

Avis n° 2020-080 du 8 décembre 2020

relatif au projet de budget de SNCF Réseau pour l'année 2021

L'Autorité de régulation des transports (ci-après « l'Autorité »),

Saisie pour avis par SNCF Réseau, par courriel enregistré au pôle procédure de l'Autorité le 9 novembre 2020, du projet de budget pour l'année 2021 arrêté par le conseil d'administration de SNCF Réseau le 5 novembre 2020 ;

Vu le code des transports, notamment son article L. 2133-5-1 ;

Vu le décret n° 2019-1587 du 31 décembre 2019 approuvant les statuts de la société SNCF Réseau et portant diverses dispositions relatives à la société SNCF Réseau, notamment son article 9 ;

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

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'État et SNCF Réseau pour la période 2017-2026 ;

Vu l'avis n° 2019-086 du 19 décembre 2019 relatif au projet de budget de SNCF Réseau pour l'année 2020 ;

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'État et SNCF Réseau pour la période 2017-2026 ;

Vu 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'État et SNCF Réseau pour la période 2020-2029 ;

Vu l'avis n° 2019-083 du 9 décembre 2019 relatif aux projets de décrets approuvant les statuts de la société nationale SNCF, de la société SNCF Réseau, de la filiale mentionnée au 5° de l'article L. 2111-9 du code des transports et de la société SNCF Voyageurs, et portant diverses dispositions relatives à ces mêmes entités ;

Vu le contrat pluriannuel conclu entre l'État et SNCF Réseau le 20 avril 2017 pour la période 2017-2026 ;

Vu la consultation du Gouvernement effectuée par courrier en date du 12 novembre 2020 en application de l'article L. 2132-8 du code des transports ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après avoir auditionné le président-directeur général de SNCF Réseau le 26 novembre 2020 ;

Après en avoir délibéré le 8 décembre 2020 ;

ÉMET L'AVIS SUIVANT

1. Le présent avis est rendu conformément aux dispositions de l'article L. 2133-5-1 du code des transports qui dispose que « *préalablement à l'examen du budget de SNCF Réseau par le conseil d'administration de celui-ci, l'Autorité de régulation des transports émet un avis motivé sur ce projet. Cet avis porte notamment sur le respect de la trajectoire financière définie par le contrat conclu entre l'État et SNCF Réseau* » et de l'article 9 du décret n° 2019-1587 du 31 décembre 2019 susvisé aux termes desquelles « *[l]e projet de budget est arrêté par le conseil d'administration et transmis à l'Autorité de régulation des transports, accompagné des éléments nécessaires à sa compréhension. L'Autorité dispose d'un délai d'un mois pour faire connaître son avis motivé sur ce projet. Après obtention de l'avis susmentionné ou, à défaut, à l'expiration du délai d'un mois, le budget est arrêté par le conseil d'administration de SNCF Réseau, avant le 31 décembre de l'année précédant l'exercice concerné, et communiqué aux ministres chargés des transports, de l'économie et du budget.* »
2. Le projet de budget pour 2021 présente un total de produits à hauteur d'environ [7 - 8] milliards d'euros, pour [5 - 6] milliards d'euros de charges d'exploitation. La marge opérationnelle s'établirait ainsi à un peu moins de [2 - 3] milliards d'euros, et le résultat net de l'entreprise à [200 - 300] millions d'euros avant prise en compte des impôts différés. Les investissements bruts après productivité s'élèveraient à environ [5,5 - 6] milliards d'euros, et la dette nette, en norme IFRS, atteindrait [20 - 30] milliards d'euros à la clôture de l'exercice 2021.

1. DES CONDITIONS D'EXAMEN DU PROJET DE BUDGET QUI LIMITENT LA PORTEE DE L'AVIS DE L'AUTORITE

1.1. Un projet de budget transitoire, élaboré dans un contexte de crise sanitaire et qui multiplie les références au projet de budget pour l'année 2020

1.1.1. Des montants au titre de 2021 non stabilisés et une référence au projet de budget pour l'année 2020 caduque

3. L'Autorité a été saisie du projet de budget pour l'année 2021 le 9 novembre 2020. Ce projet de budget a été élaboré avant que le Gouvernement ne décide la mise en place d'une seconde période de confinement. De ce fait, les montants figurant au titre des prévisions 2021 reposent sur des hypothèses de recettes et de charges qui ne prennent pas en compte les conséquences des nouvelles mesures sanitaires prises par les pouvoirs publics.
4. SNCF Réseau a également fait le choix de présenter les trajectoires 2021 par rapport au projet de budget 2020 soumis à l'Autorité l'an dernier, lequel n'intégrait ni les effets de la crise sanitaire ni les effets des mouvements sociaux du début d'année. Si cette comparaison apparaît pertinente pour établir une vision budgétaire en année « normale », elle rend difficile l'appréhension des effets de la crise et l'analyse de la performance de SNCF Réseau en dehors de ces effets. À ce titre, les premières estimations de l'impact de la crise sanitaire sur les recettes perçues ou les charges d'exploitation notamment, et leur traduction sur la marge opérationnelle ou les flux de trésorerie libre au titre des exercices budgétés 2020 et 2021, n'ont été transmises à l'Autorité qu'en cours d'instruction et restent en l'état encore provisoires, singulièrement en ce qui concerne l'impact du deuxième confinement.

5. Interrogé en audition sur le calendrier prévu pour l'élaboration d'un projet de budget rectificatif pour l'année 2021, le président-directeur général de SNCF Réseau a indiqué vouloir mener à terme la procédure d'établissement du présent projet de budget (délibération en conseil d'administration), avant de présenter un projet de budget au titre de l'année 2021 amendé, en début d'année 2021.
6. SNCF Réseau a néanmoins transmis à Autorité, postérieurement à cette audition, des éléments modificatifs du projet de budget 2021 relatifs, notamment, d'une part, aux investissements visant à assurer la continuité des études du projet de modernisation de l'axe Marseille-Vintimille, singulièrement la mise en œuvre de l'ERTMS sur cet axe, d'autre part, aux projets régionaux de développement, pour des montants respectifs de [10 - 20] millions d'euros et [40 - 50] millions d'euros - ces modifications procédant d'une décision du comité de direction de SNCF Réseau, et non du conseil d'administration.

1.1.2. Une modification des bases de comparaison par rapport au projet de budget pour l'année 2020

7. L'Autorité souligne également que les incertitudes autour de ce projet de budget se trouvent renforcées par la modification des références retenues et des bases de comparaison dans le temps entre les différents documents transmis : le projet de budget pour l'année 2021 est ainsi établi en référence au Pacte ferroviaire retraité et ajusté afin de tenir compte des effets du Plan de relance, d'une part, et du contrat de performance non retraité de la sortie de SNCF Gares & Connexions du périmètre de SNCF Réseau, d'autre part, alors qu'à titre de comparaison, le projet de budget pour l'année 2020 était établi en référence au seul contrat de performance *pro forma*¹.

1.2. Un Plan de relance qui semble sécuriser le financement des investissements mais dont les modalités de mise en œuvre sont susceptibles d'évoluer et mériteraient d'être précisées

8. Conséquence de ces éléments conjoncturels, le projet de budget pour l'année 2021 s'inscrit également dans un contexte de relance budgétaire (« Plan de relance »), annoncée par le Gouvernement le 3 septembre 2020, mobilisant pour le seul secteur ferroviaire près de 4,7 milliards d'euros, dont environ 4,05 milliards d'euros sous forme de recapitalisation directe et 650 millions d'euros de crédits budgétaires. Dans le cadre de l'instruction de ce projet de budget 2021, SNCF Réseau a porté à la connaissance de l'Autorité la répartition plus détaillée attendue de cette enveloppe par le Gouvernement, à savoir :
 - a. des fonds alloués au titre de la recapitalisation à hauteur de 4,05 milliards d'euros :
 - i. [2 - 3] milliards d'euros pour la régénération du réseau ferroviaire ;
 - ii. [1 - 2] milliard d'euros pour financer le surcoût lié à la mise en œuvre de techniques de désherbage alternatives et renforcer la sécurisation des ouvrages d'art ;
 - iii. [200 - 300] millions d'euros pour l'intégration de quatorze lignes de desserte fine du territoire du périmètre de financement des contrats de plan État-Régions dans le périmètre de financement direct de SNCF Réseau ;

¹ La référence au Pacte ferroviaire n'avait été transmise qu'en cours d'instruction, sur demande de l'Autorité.

- b. des crédits budgétaires à hauteur de 650 millions d'euros pour financer les trains de nuit, l'infrastructure du fret ferroviaire et les lignes de desserte fine des territoires couvertes par les contrats de plan État-Régions.

À ces 4,7 milliards d'euros, s'ajoutent [600 - 700] millions d'euros financés par une partie des produits de cessions à venir du Groupe SNCF, destinés notamment à la compensation des coûts des travaux induits par la sécurisation de sillons ferroviaires de meilleure qualité pour les opérateurs de fret et à l'accélération de la sécurisation des passages à niveau.

9. Ces montants seront versés, pour l'essentiel, à SNCF Réseau sur 2021 et 2022 et se substitueront, sur cette période, aux versements du fonds de concours alimentés par les dividendes calculés sur le résultat net du groupe SNCF. Dans le cadre du projet de budget pour l'année 2021, SNCF Réseau prévoit de percevoir un montant de [1 - 2] milliard d'euros sous la forme d'une subvention d'investissement. Celle-ci devrait permettre de maintenir, sur l'exercice 2021, une enveloppe d'investissement de renouvellement et de performance à hauteur de [2 - 3] milliards d'euros. Toutefois, au regard des incertitudes qui pèsent encore sur les trajectoires budgétaires en fin d'exercice 2020, SNCF Réseau a indiqué, au cours de l'instruction, que ce montant de [1 - 2] milliard d'euros pourrait évoluer.

1.3. Une absence persistante de cadre contractuel actualisé

10. L'Autorité rappelle que son avis porte notamment sur le respect par le projet de budget de la trajectoire financière prévue au contrat de performance signé entre SNCF Réseau et l'État le 20 avril 2017 pour la période 2017-2026. Conformément à l'article L. 2111-10 du code des transports, qui impose son actualisation tous les trois ans, le contrat de performance aurait dû être actualisé en 2020.
11. Pour le deuxième exercice consécutif², l'Autorité constate qu'elle ne dispose à ce jour d'aucun élément relatif à cette actualisation, qu'il s'agisse de son calendrier ou de son contenu. Ces conditions d'examen extraordinaires limitent la portée de l'avis de l'Autorité qui, en vertu de l'article L. 2133-5-1 du code des transports, est appelée à se prononcer, notamment, sur le respect par le projet de budget de la trajectoire financière fixée par le contrat de performance et qui peut recommander au conseil d'administration de SNCF Réseau la mise en œuvre de mesures correctives en cas d'écart avec la trajectoire contractuelle après en avoir analysé les causes. En cela, ces conditions d'examen ne permettent pas à l'Autorité d'exercer pleinement le rôle de « vigie » que lui a confié le code des transports en matière de suivi des trajectoires financières de SNCF Réseau.
12. Dans ces conditions, l'Autorité ne peut que renvoyer à ses précédentes recommandations, concernant la consistance des objectifs et des orientations figurant au contrat de performance³, d'une part, et les évolutions à y apporter dans le cadre de l'actualisation prévue en 2020, d'autre part⁴. Ces éléments devront conduire à ce que l'actualisation du contrat de performance vise à mettre en cohérence les trajectoires techniques et financières de SNCF Réseau avec la consistance du réseau attendue par l'État.
13. En outre, SNCF Réseau s'est engagée dans une démarche de contractualisation avec les régions. Interrogée sur ce point, SNCF Réseau a précisé que ces contrats portaient essentiellement sur la qualité de service, avec des objectifs déclinés uniquement sur le périmètre des services régionaux.

² Avis n° 2019-086 du 19 décembre 2019 relatif au projet de budget de SNCF Réseau pour l'année 2020.

³ Avis n° 2017-036 du 29 mars 2017 relatif au projet de contrat pluriannuel de performance et 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'État et SNCF Réseau pour la période 2017-2026.

⁴ 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'État et SNCF Réseau pour la période 2020-2029.

14. L'Autorité souligne à cet égard que les démarches de contractualisation conduites avec les régions ne peuvent être totalement dissociées du cadre de réflexion du contrat de performance, mais doivent, au contraire, être appréhendées de façon complémentaire avec celui-ci. En ce sens, l'actualisation du contrat de performance devra tenir compte de la nécessaire cohérence et de l'articulation des objectifs poursuivis sur les plans national et local en matière de transport ferroviaire.
15. En synthèse, compte tenu de tout ce qui précède, l'Autorité ne peut que constater la portée limitée de son avis pour cet exercice. Elle relève néanmoins certains points d'attention, dans la perspective des discussions relatives au prochain contrat de performance.

2. DES FAIBLESSES IDENTIFIÉES QUI RENFORCENT LA NECESSITE DE DEFINIR LA TRAJECTOIRE INDUSTRIELLE DE SNCF RESEAU AU DELA DE 2021

2.1. Des points d'attention qui interrogent quant à la robustesse de la trajectoire financière de SNCF Réseau

16. L'Autorité constate qu'au-delà des effets directs du confinement, la trajectoire financière prévue pour l'exercice 2021 intègre des facteurs d'incertitude à surveiller.
17. S'agissant de la marge opérationnelle, le projet de budget pour l'année 2021 identifie, sans la comptabiliser, une soule de 1,1 milliard d'euros au titre du transfert de la gestion de certaines lignes ferroviaires d'intérêt local ou régional à faible trafic aux autorités organisatrices de transport (ci-après « AOT ») qui en auraient fait la demande⁵, visant à compenser les impacts économiques qui résultent de ce transfert pour les régions concernées. SNCF Réseau a indiqué, durant l'instruction que l'estimation du montant de 1,1 milliard a été réalisée :
 - (i) sur le périmètre suivant : la totalité des lignes du « groupe 2⁶ » de l'AOT Grand Est, d'une part, et l'ensemble des lignes du « groupe 3⁷ » potentiellement transférables, d'autre part – cette dernière hypothèse constituant probablement une approche maximaliste de la part de SNCF Réseau ;
 - (ii) sur la base de chiffrages des coûts moyennés observés en 2017 et 2018, donc à partir d'hypothèses très larges.
18. S'agissant de l'impact de la compensation en comptabilité, SNCF Réseau a précisé que cette soule devrait être enregistrée en une fois en tant que charge au compte de résultat et, à ce titre, impacter la marge opérationnelle. Toutefois, SNCF Réseau n'est pas en mesure de déterminer si le fait générateur de cette provision sera la publication du décret d'application de l'article 172 de la loi d'orientation des mobilités⁸, les déclarations d'intention des régions ou la signature des conventions de transfert de gestion de lignes.

⁵ Conformément aux dispositions prévues par l'article 172 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.

⁶ Pour rappel, le rapport « Philizot » catégorise les lignes du réseau ferré comme suit : les lignes du « groupe 1 » ayant vocation à rejoindre le réseau structurant en 2024 ; les lignes du « groupe 2 », entretenues par SNCF Réseau, dont le financement du renouvellement est assuré dans le cadre des contrats de plan État-régions. SNCF Réseau peut financer jusqu'à 8,5 % du montant de ces investissements si le renouvellement se traduit par une économie équivalente de maintenance ; enfin, les lignes du « groupe 3 » pouvant faire l'objet d'un transfert de missions aux régions dans les conditions prévues à l'article 172 de la loi d'orientation des mobilités. La région Grand Est aurait exprimé le souhait que lui soient transférées également les lignes relevant du groupe 2 en plus de celles du groupe 3.

⁷ *Ibid.*

⁸ Projet de décret relatif au transfert de gestion de lignes ferroviaires d'intérêt local ou régional à faible trafic et au transfert de missions de gestion de l'infrastructure sur de telles lignes, et portant diverses autres dispositions, pris pour application des

19. De plus, SNCF Réseau a précisé que l'impact de cette soulte sur la trésorerie serait étalé sur plusieurs années et devrait, en théorie, être neutralisé par une baisse future équivalente des charges supportées par SNCF Réseau pour l'exploitation de ces lignes.
20. Sous les réserves liées à la réalisation de ce chiffrage, et compte tenu de l'absence, à la date de la présente instruction, de la publication du décret d'application précité fixant les modalités de détermination des compensations financières, ces éléments font peser un risque sur la marge opérationnelle de SNCF Réseau pour l'exercice 2021. S'agissant du caractère théoriquement neutre de l'impact sur la trésorerie de SNCF Réseau, l'Autorité ne peut que renvoyer aux réserves qu'elle a pu émettre dans le cadre de son avis n° 2020-069 du 22 octobre 2020 précité, dans lequel elle indiquait que « *le système de compensation prévu par le projet de décret gagnerait à être plus simple et plus lisible, soit en posant que, dans le cadre des transferts prévus par la loi, l'impact économique est neutre pour SNCF Réseau, les variations de recettes et les variations de coûts se compensant, soit en organisant la mise en place d'un système normatif simplifié d'évaluation des recettes et des coûts* ». En tout état de cause, les modalités retenues par SNCF Réseau, en termes de détermination et de versement des compensations financières, sur la base des dispositions exécutoires du décret précité, devront être clarifiées dans le cadre de l'élaboration du prochain projet de budget.
21. S'agissant ensuite de la maîtrise de la dynamique d'endettement, le projet de budget pour l'année 2021 présente une dette d'ouverture au 1^{er} janvier 2021, selon les normes IFRS, qui s'établit à [20 - 30] milliards d'euros contre [20 - 30] milliards d'euros à la clôture de l'exercice 2020, l'impact de la crise sanitaire de 2020 et des mouvements sociaux engagés à la fin de l'exercice 2019 sur les flux de trésorerie libres étant estimé à [0 - 1] milliard d'euros. La dette de clôture au 31 décembre 2021, selon les normes IFRS, est portée à [20 - 30] milliards d'euros, en raison d'un flux de trésorerie libre toujours négatif (- [1 - 0] milliard d'euros), et ce malgré l'effet net positif du Plan de relance (+ [0 - 1] milliard d'euros) – ce dernier montant correspondant à l'écart entre le Plan de relance et le fonds de concours initialement prévu. L'Autorité constate que l'écart observé entre le flux de trésorerie libre au titre de 2021 (- [1 - 0] milliard d'euros) et celui figurant au projet de budget pour l'année 2020 (- [2 - 1] milliard d'euros) tient donc quasi exclusivement à l'effet positif du Plan de relance. À ce titre, le Plan de relance permet à SNCF Réseau de ne pas dégrader l'évolution du flux de trésorerie libre et, par suite, de maîtriser sa dynamique d'endettement sur les exercices 2021 et 2022.
22. Sur ce point, l'Autorité prend acte de l'effet favorable des efforts consentis par l'État afin d'assainir la structure financière de SNCF Réseau, qu'il s'agisse de la reprise de dette prévue dans le cadre du Pacte ferroviaire pour un montant total de 35 milliards d'euros – dont 25 milliards d'euros repris depuis le 1^{er} janvier 2020 – ou des 4,05 milliards d'euros mobilisés au titre du Plan de relance. Ces éléments doivent contribuer à assurer la pérennité du financement du transport ferroviaire, ce que l'Autorité salue positivement.
23. Toutefois, faute de contrat de performance actualisé, et au regard de l'importance des montants mobilisés en 2021 au titre du Plan de relance pour assurer le maintien du flux de trésorerie libre, l'Autorité ne peut se prononcer sur la trajectoire de retour à l'équilibre de la trésorerie postérieurement au Plan de relance et, par suite, sur la capacité de SNCF Réseau à maîtriser sa dynamique d'endettement afin d'être en mesure de financer les investissements conformément au principe posé par la loi, en particulier à compter du 1^{er} janvier 2027.

articles L. 2111-1-1, L. 2111-9-1A et L. 2111-20-1-1 du code des transports, tels qu'issus de l'article 172 de la loi d'orientation des mobilités.

2.2. La nécessité d'une vision industrielle

2.2.1. Des trajectoires d'investissement de renouvellement et de performance respectées mais tributaires des montants alloués au titre du Plan de relance

24. Interrogée sur l'affectation, au titre de l'exercice 2021, du montant de [1 - 2] milliard d'euros du Plan de relance au titre de 2021 (cf. point 9), SNCF Réseau a précisé qu'il permettrait de prendre en charge, outre le non versement du fonds de concours par le Groupe, des dépenses obligatoires dont l'affectation est postérieure au Pacte ferroviaire, pour les montants suivants :
- (i) [100 - 200] millions d'euros au titre de l'arrêt de l'utilisation du glyphosate, des conséquences de la loi n° 2014-774 du 7 juillet 2014 visant à répartir les responsabilités et les charges financières concernant les ouvrages d'art de rétablissement des voies (dite « loi Didier ») et de la prise en charge de dépenses de sécurité (hors suppression des passages à niveau) ;
 - (ii) [400 - 500] millions d'euros au titre de la compensation des impacts COVID subis par SNCF Réseau ;
 - (iii) [200 - 300] millions d'euros au titre de l'amélioration du flux de trésorerie libre par rapport à l'objectif fixé par le Pacte ferroviaire.
25. Ainsi, le montant alloué en 2021 au titre du Plan de relance devrait permettre à SNCF Réseau de maintenir un niveau d'investissement de renouvellement et de performance à hauteur de [2 - 3] milliards d'euros, en hausse de [50 - 60] millions d'euros par rapport au budget initial de 2020, sans hypothéquer les conditions de son redressement financier. Il convient toutefois de souligner que, selon les chiffres de la re-prévision 2020 fournis – donc avant prise en compte des effets liés au second confinement – la baisse des investissements de renouvellement et de performance s'élevait à [100 - 200] millions d'euros par rapport au budget initial de 2020, si bien que l'augmentation prévue sur ces investissements en 2021 ne permettra pas de compenser leur diminution en cours d'exercice 2020.
26. Si ces garanties sur le financement du programme d'investissements de renouvellement et de performance pour l'exercice 2021 méritent d'être soulignées, l'Autorité constate que, toutes choses égales par ailleurs, le Plan de relance ne fait que maintenir – au mieux – les trajectoires d'investissements de renouvellement et de performance prédéfinies et réduire les déficits financiers de SNCF Réseau à court terme.
27. Ce constat, d'ordre purement financier, doit également conduire SNCF Réseau à engager une réflexion plus globale sur la soutenabilité de son modèle économique et industriel, dont dépend le modèle économique et industriel des services de transport utilisateurs du réseau ferroviaire. À ce titre, l'Autorité rappelle le sens des recommandations formulées dans son avis n° 2019-041 du 11 juillet 2019 précité⁹, à savoir que « *la dimension financière du système ferroviaire doit engager l'État dans la définition d'une véritable politique industrielle auprès de SNCF Réseau et l'obliger à s'impliquer dans ces opérations pour aboutir à un réseau ferroviaire cohérent, sûr et performant, en lien notamment avec le contrat de performance qui revêtira alors un caractère d'autant plus stratégique* ».

⁹ Avis n° 2019-041 du 11 juillet 2019 portant sur le projet de décret relatif aux règles de financement des investissements de SNCF Réseau (décret dit « règle d'or »).

28. À cet égard, l'Autorité souligne l'importance, pour la pérennité du réseau ferroviaire français et, *a fortiori*, dans le contexte d'ouverture à la concurrence complète des services de transport ferroviaire de voyageurs, de prévoir et d'engager des montants d'investissements à la hauteur des enjeux. Ainsi, même si certains éléments liés à la modernisation du réseau ferroviaire¹⁰ sont prévus dans le projet de budget 2021, il apparaît essentiel que SNCF Réseau élabore un plan complet d'investissements relatifs aux systèmes de commande de capacité et à la gestion des circulations, nécessaires au maintien de la performance du réseau au niveau des standards actuels et à sa bonne interopérabilité - le déploiement de l'ERTMS constituant un élément incontournable de cette interopérabilité. Décliné annuellement, un tel plan permettrait de mesurer les écarts éventuels avec les prévisions budgétaires et, le cas échéant, d'afficher une véritable transparence sur l'évolution des performances industrielles du réseau ferroviaire dans le temps. Le Plan de relance aurait pu constituer l'occasion de poser les fondations d'une telle vision industrielle et d'actualiser en conséquence le contrat de performance pluriannuel entre l'État et SNCF Réseau.
29. L'Autorité rappelle enfin que la capacité à maintenir des montants d'investissements de renouvellement à hauteur des trajectoires prévues conditionne aussi la réalisation des engagements pris en matière de productivité.

2.2.2. Des objectifs de productivité difficilement évaluables, construits dans le cadre d'une vision essentiellement budgétaire de la performance

30. Le projet de budget pour l'année 2021 estime à [100 - 200] millions d'euros les gains de productivité attendus sur l'exercice, dont [80 - 90] millions d'euros au titre des charges d'exploitation et [80 - 90] millions d'euros au titre des charges de capital. Ces gains de productivité s'articulent autour de [30 - 40] leviers, qui portent majoritairement sur les « Performances Achats » et la « Réduction des coûts projets » (RCP). Ces gains apparaissent en outre conformes aux montants des trajectoires prévues par le Pacte ferroviaire sur la période 2017-2021.

a. Un niveau de productivité et une répartition entre exploitation et actifs qui interrogent

31. S'agissant des gains de productivité, l'Autorité prend bonne note du fait que SNCF Réseau entend poursuivre ses efforts en maintenant constants ses objectifs, en hausse de près de [20 - 30] millions d'euros entre 2017 et 2021, malgré une baisse sensible sur l'exercice 2020¹¹.
32. Toutefois, à l'instar des précédents exercices, l'Autorité constate des écarts favorables à l'opérateur entre les trajectoires d'inflation contractuelles et les hypothèses retenues dans le projet de budget pour 2021, avec un effet modérateur sur les hausses des charges d'exploitation. Sur la période 2018-2021, et en supposant l'indexation à l'inflation de toutes les charges, les économies résultant de ce différentiel s'élèvent en effet, à elles seules, à [100 - 200] millions d'euros environ. Ainsi que l'Autorité a pu le constater dans le cadre de son avis sur le précédent budget¹², « ces économies sont nécessaires pour permettre à SNCF Réseau de compenser une hausse tendancielle des charges avant productivité supérieure à la trajectoire initiale et partiellement couverte par les gains de productivité complémentaires annoncés ».

¹⁰ Par exemple, dans le projet de budget 2021, une enveloppe de [200 - 300] millions d'euros est prévue au titre du déploiement des centres de commande centralisée du réseau (CRR).

¹¹ Ce calcul procède d'une vision simplifiée ne prenant en compte que l'indexation à l'inflation inscrite aux projets de budget 2017, 2018, 2019, 2020 et 2021.

¹² Avis n° 2019-086 du 19 décembre 2019 relatif au projet de budget de SNCF Réseau pour l'année 2020.

33. Si les objectifs de productivité présentés au titre de 2021 apparaissent en ligne avec ceux du Pacte ferroviaire, l'Autorité s'interroge enfin sur les changements opérés dans la répartition de ces gains, majoritairement centrés sur l'exploitation dans le Pacte ferroviaire, mais portés à parts égales par l'exploitation et les actifs dans le projet de budget pour l'année [...].
34. En synthèse sur ce point, compte tenu de ce qui précède, ces éléments devront conduire SNCF Réseau à établir des trajectoires de productivité réalistes, justifiées et calibrées au plus près des trajectoires d'investissement retenues dans le cadre de l'actualisation prévue du contrat de performance.

b. Des indicateurs essentiellement financiers et peu opposables

35. L'Autorité rappelle qu'elle ne dispose d'aucun indicateur permettant de mesurer la volumétrie et d'analyser la cohérence et le réalisme des gains de productivité attendus. Ce constat s'impose d'autant plus que SNCF Réseau indique atteindre les objectifs fixés par la trajectoire du Pacte ferroviaire en dépit des contraintes fortes qui ont pesé sur son activité entre 2019 et 2020 (mouvements sociaux, crise sanitaire). À ce titre, l'Autorité considère comme indispensable la mise en place d'indicateurs opposables et stables dans le temps.
36. Enfin, dans la suite de ses recommandations sur le précédent projet de budget¹³, l'Autorité souligne que la mesure de la productivité ne saurait se réduire à une vision budgétaire de « *respect d'enveloppe globale* ». Comme le rappelait la Cour des comptes dans son rapport public thématique de décembre 2018 relatif à SNCF Réseau, les gains de productivité doivent se définir « *en termes physiques* », afin de distinguer les efforts de productivité réels en volume (unités physiques) des seuls effets prix.
37. En synthèse, l'Autorité considère que le Plan de performance doit s'accompagner de la définition par SNCF Réseau d'une stratégie industrielle, portant à la fois sur les besoins d'investissements et les processus industriels dans leur ensemble (allocation de capacité, gestion opérationnelle des circulations, maintenance et régénération, notamment). Cette stratégie devrait en outre intégrer les objectifs prévus par le prochain contrat de performance en matière de transport. Sur ce point précis, l'Autorité renvoie, une fois encore, aux recommandations formulées dans le cadre de son avis précité sur l'actualisation du contrat de performance¹⁴.

¹³ Cf. note de bas de page 11.

¹⁴ 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'État et SNCF Réseau pour la période 2020 - 2029.

CONCLUSION

38. Le contexte incertain dans lequel a été élaboré le projet de budget pour l'année 2021 et, par suite, le caractère transitoire des trajectoires qui y sont prévues, y compris celles retenues au titre du Plan de relance, limitent considérablement le champ d'analyse et la portée de l'avis de l'Autorité dans le cadre de la présente instruction.
39. L'Autorité rappelle toutefois que les raisons ayant conduit à ne pas actualiser le contrat de performance sont antérieures à ce contexte. Attendue avec urgence dans le cadre de l'instruction du projet de budget pour l'année 2020, l'actualisation constituera une nécessité impérieuse au cours de l'exercice 2021.
40. L'Autorité souligne également que le contexte d'évolution des modalités de financement de SNCF Réseau depuis le 1^{er} juillet 2020 et le cadre contraint d'investissements réalisables prévu par la « règle d'or » sont susceptibles de faire porter, à terme, un risque sur la réalisation des programmes d'investissements. A ce titre, l'Autorité renvoie aux recommandations formulées dans le cadre de son avis n° 2019-028 du 9 mai 2019 relatif au projet d'ordonnance portant diverses dispositions relatives à la nouvelle SNCF.
41. Ces éléments devront notamment concourir à la mise en place d'une stratégie industrielle au-delà de 2021, ce qui devrait conduire à renforcer le pilotage budgétaire de SNCF Réseau.

Le présent avis sera notifié à SNCF Réseau et publié sur le site internet de l'Autorité.

L'Autorité a adopté le présent avis le 8 décembre 2020.

Présents : Monsieur Bernard Roman, président ; Monsieur Philippe Richert, vice-président ; Madame Florence Rousse, vice-présidente ; Monsieur Patrick Vieu, vice-président ; Mesdames Marie Picard et Cécile George, membres du collège.

Le Président

Bernard Roman