exercées de manière plus performante. La mission d'accès au réseau doit être industrialisée (I), la gestion de la circulation doit être modernisée (II) et la maintenance du réseau doit être automatisée (III).

I - La nécessité d'industrialiser la mission accès au réseau

La première mission fixée à SNCF Réseau est d'assurer un accès équitable au réseau ferré national, qui consiste notamment à répartir et attribuer les capacités de ce réseau en répondant au mieux aux demandes de sillons[61] faites par les entreprises ferroviaires. Cette mission nécessite une relation commerciale très réactive permettant de répondre au mieux aux attentes des entreprises ferroviaires (A) et une maîtrise de la production capacitaire, afin d'en optimiser l'offre (B).

[61] Le sillon se définit comme la capacité d'infrastructure nécessaire pour faire circuler un train sur un trajet donné à un horaire donné.

Le processus capacitaire

Ce processus consiste à :

- répartir dans un premier temps la capacité du réseau entre les travaux de maintenance (« fenêtres travaux ») et l'offre de circulation proposée aux entreprises ferroviaires (« sillons commerciaux ») ;
- commercialiser dans un deuxième temps les sillons aux entreprises ferroviaires, soit « sur catalogue » (sillons préconstruits), soit en réponse à des demandes spécifiques. L'ensemble des demandes des entreprises ferroviaires permet d'établir la trame horaire quotidienne des circulations (« graphique 24 heures ») ;
- ajuster, enfin, la trame des circulations en fonction des demandes tardives des entreprises ferroviaires.

C'est à l'issue de ce processus qu'est publié l'horaire de service d'une année.

A - Une faible amélioration de la réponse aux entreprises ferroviaires

Les différents contrats avec l'État (contrat 2008-2014 avec RFF, contrat 2017-2026 avec SNCF Réseau) ont fortement insisté sur la qualité attendue de réponse à la demande de sillons des entreprises ferroviaires utilisatrices du réseau[62]. L'objectif est d'anticiper pour concilier au mieux leurs attentes et de fournir des sillons commerciaux fermes dans le délai attendu. L'ARAFER suit également de près cette activité essentielle pour garantir l'équité et l'indépendance des décisions de vente de sillons.

Si SNCF Réseau respecte bien le délai de traitement des demandes de sillons par les entreprises ferroviaires et si le taux de réponses fermes est en augmentation sensible (92,4 % de sillons attribués fermes en 2018 contre 87,7 % en 2013[63]), le taux élevé de demandes de sillons en adaptation[64] met en évidence une insatisfaction des entreprises ferroviaires par rapport à la trame horaire proposée.

[62] Actuellement, outre SNCF Mobilités, les entreprises de fret ferroviaire et de transport international de voyageurs.
[63] Le taux de réponses fermes en 2018 est plus élevé pour les sillons voyageurs (93,4 %) que pour le fret (82,7 %).
[64] Les demandes de sillons en adaptation correspondent à des modifications, des suppressions ou des créations.

Tableau n° 12 : demandes de sillons en adaptation

Horaire de service	2014	2015	2016	2017
Total des demandes de sillons jours en adaptation	2 494 884	2 063 754	1 990 711	2 018 458
En % du total des sillons jours demandés initialement	40,6 %	33,7 %	33,3 %	33,8 %

Source : Cour des comptes d'après SNCF Réseau

Cet indicateur permet de mesurer les ajustements de sillons après la publication de l'horaire de service (entre octobre de l'année précédant la mise en œuvre de l'horaire de service et huit jours avant). Même si une part des demandes de sillons en adaptation s'explique par l'apparition et la volatilité de certains besoins, les résultats montrent que le processus industriel mis en place par SNCF Réseau ne correspond pas aux attentes des utilisateurs, ceux-ci exprimant des demandes de plus en plus fines que le graphique horaire préconstruit en amont ne permet pas de satisfaire.

Ce constat est particulièrement vrai pour le fret. Les mauvais résultats de cet indicateur montrent que le processus de production des sillons peut vraiment être amélioré[65].

Pour mieux répondre aux attentes des entreprises ferroviaires, RFF puis SNCF Réseau ont cherché à développer la relation commerciale entre le gestionnaire d'infrastructure et les utilisateurs du réseau. Les entreprises ferroviaires la considèrent avec une certaine satisfaction même si nombre d'entre elles constatent que les marges de manœuvre de leurs correspondants sont faibles.

SNCF Réseau a également mis en place des outils contractuels bilatéraux proposant aux utilisateurs une démarche qualité et partenariale : les accords-cadres constituent depuis 2013 un engagement de SNCF Réseau à attribuer une capacité commerciale définie en amont à un client qui s'engage à la commander, avec un système de pénalités calé sur la redevance de réservation en cas de défaut ; les accords qualité sillons (AQS) sont un engagement de SNCF Réseau à apporter une réponse pour les sillons à l'étude au plus tard dans les 121 jours avant la circulation pour

[65] Les précédents contrôles de la Cour avaient déjà mis en évidence ce constat : rapport sur l'entretien du réseau ferroviaire nationale de juillet 2012 et référé sur la situation du transport de marchandises par le groupe SNCF Mobilités du 3 juillet 2017.

les transports voyageurs et 61 jours pour le fret. En cas de réponse tardive, une indemnité est versée au demandeur.

Ces outils contractuels ont eu des résultats positifs mais limités. C'est pourquoi, à la suite des différends entre des entreprises ferroviaires et le gestionnaire d'infrastructure, l'ARAFER a souhaité renforcer la qualité des sillons. Sa décision du 24 juillet 2014 a conduit SNCF Réseau à mettre en place à compter de 2015 un système d'incitations réciproques (IR). Ce dispositif incite le gestionnaire d'infrastructure à ne pas supprimer ou modifier les sillons attribués « fermes » sous peine de pénalités[66].

La direction de la capacité et des sillons a été de ce fait conduite à revoir les méthodes de travail des horairistes en matière de suppression des sillons.

Inversement, le système IR incite les entreprises ferroviaires, sous peine de pénalités, à ne pas modifier ou supprimer un nombre important de sillons et ainsi à éviter des surréservations peu propices à l'optimisation de l'horaire de service.

La construction de l'horaire de service a donc conduit à des pénalités substantielles, tant pour SNCF Réseau (32,6 M€ en 2016 pour 168 600 sillons concernés) que pour les entreprises ferroviaires (16,1 M€ en 2016 pour 189 760 sillons concernés) ce qui met bien en évidence la coresponsabilité dans l'instabilité de l'horaire de service. Pour SNCF Réseau, les pénalités font apparaitre les trop nombreux ajustements liés à l'activité maintenance et à l'insuffisante coordination avec le service des circulations.

B - Un processus industriel à construire

L'imperfection de la construction de l'horaire de service s'explique par la difficulté d'optimiser la programmation des travaux (1) et d'industrialiser le processus de construction de l'horaire de service (2).

[66] Le dispositif a été neutralisé pour l'Île-de-France jusqu'en 2020 (Transilien) du fait des fortes contraintes de programmation des travaux en zone très dense et de la nécessité d'ajuster les plages de travaux jusqu'au dernier moment.

1 - L'impact mal maîtrisé des chantiers de travaux

L'objectif de SNCF Réseau est de programmer au plus juste les plages horaires pour les travaux afin de limiter au strict nécessaire la perte de sillons commercialisables aux utilisateurs du réseau.

Or, les capacités réservées pour les travaux sont en croissance, SNCF Réseau justifiant par une augmentation du volume global des travaux d'entretien[67] et de renouvellement. Il apparaît néanmoins que cette augmentation n'a pas été accompagnée d'un effort de réduction suffisant de l'impact de chaque chantier sur la circulation et de dimensionnement au plus juste des « fenêtres de travaux » correspondantes.

Tableau n° 13 : capacités réservées en amont pour les travaux (en nombre de jours)

	2015	Variation 15/16	2016	Variation 16/17	2017
Capacités réservées	627 545	+1,8 %	638 640	+6,2 %	678 255

Source : Cour des comptes d'après SNCF Réseau

Depuis l'horaire de service 2015, un système d'information, CAPTEUR, permet de mesurer le taux effectif d'utilisation des fenêtres travaux par des chantiers, dans le but de vérifier que la demande de capacité correspond au juste besoin. Le résultat montre la perfectibilité de la programmation puisque 11,2 % des fenêtres restent encore inutilisées en 2017. SNCF Réseau en a identifié les causes, tenant en grande partie à des paramètres d'organisation du travail (vacances scolaires et cinquième séance de travail hebdomadaire du vendredi et de la nuit du vendredi au samedi).

Ce taux d'utilisation de la capacité allouée aux travaux tend à s'améliorer depuis 2015, mais des marges d'amélioration existent pour mieux anticiper les travaux et déterminer les fenêtres de travaux au plus juste.

[67] Dont une partie est liée à la mise en service des nouvelles lignes à grande vitesse.

2 - Une industrialisation du processus encore trop limitée

Compte tenu de la faiblesse des outils informatiques de gestion des capacités du réseau, la construction de l'horaire de service s'appuie encore principalement sur le savoir-faire des personnels horairistes.

L'outil actuel, THOR, a été développé en 1989. Il ne répond plus aujourd'hui aux besoins de SNCF Réseau pour plusieurs raisons :

- il montre des limites dans le traitement des données : la détection des conflits sillons/travaux et sillons/sillons s'effectue encore par contrôle visuel ;
- il est fondé sur une technologie qui sera obsolète en 2020 rendant très difficiles les développements liés aux évolutions du métier et de la réglementation ;
- de nombreuses autres applications ont été ajoutées pour répondre à des fonctions complémentaires (par exemple GESICO, qui permet de recenser les demandes de sillons des utilisateurs). Ces applications entraînent un coût significatif de maintenance et de licence et sont mal interfacées entre elles, nécessitant des ressaisies manuelles importantes.

SNCF Réseau a conscience que l'amélioration du graphique horaire ne peut reposer sur des procédures qui demeurent encore trop manuelles et doit passer par l'industrialisation du processus et donc par l'automatisation du traitement des données.

Le contrat de performance 2017-2026 fixe comme objectif de construire l'intégralité des horaires 2020 avec l'outil SIPH (système industriel de production des horaires), nécessitant un remplacement progressif de THOR entre 2016 et 2020. Le projet SIPH permettra d'améliorer la qualité des sillons pour les clients, de détecter les conflits, de mieux évaluer l'utilisation effective des plages travaux, de faciliter le dialogue avec les utilisateurs par un accès facilité aux informations et de supprimer les ressaisies manuelles.

Mais ce projet enregistrait début 2018 un retard de deux ans et un dépassement budgétaire de 13,7 M€ (23 % de plus que le budget initial). Les causes résident principalement dans la gouvernance du projet (calendrier initial sous-dimensionné, complexité de l'outil mal appréhendé, mobilisation insuffisante des acteurs métiers et informatiques).

Le rapport du 7 juillet 2017 sur la robustesse ferroviaire[68] confirme la dérive des délais de mise en œuvre du SIPH, dont l'explication résiderait « dans la tendance à complexifier le cahier des charges fonctionnel dans l'espoir que la mise en place de l'outil résolve l'immaturité des processus industriels ». SNCF Réseau a pris en compte ce constat et a remanié en 2017 la gouvernance du projet.

Par ailleurs, la question des ressources humaines et des compétences doit être traitée rapidement. L'automatisation prévue avec le projet SIPH devrait avoir un impact fort sur le contenu même du métier des horairistes[69] et sur le nombre de personnels de SNCF Réseau. Or, cette direction a vu ses effectifs augmenter depuis 2015.

Tableau n° 14 : effectifs de la direction de la capacité et des sillons

	Au 31/12/2015	Au 31/12/2016	Au 31/12/2017
Nombre d'agents	356	382	384

Source : Cour des comptes d'après SNCF Réseau

SNCF Réseau doit remédier dans les années qui viennent aux faiblesses actuelles de la production de l'horaire de service. C'est un enjeu pour garantir aux usagers des horaires cadencés et lisibles[70] pour offrir une utilisation du réseau ferré national plus robuste et pour favoriser l'arrivée de concurrents sur le marché ferroviaire.

II - La modernisation indispensable de la mission circulation

La deuxième mission fixée à SNCF Réseau par la loi du 4 août 2014 est la gestion opérationnelle des circulations sur le réseau ferré national. Cette mission vise à assurer la circulation des trains de toutes les entreprises ferroviaires (le réseau accueille environ 15 000 trains de voyageurs et de fret par jour) et la sécurité du personnel travaillant sur les voies. Plus de 13 200 agents exercent les métiers de la circulation.

[68] Rapport « à la reconquête de la robustesse des services ferroviaires » établi par un comité international d'experts à la demande de G. Pepy et P. Jeantet.
[69] SNCF Réseau estime que le métier d'horairiste va se transformer en un métier de gestionnaire de capacité, évoluant vers des tâches à forte valeur ajoutée et comportant davantage de responsabilité et de polyvalence.
[70] La France est sur ce sujet en retard par rapport à ses voisins européens.

Les faibles résultats de cette activité (A) s'expliquent principalement par une insuffisante modernisation du processus industriel (B).

A - Un bilan très mitigé

SNCF Réseau dispose d'indicateurs pour apprécier son activité, sur deux dimensions : la sécurité et la qualité de service.

Pour la sécurité, s'agissant tant de l'exploitation ferroviaire que de la sécurité du personnel de la circulation (accidents du travail), l'établissement dispose de trois indicateurs : le nombre annuel d'incidents ou quasi incidents pour la sécurité de l'exploitation ferroviaire ; le taux de fréquence des accidents de travail pour les personnels de la circulation ; le taux de gravité des accidents du travail.

Tableau n° 15 : indicateurs sur la sécurité

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nombre d'incidents liés à l'exploitation ferroviaire	179	154	173	167	167	181
Taux de fréquence des accidents du travail[71]	5,2	6,24	5,12	5,52	4,28	5,55

Source : Cour des comptes d'après SNCF Réseau

Le nombre d'incidents liés à l'activité de la circulation est constant, mais cette stabilité masque le fait que les principaux incidents surviennent sur des secteurs à faible trafic avec des postes d'aiguillage non automatisés ou lors de circonstances de fonctionnement dégradées (lors de travaux ou d'évènements) nécessitant une manipulation manuelle de ces postes. Ce constat montre que la modernisation et l'automatisation de la gestion de la circulation sont un enjeu fort en termes de sécurité.

En complément de l'indicateur sur le nombre d'incidents, SNCF Réseau dispose de deux indicateurs permettant d'apprécier le niveau de gravité de ces incidents : le nombre d'évènements de sécurité (ES) et le

[71] Le taux de fréquence des accidents de travail = indice de fréquence*1000/nombre d'heures travaillées sur une période donnée par un agent à temps plein, avec indice de fréquence = nombre d'accidents de travail*1000/effectif disponible.

nombre d'évènements de sécurité remarquables (ESR)[72]. La circulation ferroviaire a été la cause de 25 % des ESR de SNCF Réseau en 2016, ce qui est loin d'être négligeable.

S'agissant de la sécurité au travail, SNCF Réseau prête une attention particulière aux leviers d'aiguille dits « durs », un tiers des 2 200 postes d'aiguillage étant encore partiellement mécaniques. Là aussi, l'automatisation de la gestion de la circulation devrait permettre de réduire le taux de fréquence d'accidents du travail.

Pour la qualité de service, l'établissement s'appuie sur deux indicateurs : le nombre d'incidents dont la cause est la gestion de la circulation et le nombre de minutes perdues du fait de la circulation.

Tableau n° 16 : indicateurs sur la qualité de service liés à la mission circulation

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nombre d'incidents liés à la circulation	12 661	14 247	13 977	13 802	13 756	14 858
Minutes perdues liées à la circulation	267 019	289 537	318 657	284 207	298 012	396 480

Source : Cour des comptes d'après SNCF Réseau

Les indicateurs affichent une dégradation entre 2012 et 2017. Le nombre d'incidents liés à la circulation représente environ 34 % du total des incidents recensés par SNCF Réseau mais l'impact est de 12 % du total des minutes perdues par SNCF Réseau. Cette différence s'explique par le fait que les incidents de la circulation ont moins d'impact qu'un incident dû aux défaillances d'infrastructures[73].

Si la régularité constitue un enjeu majeur, la capacité à gérer les situations de crise est aussi un critère d'efficacité. Or, certains incidents peuvent montrer la fragilité du dispositif actuel, malgré l'existence de

[72] Un évènement de sécurité (ES) est un évènement de l'exploitation ferroviaire qui met ou risque de mettre en danger la vie des personnes transportées et situées aux abords des installations ferroviaires, y compris les personnels, les salariés des prestataires et des sous-traitants. Un ES est jugé remarquable s'il est classé au moins à 3 sur l'échelle de l'EPSF (1 à 6).

[73] En effet, une ouverture tardive du signal peut ne générer que quelques minutes de retard sur un train alors qu'un incident sur une infrastructure peut générer d'importants retards sur plusieurs trains.

procédures et de cellules de crise. Ainsi, le rapport du 3 août 2017 remis au Gouvernement à la suite de l'incident du 29 juillet au 1er août 2017 au poste d'aiguillage de Vanves[74] montre que la désorganisation était due en partie au temps mis pour établir un plan de transport en mode dégradé[75]. Il recommande à SNCF Réseau de réétudier le plan de continuité d'activité de la gare Montparnasse et, de façon plus générale, de réexaminer les plans de continuité des gares parisiennes têtes de lignes[76].

B - Une modernisation trop lente

Le projet de commande centralisée du réseau (CCR) est l'une des actions du plan de modernisation du réseau ferré décidé par le Gouvernement en 2006 à la suite du rapport « Rivier » de 2005.

L'objectif de ce projet est de rassembler les 1 500 postes d'aiguillage[77] du réseau structurant dans de grands centres, supervisés et coordonnés par un centre national. Il concernera 14 000 km de lignes représentant 90 % du trafic national. Dans chaque centre de CCR, un agent de circulation commande un secteur de circulation (pouvant comprendre jusqu'à une dizaine de postes d'aiguillage actuels), chaque secteur étant regroupé en centres de circulation avec un régulateur à sa tête (260 secteurs et 52 centres au total pour l'ensemble du projet).

Le programme CCR doit permettre d'améliorer la régularité du trafic, d'optimiser l'utilisation de la capacité existante, de réduire la vétusté des installations et de contribuer à une meilleure productivité du métier de la circulation. Sur ce dernier point, le projet tablait en 2010 sur l'économie de 2 700 emplois pour les 151 premiers secteurs.

Le programme CCR a pris un retard important (1), conduisant à une faible performance de l'activité (2).

[74] Incident qui a perturbé l'ensemble du trafic en gare de Montparnasse et qui a été fortement médiatisé.

[75] « La situation s'améliore le lundi [31 août] avec la stabilisation du plan de transport », soit deux jours après le début de l'incident. « L'information voyageur constitue le plus grand motif de mécontentement des voyageurs pendant la journée de dimanche et les premières heures de la journée de lundi. À ce moment, l'absence de fiabilité et de robustesse du plan de transport – établi dans l'urgence extrême – rend impossible une information de qualité ».

[76] Le nouvel incident de Montparnasse du dimanche 3 décembre 2017 a montré que le plan de continuité n'était pas encore opérationnel.

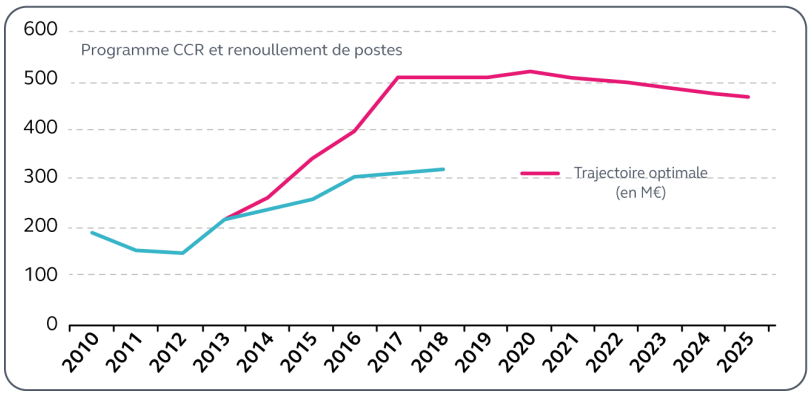
[77] L'ensemble du réseau compte 2 200 postes d'aiguillage.

1 - Un retard récurrent du programme CCR

Le projet CCR a pris très vite du retard puisque ce n'est qu'en 2013 que la définition d'ensemble du projet est arrêtée dans le cadre du grand plan de modernisation du réseau (GPMR). La mise en œuvre du projet CCR a été revue plusieurs fois pour tenir compte du souci de le coordonner avec la rénovation des aiguillages et de la signalisation, l'amélioration des systèmes de communication avec les conducteurs de train et la modernisation de la gestion opérationnelle des circulations.

En 2014, l'ordre et le rythme de mise en œuvre ont été redéfinis avec un objectif de réaliser 151 secteurs de circulation (soit 60 % de la cible totale de 260 secteurs) d'ici 20 ans. Pourtant, dès le début de la mise en œuvre du programme CCR, un retard important a été pris, tant pour des raisons budgétaires que pour des raisons d'acceptation sociale. Les programmes de renouvellement pour 2013, 2014 et 2015 ont ainsi été sous-exécutés dans des proportions de 8 % à 26 %. Dès la fin de l'année 2014, SNCF Réseau a pris acte des difficultés de déploiement du programme CCR et d'une réalisation beaucoup plus lente que prévu (de fait, à la fin 2016, seuls 18 secteurs circulation ont été réalisés). Dans son programme de renouvellement de 2017, SNCF Réseau confirmait que le retard pris sur le programme CCR devenait critique par rapport à la trajectoire cible[78].

Graphique n° 4 : état du programme CCR comparé à la trajectoire cible



Source: SNCF Réseau.

[78] Programme de renouvellement 2017 présenté au conseil d'administration du 20 décembre 2016.

Pour renforcer la performance de la mission circulation, SNCF Réseau a par ailleurs décidé de lancer, en 2015, un programme de modernisation de la gestion des circulations, en lien avec les entreprises ferroviaires. Ce programme s'appuie sur un nouvel outil informatique (projet GOC 2.0), le progiciel ICONIS ayant été retenu en mars 2017 après appel d'offre. Le premier déploiement de l'outil est prévu pour la fin 2019 (sur l'axe Paris-Lyon-Marseille), l'objectif final étant d'équiper l'ensemble du réseau ferré national à l'horizon 2025, conformément au contrat de performance 2017-2026.

La mise en œuvre de ces deux programmes complémentaires (CCR, GOC 2.0) est une condition indispensable pour moderniser les infrastructures et les processus de la circulation et repenser les métiers de la circulation, et ainsi obtenir des résultats significatifs en termes de qualité de service.

La France a pris du retard sur ses voisins européens comme l'a montré une étude réalisée par SNCF Réseau en 2015. Alors que la France n'a lancé le programme CCR que fin 2010, l'Allemagne avait démarré dès 1995 (lui permettant de disposer de plus de 90 % de CCR opérationnels en 2015), la Suisse en 2004 (plus de 90 % opérationnels), le Royaume-Uni en 2007 (60 % environ opérationnels) et l'Italie en 2007 (70 % environ opérationnels). Pour ces quatre pays, la mise en œuvre de ces projets a confirmé les avantages espérés : réduction des coûts, amélioration du plan de transport, augmentation du niveau de régularité, optimisation de la gestion des travaux.

L'enjeu est particulièrement sensible pour l'Île-de-France et les principaux nœuds ferroviaires, où le programme CCR est une condition essentielle pour optimiser un trafic très encombré. Le projet CCU (centres de commande unifiés) en Île-de-France doit ainsi permettre de réunir sur un même lieu supervision, régulation et commande (quatre à cinq CCU sont envisagés pour toute l'Île-de-France), avec des outils informatiques plus adaptés aux zones très denses (ATS+[79]) et le projet de mise en œuvre de trains automatiques (mise en place d'un système de contrôle des trains NExTEO sur EOLE dans un premier temps). Ces projets sont indispensables sur un horizon court : SNCF Réseau souhaite les voir réalisés au plus tard en 2025.

[79] ATS+ est un système de contrôle-commande et de supervision pour les trains en Île-de-France.

2 - Une insuffisante productivité de l'activité

Sur le plan de la productivité, les résultats obtenus restent encore trop modestes du fait du retard pris dans le déploiement du programme CCR. Les effectifs affectés à la circulation ont même légèrement augmenté depuis la constitution de SNCF Réseau (13 189 agents en 2015, 13 212 au budget 2017), ce que SNCF Réseau explique par la nécessité d'accompagner l'ouverture des nouvelles lignes à grande vitesse vers Bordeaux et Rennes et par les écarts entre la gestion de personnel et les besoins stricts pour tenir les postes[80]. Ces écarts se justifient notamment par la nécessité de former les nouveaux recrutés (retardant leur prise de poste effective) et par le temps de reclassement des agents touchés par une réorganisation, mais pour SNCF Réseau ils ne devraient pas remettre en cause l'impact sur les gains de productivité attendus à partir de 2017.

Pour autant, les effets potentiels du programme CCR ne doivent pas être sous-estimés. Les opérations déjà réalisées ont montré que le nombre d'emplois pouvait être réduit de l'ordre de 40 %, en supprimant les postes d'aiguillage et en regroupant les agents de circulation dans les centres de CCR[81], tout en apportant des conditions de travail plus favorables et des résultats positifs sur les indicateurs de qualité de service.

Si ces résultats sont prometteurs, le bilan global reste limité par le rythme trop faible d'exécution du programme (18 secteurs de circulation rénovés par rapport à l'objectif de 151). Ce constat est regrettable car l'établissement n'a pas su profiter des importants départs à la retraite qui interviennent actuellement et qui auraient facilité la réduction des effectifs.

III - Une mission maintenance encore trop peu automatisée

La troisième mission fixée à SNCF Réseau par la loi du 4 août 2014 est la maintenance de l'infrastructure du réseau ferré national, comprenant l'entretien et le renouvellement. Cette mission est essentielle pour la sécurité du réseau et la continuité du service ferroviaire.

[80] SNCF Réseau estime l'écart entre les effectifs disponibles et le besoin strict de personnel (appelé cadre d'organisation) à environ 3 %.
[81] En effet, le bilan des 18 premières opérations réalisées entre 2010 et 2016 montre que 189,7 ETP ont pu être économisés sur les 489,1 ETP initiaux (-39 %).

La montée en charge des investissements de renouvellement depuis 2005 a conduit SNCF Infra, et surtout SNCF Réseau, à engager des évolutions sur les process industriels et sur les innovations technologiques. Ces investissements dans la technologie ou dans l'organisation du travail doivent nécessairement conduire à dégager des gains de productivité substantiels, la masse salariale représentant plus de 60 % des charges totales de la maintenance (ce taux avoisinant les 75 % pour le seul entretien).

SNCF Réseau a engagé plusieurs pistes de travail : le recours à des investissements techniques (A), le changement de méthodes de travail (B), la montée en puissance de l'automatisation (C) et le recours croissant à l'externalisation (D).

A - Des investissements techniques efficaces

SNCF Réseau s'est engagé à recourir à du matériel technique de forte puissance pour accroître le rendement des chantiers, tant de renouvellement que d'exploitation. Ces solutions permettent aussi de limiter les durées d'interruption des circulations par les chantiers et d'en limiter le coût.

L'utilisation de suites rapides[82] est montée en puissance ces dernières années : SNCF Réseau met en œuvre trois suites rapides de renouvellement, une suite spécifique pour zone dense en Île-de-France et une suite rapide de régénération caténaire ; il utilise de manière plus massive la grue Kirov[83] et des wagons pupitres pour la pose d'appareils de voie. Cette industrialisation de la régénération renchérit légèrement le coût des chantiers mais les rendements sont très nettement supérieurs et en progression[84]. Pourtant aucun chiffrage de gains de ces rendements en ETP n'apparaît dans les documents de SNCF Réseau.

[82] Les suites rapides sont des trains usines qui permettent une industrialisation des opérations de renouvellement avec des rendements élevés.
[83] La grue Kirov est une grue de forte puissance permettant de déposer des appareils de voie pré-montés.
[84] Dans le programme de renouvellement 2017, SNCF Réseau indique qu'une suite rapide a battu un record en produisant 1 600 mètres de Rail Voie Ballast en une nuit permettant d'envisager d'augmenter les rendements pour les prochains chantiers.

B - Une lente amélioration des méthodes de travail

Pour améliorer son niveau d'efficacité et de productivité, SNCF Réseau développe une gestion de la maintenance assistée par ordinateur (GMAO). Cette gestion permet d'optimiser les méthodes et les procédures de maintenance.

Les objectifs de la GMAO sont de connaître précisément l'état de chaque composant des infrastructures, de partager les référentiels de maintenance, de fiabiliser les chantiers et de mieux organiser les interventions. Ainsi, avec la GMAO, les interventions peuvent être faites au moment optimal pour l'infrastructure et être regroupées dans le cadre de chantiers massifiés. Les doublons sont évités et la périodicité des interventions réduite (dans un objectif de maintenance préventive).

Mais les projets informatiques liés à la GMAO ont pris du retard. Le projet Spot, permettant de disposer d'un état en temps réel des immobilisations, des interventions de maintenance réalisées et proposant de futures interventions préventives, enregistrait début janvier 2018 un retard d'un an (date d'achèvement estimée à 2020). Le projet Nomade, permettant de collecter les données relatives aux interventions de maintenance est considéré comme finalisé par SNCF Réseau depuis septembre 2017 (avec deux ans de retard). Mais les 13 000 « phablettes » mises à disposition des agents de maintenance n'étaient toujours pas opérationnelles au début de l'année 2018.

Ces retards sont préjudiciables à l'optimisation des travaux de maintenance et à l'obtention de gains de performance significatifs.

C - Le recours encore limité au numérique et à l'automatisme

L'introduction de nouvelles technologies numériques a permis de réaliser d'importants progrès en matière d'organisation du travail et d'automatisation, susceptibles de dégager des gains de productivité significatifs.

Un des projets les plus intéressants est le recours grandissant à la supervision, la télésurveillance et le télédiagnostic. SNCF Réseau déploie ainsi des centres de supervision de la maintenance, qui prennent en compte les missions de gestion des appels et alarmes liés à la télésurveillance, et met en place le projet EXOCET (acquisition et exploitation des données

issues de capteurs). La télésurveillance des installations[85] qui permet de réaliser une maintenance corrective au plus juste et de développer une maintenance prédictive par l'analyse des données recueillies présente un bilan positif, le nombre d'anomalies signalées par la télésurveillance se révélant supérieur à celles détectées lors des traditionnelles tournées à pied des personnels.

En matière de productivité, le bilan est aussi positif : SNCF Réseau estime que, pour l'année 2016, c'est environ 15 % des tournées à pied de voie courante qui ont été supprimées avec la montée en puissance de la surveillance automatisée.

La « révolution digitale et numérique » se diffuse cependant trop lentement alors qu'elle est porteuse de forts gains de productivité. Mais là encore, l'entreprise n'a pu produire de bilan chiffré des gains en ETP.

D - Un recours croissant à l'externalisation

L'externalisation constitue une piste d'efficience très importante et SNCF Réseau en a fait l'un de ses axes prioritaires. Le recours à la sous-traitance lui permet de faire face à un plan de charge très élevé, notamment en matière de régénération du réseau ; il favorise l'innovation technologique par l'apport de méthodes nouvelles de réalisation des travaux.

La croissance de l'externalisation concerne autant les travaux de renouvellement (notamment avec les marchés des suites rapides) que les travaux d'entretien (intervention sur végétation, soudure des voies…). Aujourd'hui, les prestations d'entretien courant sont externalisées à hauteur de 24 % (données 2017), soit plus du double de 2011. La limite à cette externalisation pour SNCF Réseau est le souci de conserver en interne la maîtrise des missions essentielles à la sécurité et la connaissance du patrimoine (surveillance, astreinte, etc.). SNCF Réseau indique se fixer comme objectif d'atteindre 30 % d'externalisation pour la maintenance et 40 % pour l'ingénierie.

Au demeurant, la sous-traitance ne permet pas toujours des gains financiers immédiats mais, avec le temps, les gains en termes de main d'œuvre (le marché de sous-traitance ne suit pas le rythme de la masse salariale de SNCF Réseau) et d'innovations technologiques semblent réels.

[85] Notamment le plan Vigirail mis en place en 2013 à la suite de l'accident de Brétigny.

Le bénéfice en termes de gains de productivité n'a pas été chiffré pour la politique de sous-traitance, seule l'externalisation de la prestation de l'annonce des circulations pour les chantiers ayant été évaluée à près de 1 000 ETP en 2016.

CONCLUSION

SNCF Réseau remplit plus efficacement ses missions depuis plusieurs années mais les progrès restent encore trop lents et les objectifs sont loin d'être tous atteints.

L'établissement a renforcé sa relation commerciale avec les entreprises ferroviaires dans la mission d'accès au réseau, améliorant la construction de l'horaire de service, mais ces progrès sont très fortement freinés par la difficulté à améliorer le processus de production industrielle. Les insuffisances de la programmation des travaux ou le retard pris sur le développement du nouvel outil SIPH constituent de véritables faiblesses.

S'agissant de la mission circulation, les progrès de SNCF Réseau se heurtent à la mise en place trop lente des programmes de commande centralisée du réseau (CCR) et de nouvelle gestion des circulations, alors que les bénéfices attendus en termes de qualité de service et de productivité sont considérables pour l'établissement.

Enfin, pour la mission maintenance et travaux, des efforts ont été réalisés pour accompagner le niveau important des investissements de renouvellement, mais SNCF Réseau dispose encore d'une marge de progression significative dans la mise en œuvre d'une politique industrielle moderne et dans le développement de l'externalisation.

Chapitre III

Instaurer les conditions d'un équilibre économique durable

Lors de ses précédents contrôles portant sur la gestion du réseau ferroviaire, la Cour avait relevé la difficulté des entreprises alors impliquées, RFF et SNCF Infra, à en maîtriser les coûts et à dégager des gains de productivité.

La réforme de 2014 devait, en créant SNCF Réseau, apporter une réponse en permettant une organisation plus cohérente et des choix plus efficients. Toutefois, pour atteindre cet objectif, SNCF Réseau doit obtenir de véritables gains de productivité (I), maîtriser ses charges d'exploitation (II), de personnel en particulier, et mener à bien sa réorganisation (III).

I - Obtenir de véritables gains de productivité

La question de la productivité est un sujet récurrent entre l'État et le gestionnaire d'infrastructure. La comparaison avec les autres pays européens fournit une première approche, même si les données recensées par l'Union européenne doivent être manipulées avec prudence[86].

[86] En effet, le périmètre des missions des différents gestionnaires d'infrastructure peut varier et la maintenance peut être plus ou moins externalisée.

Le ratio agent par kilomètre de réseau permet d'apprécier le dimensionnement des effectifs du gestionnaire d'infrastructure au regard de la taille de son réseau. Mais ce ratio n'est pas suffisant pour apprécier la véritable activité de l'établissement, le ratio agent / M€ de dépenses d'entretien et de renouvellement permettant de compléter l'analyse.

Tableau n° 17 : comparaisons d'efficience entre pays européens (données 2014)

	Taille du réseau (en km)	Dépenses d'entretien (en Md€)	Dépense de renouvel-lement (en Md€)	Dépense de maintenance (en Md€)	Effectifs du gestionnaire d'infrastruc-ture	Ratio effectifs / taille du réseau (agent/km)	Ratio effectifs/ dépenses de maintenance (agent/M€)
France	30 905	2,351	2,542	4,893	53 378	1,73	10,91
Allemagne	38 836	1,650	3,310	4,960	38 500	0,99	7,76
Royaume-Uni	16 209	1,546	3,755	5,301	35 497	2,19	6,70
Espagne	15 901	0,117	0,005	0,122	13 556	0,85	111,11
Italie	17 037	0,181	1,143	1,324	26 363	1,55	19,91
Pays-Bas	3 031	0,822	0,348	1,170	3 976	1,31	3,40
Belgique	3 631	0,252	0,401	0,653	12 096	3,33	18,52

Source : Cour des comptes d'après données UIC, IRG et statistiques nationales (taille du réseau) et RMMS (effectifs du gestionnaire d'infrastructure et dépenses de maintenance)

Le Royaume-Uni a aussi calibré sa ressource humaine pour faire face à d'importantes dépenses de renouvellement. Les pays les plus performants semblent être l'Allemagne et les Pays-Bas, quel que soit l'indicateur. L'Italie, la Belgique et l'Espagne apparaissent au contraire peu efficients. La France se situe en position médiane, laissant supposer que des gains de productivité significatifs sont possibles.

SNCF Réseau n'est pas en mesure de justifier ses gains de productivité (A) avec le risque de fixer des objectifs trop peu ambitieux (B).

A - Des gains de productivité jusqu'à présent invérifiables

Il convient de rappeler que les gains de productivité se définissent en termes physiques[87]. Or, depuis au moins 2012, RFF et SNCF Réseau ont rarement raisonné en volume (unités physiques) mais en valeur, mélangeant de fait la productivité et les effets prix.

Ce constat fait jusqu'en 2016 (1) n'a pas conduit l'État à être plus exigeant lors de la rédaction du contrat de performance 2017-2026 (2).

1 - Une productivité quasi absente dans le passé

Le contrat de performance 2008-2014 ne fixe qu'un engagement en termes de maîtrise des coûts d'investissement de renouvellement : « RFF engage un plan destiné à réduire de 15 % en euros constants le coût moyen du kilomètre de renouvellement de voie sur les lignes classiques des groupes UIC 1 à 6 ». Cet objectif confond de fait une éventuelle productivité avec l'évolution des coûts des personnels et des matières premières. Le bilan apporté par SNCF Réseau montre que le coût du Gopeq[88] a nettement évolué au-delà de l'indice général des travaux publics (TP01)[89].

SNCF Réseau justifie cette évolution par les surcoûts liés à la hausse du coût des personnels (application du statut des cheminots) et au recours de plus en plus important aux chantiers de nuit. Il est de ce fait impossible de démontrer que SNCF Réseau a su dégager en volume des gains de productivité, en produisant plus de Gopeq avec autant ou moins de personnels. Ce sujet est d'ailleurs totalement absent des documents relatifs aux programmes de renouvellement annuels remis lors des conseils d'administration.

Dans le cadre des conventions d'entretien entre RFF et SNCF Infra, les objectifs de gains de productivité sont également fixés en valeur. La convention d'entretien pour l'année 2013 fixe le total des prestations à

[87] L'INSEE définit la productivité comme « le rapport, en volume, entre une production et les ressources mises en œuvre pour l'obtenir ». Le gain de productivité peut donc se définir comme le fait de produire plus, avec les mêmes moyens, ou de produire autant avec des moyens inférieurs.

[88] Unité d'œuvre des travaux de renouvellement du réseau (cf. *supra* note 11).

[89] Si l'année prise pour référence est l'année 2010 (indice 100 pour le coût du Gopeq et le TP01), l'indice du TP01 est de 105,2 en 2017 et l'indice du coût du Gopeq atteint lui 131,3 en 2017.

2,251 Md€, dont 16 M€ en déduction au titre de l'effet productivité (soit 0,7 %, ce qui est un objectif très modeste). Les conventions 2014 et 2015 reconduisent cet effet au même niveau (17 M€ en 2014 et 16,9 M€ en 2015). Mais du fait que ces conventions entre RFF et SNCF Infra fixent un forfait pour les prestations, aucun bilan n'a été tiré les années suivantes de la réalité des gains de productivité. Sur cette période, RFF craignait même que les efforts de productivité attendus conduisent à une simple baisse de la production.

À partir de 2015, les objectifs affichés de gains de productivité deviennent plus ambitieux en valeur. Avec la perspective de la création du gestionnaire d'infrastructure unifié, le président de RFF fixe un objectif de gains de productivité de 500 M€ pour la période 2015-2020[90], provenant des effets de la fusion, de la politique d'achat, de la politique industrielle et de la politique d'externalisation. Cet objectif s'appuie sur un programme d'économies sur 2013-2020 élaboré en février-mars 2014 dans le cadre d'une mission confiée à un cabinet d'audit. Ce programme se compose de trois axes : la performance achat (environ 240 M€ de gains), la performance liée à la production (environ 170 M€) et les synergies liées à la fusion (environ 130 M€). Le bilan de ce programme effectué en juillet 2015 par le CGEDD et l'IGF montre que seuls 292 M€ de ces gains sont certains et 40,5 M€ probables. De plus, l'analyse montre que les gains certains et probables sont obtenus principalement par une politique d'achat ambitieuse.

Dès lors, on ne peut pas parler de gains de productivité, les gains étant obtenus par des marchés mieux négociés et donc par des prix des marchés revus à la baisse. Les gains espérés dans la politique industrielle apparaissent en revanche hypothétiques et plus faibles que prévu du fait du retard de certains projets (comme le programme CCR) ou de leur manque d'ambition. Enfin, s'agissant des gains de synergie résultant de la fusion des anciennes entités (RFF, SNCF Infra, DCF), rien ne permet aujourd'hui d'affirmer qu'ils ont été ou pourront être obtenus, car les effectifs de SNCF Réseau ont augmenté entre 2013 (51 843 ETP[91] de RFF, DCF et SNCF Infra) et 2017 (53 588 ETP). Le suivi de ce programme d'économies n'a pas été réalisé par SNCF Réseau qui a préféré se concentrer sur l'élaboration du nouveau contrat de performance.

[90] Audition du 8 juillet 2015 à la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale.

[91] L'équivalent temps plein est une unité de mesure rapportant le temps travaillé par un agent à celui d'un agent à temps plein.

2 - Des gains de productivité peu explicités dans le contrat de performance 2017-2026

La fragilité passée des objectifs annoncés et la faiblesse de leur justification auraient dû conduire l'État à être plus exigeant lors de la rédaction du contrat de performance 2017-2026. Une fois de plus, un objectif chiffré est fixé (1,2 Md€ sur la période du contrat, soit environ 1,4 % de gain de productivité par an en moyenne), mais aucun levier documenté ne vient préciser cet objectif, SNCF Réseau continuant à s'appuyer sur les leviers du programme d'économies de 2014. Il est seulement précisé que les gains devront porter sur l'entretien (596 M€), sur le renouvellement (337 M€) et bénéficieront de la baisse du volume d'entretien consécutif à l'effort de régénération (269 M€). Sur ce dernier point, l'État et SNCF Réseau misent sur le fait que la régénération du réseau conduit en principe à réduire les besoins d'entretien en volume, ce qui est théoriquement juste, mais ce qui ne correspond pas à des gains de productivité.

Enfin, s'agissant de l'indicateur de suivi de la productivité de l'entretien, il n'a toujours pas été finalisé alors que le contrat de performance fixait comme échéance l'année 2017. L'absence d'indicateur n'empêche pas SNCF Réseau de valoriser des gains de productivité lors de la présentation de ses comptes. Ainsi, pour les comptes 2016, SNCF Réseau a indiqué que la performance achats avait permis des économies de 248 M€ et que des gains de productivité sur la main d'œuvre étaient évalués à 395 ETP, ce dernier point n'étant pas économiquement démontré[92].

Pourtant, SNCF Réseau dispose d'unités physiques permettant d'analyser plus finement l'évolution de la productivité. Les effectifs de personnels et le nombre d'heures de production réalisées sont des données exploitables. Pour le renouvellement, SNCF Réseau dispose de l'unité de mesure composite du Gopeq, et pour l'entretien, de nombreuses unités d'œuvre sont disponibles, qui pourraient conduire à créer un panier

[92] En effet, SNCF Réseau constate que le nombre d'heures de production par agent s'est amélioré (passant de 949 à 961 heures annuelles soit 1,2 %) mais il n'est pas mis en regard de la production réalisée. Par ailleurs, on peut s'étonner que les gains constatés par SNCF Réseau soient à l'unité près ceux fixés comme objectif dans le projet de budget 2016.

d'unités d'œuvre composite (qui devait être réalisé durant l'année 2017 d'après l'objectif du contrat de performance 2017-2026[93]).

Alors que les dépenses d'entretien et de renouvellement ont fortement augmenté en valeur entre 2013 et 2016 (+16,5 % pour l'entretien et +17,7 % pour le renouvellement), les unités physiques paraissent globalement stables sur cette période : les effectifs physiques du gestionnaire d'infrastructure ont progressé d'un peu plus de 2 %, le nombre de Gopeq de voie réalisés s'est stabilisé autour de 1000 km par an[94] et les unités d'œuvre produites dans le cadre de l'entretien évoluent tant à la hausse qu'à la baisse, sans que l'on puisse en déduire une éventuelle hausse globale d'activité.

Tableau n° 18 : exemples d'évolution d'unités d'œuvre dans l'entretien

	Réalisé 2013	Réalisé 2014	Réalisé 2015	Réalisé 2016	Réalisé 2017
Remplacement de traverses sur voie principale (en nombre de traverses)	146 884	128 493	166 686	124 689	98 711
Intervention sur végétation par moyen mécanique (en Mm²)	85,979	92,363	101,909	120,354	126,904
Intervention sur végétation par moyen chimique (en Mm²)	417,704	424,087	427,151	431,445	393,967
Remplacement de rail (nombre de coupons)	15 750	13 733	16 039	15 308	14 506
Remplacement de cœurs (en nombre de cœurs)	858	908	894	875	908

Source : Cour des comptes d'après SNCF Réseau

[93] SNCF Réseau indique que les travaux sont encore en cours et doivent conduire à élaborer un nouvel indicateur dénommé ENAK (entretien normal annuel kilométrique).
[94] 993 km en 2013, 1 018 km en 2014, 950 km en 2015 et 1 001 km en 2016.

B - Des objectifs de gains de productivité peu ambitieux

Le contrat de performance 2017-2026 ne fixe pas des objectifs très ambitieux. Les 1,4 % de gains de productivité annuels annoncés doivent être relativisés si l'on retire les gains liés à la baisse du volume d'entretien à partir de 2021 (on est alors autour de 1,1 % de gains de productivité annuels). Compte tenu des perspectives ouvertes par le recours important à la sous-traitance et aux innovations technologiques et industrielles, cet objectif pourrait être relevé. L'IGF et le CGEDD citent l'exemple de *Network Rail* qui a su dégager au Royaume-Uni 15,7 % de gains de productivité sur la seule période 2009-2013.

SNCF Réseau s'est engagé récemment dans la construction d'un plan de performance pour répondre aux demandes de justification des gains de productivité à atteindre durant le contrat de performance. Ce programme, composé de 39 leviers, a été élaboré en interne, en associant l'ensemble des services, et fait l'objet d'un suivi régulier. Si on peut une nouvelle fois regretter que les notions de productivité et d'économies en valeur soient confondues, la méthode peut laisser espérer une meilleure appropriation des objectifs par l'ensemble des responsables. En 2017, la création d'une direction de la performance permet l'animation du plan de performance et la mise en œuvre effective et le suivi des gains escomptés.

Le programme est conçu pour une « productivité » de 1 % par an sur cinq ans (2017-2021), soit un objectif en deçà de celui habituellement retenu dans le passé (1,5 %). Le programme s'appuie également, comme le précédent, sur une forte performance achat : celle-ci s'élève à 253,6 M€ pour un total de gains de 575 M€[95]. Les autres leviers sont à ce jour diversement documentés et ont des objectifs parfois en dessous du précédent programme :

- pour la mission « accès réseau », l'objectif de gain pour le SIPH est fixé à 3,9 M€ sur cinq ans (contre 9 M€ sur l'ancien programme) mais la mise en œuvre est mieux explicitée, tant s'agissant du coût du projet que du calendrier (le retard de mise en œuvre est acté) et des gains en ETP attendus (35 ETP[96] sur une base de 700) ;
- pour la mission « circulation », les pistes de gains sont bien identifiées (optimiser l'organisation du métier en lien avec le programme CCR,

[95] SNCF Réseau indique que le plan de performance 2017-2021 réactualisé en 2018 vise des économies de 600 M€. Le plan de performance à l'horizon 2026 sera finalisé fin 2018 et prendra en compte les éventuelles évolutions sociales et législatives dans le cadre du plan stratégique qui sera présenté au gouvernement en juillet 2018.
[96] Y compris la direction générale Île-de-France.

optimiser l'organisation des postes multi-agents, réduire l'amplitude d'ouverture des postes, mise en place des nouveaux régimes de travail) et leur impact en emploi est chiffré (426,5 ETP sur cinq ans) ;

- pour la mission « maintenance et travaux », les objectifs restent moins documentés à ce stade et pour certains revus à la baisse par rapport au précédent programme. Les gains liés à la GMAO sont chiffrés à 14,5 M€ et 222 ETP sur cinq ans (contre 21 M€ dans le précédent programme) avec un constat de retard dans la mise en place ; les gains liés au schéma directeur engins (qui vise à moderniser le matériel pour accroître la productivité) est chiffré à 8,6 M€ sur cinq ans (contre 18 M€) ; d'autres ont des objectifs limités (0,4 M€ pour le programme Surveille[97], 2,3 M€ pour la productivité entretien) et apparaissent encore peu documentés.

Les derniers budgets présentés en conseil d'administration n'ont pas encore traduit dans les faits cette démarche d'économie.

Tableau n° 19 : évolution des emplois proposés dans les budgets de SNCF Réseau

En emplois	**Budget 2015**	**Budget 2016**	**Budget 2017**
Entretien	+1141	+326	+270
Renouvellement		+821	+454
Développement			+330
Circulation		+22	+52
Sous-traitance	-225	-424	-410
Productivité	-426	-395	-450
Autres	+10		+24
TOTAL	**+500**	**+350**	**+270**

Source : Cour des comptes d'après les budgets de SNCF Réseau

En effet, si les efforts en sous-traitance et en productivité sont bien affichés, ils sont immédiatement compensés par des augmentations d'effectifs importantes dans les missions de maintenance et de travaux.

[97] Le programme Surveille est un système de détection et de mesure automatique des constituants de la voie à l'aide d'un train spécifique.

SNCF Réseau justifie ces augmentations par des surcroîts d'activité, qui ne sont pas, comme on a pu le voir, suffisamment démontrés. Au contraire, prévoir des effectifs en hausse pour accompagner les investissements de développement suscite des interrogations puisque ces derniers diminuent avec la fin des grands projets de nouvelles lignes à grande vitesse.

Le Gouvernement a acté en 2018 la nécessité d'accroître les objectifs de gains de productivité qui seront fixés à SNCF Réseau, sans en préciser l'ampleur[98]. Le futur contrat de performance, qui traduira ces annonces en objectifs pour l'entreprise, ne sera crédible que s'il fixe ceux-ci en termes physiques et conduit enfin à réduire les effectifs de SNCF Réseau.

II - Maîtriser les charges d'exploitation, particulièrement de personnels

La marge opérationnelle de SNCF Réseau a diminué régulièrement (A) du fait notamment de charges de personnel en hausse constante (B).

A - Une marge opérationnelle en baisse constante

Tableau n° 20 : évolution de la marge opérationnelle (en M€)

	2012 RFF	2013 RFF	2014 RFF	2014 proforma	2015 proforma	2016	2017
Total produits	5 836	5 802	6 026	6 464	6 525	6 441	6 496
Total charges d'exploitation	3 761	3 880	3 986	4 248	4 497	4 552	4 599
Marge opérationnelle	2 075	1 922	2 040	2 216[99]	2 028	1 889	1 897

Source : Cour des comptes d'après SNCF Réseau (comptes financiers consolidés)

[98] Le président-directeur général de SNCF Réseau a estimé le 15 mai 2018 qu'il allait devoir rechercher 1,3 Md€ d'efforts de productivité par an en contrepartie du désendettement. Ce montant correspond au déficit structurel du gestionnaire d'infrastructures hors paiement des frais financiers de 1,2 Md€.

[99] La marge est plus élevée avec SNCF Réseau en 2014, SNCF Réseau internalisant les autres produits réalisés auparavant par la SNCF.

La marge opérationnelle est stable entre 2012 et 2014, les fortes augmentations tarifaires des redevances permettant de couvrir l'évolution des charges. À partir de 2015, SNCF Réseau voit sa marge fortement diminuer (-8,5 % en 2015, -6,9 % en 2016), la stabilisation du produit des redevances ne couvrant plus la hausse continue des charges d'exploitation.

L'analyse des charges d'exploitation permet de faire apparaître les causes de leur augmentation régulière.

Tableau n° 21 : évolution des charges d'exploitation (en M€)

	2014 (proforma)	2015 (proforma)	2016	2017
Charges de personnel brutes	3 295	3 383 (+2,7 %)	3 410 (+0,8 %)	3 440 (+1,3 %)
Dont exploitation et entretien	2 277	2 353	2 256	2 316
Dont production immobilisée	1 018	1 030	1 154	1 124
Achats et charges nets de production immobilisée (hors charges de personnel)	1 770	1 936 (+9,4 %)	2 080 (+7,4%)	2 072 (-0,4 %)
Impôts et taxes	200	210	216	211
Total des charges d'exploitation	4 247	4 499 (+5,9 %)	4 552 (+1,2 %)	4 599 (+1,0 %)

Source : Cour des comptes d'après SNCF Réseau (comptes financiers consolidés)

La hausse des charges d'exploitation s'explique principalement par :

- l'augmentation des charges de personnels du fait de l'augmentation des effectifs et de la RMPP[100], tirée par les augmentations automatiques de salaires et malgré un effet de noria très significatif avec les actuels départs à la retraite. La hausse plus modérée de 2016 s'explique par des économies exceptionnelles de 57 M€ liées aux retenues pour faits de grève, à des réductions de cotisations pour maladie et accidents du travail et par le report de recrutements en fin d'année civile ;
- la hausse des achats et charges nets de production immobilisée :

[100] La rémunération moyenne des personnes en place (RMPP) mesure l'évolution moyenne du pouvoir d'achat de la rémunération des agents présents d'une année sur l'autre. Cet indicateur permet d'approcher l'impact moyen des politiques de rémunération (mesures générales et individuelles) sur le salaire des agents en place.

- le recours de plus en plus important à la sous-traitance, l'impact étant particulièrement significatif en 2016 avec une hausse de 58 M€ (518 M€ au total, contre 460 M€ en 2015) ;
- la hausse des coûts informatiques consécutive à la mise en œuvre de la fusion qui a fait suite à la réforme ferroviaire de 2014 (hausse de 16 M€ en 2015, de 50 M€ en 2016 et de 33 M€ en 2017) ;
- la hausse des charges commerciales avec la mise en place du mécanisme d'incitation réciproque (hausse de 27 M€ en 2015 et de 16 M€ en 2016).

Le contrat de performance acte cette augmentation régulière des charges d'exploitation puisqu'il prévoit une hausse annuelle de 2,3 % sur la période 2017-2026. Les gains de productivité modérés de l'ordre de 1 % par an, même complétés de la baisse du volume d'entretien à partir de 2021, ne permettent pas de compenser cette augmentation. Pourtant, il aurait été préférable, pour améliorer la marge opérationnelle, de faire porter davantage les efforts sur la maîtrise des charges plutôt que sur l'augmentation des redevances des entreprises ferroviaires au-delà de l'inflation.

B - Des dépenses de personnels à la hausse

La hausse des dépenses de personnel s'explique par une augmentation automatique des rémunérations (1) et par une organisation du travail coûteuse (2).

1 - Une rémunération moyenne des personnels en place (RMPP) très dynamique

La RMPP de la SNCF est en hausse constante, supérieure à 2 % chaque année, très nettement au-delà de l'inflation.

Tableau n° 22 : comparaison de l'évolution de la RMPP et de l'inflation entre 2013 et 2017

	2013	2014	2015	2016	2017
SNCF puis Groupe public ferroviaire	2,63 %	2,72 %	2,21 %	2,09 %	2,25 %
SNCF Réseau	SO	SO	NC	NC	2,40 %[101]
RFF	2,23 %	1,38 %[102]	SO	SO	SO
Inflation hors tabac	0,70 %	0,40 %	0,00 %	0,20 %	1,00 %

Source : Cour des comptes d'après SNCF Réseau, CIASSP et Insee

Bien que SNCF Réseau ne dispose de l'évolution de sa RMPP que depuis 2017, sa structure d'emploi et de rémunération des personnels indique que l'ordre de grandeur de sa RMPP est comparable à celui observé au niveau de l'ensemble du groupe ferroviaire.

Sur cette base, la RMPP de SNCF Réseau et des entités précédentes, selon les calculs de la Cour, est particulièrement dynamique. Ainsi, en cinq ans, la RMPP a augmenté de 10 points de plus que l'inflation[103].

La croissance de la rémunération s'appuie notamment sur des mesures individuelles automatiques qui représentent une hausse de 0,96 % sur un total de 2,4 %[104]. Leur importance tient au statut particulièrement favorable dont bénéficie une grande partie des personnels de l'établissement. L'organisation des emplois et carrières assure en effet une progression régulière et pour partie automatique, sur la base de quatre mécanismes d'avancement : qualification, niveau, position et échelon. Si l'avancement en matière de niveau et de qualification se fait au choix, l'avancement de position est en partie automatique et celui en matière d'échelon l'est entièrement.

[101] Le versement, pour la première fois, des parts variables des anciens personnels de RFF intégrés au statut SNCF expliquerait pour l'essentiel le décalage observé avec le Groupe public ferroviaire.
[102] La baisse observée en 2014 tient en grande partie à un net fléchissement des mesures individuelles non automatiques.
[103] Entre 2012 et 2017, la RMPP simulée pour SNCF Réseau a augmenté de 12,6 % alors que l'indice des prix ne progressait que de 2,3 %.
[104] Les 1,44 % restants sont le produit des reports de 2016, des mesures catégorielles et des mesures individuelles non automatiques.

Dans l'ensemble, le statut permet chaque année plus de 30 000 avancements dans les grilles d'emploi et de rémunération. Ainsi, en moyenne, l'ensemble des effectifs du cadre permanent progresse près de deux fois tous les trois ans.

Une telle évolution emporte des conséquences financières non négligeables, compensées actuellement par un effet de noria élevé du fait du pic actuellement important des départs à la retraite.

Si la loi du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire met un terme au recrutement sous statut à compter du 1er janvier 2020, seuls le contenu du futur accord de branche et la capacité de la SNCF à le faire appliquer à l'ensemble des personnels du groupe public ferroviaire pourront mettre un terme aux effets mécaniques et coûteux des déroulés de carrière actuels.

Une telle dynamique, alors même qu'aucune augmentation générale des salaires n'a été accordée en 2015 et 2016[105], apparaît difficilement justifiable, tant du point de vue de la rentabilité économique que de la soutenabilité financière.

De surcroît, les données relatives à la RMPP ne prennent pas en compte la mise en place, à compter de 2015, du dispositif d'intéressement. Le coût financier s'est élevé pour SNCF Réseau à 12,7 M€ en 2016 (au titre de 2015) et à 26,7 M€ en 2017 (au titre de 2016), soit 1,1 % de la masse salariale. Pour 2018, il est prévu le versement d'un intéressement au titre de 2017 de 1,05 % de la masse salariale et d'un supplément de 50 € par agent pour un coût total de 26,5 M€. Ce supplément est justifié, selon SNCF Réseau, par une bonne performance économique avec de belles réussites intitulées « grands chantiers 2017 » (3 LGV notamment) et un fort engagement des salariés lors des tempêtes de fin d'année. Il permet, surtout, à l'établissement de maintenir opportunément l'intéressement 2017 au niveau de l'intéressement 2016.

L'intéressement est calculé sur la base de la marge opérationnelle, la disponibilité et la qualité du réseau, ainsi que la qualité de vie au travail. Les critères apparaissent comme particulièrement favorables et peu exigeants. La baisse de la marge opérationnelle n'a pas empêché le versement d'un intéressement et même d'un « super-intéressement » en 2017 (0,55 % de la masse salariale). De même, l'absence d'amélioration

[105] En revanche, les négociations annuelles obligatoires (NAO) 2017 ont abouti à une revalorisation des coefficients hiérarchiques des positions 4 à 11 et à une hausse de salaire équivalente pour les salariés contractuels relevant des annexes A1, A3, B et C. Cela concerne 15 000 salariés de SNCF Réseau pour un coût total de 4 M€, soit, d'après l'établissement, une progression de 0,06 % de la RMPP.

du niveau de disponibilité et de qualité du réseau permet néanmoins le versement d'un intéressement de 0,3 % de la masse salariale.

2 - Une organisation du temps de travail rigide

Les accords sociaux sur le temps de travail de juin 2016 ont maintenu l'essentiel du règlement RH0077[106] fixant l'organisation du temps de travail. Les règles, définies pour des fonctions « sédentaires », manquent singulièrement de souplesse et ne sont pas adaptées à des modalités de travail sur chantier, qui comportent par nature une alternance irrégulière des journées de service de jour et de nuit et des déplacements pour rejoindre les chantiers. Or, l'accord social de 2016 :

- comptabilise tout ou partie des trajets entre le lieu de prise de service et le chantier, réduisant très sensiblement le temps de travail effectif et conduisant à dédoubler certains postes ;
- ne permet pas de moduler les repos périodiques afin d'adapter le temps d'intervention en fonction de la durée des chantiers, comme par exemple pour les chantiers en Île-de-France dont les possibilités de travail de nuit sont de moindre amplitude que celles des chantiers en régions.

L'ensemble de ces rigidités conduit à dédoubler certains postes, à fortement compenser par des journées de récupération ou à augmenter le recours aux heures supplémentaires. Si l'on ajoute à cela qu'une majorité des agents de SNCF Réseau travaille 1 589 heures par an[107], soit 18 heures de moins que la durée légale (1 607 heures) et 11 heures de moins que la durée applicable dans la branche[108] pour un emploi à temps complet, on comprend que le volume d'heures supplémentaires puisse atteindre 1 164 252 heures, soit l'équivalent de 733 ETP. Un alignement sur les dispositions de l'accord de branche de ces catégories d'emplois permettrait à SNCF Réseau de réaliser des économies.

Le coût des heures supplémentaires représente au cours des deux dernières années près de 12 M€ de dépenses annuelles.

SNCF Réseau indique que, si 60 % des heures supplémentaires sont liés à des interventions inopinées suite à des incidents sur le réseau ferré,

[106] Le RH0077 correspond au référentiel d'organisation du travail établi par la direction des ressources humaines de la SNCF.
[107] Certaines catégories d'agents, notamment en matière de circulation, travaillent 1 568 heures par an. Elles représentent environ 17 % des ETP au 31 décembre 2017.
[108] Conformément aux dispositions de l'accord de branche signé le 31 mai 2016, étendu par arrêté du 4 janvier 2017.

aucune réflexion n'a été engagée visant à limiter les 40 % d'heures supplémentaires dues à des dépassements tenant à l'organisation du travail.

S'agissant des journées de récupération, leur augmentation ces dernières années devrait constituer un motif d'inquiétude pour SNCF Réseau, le total des journées de récupération de 2017 représentant l'équivalent de près de 4 000 ETP. Si le principe des récupérations n'est pas en cause, notamment pour prendre en compte le travail de nuit, il serait utile que SNCF Réseau réalise un chiffrage du surcoût en récupérations dû aux rigidités de l'accord social de 2016.

Tableau n° 23 : total des journées de récupération

	2013	2014	2015	2016	2017
Journées de récupération	703 716	763 711	792 038	849 455	826 179

Source : SNCF Réseau

La loi du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire ouvre la possibilité de déléguer la négociation d'accords collectifs au niveau des filiales du groupe SNCF[109]. Elle permet donc à SNCF Réseau de négocier son propre accord d'entreprise sur le temps de travail, et ainsi de fixer des modalités d'organisation du temps de travail adaptées à ses métiers.

III - Mener à bien la réorganisation du gestionnaire d'infrastructure

La création d'un gestionnaire d'infrastructure unifié (GIU) devait permettre une plus grande efficience grâce à une meilleure organisation des anciennes structures (RFF, SNCF Infra, DCF).

Lors de la constitution de SNCF Réseau, les équipes dirigeantes se sont trouvées face à un enjeu de taille : assurer le bon démarrage du nouvel ensemble, en évitant les tensions sociales, et garantir la continuité du service. Cet objectif a été rempli mais il a pour l'instant laissé de côté la réorganisation des structures préexistantes.

[109] La loi modifie notamment l'article L.2101-6 du code des transports et prévoit que les négociations obligatoires prévues par le code du travail se déroulent soit au niveau de l'ensemble du groupe, soit au niveau de chacune des sociétés qui le composent.

La mise en place de SNCF Réseau à compter du 1er juillet 2015 n'a pas conduit à l'époque à une réforme structurelle importante de l'organisation des entités fusionnées. L'établissement s'est, en effet, construit autour des structures existantes.

Début 2018, SNCF Réseau était organisé de la manière suivante :

- quatre directions nationales métiers : maintenance et travaux, circulation, ingénierie et projets, et accès au réseau qui correspondent pour l'essentiel aux entités préexistant à la création du gestionnaire d'infrastructure unifié ;
- des directions nationales supports[110] : ressources humaines, finances et achats, systèmes d'information, juridique, etc. ;
- une direction générale Île-de-France (DG Île-de-France), qui constitue la véritable nouveauté de la création de SNCF Réseau. Toutefois, dans les faits, avant même le 1er juillet 2015 et la naissance effective du GIU, les trois acteurs fusionnés travaillaient ensemble en Île-de-France, l'idée d'un GIU francilien étant inscrite dans les « 10 actions pour améliorer la fiabilité des transports du quotidien en Île-de-France » annoncées par le ministre délégué chargé des transports en mars 2013[111] ;
- des directions territoriales similaires, aux plans géographiques et fonctionnels, aux directions territoriales de RFF et directement rattachées, depuis le 1er janvier 2017, au président directeur-général ;
- des établissements locaux (infralog, infrapôles, établissements *infra* circulation) rattachés à leur direction métier correspondante.

À l'exception de l'Île-de-France, cette organisation reproduit globalement la situation qui existait avant la fusion. Ainsi, le métier de la circulation renvoie à la DCF, celui de la maintenance et des travaux et, pour partie, celui de l'ingénierie à SNCF Infra, et celui de l'accès au réseau à RFF. En outre, les différentes directions métiers ont conservé leurs propres directions ou services supports.

Sur le plan territorial, l'organisation de SNCF Réseau cumule les organisations préexistantes de RFF, de SNCF Infra et de la DCF. Ainsi, à l'exception des directions régionales de SNCF Infra, qui ont été

[110] Le secrétariat général a été supprimé en janvier 2017.
[111] Action n° 4 : « préparer dès aujourd'hui la mise en place d'un gestionnaire d'infrastructure unifié (GIU) en Île-de-France ».

supprimées[112], et du transfert des moyens techniques de gestion du réseau des directions régionales de RFF vers les entités territoriales chargées de l'ingénierie et des projets ou de la maintenance et des travaux, les structures locales, directions et établissements, ont été maintenues en l'état.

Dans ce schéma, l'Île-de-France fait figure d'exception au vu de l'importance de son réseau et de ses effectifs (12 000 agents). Il s'agit d'une direction générale dont la compétence s'étend[113] à l'ensemble des métiers (circulation[114], maintenance et travaux, accès au réseau et ingénierie et projets) et dont le responsable siège au comité exécutif. La DG Île-de-France apparaît ainsi comme la déclinaison francilienne complète de SNCF Réseau.

Ainsi, si la création du GIU était indispensable en termes d'efficacité industrielle et opérationnelle et a permis de créer la base d'une culture commune, force est de constater qu'aujourd'hui l'organisation de SNCF Réseau, aussi bien au niveau national qu'au niveau local, reposait encore fin 2017 sur un fonctionnement cloisonné, sur des cultures métiers très prégnantes et sur la multiplicité de doublons du fait de la juxtaposition de structures locales préexistantes. Ainsi, il n'y a pas, au niveau local, de pilotage d'ensemble du processus de production de l'établissement ; les directions territoriales n'ont pas autorité sur les directions et établissements métiers situés dans leur ressort géographique. Le système est organisé, et donc fonctionne, globalement, comme avant la fusion.

Face à ce constat de faible performance de l'organisation actuelle, SNCF Réseau a lancé fin 2017 des travaux de définition de son plan stratégique à horizon 2030[115] ainsi qu'un processus de redéfinition de son

[112] Ces directions avaient été créées pour assurer la liaison sur le terrain avec les directions régionales de RFF dans le cadre de la mise en œuvre de la convention de délégation de la gestion de l'infrastructure.

[113] Hors les aspects fonctionnels qui continuent de relever des directions nationales correspondantes.

[114] Dans le cadre de la création du GIU, 3 500 personnes ont été transférées de la DCF à la DG Île-de-France.

[115] Pour lesquels six axes de réflexion ont été identifiés : rénover en priorité le réseau circulant en poursuivant une stratégie industrielle de gestion à long terme des actifs ; augmenter la capacité et la robustesse des axes et nœuds saturés ou au fort potentiel ; accélérer la modernisation des systèmes d'exploitation et de signalisation pour gagner en efficacité ; renforcer la sûreté ; déployer une politique commerciale dynamique favorisant l'usage du ferroviaire ; accompagner les femmes et les hommes de l'entreprise dans ces nouveaux défis afin qu'ils soient reconnus parmi les meilleurs experts ferroviaires mondiaux.

organisation[116] visant à améliorer l'efficacité de la production, à mettre fin au fonctionnement cloisonné qui résulte de l'organisation actuelle[117], et à développer une vision de long terme de l'actif.

Sont concernés par cette démarche[118] l'ensemble des entités, hors Île-de-France, qui concourent au processus de production de SNCF Réseau[119], soit environ 43 000 personnes. La mise en œuvre de cette nouvelle organisation est attendue pour le second semestre 2018.

CONCLUSION

SNCF Réseau doit mettre en place les mesures indispensables à l'atteinte d'un équilibre économique durable. Ces mesures passent par l'obtention de gains de productivité, la maîtrise des charges d'exploitation et la mise en place d'une organisation efficiente.

Le gestionnaire d'infrastructure n'a pas réussi jusqu'à présent à atteindre ses objectifs en matière de gains de productivité. L'augmentation continue des effectifs est justifiée, selon l'entreprise, par un surcroît d'activité qui reste à démontrer, tant dans le domaine de l'entretien et de l'exploitation que du renouvellement. Au contraire, le recours de plus en plus important à la sous-traitance et l'utilisation de nouveaux process et outils industriels auraient dû conduire à une réduction des effectifs. Le programme actuellement élaboré devra être plus ambitieux, précis et suivi.

Le principal obstacle à la maîtrise des charges d'exploitation, qui pèsent fortement sur la marge opérationnelle, concerne les dépenses de personnel. Ces dernières sont tirées par les effets mécaniques d'un rapide déroulé de carrière, prévu par le statut des cheminots, et par un intéressement généreux. La rigidité de l'organisation du travail conduit à des surcoûts en heures supplémentaires, en journées de récupération et en emplois.

---

[116] En particulier, la production serait réorganisée par zone ou axe géographique. Par zone ou axe, il faut entendre un sous-ensemble cohérent du réseau ferré national, structuré autour d'un axe principal de desserte auquel se rattache les autres voies de ce sous-ensemble. Ainsi, l'axe Sud-Est est-il structuré autour de la liaison Paris-Lyon-Marseille.

[117] En favorisant, notamment, l'application du principe de subsidiarité entre les différents niveaux de la structure.

[118] SNCF Réseau s'est appuyé pour conduire sa réflexion sur l'organisation de Network Rail, le gestionnaire d'infrastructure britannique.

[119] Il s'agit principalement des directions nationales maintenance et travaux, circulation, ingénierie et projet, et de leurs structures locales. Toutefois, l'organisation même des établissements (infralog ...) n'est pas visée par cette démarche.

Enfin l'organisation de SNCF Réseau, qui se caractérise encore par la juxtaposition des structures préexistant à sa création, à l'exception de la DG Île-de-France, nuit à l'émergence d'une véritable culture d'entreprise. Le maintien des anciennes organisations conduit à préserver des cultures métiers isolées, à travailler de façon cloisonnée et à conserver des doublons dans les établissements territoriaux. Le travail de réorganisation engagé par SNCF Réseau en 2018 devrait y remédier.

Conclusion générale

La réforme ferroviaire du 4 août 2014 a permis de doter la France d'un véritable gestionnaire d'infrastructure ferroviaire, SNCF Réseau, qui dispose de tous les moyens opérationnels pour mener à bien ses missions.

Cette réforme était indispensable pour permettre à l'entreprise de remplir ses missions efficacement. Pour autant, elle n'a en rien réglé le déséquilibre économique et financier de SNCF Réseau. Les choix effectués ensuite lors de l'élaboration du contrat de performance 2017-2026 n'ont en particulier pas permis de construire une trajectoire réaliste en matière de redevances, d'efforts de productivité et de maîtrise de l'endettement.

Jusqu'en 2017, SNCF Réseau n'a pas su ou pu améliorer sa gestion, trouver les modes d'organisation les plus efficients, maîtriser ses charges de personnel et gagner en efficacité dans sa politique industrielle. Il en a résulté une hausse importante et régulière des coûts, une faible capacité à dégager des gains de productivité et une qualité de service encore insuffisante.

Par ailleurs, l'État n'a commencé que tardivement à prendre les décisions nécessaires pour engager le renouvellement du réseau ferré national, attendant le milieu des années 2000 pour prendre conscience de la dégradation de ce dernier et programmer les investissements nécessaires.

Ensuite, il a trop peu accompagné les besoins de financement liés à l'effet cumulé de cet important programme de renouvellement et d'un ambitieux plan de développement du réseau à grande vitesse, laissant se développer l'endettement de l'établissement, qui place aujourd'hui SNCF Réseau dans une position financière très dégradée et préoccupante.

La loi pour un nouveau pacte ferroviaire de 2018 et les mesures d'accompagnement (reprise de la dette, renforcement des investissements de renouvellement) vont dans le sens d'une amélioration de la performance économique et financière de SNCF Réseau.

Néanmoins cette nouvelle réforme et les annonces qui l'ont accompagnée ne peuvent suffire à porter remède aux fragilités qui subsistent et qui sont susceptibles, dans la durée, de compromettre la réussite de ces mesures.

SNCF Réseau doit pour sa part réaliser des efforts de productivité qui supposent une accélération de la modernisation des processus industriels, une refonte de l'accord sur l'organisation du temps de travail et une réorganisation de l'entreprise.

L'amélioration impérative de l'état du réseau ferré national exigera de renforcer encore le niveau des investissements de renouvellement dans les dix ans qui viennent. Compte tenu de l'incapacité de SNCF Réseau à couvrir la totalité de cet effort par l'autofinancement, et afin d'éviter que la dette de l'entreprise ne se reconstitue, il reviendra à l'État d'accompagner SNCF Réseau dans le financement de ces investissements.

L'ampleur de ces coûts de renouvellement tient également au dimensionnement du réseau ferré national. Cette question nécessiterait que soient réalisés des bilans socio-économiques des lignes du réseau secondaire, pour étudier leur devenir en liaison avec les régions.

L'ensemble de ces objectifs devront trouver leur traduction dans le cadre du nouveau contrat de performance, qui sera conclu prochainement entre l'État et SNCF Réseau, et dans le plan stratégique de l'entreprise.

À défaut, la nouvelle réforme pourrait constituer une occasion manquée de remédier aux déséquilibres de la gestion de l'infrastructure ferroviaire en France, comme l'a été la précédente réforme de 2014.

Recommandations

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. À l'État et SNCF Réseau : dans le futur contrat de performance :
   - réévaluer la trajectoire des investissements de renouvellement afin qu'elle permette d'améliorer l'état du réseau ferré national,
   - prévoir et déterminer le niveau de participation de l'État au financement de ces investissements de renouvellement,
   - réduire les coûts en établissant un programme d'action fixant des objectifs physiques de gains de productivité, lesquels devront conduire à des réductions d'effectifs.
2. À l'État : ramener au niveau de l'inflation le rythme de hausse des redevances des activités conventionnées ;
3. À l'État et SNCF Réseau : réaliser le bilan socio-économique de chacune des lignes du réseau secondaire, pour étudier leur devenir en liaison avec les régions ;
4. À SNCF Réseau : améliorer la performance industrielle en accélérant la mise en place des programmes système industriel de production des horaires (SIPH) et commande centralisée du réseau (CCR) ;
5. À SNCF Réseau : renégocier l'accord sur l'organisation du temps de travail afin que l'entreprise puisse prendre en compte les contraintes spécifiques de son organisation industrielle.

Liste des abréviations

AQS.....Accord qualité sillon
ARAFER....Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières
CCR.....Commande centralisée du réseau
CCU.....Centres de commande unifiés
CGEDD.....Conseil général de l'environnement et du développement durable
CSP.....Centre de services partagés
DCF.....Direction de la circulation ferroviaire
DCS.....Direction de la capacité et des sillons
EOLE.....Projet de prolongement du RER E vers l'ouest
EPIC.....Établissement public industriel et commercial
ERTMS.....European Rail Traffic Management System
ES/ESR.....Événement de sécurité/Événement de sécurité remarquable
GIU.....Gestionnaire d'infrastructure unifié
GMAO.....Gestion de la maintenance assistée par ordinateur
GOPEQ.....Grande opération programmée équivalent
GPF.....Groupe public ferroviaire
GPMR.....Grand plan de modernisation du réseau
ICV.....Indice de consistance de la voie
IGF.....Inspection générale des finances
IR.....Incitations réciproques
LGV.....Ligne à grande vitesse
RFF.....Réseau Ferré de France
RMPP.....Rémunération moyenne des personnels en place
SIPH.....Système industriel de production des horaires
SNCF.....Société nationale des chemins de fer français
TER.....Train express régional
TGV.....Train à grande vitesse
TP01.....Index travaux publics – index général tous travaux
UIC.....Union internationale des chemins de fer

Réponses des administrations et des organismes concernés

Sommaire

Réponse commune du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire et de la ministre chargée du transport 89
Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre de l'action et des comptes publics 92
Réponse du président directeur général de SNCF Réseau 96

Destinataire n'ayant pas d'observation

Président du directoire de la SNCF

Destinataire n'ayant pas répondu

Président de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER)

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE ET DE LA MINISTRE CHARGÉE DU TRANSPORT

Nous tenons tout d'abord à appuyer votre constat sur la transformation de RFF en SNCF Réseau en 2015. Il s'agissait en effet d'une première étape, indispensable, dont l'objectif premier était de mettre fin à un système opaque et source d'inefficacité, dans lequel les responsabilités étaient partagées entre RFF, propriétaire de l'infrastructure ferroviaire, et SNCF Infra et la DCF, au sein de la SNCF, en charge respectivement de la maintenance de l'infrastructure et de l'exploitation. Cette réforme est désormais achevée, et le gestionnaire d'infrastructure de plein exercice, SNCF Réseau, est désormais pleinement opérationnel

Pour autant, cette réforme n'était pas pleinement finalisée, notamment dans la mesure où elle n'a pas permis de mettre en place de rupture en matière d'organisation, de fonctionnement et de fondamentaux économiques et sociaux de SNCF Réseau. C'est ainsi un constat que nous partageons pleinement avec vous, et qui a guidé l'action du Gouvernement pour la mise en œuvre d'une nouvelle réforme ferroviaire, et notamment le vote de la loi n° 2018-515 pour un nouveau pacte ferroviaire.

L'objectif de cette réforme est alors multiple : investir massivement dans le réseau pour le remettre en bon état, ouvrir le secteur à la concurrence notamment afin de stimuler le groupe public ferroviaire dans son ensemble, mettre de l'équité entre tous les salariés du secteur ferroviaire et rendre la SNCF plus performante.

C'est ainsi une réforme en profondeur du système qui a commencé à s'opérer par le vote de la loi pour un nouveau pacte ferroviaire, et qui s'échelonnera sur une décennie : c'est le temps long de la remise en état de l'infrastructure après des décennies de sous-investissement, et le temps long de la mise en place d'une réelle performance pour les établissements du groupe public ferroviaire, qui deviendront des sociétés anonymes au 1er janvier 2020. Dans ce cadre, la reprise d'une part importante de la dette de SNCF Réseau, à hauteur de 35 Md€, est un des marqueurs forts de cette réforme, pour laquelle l'État a pleinement pris ses responsabilités pour mettre en place un nouveau modèle économique pour le gestionnaire d'infrastructure.

1. La priorité à l'investissement sur le réseau

L'un des axes majeurs de la réforme est de donner la priorité aux investissements sur le réseau ferroviaire principal. C'est une absolue nécessitée afin que le réseau ferroviaire réponde aux attentes de l'ensemble des acteurs et fournisse un transport ferroviaire de personnes et de marchandises rapide et fiable. Pour cela, la réforme prévoit :

- *une augmentation des investissements de SNCF Réseau, à hauteur de 200 M€ par an à compter de 2022, en plus des 3,6 Md€ par an inscrits dans le contrat pluriannuel de SNCF Réseau. Il s'agit, par cette augmentation, de compléter l'effort massif de régénération d'ores et déjà inscrit dans le contrat de performance ;*
- *le maintien d'une dotation de l'ensemble du groupe public ferroviaire à la régénération du réseau, jusqu'à hauteur de 1 Md€ par an en fin de période. En effet, lors de la réforme de 2015, l'État avait renoncé, au profit de SNCF Réseau, aux dividendes de SNCF Mobilités sur ses résultats. Ce système de dividende sera maintenu et amplifié, en augmentant le taux de reversement de 40 % à 60 %, tout en bénéficiant des synergies de la réforme ferroviaire qui conduiront SNCF Mobilités à accroître sa performance et donc son résultat. Dès 2019, c'est ainsi plus de 500 M€ de subvention de régénération du réseau qui seront versés à SNCF Réseau par le groupe public ferroviaire, et qui constituent ainsi une contribution de l'État à la régénération du réseau ferroviaire ;*
- *la responsabilisation de SNCF Réseau, notamment offerte par le changement du statut d'EPIC en SA. Par ce biais, il s'agit de mettre l'entreprise face à ses responsabilités, et notamment qu'elle cherche toutes les synergies possibles en son sein pour permettre d'accélérer la modernisation et la régénération du réseau qui seront sources d'économies ultérieures et d'investissements supplémentaires ;*
- *l'État restera le principal financeur du réseau, en versant annuellement une redevance d'accès de plus de 1,8 Md€ HT en 2019, et en versant le différentiel entre le coût directement imputable et le péage versé par les entreprises de fret ferroviaire. Ainsi, dès 2019, ce sont plus de 1,9 Md€ qui seront versés par l'État à SNCF Réseau, et qui concourront pour partie à sa régénération.*

2. La mise en place d'un programme de productivité tenant compte des nouvelles dispositions de la loi pour un nouveau pacte ferroviaire

Les équilibres du nouveau pacte ferroviaire prévoient également des gains de productivité supplémentaire de la part de SNCF Réseau, à hauteur de 380 M€ par an en 2026. Dans ce cadre, il s'agit d'activer l'ensemble des leviers à la disposition de l'entreprise tels que la digitalisation ou encore le développement de la polyvalence. Ces leviers auront pour conséquence de maîtriser la masse salariale de l'entreprise, en coût unitaire par agent et en volume d'effectifs.

La productivité sur l'ensemble du réseau passe également par une augmentation des trafics ferroviaires. Afin d'encourager le transport ferroviaire, le Gouvernement a annoncé que la hausse des péages acquittés à SNCF Réseau par les TGV et les trains de fret pour circuler sur le réseau va être limitée au niveau de l'inflation dans les prochaines années. Cette décision du Gouvernement rompt ainsi le cercle vicieux entretenu depuis plusieurs années de hausses fortes et continues des péages pour combler la dette de SNCF Réseau, qui avaient l'effet de freiner le nombre de trains.

3. La définition d'un nouveau modèle économique, qui repose notamment sur une augmentation des concours publics et qui permet de maintenir en exploitation les lignes UIC 7-9 rénovées

L'ensemble des équilibres de SNCF Réseau ont été remis à plat. Dans ce cadre, il a été considéré que les efforts devaient être partagés entre SNCF Réseau, d'une part, et les collectivités publiques, d'autre part. En effet, une part importante des circulations sur le réseau ferré relève des transports organisés par les Régions, en tant qu'autorités organisatrices des transports, et, dans une moindre mesure, par l'État pour les transports interrégionaux. C'est dans ce contexte que l'indexation des péages des activités conventionnées prévue au contrat a été conservée. Ces redevances et leur augmentation seront toutefois supportées pour plus de moitié par l'État (redevance d'accès TER et TET, hors Île-de-France, et péage des activités TET).

Il s'agit également, par ce biais, de responsabiliser les autorités organisatrices des transports, qui ne doivent pas payer un service déconnecté des coûts réels. De cette manière, l'ensemble des contributeurs publics seront impliqués dans le financement du service public ferroviaire, pour maximiser la recherche de synergies et trouver le meilleur optimum collectif.

S'agissant des lignes ferroviaires UIC 7-9, improprement appelées « petites lignes », le Gouvernement a pleinement conscience de leur importance : elles sont indispensables pour le maillage du territoire et la

desserte de zones rurales souvent défavorisées. En particulier, le Premier ministre a confirmé qu'il n'était pas question d'abandonner cette partie du réseau et que les engagements pris dans les CPER seront tenus. D'ores-et-déjà, une démarche de recensement des cas difficiles, en partenariat avec les Régions, et de mise en place de solutions innovantes, en termes techniques et de gouvernance, s'engage pour répondre aux préoccupations des élus locaux et assurer la sauvegarde de cette partie du réseau.

⁂

La réforme que le Gouvernement met en œuvre porte donc sur l'ensemble du système ferroviaire, la recherche de performance et l'équilibre économique du gestionnaire y étant au cœur. Ces mesures doivent ainsi permettre de répondre aux principales attentes de la Cour, qui portent sur la redéfinition d'un nouvel équilibre économique, la mise en place d'un gestionnaire d'infrastructure efficace et performant.

Au-delà, la transformation en société anonyme de SNCF Réseau, qui lui imposera de placer systématiquement en première priorité son intérêt social, et la mise en place d'une nouvelle règle d'or prévue dans le cadre de la loi pour un nouveau pacte ferroviaire, représentent des garanties supplémentaires pour le succès de la réforme.

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

Au moment où le Gouvernement a engagé la transformation du secteur public ferroviaire, votre rapport « SNCF Réseau, une réforme inachevée » vient dresser le bilan de la réforme de 2014, qui a créé un gestionnaire d'infrastructures unifié, et établir un certain nombre de constats et recommandations, indispensables pour la mise en œuvre du nouveau pacte ferroviaire. Ce dernier constitue une rupture majeure qui apporte d'ores et déjà des réponses aux insuffisances identifiées par la Cour dans la réforme de 2014, mais vise également à préparer la SNCF à l'ouverture à la concurrence en transformant la gouvernance du groupe public ferroviaire, en adaptant le pacte social des cheminots à ces nouveaux défis et en refondant le modèle statutaire et économique du groupe.

La Cour met en évidence, pour la période 2013 à 2017, les marges de progrès importantes dans l'exercice de certaines de ses missions par SNCF Réseau, l'organisation de l'établissement, et la politique d'investissement sur le réseau ferroviaire. Elle insiste également sur l'insuffisante maîtrise des charges du gestionnaire d'infrastructure, en particulier de sa masse salariale, et remet en question la soutenabilité de la trajectoire économique et financière définie par le contrat de performance (2017-2026).

Nous partageons dans une large mesure les constats dressés par la Cour, qui appellent les observations suivantes.

Concernant la productivité, nous souscrivons pleinement à l'analyse qui est faite de son insuffisance, plusieurs axes d'optimisation n'ayant pas été pleinement mis en œuvre. Ces opportunités recouvrent par exemple le déploiement des nouveaux outils informatiques et industriels, le développement de la politique d'externalisation, les redéploiements possibles dans le contexte de fin des grands chantiers de développement du réseau à grande vitesse, ou encore l'optimisation de la pyramide des âges. La Cour relève en outre les retards pris par SNCF Réseau pour déployer certains programmes en prenant l'exemple de la commande centralisée du réseau (CCR) dont la montée en charge doit pourtant permettre de simplifier la chaîne d'intervention en matière de gestion des circulations afin de gagner en réactivité, d'améliorer la qualité du service rendu et ainsi d'optimiser l'exploitation.

Elle estime également que les dépenses de personnel ne sont pas suffisamment maîtrisées, sous l'effet de rémunérations sensiblement plus dynamiques que l'inflation des prix à la consommation (dans un contexte où celle-ci a été modérée et alors que des efforts importants ont été attendus de la fonction publique) et d'une organisation trop rigide du temps de travail. Cela pèse mécaniquement sur la progression des charges d'exploitation.

En définitive, nous partageons le constat selon lequel « des gains de productivité significatifs sont possibles ».

Dans le cadre du nouveau pacte ferroviaire, l'effort de productivité doit ainsi être renforcé, et nous serons particulièrement attachés à la mise en place de critères objectifs et clairs permettant d'apprécier la réalisation effective et documentée des gains de productivité en volume. La nouvelle organisation NOUVEL'R, mise en place en juillet 2018, doit également permettre de mettre fin aux inefficiences dans l'organisation de l'établissement.

Les améliorations à venir ne doivent pas, pour autant, occulter les progrès réels réalisés par le management de l'entreprise. Nous notons ainsi, avec vous, que SNCF Réseau remplit plus efficacement certaines de ses missions depuis plusieurs années, comme l'illustre la professionnalisation de la fonction achats.

Concernant la politique d'investissement sur le réseau ferré national, la Cour souligne que, malgré les importants investissements de renouvellement effectués depuis plusieurs années par le gestionnaire d'infrastructure, le niveau devra demeurer élevé à l'avenir. Elle relève par ailleurs que l'accroissement très significatif de l'effort de renouvellement, de performance et de mise en conformité, qui est passé de 0,7 Md€ en 2007 à plus de 3,5 Md€ à horizon 2020, a déjà eu des effets positifs pour endiguer le vieillissement du réseau ferré national et stabiliser les conséquences en termes de qualité de service.

Le nouveau pacte ferroviaire renforce cette orientation en prévoyant des investissements supplémentaires pour un montant annuel de 200 M€, aux conditions économiques de 2016, à partir de 2022. Les besoins supplémentaires devront être couverts par l'amélioration de la performance économique de l'établissement.

La Cour relève par ailleurs que le surdimensionnement du réseau pèse sur les coûts et l'efficacité de l'établissement. Nous tenons à rappeler que la priorité est depuis quelques années clairement donnée à la modernisation du réseau structurant. À cet égard, la proposition que vous avancez d'une généralisation des études socio-économiques des lignes secondaires permettrait d'améliorer la qualité de l'investissement sur le réseau, en recourant à la solution de mobilités la plus adaptée aux caractéristiques de chaque territoire. Le rapport prévu sur ces lignes dans le cadre du nouveau pacte ferroviaire devra être l'opportunité de se réinterroger, avec les régions, sur la pertinence de ce réseau et sa possible évolution.

Enfin, la mise en place d'une règle d'or en 2014 et son renforcement dans le cadre du pacte ferroviaire vise à protéger SNCF Réseau en lui interdisant notamment de contribuer financièrement aux projets de développement du réseau en lignes nouvelles tant que son endettement n'est pas durablement réduit.

Concernant le modèle économique et financier d'ensemble du gestionnaire d'infrastructures, la Cour estime qu'il faut « instaurer les conditions d'un équilibre économique durable ». Ce modèle est en réalité profondément rénové par le nouveau pacte ferroviaire. Au-delà des investissements supplémentaires et de l'accroissement de l'effort de

productivité, la reprise de 35 Md€ de dette (une première tranche de 25 Md€ sera reprise en 2020, puis une deuxième de 10 Md€ en 2022) traduit un engagement sans précèdent de la Nation en faveur de SNCF Réseau. Cet engagement permettra d'alléger très significativement la charge financière qui pèse sur l'établissement.

Le Gouvernement a également souhaité ralentir la progression des péages des activités non conventionnées, comme le recommandait le régulateur. Nous ne partageons toutefois pas les analyses de la Cour lorsqu'elle suggère une application de cette mesure aux activités conventionnées. En effet, la soutenabilité des redevances qui leur sont appliquées ne saurait s'apprécier de la même façon que pour la tarification des activités non conventionnées, dans la mesure où la relation entre les redevances et le prix final pour l'usager est différente. Cette différence tient notamment au fait que la tarification pour les activités conventionnées fait l'objet d'une compensation publique, du fait des obligations de service public qui caractérisent ces activités.

En outre, les concours publics demeurent à un niveau élevé, dans un contexte de finances publiques pourtant très contraint. À l'échelle du groupe public ferroviaire, ils s'élèvent à environ 14 Md€ chaque année. L'État a déjà très fortement augmenté son soutien lors de la réforme de 2014, notamment en apportant des ressources nouvelles : abandon du dividende au profit du GPF (0,5 Md€ à horizon 2026) et produit d'intégration (0,1 Md€ par an).

S'agissant de SNCF Réseau en particulier, ces concours sont de diverses natures et recouvrent notamment les subventions d'investissement, les redevances d'accès payées par l'État en contrepartie de l'utilisation du réseau par les services conventionnés régionaux et nationaux de voyageurs, la compensation fret. Le contrat actuel intègre également une progression très forte des concours directs de l'État à SNCF Réseau de plus 0,6 Md€ par an à horizon 2026 par rapport à 2017.

Dans ce contexte et compte tenu des efforts non négligeables déjà actés dans le cadre de la réforme ferroviaire, nous ne pouvons faire nôtres les analyses de la Cour selon lesquelles « la couverture, même partielle, de ces investissements de renouvellement par l'État est une nécessité ». Alors que l'État a pris ses responsabilités avec la reprise de 35 Md€ de dettes, il appartient désormais à l'établissement de retrouver les marges de manœuvre qui lui permettront d'accélérer le renouvellement du réseau le cas échéant.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DIRECTEUR GÉNÉRAL DE SNCF RÉSEAU

SNCF Réseau tient à souligner la qualité du travail de la Cour et du rapport en résultant.

Les cinq recommandations contenues en fin de document appellent, de la part de SNCF Réseau, les commentaires suivants :

1. À l'État et SNCF Réseau, dans le futur contrat de performance :

- *réévaluer la trajectoire des investissements de renouvellement afin qu'elle permette d'améliorer l'état du réseau ferré national ;*
- *prévoir et déterminer le niveau de participation de l'État au financement de ces investissements de renouvellement ;*
- *réduire les coûts en établissant un programme d'action fixant des objectifs physiques de gains de productivité (?), lesquels devront conduire à des réductions d'effectifs.*

Le premier alinéa de cette recommandation emporte l'adhésion de SNCF Réseau.

La Cour montre bien, en effet, que le contrat de performance signé en 2017 actuellement en vigueur, « retraité en euros constants, revient de fait à réduire les efforts d'investissement de renouvellement dès 2020 et à atteindre à partir de 2022 un niveau inférieur à celui de 2017 », alors que l'« audit Rivier » dans sa version de « 2012 soulignait notamment que l'effort financier de renouvellement devait encore augmenter ».

Il est à noter que les rapports Duron, Spinetta et Puttalaz, publiés en 2018, et non cités par la Cour, reprennent des constats de même nature.

L'effort supplémentaire de 200 M€ annoncé à l'occasion de la Réforme Ferroviaire permettra d'améliorer la trajectoire de régénération à moyen terme tant sur la voie que sur la signalisation et l'alimentation électrique.

SNCF Réseau prendra sa part du troisième alinéa de la recommandation, qui vise à réduire les coûts au moyen d'un plan d'action fixant des objectifs physiques de productivité.

Au-delà du plan de performance 2021 en vigueur, un plan de performance 2026 est en cours d'élaboration pour une économie de 1,6 Md€ à cette date (soit 1,2 Md€ du contrat de performance, et un complément de performance de 380 M€ courants).

Ces objectifs de performance accrus sont intégrés dès maintenant dans les exercices budgétaires des années à venir et dans la nouvelle trajectoire financière du Groupe présentée au Gouvernement en juillet dernier.

Ce plan traitera de deux grands thèmes :

- *La performance industrielle : modernisation et digitalisation des moyens de surveillance, de maintenance et d'exploitation, mise en œuvre de conditions plus efficaces de réalisation des interventions sur le réseau, poursuite des démarches Achat et Réduction des Frais Généraux Transverses.*
- *L'organisation du travail : organisation du travail et temps de travail, développement de la polyvalence sur les chantiers de maintenance et de travaux, refonte globale de la Formation.*

Le plan de Performance à échéance 2026 prendra en compte notamment les évolutions sociales et législatives dans le cadre du plan stratégique présenté aux ministères en juillet 2018, notamment l'arrêt du recrutement au statut à compter de 2020.

La création fin 2017 d'une Direction de la Performance de SNCF Réseau, en charge notamment de l'animation des plans de performance, contribue à sécuriser cette trajectoire, en mettant sous contrôle la mise en œuvre effective et la traçabilité des gains escomptés.

2. À l'État : ramener au niveau de l'inflation le rythme de hausse des redevances des activités conventionnées

Bien que non adressée à l'entreprise, cette recommandation s'avère porteuse de risques pour SNCF Réseau qui émet des réserves sur sa pertinence.

Elle semble de plus en contradiction avec le corps du rapport et l'objectif visé : établir une entreprise disposant d'une trajectoire financière soutenable permettant de stabiliser le montant de la dette. Le rapport titre en effet en chapitre 1, II : « Des redevances qui ne peuvent seules dégager les marges suffisantes pour financer les investissements ».

Le rapport démontre en effet, que « les modalités de calcul des redevances ne reflètent actuellement pas les coûts réels de SNCF Réseau, aussi bien variables que fixes, avec une sous-estimation au profit des autorités organisatrices de transport au détriment de SNCF Réseau qui ne couvre pas ses coûts complets. »

Au regard de l'absence d'obligation, vue plus haut, faite à l'État sur son niveau de financement des investissements de renouvellement, la recommandation 2 suscite encore plus de réserves.

Elle prive SNCF Réseau de potentielles hausses de recettes sans dresser une seule piste de compensation, alors que la Cour reconnaît elle-même « que les besoins d'investissement de renouvellement dans les années à venir sont à un niveau tel que SNCF Réseau ne peut les couvrir par son seul autofinancement, même avec d'importants efforts de performance. »

3. À l'État et SNCF Réseau : réaliser le bilan socio-économique de chacune des lignes du réseau secondaire, pour étudier leur avenir en lien avec les régions.

En juillet 2018, SNCF Réseau a communiqué à l'État une analyse détaillée des lignes de desserte fine du territoire.

En septembre 2018, SNCF Réseau a publié un ensemble des fiches méthodologiques, sous le titre « Lignes de desserte fine du territoire, une nouvelle méthode pour les projets de modernisation » qui fournit une méthodologie et des solutions pour faire baisser les coûts des lignes du réseau secondaire, adaptables cas par cas.

4. À SNCF Réseau : améliorer la performance industrielle en accélérant la mise en place des programmes système industriel de production des horaires (SIPH) et commande centralisée du réseau (CCR).

SNCF Réseau ne peut que renouveler la réponse faite, concernant la commande centralisée du Réseau au relevé d'observations provisoire : la trajectoire des investissements de renouvellement en euros constants ne permettra pas d'accélérer le programme de mise en place des CCR.

Le programme SIPH connaît des difficultés d'avancement. Son utilisation pleine et entière se fera pour l'horaire de service 2021.

5. À SNCF Réseau : renégocier l'accord sur l'organisation du temps de travail afin que l'entreprise puisse prendre en compte les contraintes spécifiques de son organisation industrielle.

Ce sujet concerne l'ensemble du Groupe Public Ferroviaire et non SNCF Réseau uniquement. Un accord a été signé par une partie des organisations syndicales après une longue période de conflit du travail au printemps 2016. Les points d'adaptation, tels que la modification des régimes de travail à la durée journalière de service, avaient été discutés et rejetés par les organisations syndicales.

Ouvrir à nouveau les discussions sur l'organisation de la durée de travail, moins de 2 ans après l'accord est peu opportun, d'autant plus dans le contexte actuel des négociations sur les classifications et rémunérations.