

## **Avis n° 2021-065 du 7 décembre 2021** relatif au projet de budget de SNCF Réseau pour l'année 2022

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

Saisie pour avis par SNCF Réseau, par courriel enregistré au service de la procédure de l'Autorité le 8 novembre 2021, du projet de budget pour l'année 2022 arrêté par le conseil d'administration de SNCF Réseau le 4 novembre 2021 ;

Vu le code des transports, notamment son article L. 2133-5-1 et ses articles L. 2111-1-1, L. 2111-9-1 A et L. 2111-20-1-1 dans leur rédaction issue de l'article 172 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités ;

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 le décret n° 2020-1820 du 29 décembre 2020 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 ;

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 respectivement 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 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° 2020-080 du 8 décembre 2020 relatif au projet de budget de SNCF Réseau pour l'année 2021 ;

Vu le projet de contrat de performance 2021-2030 à conclure entre SNCF Réseau et l'État dont l'Autorité a été saisie le 8 novembre 2021 ;

Vu la consultation du Gouvernement effectuée par courrier en date du 17 novembre 2021 en application de l'article L. 2132-8 du code des transports ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après en avoir délibéré le 7 décembre 2021 ;

## ÉMET L'AVIS SUIVANT

1. Le présent avis est rendu conformément aux dispositions de l'article L. 2133-5-1 du code des transports, aux termes desquelles « *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 mentionné à l'article L. 2111-1-10. / Si l'Autorité de régulation des transports constate que SNCF Réseau a manqué à ses obligations contractuelles ou que la trajectoire financière s'est écartée de celle prévue au contrat, elle en analyse les causes et peut recommander au conseil d'administration de SNCF Réseau de mettre en œuvre des mesures correctives appropriées* ».
2. L'article 9 du décret n° 2019-1587 du 31 décembre 2019 susvisé précise que « *[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* ».
3. Le projet de budget pour 2022, dont l'Autorité a été saisie le 8 novembre 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 [2 – 3] milliards d'euros et le résultat net de l'entreprise à [600 – 700] 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 – 25] milliards d'euros à la clôture de l'exercice 2022.

## 1. LE PROJET DE BUDGET 2022 POURSUIT L'OBJECTIF DE RETOUR A L'ÉQUILIBRE FINANCIER DE SNCF RESEAU MAIS S'INSCRIT DANS UNE TRAJECTOIRE CONTRACTUELLE PLURIANNUELLE MISE À JOUR TARDIVEMENT

### 1.1. La transmission concomitante du projet de contrat de performance ne permet pas à l'Autorité d'exercer pleinement son contrôle sur le projet de budget de SNCF Réseau

4. Concomitamment à la transmission du présent projet de budget, l'Autorité a été saisie du projet de contrat de performance à conclure entre SNCF Réseau et l'État pour les exercices 2021 à 2030, en application des dispositions de l'article L. 2111-10 du code des transports (ci-après le « projet de contrat »). Concrètement, le projet de budget pour l'exercice 2022 se réfère pour comparaison aux trajectoires financières du projet de contrat.
5. Or, en application de l'article L. 2133-5-1 du code des transports et comme précédemment rappelé, l'avis de l'Autorité sur le projet de budget de SNCF Réseau porte « *notamment sur le respect de la trajectoire financière définie par le contrat conclu entre l'État et SNCF Réseau mentionné à l'article L. 2111-10* ». En cas de manquements constatés à ses obligations contractuelles ou d'écart avec la trajectoire financière prévue par le contrat, l'Autorité « *en analyse les causes et peut recommander au conseil d'administration de SNCF Réseau de mettre en œuvre des mesures correctives appropriées* ».

6. En l'espèce, l'Autorité constate que la concomitance des saisines ne lui permet pas de mettre utilement en perspective le projet de budget pour 2022 avec les trajectoires à dix ans du contrat de performance – dont le projet est en cours d'analyse par les services de l'Autorité.
7. Alors même que ce projet de contrat constitue en lui-même une avancée notable au regard des instructions menées sur les deux derniers exercices budgétaires, l'Autorité ne peut que regretter l'absence de mise en cohérence des calendriers de saisine.

### **1.2. Le projet de budget 2022 permet d'appréhender plus finement l'impact de la crise sanitaire dans les comptes de SNCF Réseau**

8. Pour mémoire, le projet de budget pour l'année 2021 avait été élaboré avant la mise en place d'une seconde période de confinement – avec des hypothèses de recettes et de charges ne tenant pas compte de ses effets sur les prévisions de 2021.
9. Le projet de budget pour l'année 2022 a été l'occasion pour SNCF Réseau de présenter une appréciation plus précise de l'impact de la crise sanitaire sur les comptes pour les exercices 2020 et 2021.
10. En 2020, le chiffre d'affaires s'est dégradé de [1 – 2] milliards d'euros, la marge opérationnelle s'étant réduite du même montant ainsi que, de façon moindre, la trésorerie libre (- [0,5 – 1] milliard d'euros), à la suite de l'arrêt de certains chantiers pendant cette même période qui a généré des économies de dépenses d'investissements pour SNCF Réseau.
11. En 2021<sup>1</sup>, la dégradation attendue du chiffre d'affaires et de la marge opérationnelle est moindre (- [0,5 – 1] milliard d'euros) mais l'effet sur la trésorerie libre plus significatif (- [0,5 – 1,5] milliard d'euros), en raison de l'impact des pertes de revenus des dernières semaines de 2020 (deuxième confinement) sur les flux de trésorerie 2021.
12. Sur les deux exercices, la baisse du chiffre d'affaires se répercute entièrement dans la marge opérationnelle, en raison du maintien du niveau d'entretien et d'exploitation du réseau et des effets des surcoûts liés aux mesures sanitaires, selon SNCF Réseau.
13. L'absence de marge de manœuvre dont dispose l'opérateur pour ajuster ses coûts à la sensibilité des recettes - en raison d'un poids significatif de ses coûts fixes à court et moyen termes - illustre aussi à *contrario* l'effet extrêmement favorable d'une hausse des trafics sur ses résultats financiers.

### **1.3. Les montants prévus par le plan de relance permettent de préserver la trésorerie de l'opérateur**

14. Le plan de relance, présenté par le Gouvernement le 3 septembre 2020, prévoyait une enveloppe de 4,7 milliards d'euros allouée au transport ferroviaire, dont 4,05 milliards d'euros transitant par le fonds de concours du groupe public ferroviaire (ci-après « fonds de concours Groupe ») sous forme de subvention d'investissement pour SNCF Réseau, répartis à hauteur de [1 – 2] et [1 – 2] milliards d'euros respectivement en 2021 et 2022 puis, de façon plus marginale, à hauteur de [0 – 0,5] milliard d'euros par an en 2023 et 2024.

---

<sup>1</sup> En « reprévision » 2021.

15. Les versements au titre du plan de relance devaient permettre de compenser les effets de la crise sanitaire sur le niveau de trésorerie libre et de maintenir ainsi la capacité de financement des investissements de SNCF Réseau.
16. La chronique annuelle de versement des financements prévus par le plan de relance *via* le fonds de concours Groupe a fait l'objet d'une révision dans le cadre de l'élaboration des trajectoires contractuelles de SNCF Réseau sur la période 2021-2030 : si le montant de [1 - 2] milliards d'euros prévu pour l'exercice 2021 a été effectivement versé et complété par [100 - 200] millions d'euros à destination de SNCF Gares et Connexions<sup>2</sup> afin de financer des travaux d'accessibilité en gares, qui transiteront également par le fonds de concours Groupe, les montants prévus pour 2022, 2023, 2024 et 2025 ont fait l'objet d'adaptations. Ainsi :
- Le montant prévu pour 2022 a été revu à [1 - 2] milliards d'euros, à subvention d'investissement constante pour SNCF Réseau, afin de tenir compte d'autres sources de financement mobilisées, qu'il s'agisse de dividendes générés au sein du groupe public ([100 - 200] millions d'euros) transitant également par le fonds de concours Groupe ou de produits de cession et crédits budgétaires ([100 - 200] millions d'euros) ;
  - Le montant pour 2023 a été revu à [0,5 - 1] milliard d'euros – cet exercice étant le dernier à bénéficier de subventions d'investissement au titre du plan de relance.

## 2. SI LA TRAJECTOIRE FINANCIÈRE DE SNCF RÉSEAU APPARAÎT PLUS ÉQUILBRÉE QUE DANS LE PROJET DE BUDGET 2021, DES FACTEURS D'INCERTITUDE SONT IDENTIFIÉS SUR LES BESOINS DE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS

### 2.1. Le projet de budget 2022 prévoit un retour à la normale des trafics et bénéficie des effets positifs de la seconde partie de la reprise de dette

17. Le projet de budget de SNCF Réseau repose sur des hypothèses de retour à la normale des trafics en 2022 avec une prévision de [400 - 500] millions de trains.km contre [350 - 450] millions de trains.km dans la « reprévision » budgétaire pour l'exercice 2021 et seulement [300 - 400] millions de trains.km réalisés en 2020. Par ailleurs, les niveaux de recettes sont également en hausse en raison de l'impact des augmentations des tarifs des péages rendues exécutoires à la suite des avis de l'Autorité n° 2020-049 du 30 juillet 2020 et n° 2021-009 du 9 février 2021 relatifs à la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national pour les horaires de service 2021 à 2023.
18. Décidée lors de l'adoption du pacte ferroviaire en 2018, la seconde partie de la reprise de la dette (10 milliards d'euros<sup>3</sup>), qui interviendra au 1<sup>er</sup> janvier 2022, permettra à SNCF Réseau de retrouver des niveaux d'endettement davantage compatibles avec son statut de société anonyme et ses niveaux de marge opérationnelle. La dette d'ouverture nette IFRS diminuera en effet de [30 - 35] milliards d'euros au 31 décembre 2021 à [20 - 25] milliards d'euros au 31 décembre 2022, les capitaux propres augmentant, dans le même temps, de [5 - 10] milliards d'euros en 2021 à [15 - 25] milliards d'euros prévus en 2022. Sous le double effet de l'amélioration de la marge opérationnelle et de la baisse de l'endettement net, le ratio

<sup>2</sup> Devenue filiale de SNCF Réseau au 1<sup>er</sup> janvier 2020.

<sup>3</sup> Pour rappel, la première partie de la reprise de dette, d'un montant de 25 milliards d'euros, avait été enregistrée au 1<sup>er</sup> janvier 2020.

« règle d'or »<sup>4</sup> passe de [18 – 23] dans la « réprévision » budgétaire pour l'exercice 2021 à [7 – 12] fin 2022.

19. SNCF Réseau poursuit également son effort de maîtrise de sa trésorerie libre, qui devrait atteindre - [100 – 200] millions d'euros en 2022. L'amélioration par rapport à 2021 s'explique principalement par le retour à un trafic plus stable et les effets positifs de la baisse de l'endettement sur les frais financiers ; néanmoins, l'atteinte d'un niveau positif de trésorerie libre à la fin de l'exercice est tributaire de la hausse du fonds de concours Groupe par rapport à 2021, de l'ordre de [250 – 350] millions d'euros.

## **2.2. Le risque financier lié au transfert des lignes de desserte fine du territoire apparaît nettement plus mesuré que celui affiché dans le projet de budget 2021**

20. Concernant les dispositifs de transfert de gestion et de transfert de certaines missions de gestion des lignes ferroviaires d'intérêt local ou régional à faible trafic au bénéfice des autorités organisatrices de transports (ci-après « AOT »), tel que prévu par les articles L. 2111-1-1, L. 2111-9-1 A et L. 2111-20-1-1 dans leur rédaction résultant de l'article 172 de la loi du 24 décembre 2019 susvisée, le projet de budget pour l'exercice 2021 avait identifié le versement d'une soulte d'un montant de 1,1 milliard d'euros sur la base d'une hypothèse maximaliste compensant le transfert de gestion de l'ensemble des lignes susceptibles d'être concernées par le mécanisme<sup>5</sup> - sans pour autant se fonder sur un fait générateur précis en l'absence, au jour de la saisine de l'Autorité sur le projet de budget pour 2021, de publication du décret d'application précisant les modalités de détermination et de versement des compensations financières.
21. Au regard de ces éléments, l'Autorité avait alerté, dans son avis n° 2020-080 susvisé, sur le risque que faisait peser l'identification de cette soulte sur la marge opérationnelle de l'opérateur et demandé à SNCF Réseau un effort de clarification sur les modalités de détermination et de versement des compensations financières liées à ces éventuels transferts.
22. Le décret du 29 décembre 2020 susvisé, pris en application de l'article 172 de la loi du 24 décembre 2019, est venu préciser les modalités du transfert de ces lignes s'agissant notamment (i) du fait générateur permettant d'enregistrer la provision en comptabilité – à savoir la signature de la convention de transfert – et (ii) des modalités de calcul de la compensation financière résultant de la différence entre, d'une part, les coûts directs et recettes prévisionnels dans la trajectoire de référence et, d'autre part, les coûts directs et recettes estimés du fait du transfert.
23. Le projet de budget 2022 ne prévoit l'enregistrement d'aucune provision à ce titre, en l'absence de signature de convention de transfert attendue au cours de l'exercice. SNCF Réseau a indiqué, au cours de l'instruction, qu'en tout état de cause, le montant de la provision devrait faire l'objet d'une réévaluation significative à la baisse par rapport aux estimations du projet de budget 2021 dans la mesure où, à date, une seule AOT, la Région Occitanie, a manifesté son souhait d'opérer un tel transfert, et a fait la demande afférente pour seulement deux segments du réseau ferré national – l'un fermé (Montréjeau-Luchon) et l'autre partiellement utilisé par un service de transport de fret (Alès-Bessèges).

---

<sup>4</sup> Pour rappel, en application de l'article L. 2111-10-1 du code des transports, « la situation financière de SNCF Réseau est appréciée au regard du ratio entre sa dette financière et sa marge opérationnelle, défini sur le périmètre social de SNCF Réseau ». Ce ratio doit atteindre la cible de 6 à horizon 2027 en application de l'article 23 des statuts de SNCF Réseau en vigueur.

<sup>5</sup> Voir, en ce sens, l'avis n° 2020-080 du 8 décembre 2020 relatif au projet de budget de SNCF Réseau pour l'année 2021.

### 2.3. Le financement des investissements de renouvellement reste un sujet d'attention au regard des besoins

24. Les subventions d'investissements versées au titre du plan de relance devraient permettre de maintenir un niveau d'investissements de renouvellement à [2 – 3] milliards d'euros en 2022, soit un niveau inférieur à l'objectif annuel de 3 Md€ d'investissements de renouvellement du réseau à compter de 2020 fixé par le contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau signé le 20 avril 2017 et au besoin d'investissement annuel estimé à 3,5 Md€ en euros constants par le dernier audit international, effectué en 2018<sup>6</sup>.
25. L'écart entre les investissements réalisés et ces trajectoires de renouvellement apparaît d'autant plus important que :
- d'une part, le contexte sanitaire n'a pas permis de maintenir en 2020 un niveau d'investissement « réalisé » ([2,2 – 2,7] milliards d'euros) en ligne avec le montant prévu par le contrat de performance couvrant la période 2017-2026 ;
  - d'autre part, sur les [2 – 3] milliards d'euros d'investissements de renouvellement et de performance prévus initialement pour l'exercice 2021, seuls [2,5 – 2,9] milliards d'euros devraient être réalisés sur la base de la réprévision budgétaire pour l'exercice 2021.
26. Comme l'Autorité l'a évoqué à de nombreuses reprises, un niveau conforme à la trajectoire prévue des dépenses de renouvellement est indispensable au maintien du niveau de qualité du réseau, tel que l'avait posé le précédent contrat de performance et qui avait été repris par le pacte ferroviaire de 2018. L'avis sur le projet de contrat de performance pour 2021-2030 sera l'occasion pour l'Autorité d'expertiser plus finement les montants prévus et leur adéquation aux objectifs d'utilisation de l'infrastructure.

### 2.4. Des risques pèsent sur le financement de certains grands projets nationaux, en raison de montants liés aux études qui ne sont pas inscrits dans le projet de contrat de performance pour 2021-2030 et des enjeux sur le financement des surcoûts

27. Les investissements bruts sur les grands projets sont en écart de [100 – 200] millions d'euros entre le projet de budget 2022 et le projet de contrat. SNCF Réseau intègre en effet dans le projet de budget les études relatives aux grands projets (tel est le cas notamment des études pour le déploiement de l'ERTMS sur la ligne Marseille-Vintimille) dont les financements sont en cours de finalisation et ne sont pas intégrés aux trajectoires contractuelles.
28. S'agissant des grands projets nationaux (« EOLE », « Charles de Gaulle Express » notamment), le montant des investissements les concernant atteint [0,5 – 1,5] milliard d'euros dans le projet de budget pour 2022, dont [0,5 – 1] milliard pour le seul projet « EOLE ». Or, ce projet fait encore l'objet de négociations avec les financeurs afin de trouver des solutions concernant la prise en charge des surcoûts. Selon SNCF Réseau, en l'absence d'accord sur le financement, les travaux prévus en 2022 pourraient ne pas être engagés.
29. Au-delà du cas spécifique du projet « EOLE », la question de la maîtrise des coûts et des délais des projets financés par des tiers et celle de la prise en charge d'éventuels surcoûts liés à des sujétions ou des risques imprévus constituent un enjeu crucial pour le bon fonctionnement et la performance de l'infrastructure ferroviaire.

---

<sup>6</sup> « Audit sur l'état du réseau ferré national » pour le compte de SNCF Réseau, IMDM Infra Consulting, 2018.

## **2.5. La politique actionnariale vis-à-vis de SNCF Gares & Connexions soulève des interrogations dans un contexte marqué par des besoins d'investissements particulièrement élevés mis en avant par le gestionnaire unique des gares**

30. S'agissant de la politique actionnariale de SNCF Réseau, l'Autorité constate qu'en parallèle du protocole d'accord signé entre l'État, SNCF Réseau et sa filiale SNCF Gares & Connexions, visant à assurer le financement des travaux d'accessibilité en gares – pour un montant total de [100 – 200] millions d'euros répartis sur quatre ans et transitant également par le fonds de concours Groupe) –, une remontée de dividendes en provenance de cette dernière est prévue pour l'exercice 2022, à hauteur de [50 – 100] millions d'euros.
31. Interrogé sur ce point au cours de l'instruction, SNCF Réseau a précisé avoir maintenu la trajectoire de dividendes envisagée au moment du transfert de l'activité et la filialisation de SNCF Gares & Connexions, malgré l'impact de la crise sur la situation de cette dernière.
32. L'Autorité s'interroge sur la pertinence de faire autant contribuer une filiale, qui fait face elle-même à des besoins de financement importants<sup>7</sup>, à l'effort de redressement financier de SNCF Réseau.

## **3. LES OBJECTIFS DE REDRESSEMENT FINANCIER VOLONTARISTES DOIVENT CONDUIRE À RENFORCER LA TRAJECTOIRE INDUSTRIELLE DE SNCF RESEAU**

### **3.1. Le pilotage économique du gestionnaire d'infrastructure est essentiellement axé sur la maîtrise de la trésorerie disponible**

33. Si l'Autorité prend acte des efforts réalisés par l'État pour assainir la situation financière de SNCF Réseau, elle souhaite rappeler que le pilotage de la trésorerie libre, ne peut être durablement le critère contractuel essentiel. Le pilotage économique et industriel du gestionnaire d'infrastructure est tout aussi fondamental à moyen et long terme.
34. À ce titre, outre les écarts constatés ci-avant sur les montants d'investissements bruts sur les grands projets nationaux, l'Autorité relève des écarts avec le projet de budget 2022 dès la première année du projet de contrat qui lui a été transmis sur :
  - le résultat opérationnel courant (environ [50 – 150] millions d'euros de dotations aux amortissements) en raison d'une réévaluation du niveau des mises en service ; et
  - le résultat avant impôts (environ [0 – 100] millions d'euros, soit une variation de 40 %), à la suite d'une actualisation du besoin de financement et du taux d'intérêt moyen.
35. Outre des différences d'estimation liées à la date d'élaboration des hypothèses du projet de contrat (juillet 2021), d'un côté, et du projet de budget 2022, de l'autre, qui, dans un contexte économique contraint, sont susceptibles de donner lieu à certains ajustements et, partant, restent explicables, l'Autorité constate que ces écarts sont également le fait d'une qualité de modélisation perfectible s'agissant notamment des dotations aux amortissements ou des frais financiers. Aussi, elle encourage SNCF Réseau à veiller à la cohérence des trajectoires et souligne qu'elle portera une attention toute particulière à la robustesse des hypothèses sur lesquelles sont

---

<sup>7</sup> Voir, en ce sens, le rapport public thématique de la Cour des comptes d'avril 2021 sur les gares ferroviaires de voyageurs, aux pages 61 et suivantes, qui pointe les ressources insuffisantes de SNCF Gares & Connexions au regard de ses besoins de financement importants et en croissance depuis 2014, notamment en matière d'investissements patrimoniaux.

assises les trajectoires contractuelles dans le cadre de l'avis qu'elle rendra sur le projet de contrat en cours d'instruction.

36. En effet, si le pilotage et l'optimisation de la trésorerie et du financement apparaissent incontournables, il apparaît tout aussi indispensable que le projet de budget pour une année donnée soit adossé, en cohérence avec le contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau :
- à une vision industrielle des trajectoires (niveau de régénération effectué par rapport au niveau prévu, avancement des grands projets, projets de modernisation de l'infrastructure et des systèmes d'information nécessaires mais reportés ou annulés, évolution d'indicateurs de performance internes [caractérisation de l'état de l'infrastructure] et externes [ponctualité des services ferroviaires, évolution de l'intensité d'utilisation du réseau, évolution des défaillances techniques de l'infrastructure, etc.] ; et
  - à une vision économique des trajectoires (trajectoires de trafics potentielles et réalisables en fonction des capacités d'utilisation de l'infrastructure, trajectoires de recettes, valeur actuelle nette des grands projets et des projets de modernisation non réalisés, etc.), avec un focus sur l'année pour laquelle le projet de budget est examiné.

Ces exigences sont renforcées par le contexte d'ouverture à la concurrence du secteur ferroviaire qui implique que les candidats à l'entrée disposent de la visibilité nécessaire sur l'état du réseau et des installations de service, les capacités disponibles et l'impact éventuel des travaux de régénération sur le trafic.

### 3.2. Les objectifs de performance restent peu documentés

37. Dans le cadre du projet de budget pour l'année 2022, 40 projets stratégiques ont été déployés au titre du « plan de performance », pour un montant estimé à [150 – 250] millions d'euros répartis à hauteur de (i) [50 – 150] millions d'euros sur les charges d'exploitation et (ii) [50 – 100] millions d'euros sur les charges de capital, pour un total cumulé, selon SNCF Réseau, en 2022 d'environ [800 – 1 000] millions d'euros depuis 2017.
38. SNCF Réseau a engagé, ces cinq dernières années, une stratégie d'optimisation des coûts sur un certain nombre de postes, tels que les achats, les volumes d'entretien et de régénération ou encore les fonctions siège. Si cette démarche va dans le bon sens, l'Autorité ne saurait toutefois se prononcer, dans les délais d'instruction impartis, d'une part sur le champ ou la pertinence de tels indicateurs, d'autre part sur leur conformité à la trajectoire prévue par le projet de contrat – en l'absence d'indicateurs quantitatifs non financiers permettant de mesurer le volume des réalisations industrielles
39. Surtout, en dépit des contraintes conjoncturelles ayant affecté les comptes de SNCF Réseau depuis 2018 (effet cumulé des mouvements sociaux et de la crise sanitaire), les montants affichés restent systématiquement en ligne avec les trajectoires de référence – qu'il s'agisse du pacte ferroviaire jusqu'en 2021 ou des trajectoires contractuelles du projet de contrat pour 2021-2030.
40. Ce constat soulève d'autant plus de questions que le projet de budget 2022 est assis sur des hypothèses d'inflation mesurées (indices IPCH de 1 % et TP01 de 2 %), au regard de la tendance d'évolution des prix relevée à date sur l'exercice 2021 (+1,8% pour l'IPCH et +5,5 % pour l'indice TP01 entre juillet 2020 et juillet 2021). Ainsi, selon les simulations de SNCF Réseau, une variation de l'ordre de 1 % des hypothèses d'inflation en 2022 affecterait les charges d'exploitation de [0 – 40] millions d'euros et les investissements nets de [30 – 60] millions d'euros – impactant d'autant les objectifs de productivité.



41. Alors que les précédents projets de budget étaient élaborés sur des hypothèses d'inflation plus faibles que celles prévues par le contrat de performance 2017-2026 – lesquelles permettaient à SNCF Réseau de bénéficier d'une hausse modérée de ses charges d'exploitation et, partant, de rester en ligne avec la trajectoire de productivité prévue par le contrat –, le risque de sous-estimation des hypothèses d'inflation dans le projet de budget 2022, s'il devait se confirmer dans le projet de contrat, pourrait d'autant plus fragiliser des objectifs de productivité par ailleurs peu documentés.
42. Interrogés sur les nouveaux indicateurs de performance, SNCF Réseau a souligné que la mise en œuvre du suivi des indicateurs du nouveau contrat de performance était en cours au travers d'un tableau de bord qui sera produit deux fois par an. L'Autorité sera amenée à se prononcer notamment sur la pertinence de ces indicateurs dans le cadre de son avis sur le projet de contrat 2021-2030.

## CONCLUSION

43. En synthèse, la saisine concomitante des projets de budget 2022 et de contrat de performance 2021-2030 ne permet pas à l'Autorité d'exercer pleinement son contrôle sur les hypothèses budgétaires retenues au titre de l'exercice 2022 par SNCF Réseau.
44. Ce constat est d'autant plus regrettable que la situation financière de SNCF Réseau est en voie d'assainissement, malgré deux exercices dégradés – sous l'effet de la reprise de dette cumulée de l'État entre 2020 et 2022 et des financements issus du plan de relance –, et devrait continuer à s'améliorer, toutes choses égales par ailleurs, à l'horizon 2024.
45. Si cet objectif de retour à l'équilibre apparaît nécessaire pour garantir la soutenabilité du modèle économique de l'opérateur – afin, notamment, d'atteindre le ratio « règle d'or » cible de 6 à horizon 2027 –, il ne doit pas être l'unique « boussole » de SNCF Réseau. À cet égard, l'Autorité s'assurera, dans le cadre de son avis sur le projet de contrat de performance pour 2021-2030, de la cohérence des objectifs industriels de renouvellement avec l'objectif de maintien en l'état du réseau.
46. Enfin, si l'Autorité note les efforts de productivité mis en œuvre par SNCF Réseau, elle ne peut que constater que, comme semblent le confirmer les trajectoires du projet de contrat 2021-2030, les investissements nécessaires, d'une part, à la régénération du réseau, et, d'autre part, à sa modernisation (amplification du déploiement des commandes centralisées du réseau [CCR], rationalisation des appareils de voies, etc.), sources importantes de productivité industrielle et gages d'une amélioration continue de la qualité du service rendu aux usagers sur le long terme, ne font pas l'objet d'un financement nécessaire à leur réalisation.

\*

La présente décision sera notifiée à SNCF Réseau et publiée sur le site internet de l'Autorité.

*L'Autorité a adopté la présente décision le 7 décembre 2021.*

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

Le Président

Bernard Roman