

## **Avis n° 2017-037 du 29 mars 2017** **relatif au projet de contrat-cadre stratégique entre l'Etat et la SNCF**

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

Saisie pour avis le 20 décembre 2016 par courrier conjoint de l'adjoint au directeur général des infrastructures, des transports et de la mer du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, commissaire du gouvernement adjoint auprès de SNCF, et du président du directoire de SNCF ;

Vu le code des transports, notamment son article L. 2102-5 ;

Vu le décret n° 2015-137 du 10 février 2015 relatif aux missions et aux statuts de la SNCF et à la mission de contrôle économique et financier des transports, notamment son article 8 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après en avoir délibéré le 29 mars 2017 ;

## **ÉMET L'AVIS SUIVANT**

### **1. CONTEXTE**

1. La réforme ferroviaire issue de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 a réorganisé le système ferroviaire autour d'un groupe public ferroviaire formé de trois établissements publics (EPIC) : la SNCF, EPIC de tête, SNCF Mobilités, opérateur de transport ferroviaire historique, et SNCF Réseau, gestionnaire du réseau constitué à partir de Réseau ferré de France, la direction des circulations ferroviaires et SNCF Infra de l'ex-SNCF.
2. Pour clarifier les objectifs de l'Etat et définir les moyens de les atteindre, la loi a prévu que soit établi un contrat entre l'Etat et chacun des EPIC, qui les engage sur les objectifs ainsi convenus. Cette nouvelle architecture repose ainsi sur trois contrats : deux contrats « opérationnels », conclus respectivement avec SNCF Réseau et SNCF Mobilités, et un « contrat-cadre » conclu avec l'EPIC de tête SNCF pour l'ensemble du groupe public ferroviaire, qui intègre ces deux contrats, en consolide les trajectoires financières et garantit la cohérence des objectifs et des moyens assignés au groupe public ferroviaire. Les trois contrats, d'une durée de dix ans, comportent une clause de rendez-vous tous les trois ans.

3. Afin de garantir la cohérence de ces contrats avec les priorités de l'Etat en matière de transport, l'article L. 2100-3 du code des transports prévoit que le gouvernement établit, préalablement à leur passation ou à leur actualisation, un rapport stratégique d'orientation soumis à l'avis du Haut comité du système de transport ferroviaire l'année précédant la conclusion desdits contrats et transmis aux commissions du Parlement compétentes en matière de transports. Le 14 septembre 2016, le Haut comité du système de transport ferroviaire a été saisi du rapport stratégique d'orientation présenté par le gouvernement dans lequel l'Etat fixe cinq priorités pour le développement du système de transport ferroviaire français : la priorité absolue donnée à la sécurité ferroviaire, le système ferroviaire au service d'un aménagement équilibré du territoire, l'amélioration de la qualité de service à tous les niveaux, la reconquête de la compétitivité avec un cadre social rénové de haut niveau et la maîtrise de l'endettement du système ferroviaire.
4. L'article L. 2102-5 du code des transports précise que le contrat-cadre conclu entre l'Etat et SNCF intègre les deux contrats opérationnels conclus respectivement avec SNCF Réseau et SNCF Mobilités, consolide les trajectoires financières et garantit la cohérence des objectifs et des moyens assignés au groupe public ferroviaire. Il détermine également les objectifs assignés par l'Etat à l'entreprise et au groupe en termes de qualité de service au profit de l'ensemble des entreprises ferroviaires, des autorités organisatrices de transport ferroviaire et des usagers.
5. Dans le prolongement de ces dispositions, l'article 8 du décret n° 2015-137 du 10 février 2015 susvisé précise que le contrat-cadre intègre les contrats opérationnels en les complétant par les grandes orientations assignées par l'Etat au groupe public ferroviaire en ce qui concerne :
  - 1° Le développement durable et équilibré du mode ferroviaire, dans une perspective multimodale ;
  - 2° La politique sociale du groupe public ferroviaire ;
  - 3° La trajectoire financière du groupe public ferroviaire ;
  - 4° La contribution au développement de la filière industrielle française ;
  - 5° La promotion de la recherche et de l'innovation en matière de transport, de mobilité et de logistique ;
  - 6° La politique de coopération avec les autres acteurs du système de transport ferroviaire national ;
  - 7° La responsabilité sociétale et la contribution aux objectifs des politiques publiques de l'Etat ;
  - 8° La gestion et la valorisation du patrimoine foncier et immobilier du groupe public ferroviaire ;
  - 9° Le développement et le rayonnement à l'international.
6. L'Autorité souligne que la loi, en assignant au contrat-cadre un objectif principal de consolidation des contrats opérationnels conclus avec le gestionnaire d'infrastructure SNCF Réseau, d'une part, et avec l'opérateur SNCF Mobilités, d'autre part, visait à conférer une importance déterminante à ces deux contrats, qui constituent le socle du dispositif contractuel mis en place par la réforme ferroviaire. La contractualisation avec l'EPIC SNCF doit, en outre, être lue à la lumière des observations faites par l'Autorité en octobre 2016 sur la nécessité de la clarification du rôle de cet établissement<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Voir l'étude thématique « La mise en œuvre de la réforme ferroviaire : état des lieux du régulateur », Octobre 2016.

7. Enfin, l'Autorité n'étant pas compétente pour se prononcer sur le projet de contrat conclu entre l'Etat et SNCF Mobilités, la portée du présent avis sur le contrat-cadre doit être en conséquence relativisée.

## 2. ANALYSE

8. A titre liminaire, l'Autorité note que la période couverte par le projet de contrat-cadre (2016-2025) est différente de celle retenue pour le projet de contrat de performance entre l'Etat et SNCF Réseau (2017-2026). Cet écart calendaire, bien que limité, ne facilite pas l'obtention, telle que demandée par la loi de réforme ferroviaire, d'une vision consolidée des objectifs assignés à chacun des acteurs du groupe public ferroviaire sur une période cohérente de dix ans, ni sa révision triennale, dans la mesure où les révisions triennales des contrats opérationnels interviendront nécessairement de façon asynchrone.

### 2.1. Sur les objectifs de qualité de service assignés par l'Etat au groupe public ferroviaire

9. L'article L. 2102-5 du code des transports dispose que le contrat-cadre « *détermine les objectifs assignés par l'Etat à l'entreprise et au groupe en termes de qualité de service au profit de l'ensemble des entreprises ferroviaires, des autorités organisatrices de transport ferroviaire et des usagers* ». Si les enjeux auxquels est confronté le secteur ferroviaire sont identifiés et déclinés dans le projet de contrat-cadre en objectifs portant notamment sur la sécurité, la sûreté et la qualité de service, le système d'indicateurs mis en place est peu satisfaisant. En effet, d'une part, aucun indicateur non financier ne se voit assigné de valeurs-cibles ou de trajectoire, ce qui limite considérablement la portée des engagements pris par les parties. D'autre part, certains indicateurs sont mal définis, voire ne sont pas construits, ce qui peut amener à douter de l'importance accordée aux enjeux y afférents. A titre d'exemple, le projet de contrat ne précise pas les méthodologies de construction des trois indicateurs de satisfaction des clients (qualité de service gares et qualité de service voyageurs et chargeurs) ou encore des indicateurs de qualité de service du réseau – indicateurs pourtant déterminants pour répondre aux cinq priorités fixées par l'Etat dans son rapport d'orientation stratégique. L'Autorité engage en conséquence les co-contractants à compléter, avant sa signature, le projet de contrat-cadre sur ces aspects.

### 2.2. Sur la consolidation des trajectoires financières

10. L'article L. 2102-5 du code des transports prévoit que le contrat-cadre « *consolide les trajectoires financières et le développement durable et humain des contrats prévus aux [...] articles L. 2111-10 et L. 2141-3* ».
11. Or, seules les prévisions de recettes donnent lieu à une vision consolidée des données entre les trois EPIC alors qu'il est attendu d'un tel contrat-cadre qu'il présente également des trajectoires consolidées de l'ensemble des postes composant le compte de résultat ou encore des investissements bruts.
12. En particulier, ni les informations figurant dans le projet de contrat, ni les éléments transmis lors de l'instruction n'ont permis à l'Autorité de s'assurer du réalisme des 4 milliards d'euros de dotation à verser par la SNCF à SNCF Réseau sur la période 2016-2025.
13. Enfin, un contrat de ce type devrait mentionner le détail des hypothèses macro-économiques qui sous-tendent les trajectoires proposées et inclure des analyses de sensibilité aux différentes hypothèses.

### 2.3. Sur la performance de l'EPIC SNCF

14. Parmi les objectifs principaux poursuivis, la loi du 4 août 2014 prévoyait d'améliorer l'efficacité de l'organisation du système ferroviaire, par la mise en place d'un groupe public ferroviaire. Dans ce cadre, l'EPIC de tête SNCF a pour missions de mutualiser certaines fonctions communes (gestion des ressources humaines, achats généraux et systèmes d'information par exemple) et de réaliser des économies d'échelle participant à l'objectif de rétablissement de l'équilibre financier du système ferroviaire et à sa compétitivité.
15. Or, le projet de contrat-cadre est peu précis sur la performance attendue, et en particulier celle propre à l'EPIC de tête SNCF dans le cadre de la réalisation de ses missions. S'il indique l'objectif d'une réduction des coûts transverses propres à l'EPIC de tête de 100 millions d'euros à l'horizon 2020, la contribution des différents leviers<sup>2</sup> et la trajectoire de ces gains ne sont en revanche pas renseignées. En outre, la SNCF n'a pas souhaité détailler ces informations lors de l'instruction.
16. Enfin, le projet de contrat-cadre ne comprend aucun élément relatif à l'amélioration des conditions économiques de réalisation des prestations de surveillance générale, alors que cette mission occupe une place importante au sein de l'établissement public de tête, puisqu'elle concerne près d'un tiers de ses effectifs.

### 2.4. Sur le pilotage du contrat

17. L'article 3 du projet de contrat-cadre, qui fixe les engagements des parties, stipule que « *[l]'Etat veille à la cohérence et au bon fonctionnement du système de transport ferroviaire national et en fixe les priorités stratégiques* ». L'Autorité regrette que le rôle de l'Etat soit circonscrit à la seule reprise des dispositions du premier alinéa de l'article L. 2100-2 du code des transports, sans qu'il ait été cherché à préciser la portée de l'engagement de l'Etat. Celle-ci apparaît en effet particulièrement peu précise au regard de l'importance et de la pluralité des enjeux de politique publique attachés au secteur ferroviaire. Les considérations d'aménagement du territoire, de développement durable, d'accès à la mobilité sont autant de thèmes que le contrat aurait dû aborder, donnant ainsi l'occasion à l'Etat de préciser sa vision prospective du rôle du transport ferroviaire et de prendre des engagements vis-à-vis de ses parties prenantes.
18. S'agissant du suivi de l'exécution du contrat-cadre, l'article 4 précise que « *[l]a SNCF rendra compte chaque année de la mise en œuvre du contrat dans son rapport d'activité, qui sera présenté en Conseil de surveillance. Le rapport d'activité sera transmis à l'ARAFER, au Parlement et au Haut comité du système de transport ferroviaire* ». Cette formulation appelle les observations suivantes.
19. En premier lieu, comme relevé ci-avant, lorsqu'ils sont définis, les indicateurs prévus dans le projet de contrat-cadre ne sont pas assortis de valeurs cibles annuelles. Dès lors, en l'absence d'objectifs annuels quantifiables sur la période, l'Autorité s'interroge sur la façon dont la SNCF rendra compte annuellement de la mise en œuvre du projet de contrat-cadre dans son rapport d'activité et décidera avec l'Etat d'éventuelles actions correctives.
20. En deuxième lieu, le projet de contrat-cadre ne prévoit pas que le rapport d'activité soit rendu public. Or, en assurant la transparence des résultats obtenus, à l'instar des dispositions prévues par l'Etat et SNCF Réseau dans le projet de contrat de performance, la publication de ce rapport d'activité aurait une vertu incitative, dont il serait dommage de se priver.

---

<sup>2</sup> A savoir : performance achats, réduction des effectifs et des charges de structure, performance immobilier et réduction des dépenses en système d'information et télécommunications.

21. Enfin, l'Autorité relève l'absence de mécanismes incitatifs dans le projet de contrat-cadre. Or, s'il peut être admis que le contrat-cadre n'ait pas à répéter les clauses incitatives des contrats opérationnels, il ne peut en être ainsi s'agissant de la performance de la SNCF dans ses missions propres. Le contrat pourrait ainsi être aisément amélioré et s'appuyer, par exemple, sur des incitations réputationnelles, telles que la publication des rapports d'activité évoquée ci-avant, ou l'intéressement des dirigeants de la SNCF à la réalisation des objectifs du contrat-cadre propres à l'EPIC de tête.

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

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

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

Le Président

Bernard Roman