

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

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

Saisie par la ministre chargée des transports par un courrier enregistré le 25 avril 2019 au greffe de l'Autorité ;

Vu la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 modifiée établissant un espace ferroviaire unique européen ;

Vu le code des transports, notamment son article L. 2111-10 ;

Vu la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire ;

Vu l'ordonnance n° 2018-1135 du 12 décembre 2018 portant diverses dispositions relatives à la gestion de l'infrastructure ferroviaire et à l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs ;

Vu l'ordonnance n° 2019-183 du 11 mars 2019 relative au cadre de fixation des redevances liées à l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire ainsi qu'à l'élaboration et à l'actualisation du contrat entre l'Etat et SNCF Réseau ;

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

Vu l'avis n° 2017-123 du 20 novembre 2017 relatif au projet de budget de SNCF Réseau pour l'année 2018 ;

Vu l'avis n° 2018-035 du 14 mai 2018 relatif à la mise en œuvre au titre de l'année 2017 du contrat pluriannuel de performance conclu entre l'Etat et SNCF Réseau pour la période 2017-2026 ;

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

Vu l'avis n° 2019-005 du 7 février 2019 relatif à la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national pour l'horaire de service 2020 ;

Vu l'avis n° 2019-008 du 20 février 2019 portant sur le projet d'ordonnance relative au cadre de fixation des redevances liées à l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire ainsi qu'à l'élaboration et à l'actualisation du contrat entre l'Etat et SNCF Réseau ;

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

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

Vu les autres pièces du dossier ;

Après en avoir délibéré le 20 juin 2019 ;

DECIDE

Article 1^{er} Les recommandations relatives à l'actualisation du contrat pluriannuel de performance conclu entre l'Etat et SNCF Réseau pour la période 2020-2029 figurant en annexe sont adoptées.

Article 2 La présente décision et les recommandations annexées seront transmises à la ministre auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire, chargée des transports et publiées sur le site internet de l'Autorité.

*

L'Autorité a adopté la présente décision le 20 juin 2019.

Présents : Monsieur Bernard Roman, président ; Mesdames Cécile George et Marie Picard ainsi que Monsieur Yann Pétel, membres du collège.

Le Président

Bernard Roman

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

Table des matières

1. CONTEXTE, ENJEUX ET METHODE.....	4
1.1. Contexte	4
1.2. Enjeux et méthode.....	4
2. PREMIERE ETAPE : LA FIXATION DES OBJECTIFS DU CONTRAT DE PERFORMANCE POUR LE RESEAU FERROVIAIRE.....	7
2.1. Sur la nécessité de définir une vision cible du réseau ferroviaire français en cohérence avec les objectifs de l'Etat.....	7
2.2. Une consultation des parties prenantes à renforcer.....	9
3. DEUXIEME ETAPE : ELABORATION DU CONTRAT DE PERFORMANCE.....	11
3.1. Proposition de méthode et de recommandations générales	11
3.2. Sur les principales problématiques relatives à l'articulation entre les différentes composantes des trajectoires techniques, économiques et financières.....	13
3.2.1. Sur l'articulation entre la traduction technique de la consistance du réseau et le paramétrage des trajectoires du contrat	13
3.2.2. Sur l'articulation entre le paramétrage des coûts et le paramétrage des redevances d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire.....	14
3.3. Sur la fixation des cibles de productivité	17
3.4. Sur la définition des indicateurs de suivi et de pilotage du contrat de performance	19
3.4.1. Sur la forme et la méthode de définition des indicateurs.....	19
3.4.2. Mesurer le niveau de performance technique et le taux d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire	22
3.4.3. Mesurer l'efficacité de gestion du réseau.....	23
4. TROISIEME ETAPE : MODALITES DE PILOTAGE DU CONTRAT DE PERFORMANCE.....	25
4.1. Sur le pilotage du contrat de performance : mécanismes incitatifs et modalités de suivi et d'évaluation.....	25
4.2. La nécessaire mise en place de mécanismes correctifs.....	28

1. CONTEXTE, ENJEUX ET METHODE

1.1. Contexte

1. La loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire traduit la volonté du législateur de renforcer les modalités d'association et de consultation de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières en amont de l'élaboration et de la révision du contrat pluriannuel de performance conclu entre l'Etat et SNCF Réseau. Cette volonté est précisée dans l'ordonnance n° 2019-183 du 11 mars 2019 susvisée par l'instauration d'une phase préalable à l'élaboration ou à l'actualisation du contrat au cours de laquelle l'Autorité est invitée par le ministre chargé des transports, en application de l'article L. 2111-10 du code des transports, à émettre des recommandations sur le contenu du contrat de performance « *afin que les orientations retenues en matière de gestion de l'infrastructure concourent au bon fonctionnement du système de transport ferroviaire* ».
2. Le contrat pluriannuel de performance conclu entre l'Etat et SNCF Réseau a été conçu par le législateur lors de la réforme ferroviaire de 2014 comme un outil essentiel de pilotage du gestionnaire d'infrastructure, qui doit notamment fixer des objectifs de performance et décrire des mécanismes d'incitation à la réduction des coûts et du niveau des redevances d'accès conformément aux exigences posées notamment à l'article 30 de la directive 2012/34/UE modifiée susvisée. Il vise également à déterminer une trajectoire de redressement financier de SNCF Réseau face à une dette croissante du gestionnaire d'infrastructure. Ce contrat s'inscrit dans une période longue de dix ans et comporte une clause de rendez-vous, prévue tous les trois ans, pour son actualisation qui couvre elle-même une nouvelle période de dix ans.
3. Le contrat de performance, signé pour la première fois le 20 avril 2017 aux fins de couvrir la période 2017-2026, doit faire l'objet début 2020 de sa première actualisation. Le périmètre et la profondeur de cette dernière ne sont pas définis juridiquement. Cette actualisation coïncide par ailleurs avec la création du groupe public unifié au 1^{er} janvier 2020, tel qu'il ressort de la loi pour un nouveau pacte ferroviaire et de l'ordonnance n° 2019-552 du 3 juin 2019 portant diverses dispositions relatives au groupe SNCF sur laquelle l'Autorité a rendu l'avis n° 2019-028 du 9 mai 2019. Enfin, cette actualisation s'inscrit au moment de la préparation de l'ouverture à la concurrence des services domestiques de transport ferroviaire de voyageurs par les acteurs du secteur (un certain nombre d'autorités organisatrices de transports ont commencé à engager la préparation des processus d'attribution concurrentielle des services conventionnés de transport ferroviaire de voyageurs qu'elles pilotent et certaines entreprises ferroviaires souhaitant réaliser des services ferroviaires domestiques librement organisés ont déclaré leur intérêt et préparent leur arrivée sur le marché français).
4. Dans ce contexte particulier et pour la première fois, l'Autorité est amenée à réaliser cet exercice de recommandations sur le contenu du contrat de performance. Toutefois, cet exercice, quoique nouveau, s'inscrit en toute logique dans la continuité des positions exprimées par l'Autorité, principalement dans son avis n° 2017-036 du 29 mars 2017 sur le projet de contrat de performance 2017-2026, mais aussi dans les avis ultérieurs relatifs aux projets de budget de SNCF Réseau, à la mise en œuvre du contrat de performance et au projet d'ordonnance relative au cadre de fixation des redevances liées à l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire ainsi qu'à l'élaboration et à l'actualisation du contrat entre l'Etat et SNCF Réseau.

1.2. Enjeux et méthode

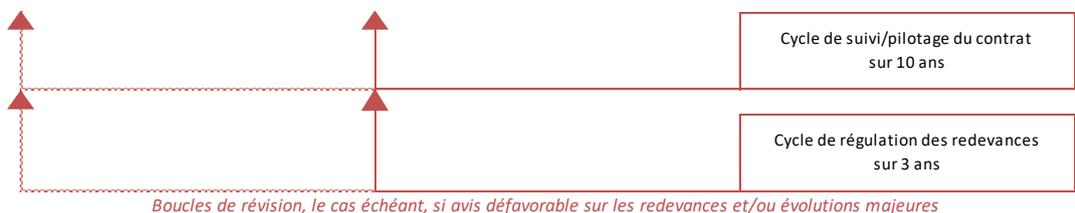
5. En premier lieu, l'Autorité souhaite rappeler les enjeux associés au contrat de performance. Bien que ne constituant pas un processus élaboré et suivi sous le pilotage direct de l'Autorité, le contrat de performance entre l'Etat et SNCF Réseau n'en constitue pas moins un élément clé de la régulation économique du gestionnaire d'infrastructure en monopole. Un des objectifs cardinaux

assignés à la régulation économique sectorielle consiste à assurer l'efficacité économique des gestionnaires de réseau en monopole, en l'absence de mécanismes de marché, à travers la mise en place de mécanismes incitatifs crédibles. Le contrat de performance entre l'Etat et SNCF Réseau devrait participer de cette régulation incitative, à travers la définition et le pilotage des objectifs de performance industrielle, technologique, économique et financière d'un réseau au service de la mobilité ferroviaire des usagers et clients.

6. Ainsi, eu égard à ces enjeux, pour ce premier exercice de formulation de recommandations sur le contenu du contrat de performance, l'Autorité rappelle son souhait de voir refondu ce dernier en vue d'en faire un réel outil de pilotage du gestionnaire d'infrastructure portant la définition des orientations stratégiques de l'État pour le réseau ferré national et permettant l'amélioration de la productivité au service d'une meilleure qualité de service du système ferroviaire. L'Autorité est toutefois consciente que cette refonte qu'elle appelle de ses vœux – depuis la signature du premier contrat de performance 2017-2026 - ne saurait être mise en œuvre de façon complète dans le délai contraint dans lequel s'inscrit l'actualisation du contrat de performance, faute pour elle ainsi que pour l'ensemble des acteurs du secteur ferroviaire de disposer du temps nécessaire à la réflexion ainsi qu'à la conduite d'audits et de contre-expertises de nature à alimenter les objectifs et les indicateurs du contrat de performance.
7. En deuxième lieu et pour fournir un éclairage le plus utile possible sur ces enjeux, les recommandations proposées par l'Autorité s'articulent en trois temps qui correspondent aux différents cycles du contrat de performance : une première étape relative à la fixation des objectifs pour le réseau ferroviaire - étape préalable et incontournable sur laquelle le contrat doit être fondé -, une deuxième étape de préparation du contrat qui s'étend de l'élaboration du contrat à sa signature et, enfin, une troisième étape relative au suivi et au pilotage de l'exécution du contrat.
8. L'Autorité estime utile d'insister sur le fait qu'un contrat de performance sur dix ans ne peut être envisagé, élaboré et piloté selon une approche monolithique. S'il est possible de fixer des objectifs précis et de proposer des trajectoires relativement précises à trois ans, l'exercice change de nature au-delà de cette période. La recherche de précision n'a en effet plus de sens et il convient de privilégier une approche centrée sur les grandes priorités, considérant les trajectoires financières comme de grandes tendances qui peuvent être présentées sous forme de scénarios. C'est pourquoi l'obligation prévue par le cadre législatif d'actualiser le contrat de performance entre l'Etat et SNCF Réseau tous les trois ans apparaît tout à fait appropriée pour permettre de le préciser sur des périodes triennales au fur et à mesure de son exécution et au regard du contexte dans lequel cette exécution s'inscrit. Au surplus, il convient de noter que cette actualisation triennale du contrat de performance s'inscrit en cohérence avec la période, elle-même triennale, d'application des tarifs des redevances d'accès à l'infrastructure.
9. Enfin, l'Autorité met en avant le caractère spécifique des trois premières années du futur contrat de performance 2020-2029 (2020, 2021 et 2022) et de l'actualisation qui aura lieu à l'issue de cette première période. Comme indiqué *supra*, compte-tenu des délais de mise en œuvre du futur contrat de performance qui doit s'appliquer à partir de 2020, l'Autorité note que les travaux préparatoires d'élaboration ne pourront être exhaustifs et qu'il sera d'autant plus important de focaliser ces travaux sur une identification claire des priorités fixées par l'Etat quant à la consistance du réseau. L'actualisation du contrat pour la période suivante 2023-2025 sera donc cruciale et devra, en revanche, permettre un réel approfondissement de la démarche contractuelle et ne pas consister en une simple actualisation.
10. De manière pragmatique, dans le cadre des présentes recommandations, l'Autorité s'attachera, autant que faire se peut, à distinguer les recommandations selon trois niveaux : les recommandations de court terme, applicables à la période 2020-2022 du contrat, les recommandations de plus long terme, applicables à la période débutant à compter de 2023 et les recommandations de portée générale.
11. Le schéma ci-après propose une vision synthétique de la structuration des recommandations émises par l'Autorité dans le cadre de cet exercice et détaillées dans la suite du présent document.

	1 Fixation des objectifs pour le réseau ferroviaire	2 Mise en place du contrat de performance : scénarios de trajectoires, cibles de productivité, mécanismes incitatifs et indicateurs	3 Initialisation et pilotage du contrat de performance
Qui ?	<p>L'Etat exprime des objectifs stratégiques pour le réseau ferré à travers une expression fonctionnelle des besoins. Pour ce faire l'Etat peut associer les parties prenantes et notamment les régions.</p> <p>Le Haut Comité du Système de transport ferroviaire examine les contours qualitatifs et quantitatifs de la vision stratégique de l'Etat</p>	<p>SNCF Réseau, en réponse aux objectifs stratégiques de l'Etat, élabore des scénarios techniques et financiers, en itérant si besoin avec l'Etat et les parties prenantes</p>	<p>L'Etat et SNCF Réseau 1*) arrêtent leur choix sur l'un des scénarios élaborés par SNCF Réseau et 2*) signent le contrat de performance</p> <p>SNCF Réseau produit annuellement un rapport de pilotage du contrat de performance qui contient les indicateurs de pilotage et réalise, en concertation avec le secteur, une évaluation approfondie sur les 3 années écoulées du contrat avant son actualisation</p> <p>L'ARAFER émet un avis annuel (motivé) sur le suivi de l'exécution du contrat de performance ainsi qu'un avis conforme sur les redevances publiées dans le document de référence du réseau</p>
Quoi ?	<p>Définition fonctionnelle des objectifs de transport (mobilité des voyageurs et transport de marchandises), incluant les objectifs d'aménagement du territoire, de consistance du réseau ferré cibles, des priorités et des scénarios de financement public associés.</p>	<p>Réponse technique aux objectifs stratégiques sous forme de scénarios de trajectoires pluriannuelles (techniques, financières et de redevances)</p> <p>Fixations d'objectifs de productivité</p> <p>Paramétrage des mécanismes incitatifs</p> <p>Proposition d'indicateurs de pilotage et de suivi</p>	<p>Finalisation et signature du contrat de performance</p> <p>Pilotage et régulation du contrat de performance à travers notamment l'application des mécanismes incitatifs</p>

Premier exercice a minima en se focalisant sur les priorités, pour la période 2020-2022
 Refonte approfondie à partir de 2023 et actualisation en 2026 pour préciser les objectifs à trajectoire de la dernière période du contrat



2. PREMIERE ETAPE : LA FIXATION DES OBJECTIFS DU CONTRAT DE PERFORMANCE POUR LE RESEAU FERROVIAIRE

2.1. Sur la nécessité de définir une vision cible du réseau ferroviaire français en cohérence avec les objectifs de l'Etat

12. En tout premier lieu, l'Autorité souligne, dans le prolongement de son avis n° 2017-036 du 29 mars 2017 susvisé, que le contrat de performance pour la période 2017-2026 entre l'Etat et SNCF Réseau a souffert d'un défaut global d'orientation stratégique. Cette lacune a nui à la clarté et à la pertinence de l'ensemble des objectifs techniques, économiques et financiers, dans leurs contours aussi bien quantitatifs que qualitatifs. Le rapport stratégique d'orientation¹ examiné par le Haut Comité du système de transport ferroviaire (HCSTF) le 14 septembre 2016 n'a apporté que peu d'éléments sur la stratégie retenue par l'Etat, en dehors de la priorité donnée à la maintenance du réseau existant. L'Autorité rappelle qu'il appartiendra à l'Etat, conformément à l'article L. 2100-3 du code des transports, de saisir le HCSTF d'un nouveau rapport stratégique d'orientation précédant l'actualisation du contrat de performance.
13. Dans le cadre de cette première étape de fixation des objectifs pour le réseau ferroviaire, l'Etat, sur la base de sa politique de mobilité et d'aménagement du territoire, définit, sur un horizon de dix ans les contours de scénarios de consistance du réseau ferroviaire cible, en concertation avec les acteurs du secteur ferroviaire et notamment les autorités organisatrices de transports (AOT) régionales. L'Etat, se référant aux objectifs stratégiques en matière de mobilité et d'aménagement du territoire qu'il lui appartient de définir précisément, liste, en concertation avec les parties prenantes et notamment les AOT régionales, les priorités relatives à la consistance du réseau ferroviaire et définit, sur un horizon de 10 ans, les différents scénarios envisagés pour atteindre l'objectif de consistance du réseau.
14. Il convient parallèlement, que l'Etat définisse, pour la même période, les niveaux de subventions publiques qu'il peut consentir pour contribuer au financement des scénarios de consistance du réseau ferroviaire en cohérence – donc de manière concertée – avec les niveaux des concours publics apportés par les autres entités et notamment les régions.
15. S'agissant du réseau ferré national, la définition des besoins de consistance doit être exprimée en termes de fonctionnalités attendues du réseau ferroviaire, c'est-à-dire notamment en termes de dessertes, de temps de transport entre des origines et des destinations, de ponctualité, de nombre de passagers et de marchandises transportés, de fréquences offertes, de capacité et débit garantis selon les sections du réseau, de taux maximum d'indisponibilité de l'infrastructure selon les sections du réseau, etc. Cette expression de besoins fonctionnels, constitue un exercice fondamental pour l'élaboration du contrat de performance entre l'Etat et SNCF Réseau. En effet, la formalisation de cette vision cible est incontournable pour assurer la bonne mise en œuvre et le pilotage effectif du contrat.
16. Par ailleurs, il est important que ces objectifs de performance fonctionnelle du réseau ferré national soient ordonnancés par ordre de priorité afin de guider le pilotage des investissements et des subventions publiques en cohérence avec la vision cible portée par l'Etat de l'avenir du réseau ferroviaire. De plus, les dimensions économiques et financières du contrat, qui se limitent aujourd'hui à des considérations purement budgétaires d'assainissement, devraient logiquement découler de cette même vision cible tant s'agissant des dépenses nécessaires à sa mise en œuvre que des recettes à dégager pour couvrir ces coûts associés.

¹ Le rapport stratégique d'orientation, élaboré par le Gouvernement, présente dans une perspective pluriannuelle la vision stratégique du système de transport ferroviaire en reprenant les thématiques listées à l'article L. 2100-3 du code des transports.

17. Or, la segmentation stratégique du réseau ferré national est réduite dans le contrat actuel à une décomposition purement technique opposant :
- un cœur de réseau, dit structurant, incluant les lignes à grande vitesse, le réseau de la région Île-de-France, et, pour les autres régions, les lignes classées UIC 2 à 6² ;
 - les lignes classées UIC 7 à 9 assimilées aux lignes de desserte fine du territoire, pour lesquelles l'Etat et SNCF Réseau n'ont pas mis en place les garanties de financement systématiques pour assurer leur renouvellement et leur pérennité.
18. Tout en reconnaissant la pertinence d'une attention prioritaire portée sur le réseau structurant, l'Autorité souligne, dans la continuité de son avis n° 2017-036 susvisé, que, sur la question de la stratégie pour les lignes classées UIC 7 à 9, cette approche apparaît très insuffisante. Il est ainsi fondamental que la réflexion sur le sujet soit conduite sur la base d'une analyse socio-économique des besoins de transport auxquels le mode ferroviaire est susceptible de répondre. Cette réflexion doit être menée avec l'ensemble des acteurs, notamment : les autorités organisatrices de transports régionales, les autres collectivités territoriales concernées, les entreprises ferroviaires en place et les potentiels nouveaux entrants ainsi que les utilisateurs finaux représentés par les associations de chargeurs, d'usagers, ou plus généralement de consommateurs.
19. Associer les régions à cette démarche apparaît crucial afin, d'une part, d'assurer la meilleure cohérence possible avec les éléments du volet mobilité multimodale des contrats de plan Etat-Région (CPER) et, d'autre part, de tenir compte du rôle croissant qu'elles pourraient souhaiter jouer s'agissant des sections du réseau ferré national correspondant aux dessertes fines d'aménagement du territoire³. Il semble à cet égard légitime que la définition de la vision globale attendue du réseau cible soit élaborée en concertation avec les régions, qui sont des acteurs incontournables des mobilités.
20. Dans cette perspective, l'Etat pourrait s'appuyer sur les nombreux travaux et audits successifs réalisés sur l'état du réseau et plus largement sur l'avenir du transport ferroviaire⁴ pour définir sur un horizon de dix ans les objectifs de mobilité et d'aménagement du territoire, de contours de scénarios de consistance du réseau, ainsi que les priorités et les scénarios de financement public associés.

² 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, sur la base d'un trafic fictif prenant en compte les influences de la vitesse et de l'agressivité relative des charges d'essieux. Cette classification ancienne a été intégrée par SNCF Réseau dans ses référentiels internes (« INO198 ») pour évaluer les besoins de maintenance de l'infrastructure.

³ Le projet de loi d'orientation des mobilités, tel qu'il résulte du vote de l'Assemblée nationale du 18 juin 2019 prévoit à l'article 46 bis le transfert de gestion des lignes d'intérêt local ou régional à faible trafic du réseau ferré national à la demande des Régions, autorités organisatrices de transports ferroviaires.

⁴ On peut lister les audits successifs sur l'état du réseau (2005, 2012, 2018 par MM. Rivier, Putallaz, Tzieropoulos), le rapport IGF-CGEDD sur la productivité de SNCF Réseau (2015), le rapport sur l'avenir du transport ferroviaire de J-C.Spinetta de 2018, la liste des 50 mesures proposées par SNCF Réseau sur l'optimisation de la gestion des lignes capillaires (2018), et le rapport à venir de M. Philizot sur la définition d'une stratégie pour les lignes ferroviaires de desserte fine du territoire.

Recommandations à l'horizon de l'actualisation 2020	Recommandations à l'horizon de l'actualisation 2023
<ul style="list-style-type: none"> ➤ L'Etat doit définir, en concertation avec le secteur, les besoins fonctionnels prioritaires pour le réseau et les enveloppes de subventions publiques qui peuvent être mobilisées sur la période contractuelle. ➤ Afin d'anticiper au mieux la période suivante (2023-2025), l'Etat doit initier la définition, en concertation avec l'ensemble des parties prenantes, un calendrier et les modalités de concertation en vue de l'élaboration d'une segmentation stratégique plus fine du réseau ferré national fondée sur l'analyse socio-économique des besoins de mobilité des voyageurs et de transport des marchandises. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Formaliser les orientations dégagées en 2020 dans un rapport stratégique d'orientation qui détermine précisément les objectifs que se fixe l'Etat pour répondre aux futurs besoins de transport en termes d'entretien, de renouvellement et de développement de l'infrastructure en y associant les financements nécessaires.

2.2. Une consultation des parties prenantes à renforcer

21. Dans son avis n° 2017-036 susvisé, l'Autorité avait constaté que l'élaboration du contrat de performance entre l'Etat et SNCF Réseau pour la période 2017-2026 avait souffert d'une association insuffisante des acteurs du secteur ferroviaire. Une consultation avait certes été conduite mais elle avait été engagée tardivement et avait revêtu un caractère purement formel, incompatible avec les enjeux du contrat et, de manière très concrète, incompatible avec les délais de délibération des collectivités territoriales par exemple.
22. Les dispositions du droit européen, relatives à ces modalités de consultation, prévues par les articles 8 et 30 de la directive 2012/34/UE modifiée, n'étaient pas transposées en droit national lors de l'élaboration du contrat de performance 2017-2026. Cette absence de transposition du droit européen a conduit le Gouvernement à modifier, par l'ordonnance n° 2018-1135 du 12 décembre 2018 susvisée, les dispositions de l'article L. 2111-10 du code des transports, relatives à l'information des candidats sur le contenu du projet de contrat pour leur permettre d'exprimer leur avis. Les conditions dans lesquelles est prévue cette information doivent être précisées par voie réglementaire. L'Autorité a été saisie le 20 mai 2019 pour avis du projet de décret afférent.
23. Dès lors, l'Autorité recommande que l'ensemble des acteurs soit consulté dans des délais suffisants pour les mettre en mesure de faire part de leurs remarques sur le projet de contrat. Le délai de consultation devrait être compatible notamment avec la tenue des assemblées délibérantes des autorités organisatrices de transports. En outre, il importe que cette consultation n'intervienne pas de manière trop rapprochée avec le terme prévu de la signature du contrat de performance afin d'inscrire réellement cette dernière étape dans un processus itératif. Les parties au contrat doivent en effet être en mesure de disposer du temps suffisant pour tenir compte des observations formulées par le secteur, faute de quoi ces consultations n'auront pas de portée utile.
24. Ce processus itératif de construction du contrat de performance qu'appelle de ses vœux l'Autorité induit par ailleurs que l'implication des acteurs ne soit pas uniquement attendue sur un projet de contrat soumis à leur avis, mais bien en amont, dans le cadre de l'élaboration des objectifs

stratégiques pour le réseau et de certains indicateurs les concernant au premier chef. Ce travail de co-construction est une étape clé pour bâtir un contrat qui permette au gestionnaire d'infrastructure de relever les défis actuels de la gestion du réseau ferré national, que sont la garantie d'un haut niveau de sécurité des personnes et des biens sur le réseau ainsi que l'amélioration de la qualité de service proposée aux opérateurs de transport. C'est à cette seule condition que les réponses apportées dans le contrat de performance par l'Etat et SNCF Réseau seront en mesure d'être adaptées aux enjeux et aux besoins identifiés et exprimés par les acteurs. Quand bien même le contrat lie deux parties, l'Etat et SNCF Réseau, l'Autorité recommande plus largement que les modalités du processus de concertation avec le secteur permettent de partager, *a minima* sur certaines thématiques clairement définies comme la qualité de service, à la fois la vision à court terme du réseau et une vision durable à l'horizon des dix années du contrat de performance.

25. Les échanges évoqués ci-avant entre les parties au contrat et le secteur ferroviaire pourront utilement être réalisés dans le cadre des instances déjà existantes instituées auprès de SNCF Réseau, notamment le comité des opérateurs de réseau mentionné ci-après au point 87. Il s'agira de donner toute leur portée aux nouvelles missions dévolues par l'ordonnance n° 2018-1135 du 12 décembre 2018 susvisée à ce comité, qui traite notamment de la « *teneur des objectifs de performance orientés vers l'utilisateur contenus dans le contrat [de performance]* ».

Recommandations à l'horizon de l'actualisation 2020	Recommandations à l'horizon de l'actualisation 2023
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Consulter les acteurs du secteur ferroviaire sur le projet d'actualisation du contrat dans des délais compatibles avec le fonctionnement de ces entités afin de leur laisser le temps nécessaire pour se prononcer sur le contenu de ce contrat. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Inscrire les acteurs du secteur ferroviaire dans une démarche de co-construction de certains indicateurs prévus par le contrat de performance et les concernant au premier chef. Le comité des opérateurs de réseau (COOPERE) pourrait, par exemple, servir de cadre pour ce travail. ➤ Elargir le processus de concertation avec les acteurs du secteur ferroviaire au partage d'une vision à court terme du réseau et à la définition d'une vision cible à l'horizon des dix années du contrat de performance.

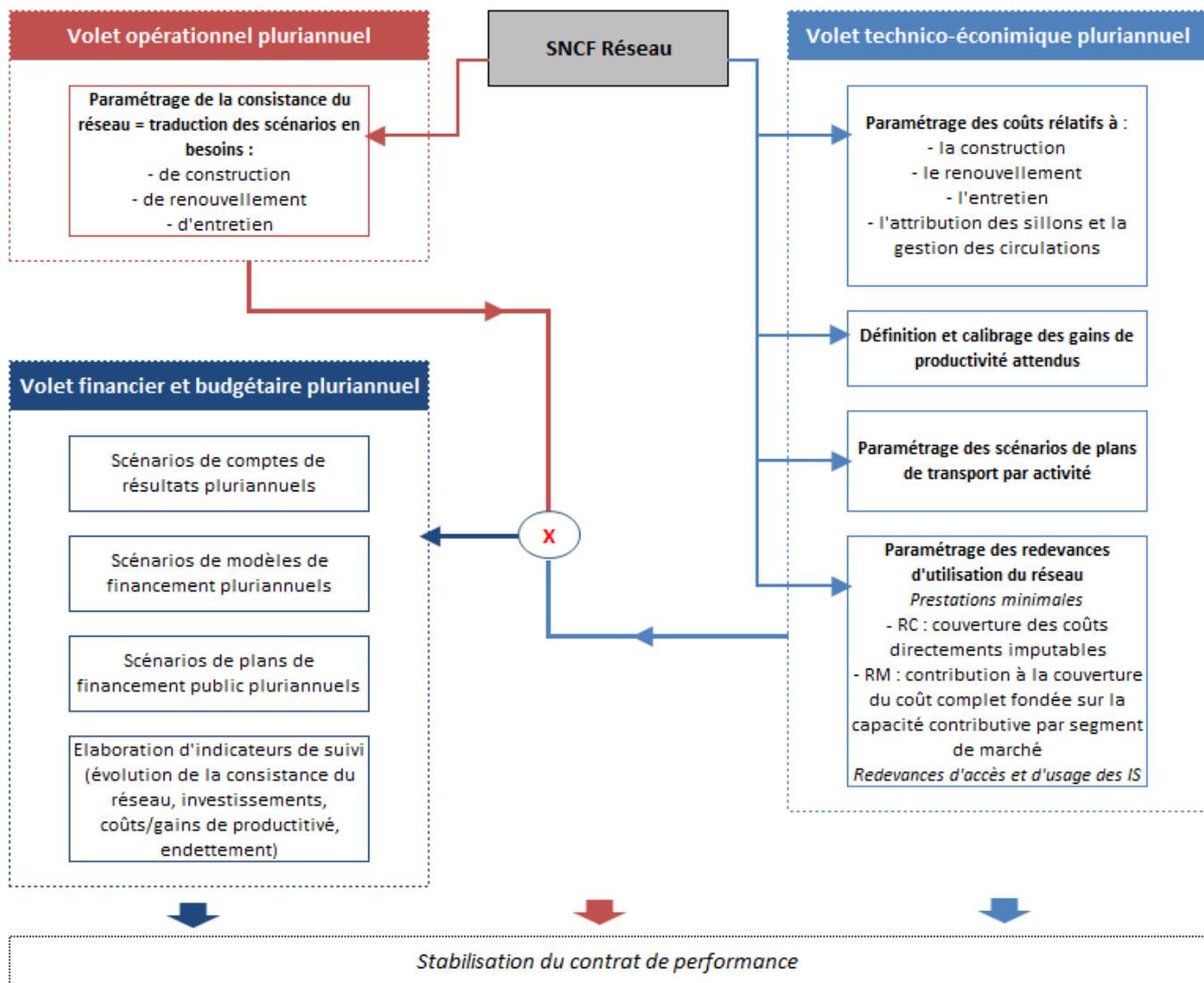
3. DEUXIEME ETAPE : ELABORATION DU CONTRAT DE PERFORMANCE

3.1. Proposition de méthode et de recommandations générales

26. Cette deuxième étape, relative à l'élaboration du contrat de performance, vise à traduire les expressions de besoins quant à la consistance du réseau, en scénarios industriels et en trajectoires économiques et financières. Ainsi, sur la base des scénarios de consistance du réseau, des niveaux de priorité associés ainsi que des scénarios de financement public élaborés par l'Etat, en concertation avec le secteur, il incombe à SNCF Réseau de traduire cette expression fonctionnelle des besoins en propositions de réponses techniques, sous forme de différents scénarios ayant trait à l'entretien, au renouvellement et, le cas échéant, aux projets de construction de nouvelles infrastructures.
27. Il revient ensuite à SNCF Réseau d'associer cette expression technique des besoins à différents paramètres et données d'entrée :
- le paramétrage des différentes catégories de coûts ;
 - la définition et le calibrage des gains de productivité attendus tant en volume (modalités d'utilisation des facteurs de production) qu'en valeur (niveau des coûts unitaires associés à cette utilisation des facteurs de production) ;
 - le paramétrage des scénarios de plans de transport par activité (voyageurs du service commercial, voyageurs des services conventionnés, fret, etc.) associé au paramétrage des élasticités-prix des trafics circulés par rapport aux tarifs des redevances (pour tenir compte de la soutenabilité des majorations tarifaires pour les entreprises ferroviaires notamment) ;
 - le paramétrage des tarifs des redevances d'utilisation des infrastructures : redevance de circulation (en fonction des paramètres de coûts et des gains de productivité), redevance de marché (en fonction de la soutenabilité des majorations tarifaires pour les entreprises ferroviaires) et redevances d'accès aux installations de service (fondées sur les coûts des installations de service).
28. Il revient à SNCF Réseau de produire des scénarios reprenant :
- les trajectoires de son compte de résultat en distinguant l'exercice sur les trois premières années qui doit être relativement précis et l'exercice sur les sept années suivantes qui ne peut être réalisé que de manière plus globale et, le cas échéant, scénarisé selon un jeu d'hypothèses plus ou moins favorables ;
 - les trajectoires de son modèle de financement, en réalisant la même distinction entre les trois premières années et les sept années suivantes.
 - les trajectoires des financements publics requis pour contribuer à couvrir les coûts complets encourus projetés (sous-produit du point précédent).
29. Il appartient également à SNCF Réseau de proposer dans ce cadre des indicateurs permettant de suivre annuellement les trajectoires du contrat de performance et le cas échéant des propositions de mécanismes incitatifs. Ces propositions d'indicateurs peuvent utilement être soumises à consultation du secteur et doivent être validées *in fine* par les deux cocontractants. Ces indicateurs doivent permettre de suivre :

- la consistance du réseau (à date et projetée au terme du contrat après actualisation si requise) en cohérence avec les expressions fonctionnelles et techniques ;
- les investissements et le maintien de leur pertinence économique (à travers par exemple le suivi dynamique de la valeur actuelle nette des projets d'investissement) ;
- les coûts opérationnels et les gains de productivité (à date et projetés au terme du contrat après actualisation si requise).

30. Le schéma ci-après résume la démarche méthodologique générale de l'élaboration des scénarios industriels, des trajectoires économiques et financières et des indicateurs proposés pour le pilotage du contrat de performance.



3.2. Sur les principales problématiques relatives à l'articulation entre les différentes composantes des trajectoires techniques, économiques et financières

3.2.1. Sur l'articulation entre la traduction technique de la consistance du réseau et le paramétrage des trajectoires du contrat

31. Dans son avis n° 2017-036 relatif au projet de contrat de performance entre l'Etat et SNCF Réseau pour la période 2017-2026, l'Autorité avait relevé que le projet de contrat présentait une « *capacité d'audit limitée du bouclage de la trajectoire financière* » et en particulier que « *les objectifs et mesures présentés dans les chapitres I à V du projet de contrat en restent à un niveau trop général pour pouvoir s'assurer précisément de leurs traductions dans les trajectoires financières (chapitre VI)* ».
32. Par ailleurs, alors que l'article L. 2111-10 du code des transports prévoit que le contrat « *met en œuvre [...] la stratégie de développement de l'infrastructure ferroviaire* », l'Autorité avait déploré dans ce même avis que « *le projet de contrat 2017-2026 ne présentait qu'une vision financière consolidée des investissements contractualisés, sans qu'aucun détail ne soit fourni sur les opérations d'investissement concernées* » privant ainsi « *SNCF Réseau [d']une visibilité sur les moyens à mobiliser pour la conduite des projets de développement retenus par l'Etat* ».
33. Ces limites ont d'ailleurs eu des effets dans le cadre de l'exécution du contrat de performance et cela dès la première année. En effet, l'Autorité avait noté dans son avis n° 2018-035 susvisé que « *les dépenses d'investissements respectent globalement la trajectoire financière prévue au contrat, mais que des écarts importants sont constatés selon les types d'investissements* ». Ces constats d'écarts étaient la conséquence, soit d'une réorganisation du calendrier de réalisation des investissements entre catégories, soit de dépassements des coûts d'investissement de certaines catégories conduisant à un gel des investissements sur d'autres catégories afin de maintenir le niveau global dans l'épure de la trajectoire contractuelle.
34. Enfin, l'Autorité a pu constater dans le cadre de l'instruction relative au suivi de l'exécution du contrat de performance au titre de l'année 2017 que, malgré la présence explicite de certains projets d'investissements dans les parties descriptives du contrat pluriannuel de performance, ces derniers ne sont que partiellement inclus dans les trajectoires financières du même contrat.⁵

Recommandation générale

- **Il apparaît nécessaire pour la correcte exécution et le suivi du contrat de performance de s'assurer d'une articulation claire entre les parties descriptives du contrat et les trajectoires financières. Cette articulation devra permettre tant de garantir la correcte prise en compte des éléments décrits dans le contrat que d'assurer aux parties que les projets prévus sont convenablement reportés dans les trajectoires financières.**

⁵ Il s'agit notamment du projet « Haute Performance Grande Vitesse Sud-Est » (HPGVSE) qui est explicitement évoqué dans les parties descriptives du contrat pluriannuel de performance et n'est que partiellement inclus dans les trajectoires financières du même contrat. Les investissements prévus pour ce projet consistent en la modernisation de l'axe à grande vitesse entre Paris et Lyon en augmentant les capacités de la ligne, grâce notamment au déploiement du système de signalisation « ERTMS niveau 2 ».

3.2.2. Sur l'articulation entre le paramétrage des coûts et le paramétrage des redevances d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire

35. En premier lieu, l'Autorité note que les différentes déclarations du Gouvernement, dans le cadre du nouveau pacte ferroviaire, ont conduit à limiter les évolutions tarifaires pour les services de transport ferroviaire non conventionnés au niveau de l'inflation, ce qui rend non applicable le contrat dans sa version actuelle pour ces segments de clientèles. Ce contexte pose une problématique relative à la crédibilité et au réalisme des engagements contractuels et renforce la nécessité (i) de concerter suffisamment en amont et (ii) de ne pas cantonner les trajectoires du gestionnaire d'infrastructure à une vision purement budgétaire mais de bien intégrer et articuler l'ensemble des composantes techniques et économiques.
36. L'article L. 2111-10 du code des transports dispose que « *le contrat [...] détermine notamment [...] les principes qui seront appliqués pour la détermination de la tarification de l'infrastructure, et l'évolution prévisionnelle des redevances d'utilisation de l'infrastructure* ». Le contrat 2017-2026 prévoit dans sa section IV.1 une trajectoire pluriannuelle pour l'évolution des redevances d'infrastructure distinguant les activités fret et voyageurs et devant être appliquée « *de manière forfaitaire* ».
37. L'Autorité s'est exprimée sur les modalités d'évolution des redevances d'infrastructure prévues par le contrat de performance.
38. Le contrat de performance conclu entre l'Etat et SNCF Réseau pour la période 2017-2026, qui fixe une trajectoire pluriannuelle du coût complet du gestionnaire d'infrastructure et encadre les variations annuelles globales des péages ferroviaires, d'une part, et l'avis conforme annuel de l'Autorité sur la fixation des péages ferroviaires qui s'appliquent *in fine*, d'autre part, ont jusqu'à présent constitué deux processus disjoints et étanches. L'Autorité met en avant la problématique spécifique de la chronologie entre la fixation des trajectoires entre les redevances d'accès à l'infrastructure dans le contrat de performance et le processus d'approbation par l'Autorité de ces redevances. Selon l'architecture actuelle du système prévue par le droit national, le contrat de performance, censé être conclu entre l'Etat et SNCF Réseau avant la fin de l'année 2019, sera, *de facto*, fondé sur des trajectoires de péages qui peuvent ne pas correspondre aux péages qui feront l'objet d'un avis conforme de l'Autorité en février 2020.
39. L'application d'une trajectoire forfaitaire prévoyant des niveaux d'augmentation annuels pour une période de dix ans conduit à ce que le niveau global de la tarification semble implicitement fixé dans le cadre du contrat signé entre l'Etat et le gestionnaire d'infrastructure. A défaut de mécanisme correctif permettant d'ajuster rapidement la trajectoire financière du contrat dans l'hypothèse où la tarification validée par le régulateur s'écarterait de celle initialement retenue, la trajectoire financière du contrat de performance ne serait plus à même de jouer son rôle et deviendrait alors caduque.
40. En outre, il convient de noter que dans le cadre du contrat conclu en 2017, le niveau des évolutions tarifaires répondait à une logique de rattrapage afin que les redevances couvrent le coût complet du réseau à un horizon de dix ans, sans s'assurer, ainsi que le prévoit le droit de l'Union Européenne, que le niveau des majorations tarifaires qui en découle soit soutenable pour chacun des segments de marché concerné.
41. Dans ce contexte, l'actualisation du contrat doit être l'occasion d'interroger les effets du niveau des redevances sur la soutenabilité pour les utilisateurs du réseau ferré national et *in fine* sur le volume des circulations du réseau ferré national. En effet, des augmentations tarifaires, non fondées sur une analyse de la soutenabilité des segments de marché auxquels elles s'appliquent, peuvent conduire à une diminution des trafics dont les conséquences pourraient être critiques pour les recettes de SNCF Réseau dans le cas où l'effet volume dépasserait l'effet prix. En tout état de cause, l'Autorité note que, dans l'absolu, l'absence de justification de la soutenabilité des majorations tarifaires pour les segments de marché auxquels elle s'applique devrait logiquement conduire à ne

pas valider ces majorations. A l'inverse, le cas de la baisse des péages de 30 % appliquée aux services de transport à grande vitesse, en 2014, en Italie, a par exemple montré qu'une diminution des redevances pouvait permettre une augmentation des circulations, et *in fine*, une augmentation des recettes totales pour le gestionnaire d'infrastructure.

42. En vue de l'élaboration d'une tarification incitative, tant pour les entreprises ferroviaires - au regard notamment des signaux économiques envoyés au marché aval au moment de l'ouverture à la concurrence des services domestiques de transport ferroviaire de voyageurs - que pour le gestionnaire d'infrastructure - au regard de l'assurance pour ce dernier d'être en capacité de maintenir et renouveler le réseau -, il conviendrait de fonder les trajectoires tarifaires sur l'analyse combinée :
- de la dynamique du marché aval des services de transport, du point de vue de la demande et de l'offre ;
 - de l'amélioration de la définition et de la connaissance des coûts encourus ou coûts « complets » supportés par le gestionnaire d'infrastructure. Cette connaissance des coûts doit être distinguée d'une connaissance des charges à date ou de la mise en œuvre d'une trajectoire budgétaire trop globalisante. La connaissance des coûts implique la reconstitution des fonctions de production du gestionnaire d'infrastructure de manière à représenter la consommation des facteurs de production (main d'œuvre, actifs) pour un niveau de production donné, autrement dit, pour un niveau de performance fixé. La valorisation de cette fonction de production, fondée sur les coûts unitaires d'utilisation des facteurs de production, permet de reconstituer les fonctions de coûts et de projeter ces derniers suivant les objectifs de consistance du réseau et les scénarios industriels associés. Il convient également que les objectifs de productivité portés par le contrat de performance soient intégrés au sein du paramétrage de la consommation des facteurs de production ainsi qu'à leur valorisation. La problématique de la productivité fait l'objet d'un développement spécifique ultérieur.
43. Ce dernier point est fondamental car, si une grande partie des redevances (les majorations tarifaires) n'est pas spécifiquement fondée sur la couverture de catégories de coûts particulières, l'application des redevances de marché vise cependant à contribuer à la couverture des coûts encourus par le gestionnaire d'infrastructure. Cette projection des coûts doit ainsi être mise au regard du niveau global des redevances, quoi doit rester soutenable pour le marché aval, afin d'en déduire le niveau requis des concours publics et le comparer au niveau envisagé par les financeurs publics.
44. L'Autorité souligne que cette démarche est d'autant plus robuste qu'elle est itérative. L'enjeu consiste en effet à calibrer au mieux et de manière coordonnée les objectifs de consistance du réseau, les scénarios industriels afférents, les projections de coûts associées, le niveau soutenable des recettes et les concours publics qui peuvent être apportés.
45. Il ressort de ce qui précède que les trajectoires de redevances proposées au sein du contrat de performance entre l'Etat et SNCF Réseau, sans descendre au niveau de granularité de chaque redevance d'accès à l'infrastructure, doivent être fondées sur l'application des grands principes qui commandent la tarification des redevances d'utilisation du réseau, notamment la soutenabilité pour le marché aval et la connaissance des coûts encourus par le gestionnaire d'infrastructure, et sur le respect des dispositions prévues par l'article L. 2122-7-1-1 du code des transports qui dispose que « *les comptes de résultat du gestionnaire d'infrastructure doivent, en considérant toute période de cinq années consécutives dans des conditions normales d'activité, présenter un équilibre entre, d'une part, les recettes tirées des redevances d'utilisation de l'infrastructure, les excédents dégagés d'autres activités commerciales, les revenus non remboursables de sources privées et le financement par les pouvoirs publics, y compris, le cas échéant, sous forme d'avances, et, d'autre part, les dépenses d'infrastructure* ».
46. Afin de ne pas compromettre les exercices d'élaboration et de validation de la tarification, distincts du contrat de performance, il pourrait être prudent d'inscrire les trajectoires de redevances globales

sous forme de fourchettes et, ce, d'autant plus que les années considérées se rapprochent de la fin de la période contractuelle.

Recommandations à l'horizon de l'actualisation 2020	Recommandations à l'horizon de l'actualisation 2023
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Mener une analyse de la soutenabilité devant permettre à la fois de s'interroger sur la pertinence des segments de marché et d'établir les niveaux de tarification pertinents. Dans le cas du transport de fret, qui ne supporte pas l'intégralité de la redevance de circulation, les évolutions tarifaires peuvent évoluer au regard des gains de productivité de SNCF Réseau en ce qui concerne le coût directement imputable. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Actualiser les trajectoires de redevances en les fondant sur une version approfondie des travaux évoqués ci-contre.
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Engager des travaux permettant de préciser et d'approfondir la dynamique du marché aval (du point de vue de l'offre et de la demande) de manière à mieux approcher la notion et le niveau de soutenabilité et conduire des travaux permettant de préciser et d'approfondir la connaissance des coûts du réseau de manière prospective. 	

47. Enfin, s'agissant de la problématique de la qualité de la modélisation financière, l'Autorité, dans son avis relatif au projet de contrat de performance entre l'Etat et SNCF Réseau pour la période 2017-2026, s'était étonnée « *compte tenu des enjeux, [de] l'absence d'un outil de projection financière adapté [ce qui] fait peser des interrogations sur la consistance même de la trajectoire présentée* ».
48. Les premiers constats qu'a pu faire l'Autorité dans le cadre des instructions connexes au contrat de performance n'ont fait que confirmer les réserves précédemment émises. En effet, dès l'examen du projet de budget pour l'année 2018, SNCF Réseau a indiqué à l'Autorité avoir identifié diverses erreurs de construction ou d'estimation des données figurant au contrat de performance. Ces erreurs sont d'autant plus préoccupantes qu'elles portaient sur des éléments calculatoires et notamment sur les trajectoires relatives aux dotations aux amortissements ainsi qu'aux charges financières. Si ces deux postes peuvent sembler, en première analyse, moins critiques que les éléments constituant la marge opérationnelle, il convient tout de même de rappeler que ces postes constituent deux des trois composantes du coût complet tel que défini dans le contrat, dont

l'objectif fixé par le code des transports était alors une couverture « dans un délai de dix ans à compter de l'entrée en vigueur du premier contrat entre SNCF Réseau et l'Etat »⁶.

49. Dans son avis sur le projet de budget de SNCF Réseau pour l'année 2019, l'Autorité a également noté que sur ces deux mêmes postes, des écarts significatifs lui avaient été présentés sur des documents établis à moins de trois mois d'intervalle, du fait d'erreurs ou de sous-estimations. D'autres écarts avaient également été relevés par l'Autorité qui indiquait alors que « les trajectoires d'éléments structurants, tels que le niveau des gains de productivité, le financement des projets de développement identifiés comme nécessaires ou encore le niveau des investissements contractualisés dans le cadre des projets de développement, posent à nouveau question ».

Recommandation générale	
<p>➤ Il apparaît nécessaire que les parties au contrat s'assurent que les trajectoires financières soient revues afin d'être suffisamment robustes pour être à la hauteur des enjeux d'un tel contrat.</p>	
Recommandations à l'horizon de l'actualisation 2020	Recommandations à l'horizon de l'actualisation 2023
<p>➤ A court terme, assurer la robustesse des trajectoires financières par exemple en prévoyant l'intervention d'un tiers qui les auditerait.</p>	<p>➤ Sur un horizon plus long, l'Autorité recommande, en complément d'un audit des trajectoires financières par un tiers, de doter les parties d'un outil de modélisation financière et de suivi de la performance financière du gestionnaire d'infrastructure à la hauteur des moyens et des enjeux d'une telle entreprise.</p>

3.3. Sur la fixation des cibles de productivité

50. Dans son avis n° 2017-036 susvisé, l'Autorité avait indiqué qu'elle avait « de fortes inquiétudes sur la réalisation des objectifs de réduction des coûts de gestion de l'infrastructure ». Si la cible de productivité semblait cohérente avec les efforts nécessaires, l'Autorité exprimait ses « doutes sur la crédibilité de la trajectoire de productivité » proposée par les parties.
51. A cet égard, l'Autorité invitait « les parties au contrat à conduire sans attendre une réflexion approfondie sur les leviers de productivité à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs affichés à partir de 2020 et à en traduire immédiatement les résultats dans le contrat, pour donner à SNCF Réseau une feuille de route plus exigeante, transparente et partagée avec l'Etat. Au regard de l'ampleur des efforts requis pour changer d'échelle dans le niveau de performance, cette définition préalable du programme d'action est une condition de succès, sans laquelle la première

⁶ A noter que l'ordonnance n° 2019-183 du 11 mars 2019 a modifié cette disposition qui est à présent de « permettre le respect des dispositions prévues par l'article L. 2122-7-1-1 et à améliorer la couverture du coût complet ».

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

réactualisation du contrat prévue en 2020 ne pourra que prendre acte d'une révision à la baisse de la trajectoire de productivité pour la suite ».

52. En réponse, SNCF Réseau a mis en place une direction de la performance fin 2017 qui a notamment contribué à décliner en une trentaine de leviers la trajectoire globale de productivité inscrite au contrat de performance. Il est rapidement ressorti des travaux de cette direction interne au gestionnaire d'infrastructure que la cible de productivité de 1,2 milliard d'euros à l'horizon 2026 était sous-évaluée. Les dernières estimations réalisées par cette direction qui ont été présentées aux services de l'Autorité en mars 2019 présentent une réévaluation de cette cible à 1,6 milliard d'euros. Cette forte variation des gains de productivité, présentés comme atteignables à la signature du contrat de performance, renforce les interrogations sur la pertinence des trajectoires contractuelles initiales.
53. Par ailleurs, dans le cadre de ses instructions connexes au contrat de performance (avis sur les projets de budget de SNCF Réseau et avis annuels sur le suivi de la mise en œuvre du contrat), l'Autorité a noté pour les années concernées que *« les écarts entre les trajectoires d'inflation contractuelles et [les valeurs définitives retenues] sont favorables à l'opérateur, avec un effet à la modération des hausses des charges d'exploitation, alors même que les recettes restent indexées selon les hypothèses du contrat de performance »*. Cependant l'Autorité a également noté que *« ces économies sont nécessaires pour permettre à SNCF Réseau de compenser une hausse tendancielle des charges avant productivité supérieure à la trajectoire initiale »*.
54. En outre, l'ensemble de ces éléments est mesuré sur la base d'une productivité en valeur ; or, un suivi de ce type conduit à mélanger de fait la productivité et les effets prix. Comme le rappelle la Cour des comptes dans son rapport public thématique de décembre 2018 relatif à SNCF Réseau, *« les gains de productivité se définissent en termes physiques »*. Cette assertion reprend la définition proposée par l'INSEE de la productivité comme *« le rapport, en volume, entre une production et les ressources mises en œuvre pour l'obtenir »*. Pour mémoire, l'Autorité rappelle que la productivité se définit comme une utilisation plus efficiente des facteurs de production conduisant à utiliser des quantités moindres de ces derniers pour atteindre un niveau de production identique. Ceci fait apparaître l'importance de suivre la productivité en volume car les résultats relatifs à la productivité en valeur résultent de la combinaison entre la productivité en volume et l'évolution du coût unitaire des facteurs de production.
55. Sans renoncer à un suivi de la productivité en valeur, il apparaît nécessaire que les parties au contrat changent de paradigme et définissent au premier titre la productivité en termes physiques étant donné que la valorisation de ces gains de productivité en valeur doit permettre uniquement d'en identifier les impacts sur les états financiers du gestionnaire d'infrastructure.
56. L'Autorité invite également les parties au contrat à ne pas retenir uniquement des évaluations financières de la productivité. En effet, d'autres critères ayant trait à la performance pourraient être considérés comme par exemple la hausse de la qualité de service, de la sécurité ou encore de la vitesse commerciale sur des sections du réseau, en lien avec les objectifs en matière de transport auquel le contrat doit répondre.

Recommandation générale

- **Il apparaît souhaitable, afin de ne pas mélanger la productivité avec les effets prix ou les variations des paramètres macro-économiques, de proposer une trajectoire de productivité en termes physiques. La traduction en valeur ne représente qu'un élément de suivi dans les états financiers.**

- La trajectoire de productivité devrait ne pas se limiter à une analyse financière mais elle devrait considérer également des améliorations dans l'usage ou dans la qualité de service des infrastructures.

3.4. Sur la définition des indicateurs de suivi et de pilotage du contrat de performance

3.4.1. Sur la forme et la méthode de définition des indicateurs

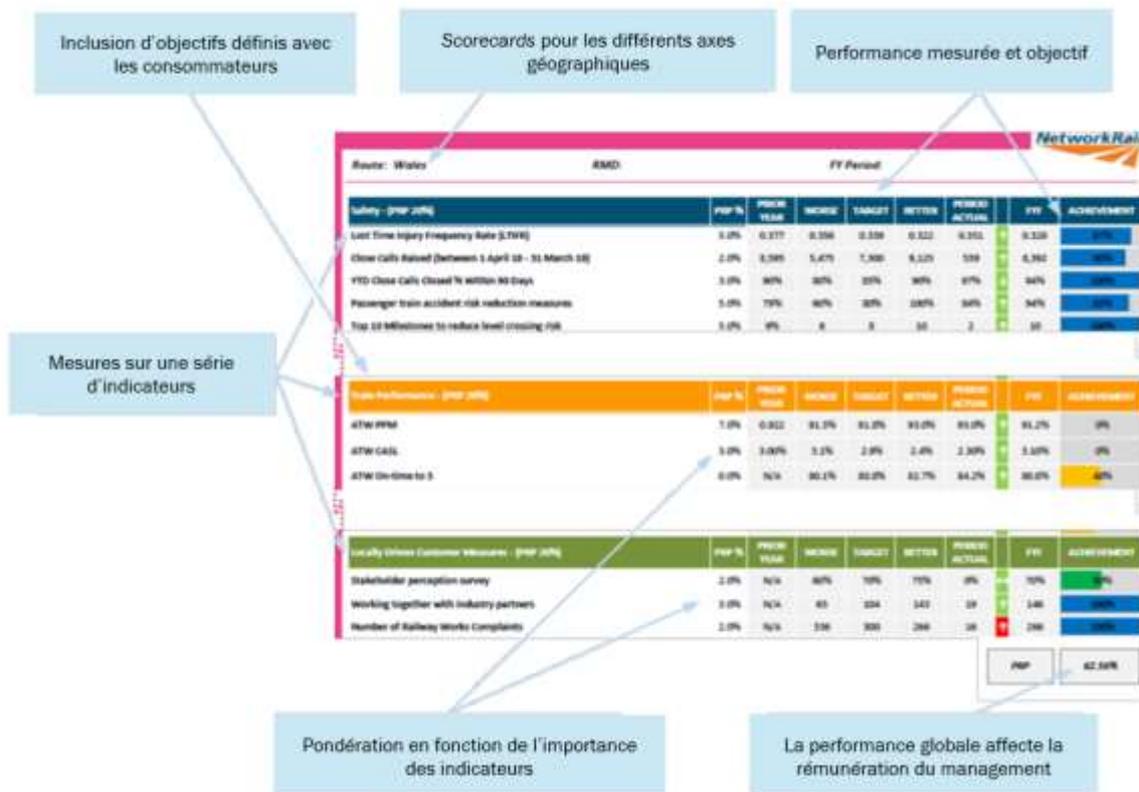
57. L'Autorité avait regretté dans son avis n° 2017-036 du 29 mars 2017 susvisé « *que la mise au point des objectifs de performance n'ait pas donné lieu à un travail plus approfondi et concerté avec le secteur* ». Afin d'inciter les parties au contrat à mener un travail approfondi concernant la définition des indicateurs de performance, l'Autorité estime que les mécanismes incitatifs devront être renforcés selon les modalités exposées ultérieurement dans la partie 3.1. Une telle analyse devrait reposer également sur les observations des acteurs du secteur ferroviaire, même s'ils ne sont pas signataires du contrat. Il s'agit notamment des régions, des entreprises ferroviaires ainsi que des associations représentant les usagers et clients du système.
58. Les deux exercices qui se sont déroulés depuis la signature du contrat apportent des enseignements utiles pour l'actualisation du contrat. Le fait qu'un certain nombre des indicateurs prévus dans le contrat n'ait pas été construit doit amener à s'interroger sur leur nature. Il convient de privilégier la mise en place d'indicateurs clairs, mesurables, et porteurs d'une information utile quant à la performance du gestionnaire d'infrastructure, tant s'agissant du niveau de réalisation des objectifs portés par le contrat de performance, que s'agissant de la consommation des ressources pour y parvenir. Ces deux familles d'informations doivent être considérées simultanément pour que l'analyse soit complète. L'Autorité avait, dans son avis n° 2017-036 du 29 mars 2017 susvisé, consacré une annexe illustrant des indicateurs possibles en se basant notamment sur l'analyse des pratiques de différents pays européens.
59. La définition des indicateurs relève des parties au contrat. L'Autorité souhaite cependant proposer des pistes indicatives destinées à fournir un éclairage aux cocontractants, et plus largement aux acteurs du secteur ferroviaire. Pour ce faire, l'Autorité apporte, dans le cadre des présentes recommandations et à titre illustratif, des exemples d'indicateurs et de méthode de mise en œuvre associée tirés du cas britannique (méthode mise en place par l'autorité de régulation sectorielle, l'ORR), des indicateurs mis en place dans le cadre des réseaux ferrés délégués en France, des travaux du réseau européen des régulateurs ferroviaires indépendants (IRG Rail), notamment le rapport annuel d'observation des marchés.
60. L'Autorité formule des propositions relatives à différents indicateurs susceptibles de refléter les niveaux de performance et de qualité atteints par le gestionnaire d'infrastructure ou les niveaux de consommation des ressources et de productivité. Dans tous les cas, la mise en place de nouveaux indicateurs pourrait utilement faire l'objet d'une marche à blanc dans le cadre de la période triennale 2020-2022. L'objectif de ce projet de marche à blanc consiste à calibrer la mise en place de mesures opposables et auditable après une période d'observation et de pouvoir bénéficier ainsi de résultats observables et utiles. Au vu des niveaux atteints, les objectifs pourraient être calibrés et/ou actualisés pour la période s'étendant à partir de 2023, au regard des besoins légitimes des utilisateurs du réseau ferroviaire et de ce qui peut être raisonnablement atteint par le gestionnaire d'infrastructure en fonction des moyens mobilisables et des coûts potentiellement encourus pour ce faire.

61. L'Autorité note par ailleurs l'absence de méthodes normalisées pour mesurer les performances des gestionnaires d'infrastructures ferroviaires au niveau européen, pourtant utiles pour fonder les indicateurs. Au titre d'une action à long terme, l'Autorité encourage, les services de l'Etat, en lien avec, par exemple, l'Association française de normalisation (AFNOR), les services de la Commission européenne et/ou le Comité Européen de Normalisation (CEN) à contribuer au développement de standards harmonisés au niveau européen, sur le même modèle que d'autres secteurs, comme celui des télécommunications avec le travail de normalisation réalisé par l'Institut européen des normes de télécommunications (ETSI).
62. Enfin, comme évoqué *supra*, l'Autorité a pu analyser, dans le cadre de ses précédents avis et décisions, certains des indicateurs de performance contractuels retenus dans le cadre des réseaux ferroviaires délégués en France. Il en ressort trois points fondamentaux, dont les cocontractants pourraient s'inspirer pour guider l'actualisation du contrat :
- En premier lieu, les indicateurs proposés, s'ils diffèrent d'un réseau à l'autre, recouvrent en général quatre thématiques communes : le confort⁷, la fiabilité, la disponibilité⁸ et la régularité en ce qu'elles résultent des performances de l'infrastructure ferroviaire. Ces quatre thématiques compréhensibles par tous constituent un focus simple et pertinent de la performance d'un réseau. De tels indicateurs clés mériteraient d'être mis en avant pour l'ensemble des acteurs au sein du contrat de performance.
 - En deuxième lieu, les indicateurs sont fondés sur des méthodes de calcul extrêmement précises, détaillées directement dans les contrats de concession ou leurs annexes afin que ceux-ci ne présentent aucun risque d'interprétation ambiguë.
 - En troisième et dernier lieu, les mécanismes incitatifs pour les gestionnaires d'infrastructure délégués sont extrêmement incitatifs et ont, jusqu'à présent, permis de procéder à un suivi pertinent.
63. L'ensemble de ces constats milite donc pour une actualisation qui pourrait utilement s'inspirer des méthodes et livrables utilisés pour les réseaux délégués.
64. En sus de ces éléments de recommandation, l'Autorité rappelle que pour remplir pleinement leur rôle, les indicateurs doivent rester relativement simples et univoques (il convient notamment autant que faire se peut d'éviter les indicateurs composites), et présenter des modalités de mise en œuvre et d'actualisation précises et auditables.
65. En complément, l'Autorité considère qu'il est nécessaire que les indicateurs proposés dans le cadre du contrat puissent, au moins en partie, permettre une appropriation simple par l'ensemble des acteurs, dans un objectif de transparence et de pédagogie. À cette fin, et à la manière des diverses sources mentionnées *infra*, l'Autorité recommande que le contrat prévoie la mise en avant de quelques indicateurs clés. Cette mise en avant pourrait par exemple s'inspirer des « *scorecards*⁹ » proposées par le gestionnaire d'infrastructure Network Rail au Royaume-Uni, comme l'illustre la figure suivante :

⁷ La mesure du confort apporté par l'entretien de la voie est par exemple mesurée sur certains réseaux concédés par la valeur moyenne de la qualité du nivellement longitudinal et le pourcentage de ce nivellement supérieur à une valeur fixée.

⁸ La disponibilité mesure le temps moyen de relève d'une ligne à la suite d'un incident d'infrastructure.

⁹ Tableaux de bord de performance. Voir l'exemple détaillé (en langue anglaise) : <https://orr.gov.uk/rail/economic-regulation/regulation-of-network-rail/price-controls/periodic-review-2018/publications/final-determination>



Recommandations à l'horizon de l'actualisation 2020

- Utiliser le retour d'expérience des réseaux ferroviaires délégués en termes de méthodologie de définition des indicateurs, de valorisation de quelques thématiques clés et de mécanismes incitatifs.
- S'inspirer des exemples internationaux pour prévoir la mise en avant de quelques indicateurs clés, dans un objectif d'une appropriation simple et pédagogique par l'ensemble des acteurs.

66. En interne au gestionnaire d'infrastructure, ce travail de comparaison et d'analyse pourrait, par exemple, être réalisé :

a. par direction régionale ;

b. par axe du réseau ;

c. par activité de transport (transport conventionné TER, Transilien et Intercités, transport de marchandises, trains à grande vitesse domestiques et internationaux).

67. L'Autorité note que ce travail a déjà été engagé notamment dans le cadre du comité de suivi et d'amélioration de la performance (CoSAP) et du rapport thématique associé, qui présente une analyse pertinente par région et par activité qui pourrait être développée plus largement. Elle note également qu'une déclinaison similaire est réalisée par d'autres gestionnaires d'infrastructure au sein de contrats de même nature. C'est par exemple ce que fait le gestionnaire d'infrastructure britannique, Network Rail, qui décline des analyses par ligne ou par segment (« route ») au travers des indicateurs « CRM-P » (consistent route measure for passengers) et « FDM » (freight delivery metric).

Recommandations à l'horizon de l'actualisation 2020

- Mettre en œuvre des indicateurs relativement simples dont les modalités de mise en œuvre et d'actualisation sont précisément décrites et auditables.
- Mettre en œuvre dans le cadre des indicateurs proposés une analyse comparative qualitative interne et externe, lorsque les données sont disponibles, afin de valoriser les succès internes et de trouver des pistes de progrès.

3.4.2. Mesurer le niveau de performance technique et le taux d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire

68. Le premier axe de mesure concerne le niveau de performance technique de l'infrastructure pilotée par le gestionnaire de réseau au bénéfice des entreprises ferroviaires fournissant des services de transport de fret et de voyageurs. De manière générale, il s'agit de mettre en place des indicateurs présentant une vision censée correspondre aux niveaux de sécurité et de satisfaction liés à l'utilisation du réseau. L'objectif consiste à évaluer ce qui relève du gestionnaire d'infrastructure concernant la qualité des circulations ferroviaires.
69. En se fondant sur les comparaisons européennes ou même sur les indicateurs déjà proposés au titre du suivi de l'amélioration et de la performance (SAP), l'Autorité estime qu'il pourrait être intéressant, par exemple, d'envisager des indicateurs tels que ceux exposés ci-après :

Indicateurs	Intérêt de l'indicateur
Nombre moyen de minutes perdues (causes GI) pour 100 km pour l'ensemble des circulations	Influence du GI sur la régularité des circulations dans leur ensemble
Nombre moyen de minutes perdues (causes GI) pour 100 km sur le réseau grande vitesse	Influence du GI sur la régularité des circulations sur lignes à grande vitesse
Nombre moyen de minutes perdues (causes GI) pour 100 km sur le réseau classique pour les activités voyageurs	Influence du GI sur la régularité des circulations sur lignes classiques pour les activités de voyageurs
Nombre moyen de minutes perdues (causes GI) pour 100 km sur le réseau classique pour les activités fret	Influence du GI sur la régularité des circulations sur lignes classiques pour les activités de fret

70. Outre ces indicateurs, il pourrait être intéressant d'envisager des indicateurs traduisant la capacité de SNCF Réseau à gérer efficacement les crises ferroviaires majeures, en termes de temps de rétablissement moyen, de délai moyen d'évacuation des voyageurs ou encore de bonne application des principes fondamentaux de la gestion opérationnelle des crises.
71. Dans l'optique de l'ouverture à la concurrence des activités domestiques de transport ferroviaire de voyageurs qui interviendra à compter de l'horaire de service 2021, il convient que les candidats potentiels disposent d'une bonne information sur la qualité des services qui leur seront fournis. L'influence du gestionnaire d'infrastructure sur la qualité des circulations revêt dans ce cadre une importance primordiale dans la mesure où cette information est potentiellement structurante pour l'organisation industrielle des nouveaux entrants, notamment ceux qui souhaitent fournir des

services librement organisés car ils portent seuls le risque d'investisseur. En effet, ces derniers seront notamment enclins à prévoir une tension plus ou moins grande de leur appareil productif au regard de la performance qui peut être attendue de SNCF Réseau en la matière. A titre d'illustration, un axe LGV caractérisé par des retards fréquents poussera les entreprises ferroviaires à mettre en œuvre des roulements de leur parc de matériels roulants plus détendus, avec des retournements conducteurs plus longs, afin d'être en mesure d'absorber ces retards. Ainsi, il peut, par exemple, être souhaitable que l'information sur le nombre moyen de minutes perdues pour 100 km soit publiée de façon différenciée pour chaque axe de LGV.

72. Dans le cadre de cet axe de mesures, il convient également d'inclure la connaissance et l'évolution des caractéristiques d'utilisation du réseau et de mieux appréhender le degré d'attractivité que représente le système ferroviaire français pour les entreprises ferroviaires. Parmi les thématiques nouvelles que doit aborder le contrat de performance, l'Autorité estime notamment que sont prioritaires les sujets suivants :

- la mise en place d'indicateurs mesurant le développement des stations de mesure sur le réseau ferré national afin de développer la connaissance des circulations réelles, d'optimiser la maintenance de l'infrastructure et d'informer rapidement les entreprises ferroviaires en cas de défaut constaté ;
- la mise en place d'indicateurs mesurant l'optimisation de la gestion opérationnelle des circulations (GOC) au travers de la connaissance des retards effectifs (nombre de localisateurs sol ou de trains équipés en géolocalisation) et du déploiement des nouveaux systèmes d'information de GOC.

3.4.3. Mesurer l'efficacité de gestion du réseau

73. Le second axe concerne la mesure de l'efficacité de gestion du réseau. L'objectif consiste à construire une série d'indicateurs permettant de mesurer l'efficacité de gestion du gestionnaire d'infrastructure notamment au travers de la mesure du taux d'utilisation du réseau. Pourraient ainsi être utilement envisagées :

- La mise en place d'indicateurs mesurant la maîtrise des processus capacitaires liés aux travaux et la fiabilisation de ces processus, en conformité avec l'objectif de leur industrialisation, comme déjà évoqué dans l'avis n° 2017-036 susvisé et dans la décision de l'Autorité n° 2014-023 du 18 novembre 2014 relative à la réservation et à l'utilisation par SNCF Réseau de capacités pour les travaux. Cet indicateur devra notamment analyser la performance de SNCF Réseau en termes de massification des chantiers d'infrastructure afin de limiter les fermetures de voies et les limitations temporaires de vitesse.
- Une refonte du rapport annuel thématique « capacités » fourni par SNCF Réseau pour en faire un véritable rapport complet sur l'application des règles et processus prévus par le document de référence du réseau (DRR), y compris sur les thématiques d'accès du matériel roulant, de gestion opérationnelle ou encore de gestion des réclamations. À ce titre, l'Autorité se tient à la disposition des parties au contrat pour contribuer à la construction de la future trame de ce rapport.

74. S'agissant des indicateurs issus des comparaisons européennes, l'Autorité estime qu'il pourrait être intéressant d'envisager des indicateurs tels que :

Indicateurs	Intérêt de l'indicateur
Coût moyen d'entretien et de renouvellement d'un kilomètre de voie	L'évolution de la valeur mesurée à travers le temps traduira les éventuels gains ou pertes de productivité
Nombre d'évènements de sécurité pour causes gestionnaire d'infrastructure par train-kilomètre	Traduit la sécurité du réseau ferroviaire pour ce qui relève du gestionnaire d'infrastructure
Nombre d'entreprises ferroviaires fret et voyageurs utilisant le réseau	Traduit l'attractivité du réseau pour les entreprises de transport ferroviaire
Nombre total de train par kilomètre annuel pour les services de transport de voyageurs	Traduit l'attractivité du réseau pour les voyageurs

Recommandations à l'horizon de l'actualisation 2020

- Prévoir la mise en place de nouveaux objectifs en dissociant les objectifs « vision client » de ceux liés à la bonne gestion de SNCF Réseau et mettre en place une « marche à blanc¹⁰ » devant donner une visibilité sur la performance de SNCF Réseau en termes de qualité et de productivité.
- Refondre le rapport annuel thématique « capacités » fourni par SNCF Réseau pour en faire un véritable rapport complet sur l'application des règles et processus prévus par le document de référence du réseau (DRR).

¹⁰ Comme évoqué au point 60

4. TROISIEME ETAPE : MODALITES DE PILOTAGE DU CONTRAT DE PERFORMANCE

75. A l'issue de la deuxième étape, une fois les trajectoires du contrat de performance stabilisées et un ou plusieurs scénarios retenus, le contrat de performance est soumis pour avis simple à l'Autorité. Une fois que l'Etat et SNCF Réseau ont signé le contrat, la troisième étape du cycle du contrat de performance débute. Cette étape concerne le pilotage et, le cas échéant, la mise en œuvre de mécanismes incitatifs et correctifs. Ce pilotage doit permettre une mesure dynamique du degré de réalisation des objectifs et l'application des éventuelles corrections requises en termes de direction stratégique.

4.1. Sur le pilotage du contrat de performance : mécanismes incitatifs et modalités de suivi et d'évaluation

76. L'annexe 5 de la directive 2012/34/UE susvisée dispose que le contrat conclu entre autorités compétentes et le gestionnaire de l'infrastructure comprend au moins des « *objectifs de performance orientés vers l'utilisateur, sous la forme d'indicateurs et de critères de qualité* ». En application de ces dispositions, le contrat de performance couvrant la période 2017-2026 prévoit vingt indicateurs et seize jalons industriels devant être mis en place par SNCF Réseau lors des deux premières années d'exercice.
77. L'Autorité avait souligné, dans son avis précité, que les objectifs et jalons industriels avaient été définis de manière rapide sans qu'une réflexion suffisante n'ait été menée sur la nature des indicateurs devant transcrire le niveau de réalisation des performances fonctionnelles attendues par l'Etat et les performances de gestion associées.
78. Les deux premières années d'exercice du contrat de performance 2017-2026 ont illustré les limites de l'exercice. En effet, en écho à ce qui est évoqué ci-dessus au sujet des recommandations associées aux indicateurs du contrat de performance, il convient de rappeler qu'un certain nombre d'indicateurs n'ont toujours pas été produits par SNCF Réseau, le manque de clarté dans leur définition peut en partie expliquer ces manquements. Par ailleurs, s'agissant des indicateurs produits, les résultats des mesures conduites par SNCF Réseau ont produit des résultats disparates pouvant, selon les cas, être largement au-dessus des objectifs fixés – exemple du nombre de gauches sur voies principales¹¹, indicateur pour lequel l'objectif fixé pour 2018 avait déjà été dépassé dès 2016 - ou très en deçà – exemple des kilomètres de voies UIC 1 à 4 soumises à des ralentissements de vitesse de circulation, indicateur qui connaît une dégradation entre 2017 et 2018 alors que les objectifs imposés pour 2021 sont extrêmement ambitieux. Cet état de fait conduit à s'interroger sur la pertinence des niveaux assignés.
79. Dans le cas où les niveaux de qualité correspondant à ce qui est attendu de la part de l'Etat sont facilement atteignables voire dépassés par SNCF Réseau dans une situation de fonctionnement nominal du gestionnaire d'infrastructure¹², leur maintien doit être questionné au profit de la mobilisation sur d'autres axes véritablement porteurs d'amélioration de la performance du gestionnaire d'infrastructure. Si l'objectif du contrat est d'aboutir à une amélioration des prestations du gestionnaire d'infrastructure, les objectifs devraient être fixés à un niveau supérieur à ce qui est réalisé à date par SNCF Réseau, tout en veillant à ce que les seuils à atteindre restent réalistes. Une des solutions pour les cas où le niveau attendu par l'Etat est très supérieur à la performance actuelle réalisée par le gestionnaire d'infrastructure peut consister à définir une démarche pluriannuelle d'amélioration par palier.

¹¹ Un gauche de voie correspond à une différence de nivellement transversal entre deux points sur la voie ferrée.

¹² C'est-à-dire dans une situation qui correspondrait au comportement de SNCF Réseau si ces objectifs n'existaient pas.

80. Si les résultats des mesures montrent un niveau proche de l'objectif attendu de la part de l'Etat, alors ces derniers peuvent simplement être suivis dans une optique de vigilance afin que le niveau atteint par SNCF Réseau soit maintenu.
81. Dans le cas où les objectifs ont été manqués de façon importante, il se pose la question de leur caractère approprié et/ou incitatif pour le gestionnaire d'infrastructure. En effet, la non-atteinte récurrente d'un objectif sans progression visible peut révéler un manque de motivation devant un objectif inatteignable et/ou l'absence de dispositif incitatif ou correctif.
82. L'Autorité n'est pas en mesure d'apprécier avec certitude la raison pour laquelle certains des objectifs ne sont pas atteints. Dans ce cadre et comme l'Autorité l'a déjà indiqué, le fait que le contrat de performance soit dépourvu de mécanismes incitatifs et/ou correctifs au-delà d'un dispositif limité portant sur la part variable et sur l'intéressement des collaborateurs est problématique. Il est donc essentiel que l'actualisation du contrat de performance prévoie les outils nécessaires pour assurer une réalisation effective des termes du contrat par les parties.
83. En tout état de cause, l'Autorité ne peut que recommander le renforcement des dispositifs incitatifs de nature à assurer la meilleure exécution du contrat possible. L'efficacité de tels dispositifs repose sur la transparence, une relative simplicité de suivi et la combinaison appropriée de mécanismes d'intéressement, de pénalités et réputationnels (publication régulière des indicateurs, en lien avec la transparence). L'Autorité souligne qu'il pourrait, à ce titre, s'avérer utile de s'appuyer sur des instances existantes telles que le comité de suivi et d'amélioration de la performance (CoSAP) tout en le réformant en profondeur et en démultipliant ses effets incitatifs. Par exemple, les pénalités applicables pourraient être significativement augmentées et le périmètre du CoSAP élargi à d'autres indicateurs de qualité de service que la régularité. A ce propos et pour renforcer la nécessité de réforme de telles instances, l'Autorité ne peut que s'étonner de la dégradation quasi-continue du « ratio SAP cause GI » depuis 5 ans (+30% environ) sans que le contrat de performance ne parvienne à limiter ce dérèglement.
84. En outre, afin de garantir la bonne exécution du contrat de performance, les modalités de suivi doivent être prévues de manière renforcée en amont de sa signature et effectivement mises en œuvre. A cette fin, l'Autorité estime utile de proposer des orientations sur le pilotage du contrat de performance, et ce notamment eu égard à la mise en œuvre des modalités de suivi et d'évaluation de l'exécution du contrat pour 2017-2026 prévues à l'article 4 de ce même contrat.
85. L'Autorité a déjà pu constater dans ses précédents avis que les rapports sur la mise en œuvre du contrat précédemment fournis étaient incomplets et que les rapports thématiques devant être fournis étaient remplacés par des rapports préexistants couvrant partiellement les items exigés. De plus, les analyses qualitatives relatives à l'évolution des indicateurs étaient limitées, de même que les écarts (positifs ou négatifs) constatés par rapport aux objectifs cibles. Aussi, l'Autorité considère qu'il est primordial que les documents qui rendent compte de l'exécution du contrat soient exhaustifs. L'Autorité note qu'il n'est pas nécessaire que ces documents prennent la forme de longs rapports. Il semble plutôt pertinent de préconiser l'élaboration de documents synthétiques et lisibles qui regroupent les principaux indicateurs et l'analyse de leur évolution, afin que l'ensemble des acteurs puissent disposer d'une vision globale de la performance du gestionnaire d'infrastructure.
86. Outre ces documents retraçant notamment les écarts de réalisation par rapport aux objectifs fixés par le contrat de performance, l'Autorité recommande la formalisation dans le contrat de performance d'un dialogue régulier consistant à suivre et orienter la mise en œuvre du contrat par SNCF Réseau. Ce dialogue s'articulera utilement autour d'un cadre défini regroupant les parties au contrat, voire plus largement les acteurs du secteur, et des méthodes et outils de pilotage.
87. Ainsi, un comité support de dialogue pourrait être constitué et chargé dans le cadre du suivi de l'exécution du contrat de faire le point et d'échanger, selon une fréquence annuelle, sur l'avancement des actions nécessaires à la mise en œuvre des orientations stratégiques fixées. L'Autorité indique que ce comité pourrait, par exemple, correspondre à une instance spécifique

adossée au comité des opérateurs de réseau (COOPERE) prévu à l'article L. 2100-4 du code des transports en ce que ce comité permet déjà d'associer très étroitement les représentants des entreprises ferroviaires, les autorités organisatrices de transports ferroviaires, premières entités légitimes pour évaluer la réalisation des objectifs prévus au contrat. Cette approche permettrait, en outre, grâce à un dialogue contradictoire avec l'ensemble des membres de ce comité, une réflexion collégiale sur les mesures les plus adaptées pour corriger les écarts ou poursuivre les bons résultats éventuellement constatés. Afin qu'une telle proposition puisse être mise en œuvre, les modalités de fonctionnement d'une telle instance devront être envisagées de manière identique à celle du COOPERE, notamment en termes de représentativité. Les échanges et considérations autour de l'exécution du contrat réalisés dans le cadre de cette instance pourraient utilement constituer une contribution à l'avis annuel émis par l'Autorité sur le suivi du contrat.

88. En sus de ces travaux annuels, l'Autorité recommande qu'avant chaque actualisation du contrat tous les trois ans, il soit procédé à un véritable retour d'expérience tant s'agissant du contenu que des modalités d'application du contrat. Cette phase est essentielle pour tirer les enseignements du contrat sur les trois dernières années écoulées et participe de la mise en œuvre d'un suivi et d'un pilotage du contrat efficient. La nécessité de ce retour d'expérience avait été mise en exergue par l'Autorité dans son avis n° 2017-036 susvisé, lequel insistait sur la profondeur de ce retour dont les éléments détaillés doivent pouvoir être partagés à la fois entre les deux parties au contrat mais aussi plus largement avec le secteur. L'Autorité propose que sur la base des échanges évoqués ci-dessus, l'Etat et SNCF Réseau produisent, au cours de la dernière année avant l'actualisation du contrat, une évaluation approfondie de l'exécution du contrat sur les trois dernières années et que la formalisation de cette évaluation soit prévue en tant que livrable à l'issue de la période 2020-2022. Cette évaluation approfondie pourrait constituer une pierre angulaire de la refonte du contrat à l'horizon 2023. Cette évaluation représenterait la garantie d'une transition maîtrisée et réussie entre la version actualisée du contrat à l'horizon 2020 et la version refondue du contrat à l'horizon 2023. L'Autorité souhaite souligner qu'il est regrettable que les deux cocontractants manquent d'un retour d'expérience complet et exhaustif portant sur les deux premières années d'exécution du contrat (2017 et 2018) – notamment comme évoqué ci-dessus parce que certains indicateurs utiles n'ont jamais été construits ou que les rapports thématiques sur des sujets majeurs de la performance du gestionnaire d'infrastructure n'ont jamais été produits - avant de se lancer dans l'exercice d'actualisation du contrat pour la période 2020-2029 sur lequel ils s'approprient à travailler.

Recommandations à l'horizon de l'actualisation 2020	Recommandations à l'horizon de l'actualisation 2023
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Éviter la multiplicité d'indicateurs et privilégier des indicateurs simples, bien définis, robustes et fiables. ➤ Bien calibrer les indicateurs par rapport à des cibles cohérentes et prévoir, le cas échéant, des marches à blanc, notamment pour de nouveaux indicateurs. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Définir et mettre en œuvre des mécanismes incitatifs complets de nature à assurer le pilotage de la tenue des objectifs fixés dans le contrat de performance. ➤ Renforcer significativement les effets incitatifs du système d'amélioration de la performance en augmentant par exemple les pénalités applicables ou en élargissant son périmètre à d'autres indicateurs de qualité de service que la régularité.
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Ajouter au titre des indicateurs contractuels la publication effective de documents synthétiques de suivi de l'exécution du contrat qui regroupent les principaux indicateurs et présentent l'analyse de leur évolution. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Mettre en place une instance annuelle de partage et d'échange autour de l'exécution du contrat de performance, adossé, par exemple, au comité des opérateurs du réseau (COOPERE). Les éléments identifiés par cette instance pourraient utilement constituer une contribution à l'avis annuel émis par l'Autorité sur le suivi du contrat.
	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Sur la base des échanges annuels sur l'exécution du contrat de performance, conduire une évaluation approfondie de l'exécution du contrat en dernière annuité du cycle triennal et portant sur les trois années écoulées du contrat de performance. Cette évaluation, qui devrait être explicitement prévue par le contrat à l'issue de la période 2020-2022, aurait vocation à fonder la refonte du contrat de performance à l'horizon 2023.

4.2. La nécessaire mise en place de mécanismes correctifs

89. L'architecture arrêtée par l'ordonnance n° 2019-183 du 11 mars 2019 à l'article L. 2111-25 du code des transports correspond à celle d'un contrat de performance conclu avant l'entrée en

vigueur de la tarification des redevances d'utilisation de l'infrastructure. Ainsi, les trajectoires financières du contrat de performance sont arrêtées avant que l'Autorité ne se prononce sur les principes et les montants de la tarification, qui s'appliquent pour les trois prochaines années à compter de l'horaire de service suivant la signature du contrat.

90. Comme énoncé dans son avis n° 2019-008 susvisé, une telle articulation est porteuse de risques d'incohérence entre la trajectoire financière déterminée dans le contrat, notamment l'évolution prévisionnelle des redevances d'utilisation de l'infrastructure, et la tarification pluriannuelle approuvée par l'Autorité. Cette incohérence pourrait obérer la bonne exécution du contrat de performance et ce, *a fortiori*, si l'Autorité écarte l'application du contrat dès lors que le niveau des tarifs qui en découlerait viendrait à excéder ce qui peut être raisonnablement supporté par le marché.
91. Par ailleurs, d'autres éléments peuvent venir affecter l'exécution du contrat de performance, comme une baisse du trafic diminuant le montant des redevances perçues par le gestionnaire d'infrastructure et *in fine* ses recettes. De même, les parties au contrat peuvent manquer à leurs obligations contractuelles.
92. Ces différents cas de figure doivent pouvoir être anticipés dans la rédaction des clauses du contrat de performance, telles que le prévoient, conformément au 9) de l'annexe V de la directive 2012/34/UE susvisée, les dispositions de l'article L. 2111-10 du code des transports énonçant expressément que le contrat détermine « *les mesures correctives que SNCF Réseau prend si une des parties manque à ses obligations contractuelles et les conditions de renégociation de celles-ci lorsque des circonstances exceptionnelles ont une incidence sur la disponibilité des financements publics ou sur la trajectoire financière de SNCF Réseau* ».
93. Aussi, l'Autorité recommande fortement que le contrat de performance intègre des mécanismes correctifs qui pourraient prendre deux formes : le premier mécanisme correctif pourrait conduire à une révision du contrat pour aboutir à un avenant et le second à l'application de mesures correctives dans le cadre de l'exécution normale du contrat. L'un ou l'autre de ces deux procédés permettrait, dans le cas cité au point 90 d'une absence de cohérence entre la trajectoire financière prévue au contrat et la tarification pluriannuelle approuvée par l'Autorité, d'assurer une réconciliation de ces deux exercices évitant de mettre à mal l'exécution du contrat dès les premiers mois après sa signature. D'autres modalités d'ajustement pourraient être envisagées comme l'ajout, la suppression ou la modification d'objectifs, et ce d'autant plus si la démarche de « marche à blanc » proposée par l'Autorité au point 60 était retenue.

Recommandation générale

- **Prévoir des mécanismes correctifs dans le contrat de performance qui permettent de réconcilier ce dernier avec la tarification pluriannuelle approuvée par l'Autorité et avec toute autre circonstance exceptionnelle ayant impacté l'exécution du contrat.**

Annexe 1 : synthèse des recommandations

Recommandations générales		
Sur l'articulation entre la traduction technique de la consistance du réseau et le paramétrage des trajectoires du contrat	1	Il apparaît nécessaire pour la correcte exécution et le suivi du contrat de performance de s'assurer d'une articulation claire entre les parties descriptives du contrat et les trajectoires financières. Cette articulation devra permettre tant de garantir la correcte prise en compte des éléments décrits dans le contrat que d'assurer aux parties que les projets prévus sont convenablement reportés dans les trajectoires financières.
Sur l'articulation entre le paramétrage des coûts et le paramétrage des redevances d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire	2	Il apparaît nécessaire que les parties au contrat s'assurent que les trajectoires financières soient revues afin d'être suffisamment robustes pour être à la hauteur des enjeux d'un tel contrat.
Sur la fixation des cibles de productivité	3	Il apparaît souhaitable, afin de ne pas mélanger la productivité avec les effets prix ou les variations des paramètres macro-économiques, de proposer une trajectoire de productivité en termes physiques. La traduction en valeur ne représente qu'un élément de suivi dans les états financiers.
	4	La trajectoire de productivité devrait ne pas se limiter à une analyse financière mais elle devrait considérer également des améliorations dans l'usage ou dans la qualité de service des infrastructures.
La nécessaire mise en place de mécanismes correctifs	5	Prévoir des mécanismes correctifs dans le contrat de performance qui permettent de réconcilier ce dernier avec la tarification pluriannuelle approuvée par l'Autorité et avec toute autre circonstance exceptionnelle ayant impacté l'exécution du contrat.
Recommandations à l'horizon de l'actualisation 2020		
Sur la nécessité de définir une vision cible du réseau ferroviaire français en cohérence avec les objectifs de l'Etat	6	L'Etat doit définir, en concertation avec le secteur, les besoins fonctionnels prioritaires pour le réseau et les enveloppes de subventions publiques qui peuvent être mobilisées sur la période contractuelle.
	7	Afin d'anticiper au mieux la période suivante (2023-2025), l'Etat doit initier la définition, en concertation avec l'ensemble des parties prenantes, le calendrier et les modalités de concertation en vue de l'élaboration d'une segmentation stratégique plus fine du réseau ferré national fondée sur l'analyse socio-économique des besoins de mobilité des voyageurs et de transport des marchandises.
Une consultation des parties prenantes à renforcer	8	Consulter les acteurs du secteur ferroviaire sur le projet d'actualisation du contrat dans des délais compatibles avec le

		fonctionnement de ces entités afin de leur laisser le temps nécessaire pour se prononcer sur le contenu de ce contrat.
Sur l'articulation entre le paramétrage des coûts et le paramétrage des redevances d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire	9	Mener une analyse de la soutenabilité devant permettre à la fois de s'interroger sur la pertinence des segments de marché et d'établir les niveaux de tarification pertinents. Dans le cas du transport de fret, qui ne supporte pas l'intégralité de la redevance de circulation, les évolutions tarifaires peuvent évoluer au regard des gains de productivité de SNCF Réseau en ce qui concerne le coût directement imputable.
	10	Engager des travaux permettant de préciser et d'approfondir la dynamique du marché aval (du point de vue de l'offre et de la demande) de manière à mieux approcher la notion et le niveau de soutenabilité et conduire des travaux permettant de préciser et d'approfondir la connaissance des coûts du réseau de manière prospective.
	11	A court terme, assurer la robustesse des trajectoires financières par exemple en prévoyant l'intervention d'un tiers qui les auditerait.
Sur la forme et la méthode de définition des indicateurs	12	Utiliser le retour d'expérience des réseaux ferroviaires délégués en termes de méthodologie de définition des indicateurs, de valorisation de quelques thématiques clés et de mécanismes incitatifs.
	13	S'inspirer des exemples internationaux pour prévoir la mise en avant de quelques indicateurs clés, dans un objectif d'une appropriation simple et pédagogique par l'ensemble des acteurs.
	14	Mettre en œuvre des indicateurs relativement simples dont les modalités de mise en œuvre et d'actualisation sont précisément décrites et auditables.
	15	Mettre en œuvre dans le cadre des indicateurs proposés une analyse comparative qualitative interne et externe, lorsque les données sont disponibles, afin de valoriser les succès internes et de trouver des pistes de progrès.
Mesurer l'efficacité de gestion du réseau	16	Prévoir la mise en place de nouveaux objectifs en dissociant les objectifs « vision client » de ceux liés à la bonne gestion de SNCF Réseau et mettre en place une « marche à blanc » devant donner une visibilité sur la performance de SNCF Réseau en termes de qualité et de productivité.
	17	Refondre le rapport annuel thématique « capacités » fourni par SNCF Réseau pour en faire un véritable rapport complet sur l'application des règles et processus prévus par le document de référence du réseau (DRR).
Sur le pilotage du contrat de performance : mécanismes incitatifs et modalités de suivi et d'évaluation	18	Éviter la multiplicité d'indicateurs et privilégier des indicateurs simples, bien définis, robustes et fiables.
	19	Bien calibrer les indicateurs par rapport à des cibles cohérentes et prévoir, le cas échéant, des marches à blanc, notamment pour de nouveaux indicateurs.

	20	Ajouter au titre des indicateurs contractuels la publication effective de documents synthétiques de suivi de l'exécution du contrat qui regroupent les principaux indicateurs et présentent l'analyse de leur évolution.
Recommandations à l'horizon de l'actualisation 2023		
Sur la nécessité de définir une vision cible du réseau ferroviaire français en cohérence avec les objectifs de l'Etat	21	Formaliser les orientations dégagées en 2020 dans un rapport stratégique d'orientation qui détermine précisément les objectifs que se fixe l'Etat pour répondre aux futurs besoins de transport en termes d'entretien, de renouvellement et de développement de l'infrastructure en y associant les financements nécessaires.
Une consultation des parties prenantes à renforcer	22	Inscrire les acteurs du secteur ferroviaire dans une démarche de co-construction de certains indicateurs prévus par le contrat de performance et les concernant au premier chef. Le comité des opérateurs de réseau (COOPERE) pourrait, par exemple, servir de cadre pour ce travail.
	23	Elargir le processus de concertation avec les acteurs du secteur ferroviaire au partage d'une vision à court terme du réseau et à la définition d'une vision cible à l'horizon des dix années du contrat de performance
Sur l'articulation entre le paramétrage des coûts et le paramétrage des redevances d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire	24	Actualiser les trajectoires de redevances en les fondant sur une version approfondie des travaux évoqués ci-contre.
	25	Sur un horizon plus long, l'Autorité recommande, en complément d'un audit des trajectoires financières par un tiers, de doter les parties d'un outil de modélisation financière et de suivi de la performance financière du gestionnaire d'infrastructure à la hauteur des moyens et des enjeux d'une telle entreprise.
Sur le pilotage du contrat de performance : mécanismes incitatifs et modalités de suivi et d'évaluation	26	Définir et mettre en œuvre des mécanismes incitatifs complets de nature à assurer le pilotage de la tenue des objectifs fixés dans le contrat de performance.
	27	Renforcer significativement les effets incitatifs du système d'amélioration de la performance en augmentant par exemple les pénalités applicables ou en élargissant son périmètre à d'autres indicateurs de qualité de service que la régularité.
	28	Mettre en place une instance annuelle de partage et d'échange autour de l'exécution du contrat de performance, adossé, par exemple, au comité des opérateurs du réseau (COOPERE). Les éléments identifiés par cette instance pourraient utilement constituer une contribution à l'avis annuel émis par l'Autorité sur le suivi du contrat.
	29	Sur la base des échanges annuels sur l'exécution du contrat de performance, conduire une évaluation approfondie de l'exécution du contrat en dernière annuité du cycle triennal et portant sur les trois années écoulées du contrat de performance. Cette évaluation, qui devrait être explicitement prévue par le contrat à l'issue de la période 2020-2022, aurait

		vocation à fonder la refonte du contrat de performance à l'horizon 2023.
--	--	--

Annexe 2 : propositions illustratives d'indicateurs de pilotage

Indicateurs relatifs au niveau de performance technique et au taux d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire	Intérêt de l'indicateur
Nombre moyen de minutes perdues (causes GI) pour 100 km pour l'ensemble des circulations	Influence du GI sur la régularité des circulations dans leur ensemble
Nombre moyen de minutes perdues (causes GI) pour 100 km sur le réseau grande vitesse	Influence du GI sur la régularité des circulations sur lignes à grande vitesse
Nombre moyen de minutes perdues (causes GI) pour 100 km sur le réseau classique pour les activités voyageurs	Influence du GI sur la régularité des circulations sur lignes classiques pour les activités de voyageurs
Nombre moyen de minutes perdues (causes GI) pour 100 km sur le réseau classique pour les activités fret	Influence du GI sur la régularité des circulations sur lignes classiques pour les activités de fret
Indicateurs relatifs à l'efficacité de gestion du réseau	Intérêt de l'indicateur
Coût moyen d'entretien et de renouvellement d'un kilomètre de voie	L'évolution de la valeur mesurée à travers le temps traduira les éventuels gains ou pertes de productivité
Nombre d'évènements de sécurité pour causes gestionnaire d'infrastructure par train-kilomètre	Traduit la sécurité du réseau ferroviaire pour ce qui relève du gestionnaire d'infrastructure
Nombre d'entreprises ferroviaires fret et voyageurs utilisant le réseau	Traduit l'attractivité du réseau pour les entreprises de transport ferroviaire
Nombre total de train par kilomètre annuel pour les services de transport de voyageurs	Traduit l'attractivité du réseau pour les voyageurs