

Avis n° 2026-069 du 23 juillet 2026

Relatif au projet de contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau pour la période 2024-2033

L'essentiel

Le contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau est l'outil central de pilotage du réseau, qui constitue le socle du développement des mobilités ferroviaires. Il revêt ainsi une importance particulière pour le bon fonctionnement du système ferroviaire. Dans ce cadre, il doit permettre de donner de la visibilité à l'ensemble de ses parties prenantes (i) en explicitant la vision-cible du réseau, (ii) en la déclinant dans des trajectoires industrielles et financières cohérentes et sécurisées, régulièrement actualisées, et (iii) en prévoyant des mécanismes incitatifs encourageant SNCF Réseau « à réduire les coûts de fourniture de l'infrastructure et le niveau des redevances d'accès », « tout en respectant les exigences en matière de sécurité et en maintenant et améliorant la qualité de service de l'infrastructure », conformément au droit européen applicable¹.

Le projet de contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau pour la période 2024-2033 marque des avancées notables par rapport au contrat 2021-2030 à cette aune.

En premier lieu, il affiche un objectif d'accroissement significatif des investissements en faveur de la régénération et de la modernisation du réseau existant, à hauteur d'environ 1,5 Md€ par an à compter de 2028. Ce faisant, il répond aux préoccupations formulées par l'Autorité dans son avis sur le projet de contrat 2021-2030, qui l'avaient conduite à documenter des scénarios de long terme pour le réseau ferroviaire et à estimer à 1,5 Md€ (valeur 2021) les besoins complémentaires d'investissements nécessaires à la régénération et à la modernisation du réseau existant.

En deuxième lieu, il actualise en conséquence les trajectoires financières de SNCF Réseau, devenues largement obsolètes sous l'effet des annonces relatives à la « nouvelle donne ferroviaire », de l'épisode inflationniste qui a suivi le déclenchement de la guerre en Ukraine et de l'évolution dynamique des péages ferroviaires mise en œuvre sur le cycle 2024-2026 afin d'améliorer la couverture du coût complet de gestion de l'infrastructure. Ce faisant, il permettra de redonner du sens au suivi de ces trajectoires dont est chargé l'Autorité.

Enfin, en troisième lieu, il renforce également les outils de pilotage du contrat. La nouvelle segmentation fondée sur les usages améliore l'articulation entre les investissements, les performances attendues et les besoins des utilisateurs. Les indicateurs de pilotage sont sensiblement enrichis, en particulier sur l'état des actifs, la qualité de service et la performance environnementale. Une programmation détaillée des investissements est annexée au contrat. Les modalités de suivi et de dialogue avec les parties prenantes sont renforcées tout au long de son exécution. Ces avancées rendent le contrat plus complet et plus utile au pilotage du réseau.

¹ Article 30 de la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen

Ces évolutions constituent une base solide, mais elles ne permettent pas encore au contrat de répondre pleinement aux enjeux auxquels il est confronté.

En premier lieu, le projet de contrat ne définit pas de vision-cible suffisamment précise du réseau. La nouvelle segmentation, malgré l'intérêt qu'elle présente d'ores et déjà, n'est pas déclinée en niveaux de performance, de capacité, de robustesse ou de qualité de service par segment. La programmation détaillée des investissements demeure en outre restreinte à trois ans, sans montants associés à chaque opération structurante. Cette situation limite la possibilité d'apprécier pleinement (i) la cohérence entre les hausses de trafic prévues, les capacités disponibles, les investissements nécessaires et les niveaux de service attendus, ainsi que (ii) la performance de SNCF Réseau en matière de maîtrise des coûts d'investissement.

En deuxième lieu, la trajectoire d'investissement en faveur de la régénération et de la modernisation du réseau reste fragilisée par les incertitudes entourant une part importante de son financement. L'effort supplémentaire prévu à compter de 2028 repose pour un tiers sur le fonds de concours du groupe SNCF et, pour les deux tiers restants, sur des financements externes dont la nature, le montant et le calendrier ne sont pas arrêtés. Cette situation crée une asymétrie entre les engagements industriels pris par SNCF Réseau et les engagements financiers de l'État, dont les modalités restent à définir.

En troisième lieu, l'amélioration attendue de la situation financière de SNCF Réseau interroge la stratégie d'allocation des marges dégagées en fin de période. Le projet prévoit une hausse significative du cash-flow libre à partir de 2030 et une réduction subséquente sensible de l'endettement. Si cette orientation contribue à la soutenabilité financière du gestionnaire d'infrastructure, à laquelle l'Autorité est attachée, les marges ainsi dégagées pourraient également être affectées, à concours publics inchangés, à l'accélération de la régénération et de la modernisation du réseau ou à une évolution plus modérée des trajectoires tarifaires.

En quatrième lieu, les hypothèses de trafic, de recettes, de maîtrise des charges et de gains de productivité apparaissent ambitieuses, sans que le modèle financier permette d'en éprouver la cohérence d'ensemble. Les perspectives retenues devront ainsi être appréciées à l'aune de la capacité de SNCF Réseau à concilier l'équilibre économique du gestionnaire d'infrastructure, le développement des trafics et la maîtrise du niveau des redevances, afin de préserver l'attractivité des services ferroviaires. À cet égard et en particulier, les hausses conséquentes de recettes reposent sur des hypothèses d'évolution des trafics particulièrement dynamiques et des indexations de péages dont la soutenabilité, notamment pour les services librement organisés, n'est pas démontrée. En tout état de cause, l'Autorité rappelle que, conformément à la jurisprudence du Conseil d'État, la trajectoire de péages inscrite dans le contrat de performance ne la liera pas lorsqu'elle rendra son avis conforme sur le prochain projet de tarification, qu'il s'agisse des services librement organisés ou des services conventionnés. Il lui appartiendra seulement d'en tenir compte.

Enfin, le projet de contrat améliore la mesure de la performance sans créer les conditions permettant d'inciter effectivement le gestionnaire d'infrastructure à agir en ce sens. De fait, s'il consolide les outils de suivi de la performance, l'absence de mécanisme financier incitatif, combinée (i) à la forte dépendance des cibles retenues à des facteurs externes et (ii) à une comparabilité imparfaite des indicateurs, limite la capacité du contrat à produire les effets attendus en matière de qualité de service, de maîtrise des coûts et de réduction du niveau des redevances.

En définitive, les insuffisances relevées en matière de définition de la stratégie, de sécurisation des financements et d'incitations à la performance, auxquelles s'ajoutent les limites du modèle financier (transparence, auditabilité, robustesse), fragilisent la crédibilité des trajectoires retenues et ne permettent pas de garantir l'atteinte des ambitions affichées. Dans ces conditions, la prochaine actualisation triennale devrait permettre de dépasser ces limites et de donner au contrat toute sa portée comme instrument de pilotage stratégique du réseau.

Cette synthèse a un caractère strictement informatif. Elle ne saurait se substituer aux motifs et conclusions ci-après, qui seuls font foi.

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 1^{er} juin 2026 ;

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

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

Vu le décret n° 2019-1264 du 29 novembre 2019 relatif à l'élaboration et à l'actualisation du contrat entre l'État et SNCF Réseau ;

Vu le décret n° 2019-1582 du 31 décembre 2019 relatif aux règles de financement des investissements de SNCF Réseau ;

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 23 ;

Vu l'avis n° 2022-009 du 8 février 2022 relatif au projet de contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau pour la période 2021-2030 ;

Vu l'avis n° 2023-057 du 30 novembre 2023 relatif au projet de budget de SNCF Réseau pour l'année 2024 ;

Vu la décision n° 2024-002 du 18 janvier 2024 relative aux recommandations formulées par l'Autorité dans le cadre de l'actualisation du contrat de performance conclu entre l'État et SNCF Réseau pour la période 2021-2030 ;

Vu l'avis n° 2024-030 du 30 avril 2024 relatif à la mise en œuvre au titre de l'année 2023 du contrat pluriannuel de performance conclu entre l'État et SNCF Réseau pour la période 2021-2030 ;

Vu l'avis n° 2024-085 du 5 décembre 2024 relatif au projet de budget de SNCF Réseau pour l'année 2025 ;

Vu l'avis n° 2025-042 du 6 mai 2025 relatif à la mise en œuvre au titre de l'année 2024 du contrat pluriannuel de performance conclu entre l'État et SNCF Réseau pour la période 2021-2030 ;

Vu l'avis n° 2025-087 du 4 décembre 2025 relatif au projet de budget de SNCF Réseau pour l'année 2026 ;

Vu l'avis n° 2026-010 du 10 février 2026 portant sur la fixation des redevances d'utilisation de l'infrastructure du réseau ferré national pour les horaires de service 2027 à 2029 ;

Vu l'avis n° 2026-011 du 10 février 2026 relatif au document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2026 modifié et 2027 ;

Vu l'avis n° 2026-037 du 7 mai 2026 relatif à la mise en œuvre au titre de l'année 2025 du contrat pluriannuel de performance conclu entre l'État et SNCF Réseau pour la période 2021 - 2030 ;

Vu la consultation du Gouvernement effectuée par courrier en date du 2 juin 2026 en application de l'article L. 2132-8 du code des transports ;

Après avoir entendu le président-directeur général de la société SNCF Réseau le 25 juin 2026, la directrice des transports ferroviaires et fluviaux et des ports le 25 juin 2026, le commissaire aux participations de l'État et le sous-directeur de la septième sous-direction du Budget le 9 juillet 2026 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Le collège en ayant délibéré le 23 juillet 2026 ;

Adopte l'avis suivant :

Table des matières

1. Contexte et cadre juridique	6
1.1. Le contrat conclu entre l'État et le gestionnaire d'infrastructure doit être un outil stratégique du pilotage de l'infrastructure ferroviaire	6
1.2. L'Autorité a été saisie du projet d'actualisation du contrat de performance 2024-2033 entre l'État et SNCF Réseau dans un contexte de tensions sur le financement du réseau	7
2. Description : le projet de contrat 2024-2033 actualise les trajectoires financières, enrichit les indicateurs de performance et renforce les modalités de suivi	9
2.1. Sur la méthode, le processus d'élaboration du projet de contrat n'a pas été substantiellement amélioré mais les modalités de suivi sont renforcées	9
2.2. Sur le fond, le projet de contrat renforce la trajectoire d'investissement et enrichit le suivi de la performance.....	10
3. Analyse : le projet de contrat porte une ambition de régénération et de modernisation du réseau, dont le financement à long terme reste à consolider	11
3.1. Le contrat clarifie les priorités d'investissement selon les usages mais n'explicite pas de vision-cible pour le réseau.....	12
3.1.1. La nouvelle segmentation du réseau constitue une avancée importante pour la priorisation des investissements.....	12
3.1.2. L'absence d'une vision-cible suffisamment définie limite l'appréciation des performances à long terme et de la capacité du réseau à absorber les hausses de trafic prévues	12
3.2. L'ambition industrielle affichée par le projet de contrat de performance reste fragilisée par l'insuffisante sécurisation d'une part importante de son financement.....	14
3.3. Le contrat repose sur des hypothèses financières ambitieuses dont la robustesse reste à démontrer	18
3.3.1. Les fortes hausses de recettes reposent sur des hypothèses de trafics particulièrement dynamiques et sur des indexations de péages dont la soutenabilité après 2029, notamment pour les SLO, n'est pas encore démontrée	18
3.3.2. La crédibilité de la trajectoire de charges d'exploitation reste à démontrer.....	21
3.3.3. L'amélioration attendue de la situation financière de SNCF Réseau appelle à expliciter l'affectation des marges dégagées.....	22
3.3.4. Le suivi financier doit rester lisible, comparable et conforme au droit malgré les changements d'indicateurs et de méthode	23
3.3.5. L'Autorité rappelle que la trajectoire prévue au contrat doit reposer sur une modélisation financière robuste et auditable	24
3.4. Le contrat améliore le suivi de la performance sans créer de véritable incitation à l'amélioration du service.....	25
Annexe – Récapitulatif des recommandations formulées dans le présent avis.....	29

1. Contexte et cadre juridique

1.1. Le contrat conclu entre l'État et le gestionnaire d'infrastructure doit être un outil stratégique du pilotage de l'infrastructure ferroviaire

1. **Le droit de l'Union européenne impose aux États membres de conclure avec les gestionnaires d'infrastructures ferroviaires un contrat devant permettre de définir des objectifs de performance ainsi que les ressources à moyen et long termes du gestionnaire d'infrastructure².** Cette exigence repose notamment sur le constat qu'en l'absence de pression concurrentielle, les gestionnaires d'infrastructure, qui exercent une activité de monopole naturel, ne sont pas spontanément incités à réduire leurs coûts de production ni, par voie de conséquence, le niveau des redevances demandées aux utilisateurs du réseau. Dans cette optique, l'article 30 de la directive 2012/34/UE susvisée prévoit que ce contrat peut inclure des mesures d'incitation visant à « *réduire les coûts de fourniture de l'infrastructure et le niveau des redevances d'accès* ».
2. En droit français, les dispositions de l'article 30 de la directive 2012/34/UE ont été transposées par la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire et sont inscrites désormais dans le code des transports. L'article L. 2111-10 du code des transports prévoit ainsi la conclusion, entre l'État et SNCF Réseau, d'« un contrat d'une durée de dix ans, actualisé tous les trois ans ».
3. **Ce contrat constitue l'instrument central de mise en œuvre de la politique de gestion du réseau ferroviaire et de la stratégie de développement de l'infrastructure définies par l'État, en ce qu'il assure la cohérence entre les moyens financiers mobilisés, les investissements réalisés et les performances attendues du réseau ferroviaire.** Il détermine notamment les objectifs de performance, de qualité et de sécurité, les orientations en matière d'exploitation, d'entretien et de renouvellement du réseau, assortis d'indicateurs de suivi et des mesures destinées à maîtriser les dépenses de gestion de l'infrastructure ainsi que les objectifs de productivité assignés au gestionnaire d'infrastructure. Il fixe également la trajectoire financière du gestionnaire d'infrastructure, notamment au regard du ratio d'endettement dit « règle d'or »³. Enfin, le contrat prévoit les mesures correctives que prend SNCF Réseau 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.
4. **Afin de renforcer la transparence et la portée du contrat de performance, ainsi que la confiance que les parties prenantes peuvent placer dans celui-ci, le législateur français a confié à l'Autorité de régulation des transports un rôle spécifique, tant lors de l'élaboration que lors de l'exécution du contrat.** L'article L. 2111-10 du code des transports prévoit l'intervention du régulateur à plusieurs stades :
 - en amont de son élaboration ou de son actualisation, l'Autorité peut ainsi être sollicitée par le ministre chargé des transports afin de formuler toute recommandation qu'elle juge utile quant à son contenu⁴ ;

² Article 30 et l'annexe V de la directive 2012/34/UE.

³ En application de l'article L. 2111-10-1 du code des transports et de l'article 23 des Statuts de SNCF Réseau, le ratio d'endettement dette/marge opérationnelle ne peut excéder 6 au 1^{er} janvier 2027. L'article 4 du projet de loi-cadre relatif au développement des transports, en cours de discussion au Parlement, prévoit de décaler de deux ans l'atteinte de ce ratio ; le projet de loi n'a pas encore été adopté à la date de publication du présent avis.

⁴ Article L. 2111-10, alinéa 2 du code des transports.

- préalablement à sa conclusion, l'Autorité rend un avis motivé sur le projet de contrat et ses actualisations, portant sur l'ensemble de ses composantes. Elle se prononce notamment « sur le niveau et la soutenabilité de l'évolution de la tarification de l'infrastructure pour le marché du transport ferroviaire et sur l'adéquation du niveau des recettes prévisionnelles avec celui des dépenses projetées (...) tant en matière d'entretien et de renouvellement que de développement, de façon (...) à améliorer la couverture du coût complet »⁵ ;
- pendant l'exécution du contrat, l'Autorité rend chaque année un avis sur la partie du rapport d'activité de SNCF Réseau consacrée au suivi de celui-ci⁶ ;
- enfin, dans le cadre de son avis annuel sur le projet de budget du gestionnaire d'infrastructure, l'Autorité se prononce sur le respect de la trajectoire financière définie dans le contrat⁷.

5. Depuis l'entrée en vigueur des dispositions de l'article L. 2111-10 du code des transports, l'État et SNCF Réseau ont conclu deux contrats de performance successifs :

- le contrat de performance pour la période 2017-2026 ; puis
- le contrat de performance 2021-2030.

1.2.L'Autorité a été saisie du projet d'actualisation du contrat de performance 2024-2033 entre l'État et SNCF Réseau dans un contexte de tensions sur le financement du réseau

- 6. L'Autorité a été saisie le 1^{er} juin 2026, par SNCF Réseau, du projet d'actualisation triennale du contrat de performance 2021-2030, portant sur la période 2024-2033 (ci-après le « projet de contrat »).**
- 7. L'actualisation du contrat de performance intervient dans un contexte spécifique, marqué par l'arrivée de nouveaux opérateurs et le développement de nouvelles offres, la montée des besoins de régénération, de modernisation et d'adaptation de l'infrastructure ferroviaire, ainsi que par la réaffirmation du rôle du réseau ferroviaire dans la politique de mobilité et de décarbonation.** Ces évolutions tiennent notamment aux objectifs de développement du transport ferroviaire, au déploiement des services express régionaux métropolitains (SERM) et au renforcement des exigences d'adaptation du réseau au changement climatique. Elles s'accompagnent d'une réaffirmation, par l'État, de la priorité donnée à la régénération du réseau ferroviaire, notamment du réseau structurant⁸. Le projet de contrat traduit à cet égard les orientations issues de la « nouvelle donne ferroviaire » annoncée en 2023 et les conclusions de la conférence « Ambition France Transports », qui ont conduit l'État à prévoir un rehaussement significatif des investissements qui y sont consacrés. Enfin, il s'inscrit dans un contexte marqué par l'examen, par le Parlement, du projet de loi-cadre sur le développement des transports.

⁵ Article L. 2111-10, alinéas 3 et 10 du code des transports.

⁶ Article L. 2111-10, alinéa 6 du code des transports.

⁷ Article L. 2133-5-1 du code des transports.

⁸ Le réseau structurant comprend les lignes à grande vitesse ainsi que le réseau classique interopérable. En sont notamment exclues les lignes de desserte fine du territoire, les lignes capillaires fret n'accueillant pas de voyageurs, ainsi que les lignes relevant d'autres régimes de sécurité que celui issu du décret n° 2019-525 du 27 mai 2019 relatif à la sécurité et à l'interopérabilité du système ferroviaire, notamment celles relevant des transports guidés ou des régimes applicables aux voies ferrées locales de transport de marchandises ou de voyageurs.

8. **L'Autorité a régulièrement souligné dans ses travaux – en amont de l'actualisation du contrat – qu'en dépit des efforts importants consacrés à la régénération depuis 2005, l'état du réseau demeurerait encore insuffisant pour répondre pleinement à la demande croissante de transport ferroviaire.** L'étude prospective sur les « *Scénarios de long terme pour le réseau ferroviaire français* », publiée en juillet 2023 par l'Autorité, avait ainsi mis en évidence que le maintien sur le long terme du niveau d'investissement de renouvellement du réseau prévu par le contrat de performance 2021-2030 ne permettrait pas d'assurer la préservation du réseau ferré national ni de répondre aux objectifs de développement du transport ferroviaire⁹. L'Autorité relevait également que l'effort de modernisation avançait trop lentement, faisant craindre un décrochage du réseau français par rapport à ses homologues européens, alors même que ces investissements sont déterminants pour améliorer la qualité de service, la capacité et la productivité de l'infrastructure. Elle estimait en conséquence qu'une hausse substantielle de l'effort d'investissement était indispensable afin d'assurer la régénération et la modernisation du réseau existant et, partant, de freiner la dégradation des lignes les moins circulées, préserver la desserte actuelle des territoires et éviter l'entrée du gestionnaire d'infrastructure dans une spirale de paupérisation industrielle. L'actualisation du contrat 2021-2030 était donc attendue comme l'instrument permettant de traduire une véritable inflexion stratégique et financière, en donnant une portée opérationnelle à la priorité désormais affichée en faveur du renouvellement et de la modernisation du réseau.
9. **S'agissant du projet de contrat dont elle est saisie, l'Autorité relève que cette actualisation intervient avec un décalage significatif par rapport au calendrier prévu par le législateur.** Alors que le contrat de performance conclu en 2022 couvre la période 2021-2030 et aurait dû être actualisé tous les trois ans en application de l'article L. 2111-10 du code des transports, le présent projet de contrat n'a été soumis à consultation qu'en juin 2026 et couvre désormais la période 2024-2033. Interrogés par l'Autorité sur les raisons de ce décalage, l'État et SNCF Réseau ont indiqué que les conditions nécessaires à l'actualisation du contrat n'étaient pas réunies jusqu'alors, en particulier s'agissant de la définition de la trajectoire financière du gestionnaire d'infrastructure. Ils ont également souligné que la prise en compte des conclusions de la conférence « Ambition France Transports » avait nécessité des travaux complémentaires afin de définir la nouvelle trajectoire de régénération et de modernisation du réseau.
10. **L'Autorité relève également l'existence d'un décalage entre la date d'actualisation du contrat et la période couverte par celui-ci, le présent projet portant sur la période 2024-2033 alors qu'il est soumis à consultation mi-2026.** Elle a, par conséquent, interrogé l'État et SNCF Réseau sur l'opportunité de décaler les bornes temporelles du contrat afin qu'il couvre la période 2027-2036. Ces derniers ont indiqué qu'un tel décalage n'était pas envisageable à ce stade, compte tenu de la difficulté d'établir des trajectoires robustes à un horizon aussi éloigné. L'Autorité relève toutefois que, malgré la difficulté inhérente à cet exercice de projection, le principe d'une actualisation triennale du contrat a précisément vocation à permettre l'ajustement régulier des trajectoires retenues. Un tel décalage aurait ainsi permis de replacer le contrat dans un calendrier cohérent avec son actualisation périodique et de donner au secteur la visibilité attendue sur les orientations financières, industrielles et opérationnelles à dix ans.

⁹ Dans cette étude ([lien](#)), l'Autorité estimait que la trajectoire d'investissements de régénération prévue par le contrat de performance 2021-2030 projetée sur 20 ans ne permettrait pas de régénérer à temps l'ensemble des lignes arrivant en fin de vie et imposerait de renoncer ou reporter certains projets de modernisation du réseau, ce qui limiterait durablement l'évolution du trafic. En parallèle, l'Autorité estimait qu'un scénario de financement renforcé, en ligne avec les préconisations du rapport du Conseil d'orientation et des infrastructures du 24 février 2023, reposant notamment sur le doublement des investissements de régénération par rapport à la trajectoire du contrat de performance permettrait (i) la modernisation nécessaire pour que l'infrastructure soit en conformité avec les objectifs européens fixés pour 2030 et (ii) le développement des trafics en cohérence avec les objectifs de décarbonation des transports.

11. **Au-delà de l'obligation légale d'actualisation et de l'affirmation des priorités de l'État actionnaire, le projet de contrat répond à la nécessité de réviser des trajectoires devenues obsolètes.** En particulier, l'inflation s'est révélée nettement supérieure aux hypothèses retenues lors de l'élaboration du contrat 2021-2030, celui-ci reposant sur une augmentation du niveau général des prix de 4,5 % de 2021 à 2025, contre 17,9 % constatés sur la même période. Par ailleurs, les trajectoires tarifaires ont évolué afin de tenir compte de celles prévues pour le cycle tarifaire 2027-2029, validées par l'Autorité dans son avis n° 2026-010 susvisé, et de rapprocher progressivement les recettes de SNCF Réseau du niveau permettant la couverture du coût complet de gestion de l'infrastructure.

2. Description : le projet de contrat 2024-2033 actualise les trajectoires financières, enrichit les indicateurs de performance et renforce les modalités de suivi

2.1. Sur la méthode, le processus d'élaboration du projet de contrat n'a pas été substantiellement amélioré mais les modalités de suivi sont renforcées

12. **L'Autorité relève que l'élaboration du projet de contrat n'a pas été précédée d'un retour d'expérience formalisé sur la mise en œuvre du contrat de performance 2021-2030.** Un tel exercice aurait permis d'apprécier l'atteinte des objectifs fixés, d'analyser les écarts entre les trajectoires prévues et réalisées, d'identifier leurs causes et d'éclairer l'évolution des principaux indicateurs de performance. Le contenu du projet montre toutefois qu'il tire certains enseignements du précédent contrat, dont l'analyse est détaillée en partie 3 du présent avis.
13. **La méthode d'élaboration du contrat n'a toutefois pas été substantiellement améliorée.** L'Autorité rappelle avoir déjà considéré, dans son avis n° 2022-009 susvisé, que les modalités de préparation du précédent contrat ne permettaient pas de construire une vision partagée de l'avenir du réseau ferré national ni de définir des trajectoires suffisamment robustes au regard des enjeux de régénération, de modernisation et de développement du réseau. Cette analyse rejoint les observations formulées par la Cour des comptes dans son rapport public thématique consacré à l'Autorité, publié en 2022¹⁰, selon lesquelles *« sans remettre en cause les rôles respectifs de l'État et de SNCF Réseau, d'une part, et du régulateur, d'autre part, le dialogue entre ces trois acteurs au cours du processus mériterait d'être approfondi et, partant, d'être rendu plus productif »*. La Cour ajoutait que *« l'ART y gagnerait une meilleure appréhension de la trajectoire industrielle du GI et pourrait ainsi remettre en perspective les avis qu'elle donne sur le projet formalisé »*. L'Autorité considère que cette observation demeure pertinente dans le cadre de la présente actualisation.
14. **L'Autorité relève par ailleurs avoir été saisie concomitamment à l'ouverture de la consultation publique** prévue à l'article L. 2111-10 du code des transports et par le décret n° 2019-1264 susvisé, ce qui limite significativement sa capacité à en tirer tous les enseignements dans l'instruction de son avis.

¹⁰ Cour des comptes, *L'Autorité de régulation des transports : une autorité de régulation en voie d'affirmation*, rapport public thématique, novembre 2022, p. 20.

15. **Néanmoins, l'Autorité relève que de nouvelles modalités de suivi sont envisagées afin de favoriser les échanges avec les acteurs du secteur au cours de l'exécution du contrat.** Celles-ci reposent notamment sur (i) l'organisation d'un suivi annuel dans le cadre du Comité des opérateurs du réseau, (ii) la mise en ligne d'un tableau de bord régulièrement actualisé, (iii) la publication d'un rapport annuel de mise en œuvre ainsi que (iv) le renforcement du suivi des investissements, de l'état du réseau et de la performance industrielle de SNCF Réseau. Le projet prévoit également une revue contractuelle annuelle entre l'État et SNCF Réseau¹¹, portant notamment sur l'avancement des principaux programmes de régénération et de modernisation et sur les facteurs de maîtrise ou de dérive des coûts. Ces évolutions vont dans le sens des recommandations formulées par l'Autorité dans sa décision n° 2024-002 précitée.
16. **Afin de donner toute sa portée utile à ce suivi, l'Autorité recommande que SNCF Réseau rende compte chaque année, dans un document ou une section du rapport d'activité spécifiquement consacrée au suivi du contrat de performance, de l'avancement des engagements contractuels, des écarts aux trajectoires prévues, de leurs causes et des mesures correctrices envisagées.** Ces éléments devraient être rendus publics et présentés aux parties prenantes dans le cadre du Comité des opérateurs du réseau, avant d'être soumis pour avis à l'Autorité.

N°	Recommandation	Destinataire	Échéance
1	Rendre compte chaque année, dans un document ou une section du rapport d'activité spécifiquement consacrée au suivi du contrat de performance, de l'avancement des engagements contractuels, des écarts aux trajectoires prévues, de leurs causes et des mesures correctrices envisagées.	SNCF Réseau	Durée du contrat

2.2. Sur le fond, le projet de contrat renforce la trajectoire d'investissement et enrichit le suivi de la performance

17. **Le projet de contrat fait évoluer plusieurs dimensions du cadre de performance de SNCF Réseau.** Il renforce la trajectoire d'investissement, élargit le suivi de la performance du gestionnaire d'infrastructure et maintient des mécanismes permettant d'ajuster le contrat en cours d'exécution.
18. **En matière industrielle, le projet de contrat prévoit un renforcement significatif de la trajectoire d'investissements de SNCF Réseau, afin de répondre aux préoccupations relatives à l'état du réseau.** Il prévoit une augmentation progressive des investissements de régénération et de modernisation afin d'atteindre 4,5 milliards d'euros constants par an (euros₂₀₂₈) à compter de 2028. Le projet améliore également la visibilité sur les principales opérations programmées à trois ans et sur les trajectoires d'évolution de l'état du réseau.

¹¹ Projet de contrat de performance, p. 5 : « Compte tenu de l'importance encore accrue des investissements, un suivi renforcé, articulé avec la fixation d'objectifs calendaires sur l'état du réseau, sera mis en place. Ce suivi sera en particulier matérialisé par une revue contractuelle entre SNCF Réseau et l'État, en lien avec le Groupe SNCF, à laquelle seront présentées annuellement les principales opérations conduites et à venir ».

19. **Le projet de contrat renforce les outils de suivi de la performance du gestionnaire d'infrastructure.** À cette fin, il enrichit les indicateurs relatifs à l'état des actifs – en les portant de 21 à 35¹² –, ainsi qu'à la production industrielle et aux programmes de modernisation du réseau, tout en prévoyant des modalités de suivi plus structurées à destination de l'État et des parties prenantes. Le projet introduit notamment plusieurs indicateurs relatifs à l'état et au renouvellement des actifs stratégiques du réseau. Ces derniers portent notamment sur les ouvrages d'art, les ouvrages en terre, les caténaires, les postes d'aiguillage, les installations de signalisation ou encore le déploiement de l'ERTMS¹³ et des centres de commande centralisés du réseau (CCR). L'Autorité considère que ces nouveaux indicateurs améliorent la visibilité des parties prenantes sur l'avancement des principaux programmes de modernisation de l'infrastructure.
20. **Le projet de contrat renforce également le suivi de la qualité de service offerte aux utilisateurs du réseau.** Il prévoit notamment l'introduction de nouveaux indicateurs relatifs à la satisfaction des entreprises ferroviaires, à l'adéquation entre les sillons demandés et les sillons attribués ou encore à l'utilisation effective des plages travaux. Ces évolutions permettent de mieux prendre en compte l'expérience opérationnelle des utilisateurs du réseau et d'apprécier plus finement la qualité du service rendu par SNCF Réseau.
21. **Le projet de contrat élargit, en outre, le champ de la performance suivie au champ environnemental.** Le contrat introduit plusieurs indicateurs relatifs aux achats responsables, aux émissions de gaz à effet de serre ou encore au réemploi des matériaux. L'Autorité considère que ces évolutions contribuent à mieux refléter les contraintes d'exploitation du gestionnaire d'infrastructure, qui cherche ainsi à intégrer davantage les enjeux environnementaux dans le pilotage du réseau.
22. **Enfin, le projet reprend plusieurs mécanismes de suivi et d'actualisation du contrat déjà présents dans le précédent contrat de performance.** Le projet comporte ainsi des dispositifs de correction des écarts de trajectoire ainsi qu'un mécanisme de révision de la trajectoire financière en cas d'écart significatif sur les hypothèses de trafic, de financement ou de tarification.

3. Analyse : le projet de contrat porte une ambition de régénération et de modernisation du réseau, dont le financement à long terme reste à consolider

23. **Depuis 2022, l'Autorité a formulé des recommandations récurrentes concernant le contrat de performance** entre l'État et SNCF Réseau, tant dans ses avis relatifs au contrat lui-même que dans ceux portant sur le projet de budget ou le rapport d'activité du gestionnaire d'infrastructure. Elle a notamment recommandé de renforcer la concertation avec les différentes parties prenantes lors de l'élaboration du contrat et de fonder celui-ci sur une vision-cible explicite pour le réseau, déclinée dans des trajectoires industrielles et financières cohérentes, appuyées sur des hypothèses crédibles, robustes et suffisamment sécurisées.

¹² Si l'on retient une approche consistant à détailler les indicateurs par segment, leur nombre est porté à 45.

¹³ European Rail Traffic Management System.

3.1. Le contrat clarifie les priorités d'investissement selon les usages mais n'explique pas de vision-cible pour le réseau

3.1.1. La nouvelle segmentation du réseau constitue une avancée importante pour la priorisation des investissements

24. **La nouvelle segmentation du réseau constitue une évolution structurante qui permet de mieux articuler les investissements aux usages attendus de l'infrastructure.** Le projet de contrat prévoit le passage d'une logique historique de classement du réseau fondée sur la nomenclature UIC au profit d'une segmentation reposant sur les usages du réseau et les performances attendues par les utilisateurs du réseau. Cette nouvelle approche distingue notamment quatre niveaux de performance, « mass transit », « haute performance », « standard 1 » et « standard 2 », entre lesquels se répartissent 530 segments homogènes du réseau structurant.
25. **Cette évolution marque un changement d'approche important dans la manière d'appréhender les besoins du réseau.** Elle privilégie une logique de service rendu aux opérateurs, aux chargeurs et aux voyageurs plutôt qu'une approche principalement fondée sur le trafic observé sur les lignes. L'Autorité considère que cette évolution est de nature à améliorer la cohérence entre les investissements réalisés, les usages observés et les performances attendues du réseau.
26. **Cette segmentation constitue un outil de priorisation des investissements et de pilotage industriel du réseau.** Celle-ci doit permettre à SNCF Réseau de mieux hiérarchiser ses interventions de maintenance, de régénération et de modernisation selon l'utilité socio-économique des infrastructures et les niveaux de performance attendus de chaque segment du réseau structurant, sans préjudice de la priorité accordée aux impératifs de sécurité. Elle peut également contribuer à améliorer la lisibilité des choix d'investissement opérés par le gestionnaire d'infrastructure et à faciliter le dialogue avec l'État, les autorités organisatrices et les entreprises ferroviaires.

3.1.2. L'absence d'une vision-cible suffisamment définie limite l'appréciation des performances à long terme et de la capacité du réseau à absorber les hausses de trafic prévues

27. **Le projet de contrat renforce utilement la visibilité à court terme sur les opérations de régénération et de modernisation du réseau.** Le projet de contrat comporte désormais une programmation détaillée à trois ans des principales opérations structurantes de régénération et de modernisation¹⁴, conformément aux exigences de l'article L. 2111-10 du code des transports. Cette évolution améliore la visibilité des parties prenantes sur les investissements effectivement programmés et facilite leur suivi par l'Autorité, notamment dans le cadre de son avis sur la mise en œuvre du contrat de performance. Elle constitue un progrès par rapport au précédent contrat, qui ne permettait pas d'apprécier avec un niveau de précision équivalent les opérations envisagées à court terme.
28. **Cependant, la programmation des investissements demeure incomplète à double titre.**
- D'une part, la portée de la programmation triennale demeure limitée par l'absence des montants associés à chaque opération. Une plus grande transparence sur ces montants serait bienvenue afin de permettre un suivi effectif des investissements prévus et d'apprécier la cohérence entre les engagements financiers du contrat et les opérations effectivement programmées.

¹⁴ C'est-à-dire les opérations pour lesquelles les investissements sont supérieurs à 10 millions d'euros.

- D'autre part, elle ne couvre pas l'intégralité de l'horizon contractuel, la définition d'une programmation consolidée à dix ans étant renvoyée à une future actualisation du contrat. Cette situation limite la portée stratégique du projet de contrat, alors même que celui-ci est conclu pour une durée de dix ans et que les principaux projets de modernisation ferroviaire s'inscrivent dans des cycles de préparation et de réalisation particulièrement longs. Elle réduit également la visibilité offerte aux acteurs du secteur, en premier lieu au gestionnaire d'infrastructure, pour recruter, former les futurs agents et développer ou acquérir les moyens techniques nécessaires à la mise en œuvre des futurs chantiers. Elle ne permet pas, en outre, d'apprécier pleinement la cohérence de la trajectoire industrielle proposée.

29. **L'Autorité réitère donc la recommandation déjà formulée dans sa décision n° 2024-002 susvisée, invitant l'État et SNCF Réseau à compléter la programmation détaillée des investissements sur le réseau ferroviaire afin qu'elle couvre une période de dix ans.** Elle recommande également de compléter la programmation triennale des opérations de régénération et de modernisation par la publication, pour chaque opération structurante, de son coût prévisionnel.
30. **Au-delà de cette programmation, le projet de contrat ne définit toujours pas de vision-cible du réseau permettant d'apprécier les performances attendues à long terme,** comme recommandé par l'Autorité dans sa décision n° 2024-002 susvisée. Malgré les avancées introduites par la nouvelle segmentation et le renforcement du suivi de l'état des actifs, le projet de contrat ne précise pas les niveaux de performance, de capacité, de robustesse ou de qualité de service attendus pour chacun des segments du réseau à l'horizon du contrat. Or, la définition de tels objectifs constitue un élément indispensable à l'élaboration d'une véritable stratégie industrielle.
31. **En conséquence, le projet de contrat ne permet pas d'apprécier si le réseau sera en mesure d'absorber la forte hausse de trafic qu'il prévoit à l'horizon 2033.** De fait, le trafic des activités de transport de voyageurs comme de fret en trains-kilomètres augmenterait d'environ un quart entre 2024 et 2033 selon le projet de contrat. Ces hausses seraient particulièrement marquées après 2029, notamment pour les services librement organisés, dont la croissance attendue serait de près de 6 % par an.

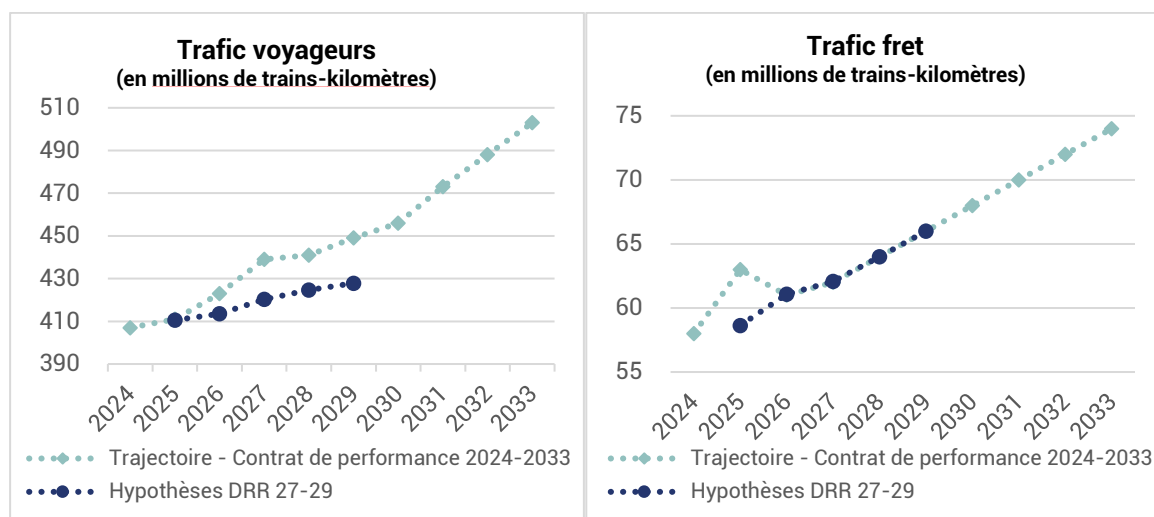


Figure 1. Comparaison des circulations commerciales de trains de voyageurs (à gauche) et de fret (à droite) prévues par le contrat de performance 2024-2033 entre l'État et SNCF Réseau (en millions de trains-km) et par la tarification 2027-2029. Source : SNCF Réseau

32. **Enfin, la vision-cible du réseau ne saurait être pleinement arrêtée tant que plusieurs travaux structurants, notamment les plans d'exploitation émergents (« PEE »), n'auront pas été finalisés.** Ces plans doivent permettre de recenser, environ dix ans avant l'exploitation effective, les ambitions de développement des différents services de transport envisagés ainsi que, le cas échéant, les besoins d'amélioration ou d'optimisation des fonctionnalités de l'infrastructure en cas de contraintes capacitaires. Les PEE sont, à ce titre, essentiels pour anticiper l'utilisation future du réseau et éclairer les éventuels ajustements, anticipations ou décalages des programmes de régénération et de modernisation de l'infrastructure. Leur absence prive ainsi le contrat d'un chaînage clair entre les perspectives de trafic, les capacités disponibles, les investissements nécessaires et les niveaux de service attendus. Dès lors, l'Autorité recommande à SNCF Réseau et à l'État d'ajuster ces éléments à l'aune des PEE publiés, dans le cadre de la prochaine actualisation du contrat.

N°	Recommandation	Destinataire	Échéance
2	Compléter la programmation triennale des opérations de régénération et de modernisation par la publication, pour chaque opération structurante, de son coût prévisionnel, et l'étendre de manière à couvrir une période de dix ans.	SNCF Réseau État	Prochaine actualisation triennale
3	Ajuster, à l'aune des PEE publiés, les investissements nécessaires aux gains de capacité et les niveaux de service attendus.	SNCF Réseau État	Prochaine actualisation triennale

La nouvelle segmentation du réseau constitue une avancée utile pour mieux articuler les investissements aux usages et aux performances attendues. Toutefois, le projet de contrat ne définit pas encore de véritable vision-cible du réseau à dix ans. La programmation détaillée demeure limitée à trois ans et ne mentionne pas les montants associés à chaque opération. En l'absence de niveaux de performance, de capacité et de robustesse définis par segment, le contrat ne permet pas d'apprécier pleinement la capacité du réseau à absorber les hausses de trafic envisagées, pourtant particulièrement dynamiques, notamment après 2029. Dans ces conditions, la finalisation des plans d'exploitation émergents devra permettre de préciser le lien entre trafics attendus, capacités disponibles, investissements nécessaires et niveaux de service.

3.2. L'ambition industrielle affichée par le projet de contrat de performance reste fragilisée par l'insuffisante sécurisation d'une part importante de son financement

33. **Le projet de contrat prévoit, à compter de 2028, un effort supplémentaire d'investissement de 1,5 milliard d'euros par an par rapport au précédent contrat, destiné à accélérer le renouvellement et la modernisation du réseau ferroviaire.** Cet effort est maintenu, en euros constants, jusqu'au terme du contrat en 2033. Cette inflexion traduit la prise en compte, par les pouvoirs publics, des besoins de régénération et de modernisation du réseau existant sur lesquels l'Autorité avait alerté dans son étude précitée sur les « *Scénarios de long terme pour le réseau ferroviaire français* ». L'Autorité relève que la trajectoire retenue par le projet de contrat correspond à un scénario intermédiaire entre le scénario « tendanciel » et le scénario « transition écologique » définis dans cette étude.

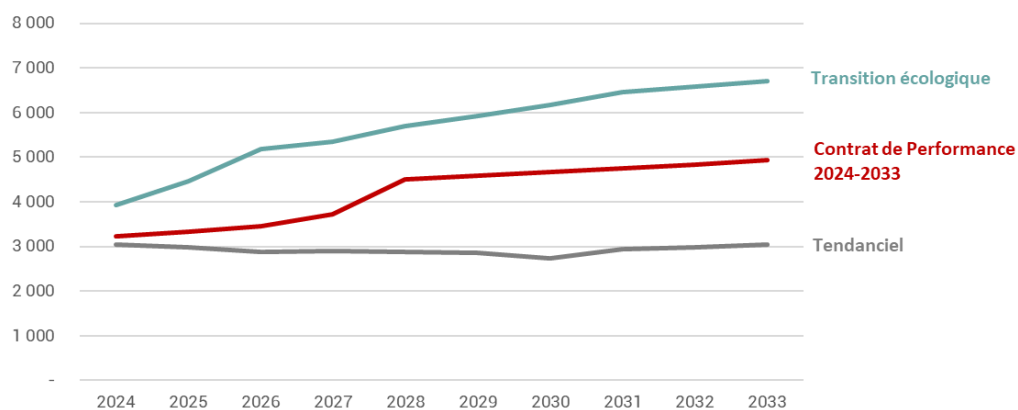


Figure 2. Comparaison des investissements de régénération et de modernisation du réseau prévus avec les trajectoires des scénarios « tendanciel » et « transition écologique » (en euros courants)

34. **Le niveau d'investissement ainsi prévu devrait permettre d'enrayer la spirale de paupérisation du réseau et de stabiliser sa performance globale.** Il ne permettra pas, en revanche, de résorber la dette patrimoniale accumulée, c'est-à-dire le retard de renouvellement hérité de plusieurs décennies de sous-investissement, ce que le projet de contrat reconnaît d'ailleurs explicitement. Il devrait en outre s'avérer insuffisant pour accompagner la croissance des trafics correspondant aux ambitions affichées par les pouvoirs publics en matière de développement du mode ferroviaire, qu'il s'agisse de l'objectif de tendre vers le doublement de la part modale du fret ferroviaire d'ici 2030¹⁵, ou des orientations de la stratégie européenne pour une mobilité intelligente et durable, qui visent notamment un doublement du trafic ferroviaire à grande vitesse à l'horizon 2030.
35. **L'Autorité relève en outre que les hypothèses d'indexation apparaissent conservatrices.** Si celles retenues à partir de 2027 apparaissent cohérentes avec les principales prévisions macroéconomiques utilisées par l'Autorité, la prévision d'inflation pour 2026, fixée à 1,4 %, apparaît sous-évaluée au regard des dernières estimations disponibles. Le projet de contrat abandonne par ailleurs l'indexation fondée sur un indice composite pour les achats et charges externes relatifs aux coûts d'investissement, composé à 80 % de l'indice TP01 et à 20 % de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH), au profit d'une indexation sur le seul IPCH. Ce choix revêt un caractère particulièrement conservateur, compte tenu de l'évolution historique des coûts des travaux, qui tendent à progresser plus rapidement que l'IPCH. SNCF Réseau reconnaît d'ailleurs cet écueil, indiquant qu'il est délicat de projeter l'indice TP01, tout en soulignant que les gains attendus de sa politique de performance des achats devraient *in fine* permettre de préserver les volumes d'investissement prévus.
36. **Si le contrat affiche un effort d'investissement bienvenu, de fortes incertitudes demeurent sur son financement.** Le projet de contrat prévoit que l'accroissement des investissements soit financé à hauteur d'environ un tiers, soit 500 millions d'euros₂₀₂₈ par an à compter de 2028¹⁶, par une contribution complémentaire du groupe SNCF par l'intermédiaire du fonds de concours. Ce mode de financement procède d'un choix de l'État en sa qualité d'actionnaire du groupe SNCF, consistant à affecter au financement de l'infrastructure les dividendes versés par les autres entités du groupe. Si ce mécanisme permet de sanctuariser les dividendes versés par le groupe SNCF au bénéfice du financement de l'infrastructure ferroviaire, il demeure tributaire des performances économiques des autres entités du groupe, ce qui interroge au regard de l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure comme l'Autorité l'a relevé à plusieurs reprises.

¹⁵ Fixé par la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique.

¹⁶ Cette contribution complémentaire ne se traduit toutefois pas immédiatement par une hausse du montant total du fonds de concours, dès lors qu'elle s'ajoute à une trajectoire initiale en diminution jusqu'en 2028, dont le redressement ne s'amorce qu'à compter de 2029.

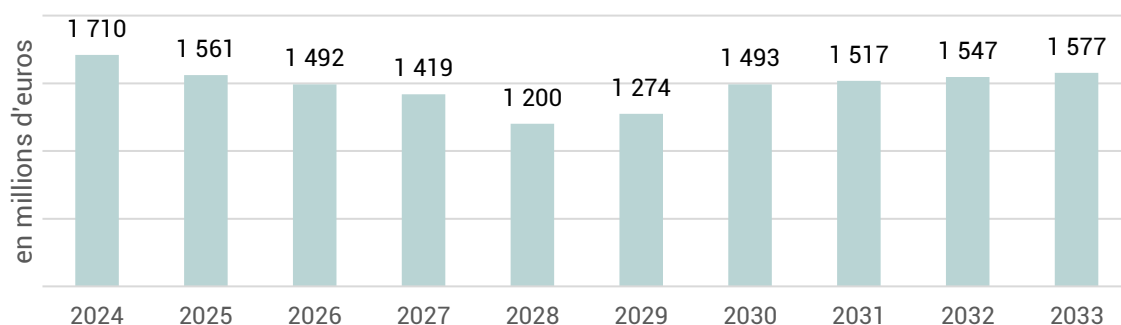


Figure 3. Évolution du fonds de concours SNCF sur la période du projet de contrat

37. **Les deux tiers restants de l'effort supplémentaire, soit environ un milliard d'euros₂₀₂₈ par an, reposent quant à eux sur des financements externes dont ni la nature, ni le montant, ni le calendrier ne sont arrêtés.** Le projet de contrat se borne à indiquer que « *L'État s'engage à rechercher les financements utiles au respect des engagements pris dans le présent contrat avec les parties prenantes* ». L'engagement des parties sur le niveau de régénération aurait gagné à être assorti, dès la signature du contrat, des modalités permettant d'en assurer le financement.
38. **Les nouvelles pistes de financement de l'infrastructure apparaissent incertaines.** Il ressort de l'instruction que les travaux sur les nouvelles sources de financement évoquées – certificats d'économies d'énergie (CEE), financements privés et financements européens – sont encore très préliminaires, et n'ont fait l'objet ni d'un chiffrage consolidé ni d'un calendrier de mise en œuvre. La mobilisation de financements privés, envisagée notamment pour le déploiement de l'ERTMS sur les lignes à grande vitesse Nord et Atlantique, est elle-même subordonnée à l'adoption du projet de loi-cadre sur le développement des transports, et nécessitera, en tout état de cause, d'assurer un modèle économique aux apporteurs de fonds éventuels, dont les modalités ne sont pas encore déterminées. Quant aux recettes issues des futures concessions autoroutières, dont le projet de loi-cadre pourrait entériner l'affectation intégrale au financement des infrastructures de transport¹⁷, elles ne seraient mobilisables que progressivement à partir de 2032, soit trop tardivement pour couvrir les besoins identifiés dès 2028, et demeurent entourées d'incertitudes. En effet, en l'état du projet de loi, la sécurisation d'ensemble des ressources repose, en outre, sur un double renvoi : le projet de loi-cadre aurait vocation à sanctuariser le principe d'une loi de programmation, laquelle devrait sécuriser les financements supplémentaires – soit deux étapes législatives successives dont ni l'adoption, ni le calendrier, ni le contenu ne sont acquis à ce jour.
39. **Dans ces conditions, l'Autorité relève une asymétrie entre les engagements opérationnels et industriels fermes souscrits par SNCF Réseau et des engagements financiers de l'État dont les modalités restent à préciser.** L'incertitude pesant sur près des deux tiers de l'effort supplémentaire fragilise la crédibilité de la trajectoire d'investissement et met en évidence sa dépendance persistante au soutien financier du groupe SNCF. L'Autorité estime dès lors nécessaire que le contrat précise les voies de sécurisation des financements affichés, ainsi que les conséquences d'une éventuelle absence de mobilisation effective de ces ressources sur la trajectoire d'investissement, les priorités industrielles et les indicateurs de performance du gestionnaire d'infrastructure.

¹⁷ L'alinéa 5 de l'article 1^{er} du projet de loi-cadre sur le développement des transports dans sa version issue de la première lecture du Sénat prévoit que « [les lois de programmation] déterminent également les modalités du financement de ces investissements, notamment les ressources qui devraient y être associées. Ces ressources comprennent une partie des recettes spécifiques générées par les modes de transport. Les recettes publiques spécifiques aux concessions autoroutières sont affectées en totalité au financement des infrastructures de transport par la première loi de programmation suivant l'entrée en vigueur de la présente loi. Cette première loi de programmation prévoit également les ressources nécessaires au financement des investissements dans la régénération, la modernisation et la performance des réseaux jusqu'à l'affectation de nouvelles recettes publiques spécifiques aux concessions autoroutières ».

40. **L'Autorité relève par ailleurs que la trajectoire du contrat de performance ne permet pas, à elle seule, d'apprécier l'ensemble des besoins industriels susceptibles de peser sur SNCF Réseau au cours de la période.** En effet, les grands projets d'infrastructure relèvent de cadres de planification et de financement spécifiques, notamment les contrats de plan État-région ou des conventions *ad hoc*, et n'ont vocation à être intégrés à la trajectoire de SNCF Réseau qu'une fois leur financement et leur calendrier arrêtés. Leur absence ou leur diminution dans la trajectoire du contrat ne saurait donc être interprétée comme une remise en cause des projets annoncés ou en discussion. Elle invite toutefois à une vigilance sur l'articulation entre ces opérations et la capacité industrielle du gestionnaire d'infrastructure à conduire, en parallèle, les programmes de régénération et de modernisation prévus par le contrat, au regard des moyens humains et matériels que SNCF Réseau sera effectivement en mesure de mobiliser.
41. **À cet égard, la diminution durable des dépenses relatives aux grands projets, retenue par convention dans la trajectoire, apparaît d'autant plus incertaine que la situation financière de SNCF Réseau s'améliore en fin de période.** À partir de 2029-2030, le contrat prévoit en effet une hausse significative du cash-flow libre ainsi qu'une diminution du ratio d'endettement au regard de la « règle d'or », ce qui accroît les marges de manœuvre financières du gestionnaire d'infrastructure. Cette évolution est susceptible de conduire les pouvoirs publics à solliciter davantage SNCF Réseau pour contribuer au financement de projets de développement du réseau. En l'absence de principes explicites encadrant l'affectation de ces marges nouvelles entre les différents objectifs poursuivis, il ne peut être exclu qu'une partie de cette capacité financière soit mobilisée au bénéfice de projets de développement nationaux ou régionaux. Le contrat de performance gagnerait ainsi à préciser les modalités de détermination de la participation financière de SNCF Réseau à ces projets en application des principes fixés à l'article L. 2111-10-1 du code des transports.
42. **Cette perspective apparaît d'autant plus crédible que plusieurs opérations de ce type, déjà annoncées ou susceptibles d'être engagées au cours de la période, pourraient générer des besoins de financement supplémentaires.** Elle appelle donc une vigilance particulière sur l'articulation entre ces opérations et la capacité industrielle et financière du gestionnaire d'infrastructure à conduire, en parallèle, les programmes de régénération et de modernisation et le désendettement prévus par le contrat.
43. **Enfin, l'Autorité relève que la hausse des moyens financiers consacrés à la signalisation ne semble pas se traduire mécaniquement par une hausse équivalente de la production industrielle, notamment des CCR.** Malgré l'enveloppe supplémentaire allouée, seuls 89 secteurs seraient exploités en CCR à horizon 2033, contre 123 dans la trajectoire transmise à l'Autorité dans le cadre du suivi de l'exécution du contrat 2021-2030. SNCF Réseau explique cet écart par un changement de stratégie industrielle¹⁸. Si cette approche vise à renforcer la cohérence d'ensemble du programme de digitalisation du réseau, elle conduit néanmoins à ralentir la trajectoire de déploiement des CCR. Le contrat devrait expliciter davantage dans quelle mesure le calendrier de déploiement annexé au contrat demeure compatible avec les gains de productivité prévus.

N°	Recommandation	Destinataire	Échéance
4	Intégrer au contrat de performance les modalités de détermination de la participation financière du gestionnaire d'infrastructure aux projets d'investissement relevant de l'article L. 2111-10-1 du code des transports.	SNCF Réseau État	Prochaine actualisation triennale

¹⁸ SNCF Réseau privilégie désormais une approche intégrée, structurée par axes, pour le déploiement de la CCR, de l'ETCS et du FRMCS – appelé à remplacer le GSM-R – ainsi que pour le renouvellement des postes d'aiguillage et des systèmes d'espacement des trains, dans le cadre du programme de digitalisation du réseau.

Le projet de contrat engage SNCF Réseau sur une trajectoire industrielle ambitieuse alors qu'une part importante des financements destinés à la soutenir demeure à sécuriser. Cette asymétrie entre engagements industriels et engagements financiers fragilise la crédibilité de la trajectoire d'investissement. De surcroît, la trajectoire ne retrace pas l'ensemble des grands projets susceptibles de mobiliser SNCF Réseau, ceux-ci relevant de cadres de planification et de financement spécifiques. Dans ce contexte, le projet de contrat pourrait utilement préciser les critères de priorisation des investissements qui seraient utilisés en cas de contraintes financières, industrielles ou opérationnelles. Au-delà, l'amélioration attendue de la situation financière du gestionnaire d'infrastructure en fin de période pourrait conduire à de nouvelles sollicitations pour financer des projets de développement. Le contrat gagnerait dès lors à préciser les principes d'affectation de marges nouvelles entre désendettement, régénération et modernisation ainsi que le financement éventuel de nouveaux projets.

3.3. Le contrat repose sur des hypothèses financières ambitieuses dont la robustesse reste à démontrer

44. **La trajectoire financière du projet de contrat repose sur une croissance soutenue des recettes et une maîtrise durable des charges d'exploitation.** Ces hypothèses conduiraient à une amélioration significative de la situation économique de SNCF Réseau et témoignent du choix de l'État actionnaire de continuer à assainir la situation financière du gestionnaire d'infrastructure. Leur robustesse doit toutefois être appréciée, de même que la lisibilité des indicateurs retenus et l'affectation des marges financières dégagées.

3.3.1. Les fortes hausses de recettes reposent sur des hypothèses de trafics particulièrement dynamiques et sur des indexations de péages dont la soutenabilité après 2029, notamment pour les SLO, n'est pas encore démontrée

45. **Le projet de contrat retient une trajectoire de croissance du trafic particulièrement dynamique sur l'ensemble de la période 2024-2033.** Comme indiqué en partie 3.1.2 du présent avis, ces hypothèses apparaissent ambitieuses au regard des tendances récentes du marché ferroviaire. Elles sont également plus favorables que celles retenues pour l'élaboration de la tarification 2027-2029. Le montant des redevances d'infrastructure (hors compensation fret) prévu par le projet de contrat est ainsi supérieur de 2 % en moyenne, sur la période 2024-2030, à celui qui résultait du contrat 2021-2030 sur la même période. Ce rattrapage conduit à une accélération de la couverture du coût complet de gestion¹⁹, particulièrement marquée au-delà de 2030, le taux de couverture étant estimé à 95 % en 2033.
46. **La progression attendue des recettes repose également sur une hausse soutenue des redevances d'infrastructure.** Le projet de contrat prévoit en effet une augmentation de 48 %²⁰ des redevances d'infrastructure sur l'ensemble de la période, soit un taux de croissance annuel moyen de 4,5 %. À compter de 2026, environ 60 % de la hausse des redevances prévue dans la trajectoire résulterait de la croissance des prix des péages, la hausse du trafic n'y contribuant que dans une moindre mesure. Autrement dit, la progression des recettes de péages résulterait principalement de la hausse du montant acquitté pour chaque circulation, plutôt que de l'augmentation du nombre de circulations.

¹⁹ D'après les éléments communiqués dans le cadre de l'instruction, ce taux devrait atteindre 85 % en 2030 avec la nouvelle trajectoire, contre environ 81 % avec celle prévue par le contrat 2021-2030.

²⁰ Avec compensation fret.

47. **De fait, les trajectoires tarifaires seraient a minima indexées sur l'inflation pour l'ensemble des services.** Les redevances des services librement organisés (SLO) et du fret seraient ainsi indexées sur une hypothèse d'inflation de 1,8 % par an sur l'ensemble de la période, tandis que celles des services conventionnés augmenteraient plus fortement jusqu'en 2029, avec une indexation de 3,6 % par an, avant d'être également indexées sur l'inflation. Cette trajectoire plus dynamique pour les services conventionnés viserait à accélérer la couverture du coût complet du réseau. S'agissant des SLO, après une progression moyenne de 1,4 % par an entre 2024 et 2029, le montant acquitté par train-kilomètre augmenterait plus rapidement entre 2029 et 2033, à un rythme de 2 % par an.

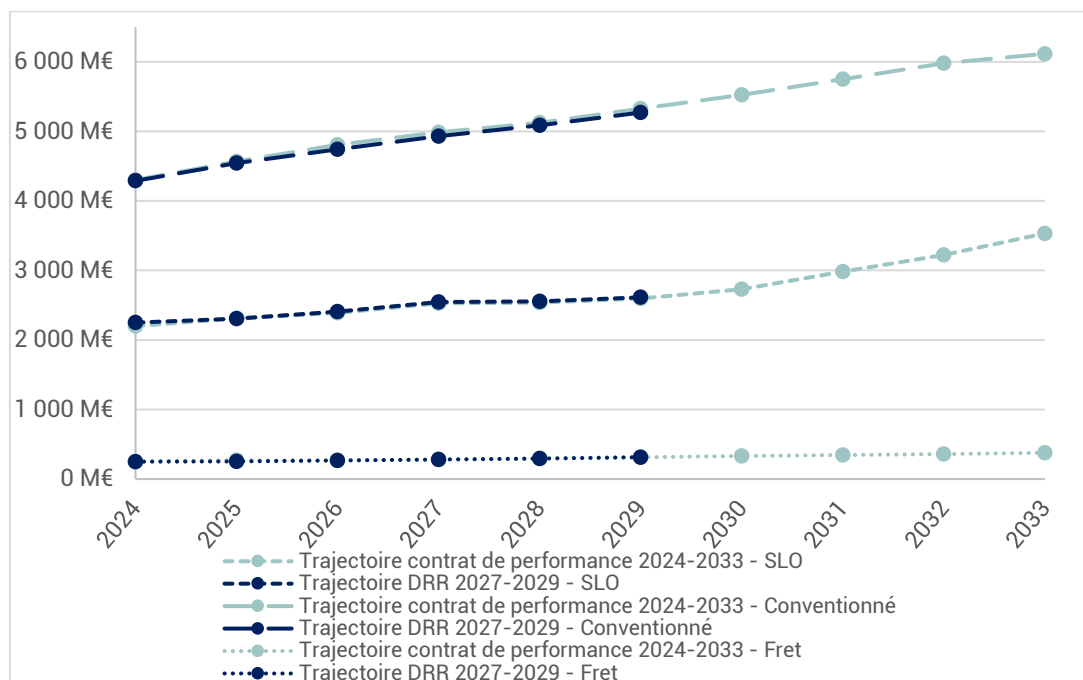


Figure 4. Évolution des redevances prévue par le contrat de performance 2024-2033 et le DRR 2027-2029 pour chaque type de service (en millions d'euros)

48. **Ces trajectoires doivent être appréciées au regard du niveau déjà élevé des péages français, en particulier pour les services librement organisés.** Les niveaux de péages acquittés en France figurent parmi les plus élevés d'Europe pour les services librement organisés de transport de voyageurs, ce qui pourrait, à terme, devenir un frein au développement soutenu de l'offre. La France a en effet fait le choix, clairement exprimé dans le contrat de performance 2021-2030²¹, de faire contribuer autant que possible les utilisateurs du réseau, notamment les services librement organisés, au financement de l'entretien, de la régénération et de la modernisation de l'infrastructure ferroviaire. Ce modèle se distingue de celui observé dans la plupart des autres pays européens, où les concours publics représentent généralement une part plus importante du financement de l'infrastructure ferroviaire²². Il en résulte, pour les services librement organisés de transport de voyageurs, des redevances d'accès au réseau sensiblement supérieures à celles constatées dans les pays voisins. Ainsi, en 2024, leur niveau moyen s'élevait en France à 21,5 euros par train-kilomètre, contre 5,6 euros par train-kilomètre en Italie et environ 8 euros par train-kilomètre en Allemagne et en Espagne.

²¹ À cet égard, le contrat de performance 2021-2030 stipulait notamment que « Les principales attentes exprimées par l'État envers SNCF Réseau pour l'élaboration des tarifications des périodes tarifaires 2024-2026 (inclus) et suivantes sont en particulier : Chercher, lorsque cela est pertinent, une plus grande contribution de la tarification à la couverture du coût complet supporté par SNCF Réseau (...) les recettes commerciales doivent également pouvoir être mobilisées, dans le respect des principes tarifaires, pour concourir aux financements des projets de modernisation ou d'accroissement des capacités du réseau » (p. 17).

²² Dans son avis n° 2022-009 du 8 février 2022 susvisé, l'Autorité précise que les subventions couvrent en moyenne environ 50 % des charges des prestations minimales pour les pays membres de l'IRG-Rail. Celles-ci représentent une part bien inférieure

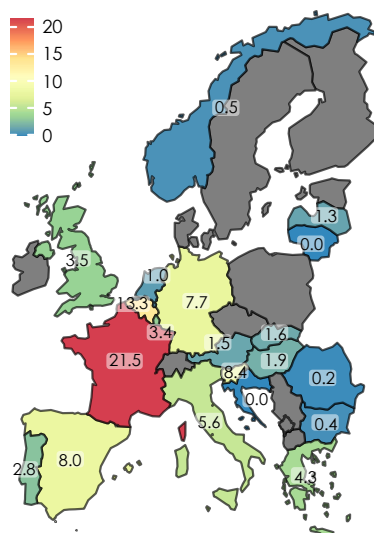


Figure 5. Redevances d'accès au réseau pour les services ferroviaires librement organisés en 2024
(source : IRG-Rail, Rapport Market Monitoring 2026 et ART, Bilan France-Europe 2024)

49. **La poursuite d'une hausse soutenue des redevances applicables aux services librement organisés de transport de voyageurs pourrait peser sur le développement des services ferroviaires comme sur l'intensification de la concurrence et, partant, sur les hypothèses de trafic qui sous-tendent les trajectoires de revenus du contrat.** Dans son avis relatif à la tarification de l'infrastructure pour les horaires de service 2027 à 2029, l'Autorité avait souligné que l'indexation mécanique des péages sur l'inflation au-delà de cette période ne pouvait être tenue pour acquise et estimé que des baisses ciblées pourraient s'avérer nécessaires pour le cycle 2030-2032²³. Dans son étude de 2026 sur l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire²⁴, elle a ainsi recommandé à SNCF Réseau de pérenniser et d'affiner les réductions ciblées de majorations tarifaires, afin de viabiliser les liaisons fragiles concourant à l'aménagement du territoire. Elle a également souligné que ces réductions ne devraient pas être compensées par des hausses sur les segments les plus rentables, une telle approche étant susceptible de soulever des difficultés au regard du droit européen dans la mesure où ce dernier impose d'apprécier la soutenabilité des majorations pour chaque segment de marché. Dès lors, une hausse appliquée à un segment rentable ne saurait être justifiée par le seul financement d'une réduction accordée à un autre segment : elle doit demeurer soutenable, en elle-même, pour une entreprise ferroviaire efficacement gérée.
50. **Or, au-delà de 2029, la trajectoire repose sur une reconduction à l'identique des principes retenus pour le cycle tarifaire 2027-2029 – indexation systématique sur l'inflation et simple maintien des réductions tarifaires existantes pour les sillons relevant de l'aménagement du territoire – sans évaluation préalable des effets de cette trajectoire sur la soutenabilité des péages.** En tout état de cause, l'Autorité rappelle que, conformément à la jurisprudence du Conseil d'État²⁵, elle n'est pas liée, dans le cadre de ses avis conformes sur les projets de tarification, par les trajectoires de péages inscrites dans le contrat de performance, qu'il s'agisse des services librement organisés ou conventionnés, dont il lui appartient seulement de tenir compte.

pour la France : les redevances d'infrastructure ont en effet représenté près de 90 % des revenus du gestionnaire d'infrastructure en 2019 (et près de 60 % en excluant la redevance d'accès acquittée par l'État, sauf pour ce qui concerne la région Île-de-France où la redevance d'accès est acquittée par Île-de-France Mobilités).

²³ Dans son avis n° 2026-010 susvisé, l'Autorité avait notamment recommandé à SNCF Réseau de « [p]oursuivre et pérenniser la politique de réduction tarifaire pour favoriser le maintien ou le développement des dessertes en faveur de l'aménagement du territoire et renforcer l'utilisation optimale du réseau ».

²⁴ « Étude sur l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs et de fret – Édition 2026 », Autorité de régulation des transports, 28 juin 2026 ; voir également le cahier thématique « Aménagement du territoire ».

²⁵ Décision du Conseil d'État du 27 novembre 2020, SNCF Réseau, n° 431748, pt 11

51. **Enfin, l'Autorité a estimé que le développement de la tarification négociée constituait un levier important pour améliorer la viabilité économique des nouveaux services ferroviaires.** De fait, cette tarification joue un rôle essentiel pour des nouveaux entrants, qui peuvent faire face à une montée en puissance progressive (« *ramp-up* ») de la demande par rapport à son niveau-cible et/ou à des surcoûts temporaires liés à l'entrée sur le marché affectant leur capacité contributive à court terme.
52. **À cet égard, si la mise en œuvre du dispositif de tarification négociée pour les opérateurs lançant de nouveaux services a fait l'objet d'hypothèses dans la trajectoire des recettes issues des redevances d'infrastructure, le résultat de ces négociations demeure, par nature, incertain.** Les réductions nécessaires pour assurer la viabilité économique des nouveaux entrants pourraient ainsi être supérieures à celles accordées jusqu'à présent.

3.3.2. La crédibilité de la trajectoire de charges d'exploitation reste à démontrer

53. **La trajectoire financière repose également sur une maîtrise ambitieuse des charges d'exploitation.** En effet, entre 2024 et 2033, celles-ci n'augmenteraient que de 8 % en euros courants, soit moins de 1 % par an en moyenne. Elles diminueraient ainsi de 0,9 % par an en moyenne en euros constants entre 2024 et 2033.
54. **Cette modération reposerait principalement sur la quasi-stabilité en euros courants des achats et charges externes.** Les charges de personnel progresseraient davantage, de 15 % entre 2024 et 2033. Cette évolution suppose toutefois une maîtrise du coût moyen par agent : celui-ci augmenterait de 2,3 % en 2026 et 2027, puis de 2,1 % par an à compter de 2028, soit 0,3 point au-dessus de l'inflation. À titre de comparaison, entre 2017 et 2024, les charges de personnel par ETP ont progressé en moyenne de 0,5 point de plus que l'inflation.
55. **La réalisation de cette trajectoire dépend donc fortement des gains de performance effectifs, dont l'objectif cumulé est relevé de 19 % par rapport à la trajectoire précédente.** Or :
- D'une part, ces gains continueraient à être principalement portés par des programmes engagés depuis 2017, en particulier ceux relatifs à l'optimisation des achats. Le programme d'optimisation de la conception des achats représenterait ainsi environ 51 % de la performance cumulée attendue sur 2024-2033, contre environ 21 % pour l'optimisation de l'entretien du réseau²⁶. Ces programmes ont déjà largement contribué aux gains réalisés au cours des dix dernières années : l'ampleur des gains supplémentaires encore réalisables n'est ainsi pas démontrée.
 - D'autre part, plusieurs facteurs pourraient peser sur la trajectoire : l'augmentation des coûts de maintenance liée aux aléas climatiques, la tendance structurelle à la hausse des dépenses d'entretien en raison du vieillissement du réseau, ainsi que le décalage temporel entre les opérations de régénération et de modernisation et leurs effets sur les dépenses d'entretien.
56. **Enfin, la trajectoire financière n'intègre pas la taxe d'exploitation des infrastructures de transport de longue distance (TEITLD), dont SNCF Réseau pourrait devenir redevable dès 2031 selon les hypothèses mêmes du projet de contrat.** L'amélioration progressive de la rentabilité prévue par celui-ci pourrait en effet conduire la société à satisfaire, à compter de 2031, les critères d'assujettissement à la taxe sur l'exploitation des infrastructures de transport de longue distance. À défaut d'évolution législative prévoyant l'exemption de SNCF Réseau, la trajectoire financière pourrait ainsi devoir être complétée, lors de la prochaine actualisation triennale, afin de prendre en compte cette charge.

²⁶ Il est à noter que sur la période 2017-2025, le programme consacré à l'optimisation et à la conception des achats a représenté, en moyenne, 56 % des gains de performance, tandis que le programme 3, relatif à l'entretien et aux travaux, y compris leur digitalisation, en a généré 19 %.

3.3.3. L'amélioration attendue de la situation financière de SNCF Réseau appelle à expliciter l'affectation des marges dégagées

57. **Sous l'effet de la progression des recettes et d'une maîtrise accrue des charges d'exploitation, l'EBITDA augmenterait sensiblement.** Celui-ci passerait de 2 114 M€ en 2024 à 5 039 M€ en 2033, soit une progression de 138 %. Cette progression constituerait le principal moteur du redressement de la trajectoire financière de SNCF Réseau sur la période.
58. **La marge d'EBITDA progresserait ainsi de 27,6 % des recettes en 2024 à 45,7 % en 2033.** Cet objectif, bien qu'ambitieux, reste cohérent avec les niveaux de rentabilité atteints par les gestionnaires d'infrastructure les plus performants en Europe, dans le ferroviaire ou dans d'autres secteurs. Il placerait SNCF Réseau parmi ceux présentant les marges les plus élevées selon le parangonnage réalisé par l'Autorité²⁷.
59. **Cette amélioration de l'EBITDA se traduirait par un accroissement très significatif du cash-flow libre en fin de période.** Après une phase de quasi-équilibre jusqu'en 2029, celui-ci s'améliorerait progressivement à partir de 2030. Il évoluerait ainsi d'un niveau légèrement positif au cours des premières années du contrat à environ 556 millions d'euros en 2030, 1,26 milliard d'euros en 2032 et 1,59 milliard d'euros en 2033.
60. **Sous l'effet combiné de la progression de l'EBITDA et de la réduction de la dette financière nette à compter de 2030, le ratio de dette financière nette sur EBITDA diminuerait de 8,4 en 2024 à 2,7 en 2033, permettant de respecter largement la « règle d'or ».** À titre de comparaison, les gestionnaires d'infrastructure européens présentent généralement un ratio d'endettement compris entre 4 et 5.
61. **Cette amélioration du ratio de dette financière nette sur EBITDA renforce les marges de manœuvre financières du gestionnaire d'infrastructure.** Le projet de contrat prévoit une affectation par défaut du cash-flow libre au désendettement et renvoie à la prochaine actualisation triennale un calibrage plus fin de cette affectation. Cette orientation est justifiée par l'État et SNCF Réseau par les objectifs de robustesse financière et par la nécessité d'atteindre, à horizon 2033, un niveau de cash-flow libre suffisant pour éviter de nouvelles dépréciations comptables des actifs.
62. **Le désendettement constitue un objectif légitime, mais son caractère prioritaire interroge au regard des besoins persistants du réseau.** Le projet de contrat reconnaît en effet que la trajectoire retenue ne permettra pas de résorber la dette patrimoniale accumulée, alors même que des besoins importants de régénération et de modernisation demeurent identifiés. L'Autorité estime donc souhaitable que l'État et SNCF Réseau explicitent dès à présent les principes d'affectation entre désendettement, accélération de la régénération et de la modernisation, réduction des abondements au fonds de concours ou évolution plus modérée des trajectoires tarifaires.

N°	Recommandation	Destinataire	Échéance
5	Expliciter, dans le contrat, les principes et critères d'affectation du cash-flow libre dégagé en fin de période, en mettant en balance les objectifs de désendettement, de régénération et de modernisation du réseau ainsi que de soutenabilité des redevances.	SNCF Réseau État	Prochaine actualisation triennale

²⁷ Une analyse comparative de la marge d'EBITDA et du ratio dette nette/EBITDA de SNCF Réseau a été menée à partir de l'exercice 2022 sur un panel de 35 gestionnaires d'infrastructure européens, composé de 32 sociétés cotées (infrastructures de transport, réseaux d'eau, d'énergies et de télécommunications) et des gestionnaires d'infrastructure ferroviaire historiques d'Allemagne, d'Italie et du Royaume-Uni.

3.3.4. Le suivi financier doit rester lisible, comparable et conforme au droit malgré les changements d'indicateurs et de méthode

63. **Le projet de contrat modifie plusieurs indicateurs financiers.** Ces évolutions améliorent la lisibilité de certains suivis, mais elles créent également des ruptures méthodologiques qui rendent plus difficile la comparaison avec le précédent contrat.
64. **Le remplacement de l'indicateur de marge opérationnelle par celui d'EBITDA apparaît pertinent pour le suivi de la trajectoire financière.** Utilisé par SNCF Réseau dans sa communication financière depuis 2020, ce dernier améliore la lisibilité du suivi et permet des comparaisons plus aisées avec d'autres gestionnaires d'infrastructure.
65. **En l'état du cadre juridique, l'EBITDA ne peut toutefois se substituer à la marge opérationnelle pour le calcul du ratio d'endettement dit « règle d'or ».** Si l'EBITDA peut utilement être retenu pour le pilotage de la trajectoire financière et les comparaisons avec d'autres gestionnaires d'infrastructure, les dispositions réglementaires applicables²⁸ renvoient en effet à la marge opérationnelle, définie par référence à l'excédent brut d'exploitation établi selon les normes comptables françaises. Cette méthode garantit la cohérence des normes utilisées au numérateur et au dénominateur du ratio : la dette nette²⁹ comme la marge opérationnelle sont ainsi déterminées selon un référentiel comptable homogène.
66. **L'EBITDA ne pourrait ainsi être pris en compte pour le calcul du ratio « règle d'or » qu'après évolution du cadre réglementaire applicable et qu'en combinaison avec un indicateur d'endettement calculé selon les mêmes normes comptables.** À défaut, il devrait rester fondé sur l'excédent brut d'exploitation en normes comptables françaises, ce qui nécessite que le contrat soit modifié en ce sens avant sa signature.
67. **Au-delà, une telle évolution de la méthode de calcul du ratio « règle d'or » pourrait avoir une incidence non négligeable sur l'appréciation du respect du seuil de 6 par rapport à la méthode retenue dans le précédent contrat, et devrait s'accompagner de la production de séries historiques retraitées à méthode constante (*pro forma*), afin d'assurer la continuité avec les trajectoires antérieures établies.** Selon les estimations de l'Autorité, avec le maintien de la définition actuellement en vigueur, le ratio « règle d'or » serait proche de 6 au 1^{er} janvier 2029. L'intégration *de facto* de l'effet de la norme IFRS 16 dans l'EBITDA, contrairement à la définition précédente de la marge opérationnelle, augmente son montant de l'ordre de 100 à 110 M€ par an³⁰, ce qui, toutes choses égales par ailleurs, conduirait SNCF Réseau à atteindre plus tôt le seuil de 6.

²⁸ Article 1 du décret n° 2019-1582 susvisé : « La marge opérationnelle correspond à l'excédent brut d'exploitation indiqué dans les derniers comptes annuels de SNCF Réseau, sur le périmètre social de la société, arrêtés par le conseil d'administration, dont les compensations financières mentionnées au 4° sont déduites lorsqu'elles sont versées par SNCF Réseau, ou auquel elles sont ajoutées lorsqu'elles sont perçues par celle-ci. Elle est déterminée dans la continuité des principes comptables appliqués pour l'établissement des comptes individuels de SNCF Réseau au titre de l'exercice 2018 ».

²⁹ Article 1 du décret n° 2019-1582 susvisé : « La dette financière nette est celle calculée en valeur de remboursement hors intérêts courants non échus, définie sur le périmètre social de la société, résultant des derniers comptes annuels de SNCF Réseau arrêtés par le conseil d'administration. Elle n'inclut pas les montants des compensations restant à verser, ou à percevoir, par la société SNCF Réseau dans le cadre des transactions financières prévues à l'article L. 2111-9-1 A du code des transports et aux I et II de l'article L. 2111-20-1-1 de ce code. Elle est déterminée dans la continuité des principes comptables appliqués pour l'établissement des comptes individuels de SNCF Réseau au titre de l'exercice 2018 ».

³⁰ La norme IFRS 16 prévoit que les achats et charges externes dédiés au paiement des crédits-bails de longue durée d'une entreprise soient reclassés en dotations aux amortissements, ce qui rehausse l'EBITDA. Le retraitement de la norme IFRS 16 a représenté entre 100 et 110 millions d'euros par an au cours des quatre derniers exercices pour SNCF Réseau.

68. **S'agissant de l'indicateur de couverture du coût complet, le projet de contrat en précise le périmètre en le limitant désormais aux seules ressources régulées du gestionnaire d'infrastructure, alors que le précédent contrat retenait l'ensemble de ses ressources.** Ce choix met l'indicateur en cohérence avec l'approche suivie par l'Autorité dans le cadre de l'avis conforme sur les redevances d'utilisation du réseau, qui consiste à apprécier la couverture des coûts du périmètre régulé par les ressources qui lui sont affectées. Toutefois, il ne permet pas d'apprécier les équilibres propres à chacune des activités de SNCF Réseau, ou de mesurer la contribution des activités non régulées à la couverture du coût complet du réseau.
69. **Enfin, l'Autorité rappelle que, si l'indicateur de cash-flow libre demeure utile pour suivre la trajectoire financière, il ne permet pas d'apprécier directement la performance propre de SNCF Réseau.** En effet, ce dernier intègre des ressources externes, telles que les abondements au fonds de concours et les subventions d'investissement. Le projet de contrat pourrait ainsi utilement prévoir un suivi du cash-flow libre généré par l'activité propre de SNCF Réseau.

N°	Recommandation	Destinataire	Échéance
6	N'utiliser l'EBITDA pour calculer le ratio « règle d'or » qu'après modification du cadre réglementaire et sous réserve de la production de séries historiques retraitées à méthode constante (<i>pro forma</i>).	SNCF Réseau État	Avant la signature du contrat

3.3.5. L'Autorité rappelle que la trajectoire prévue au contrat doit reposer sur une modélisation financière robuste et auditable

70. **L'Autorité rappelle qu'elle avait recommandé à SNCF Réseau de se doter d'un modèle financier transparent, robuste et paramétrable afin de documenter la construction de sa trajectoire économique et financière et d'en permettre l'analyse.** Les travaux réalisés dans le cadre du présent avis montrent que SNCF Réseau dispose bien d'un outil de modélisation, mais que celui-ci nécessite encore des adaptations substantielles pour répondre aux enjeux identifiés par l'Autorité, ce qui suppose de mobiliser des moyens et une organisation adaptée.
71. **L'Autorité constate, en particulier, qu'il n'est pas possible aujourd'hui d'établir un lien clair et documenté entre les hypothèses économiques sous-jacentes à la trajectoire et leur traduction dans les six indicateurs de performance financière retenus.** Elle relève également que ces indicateurs sont issus d'agrégats financiers provenant de sources diverses, sans piste d'audit permettant d'en retracer la construction ni d'en apprécier la cohérence d'ensemble. À titre d'illustration, les éléments fournis par SNCF Réseau demeurent insuffisamment précis s'agissant des hypothèses retenues pour projeter le coût complet et son niveau de couverture par les redevances au-delà de 2029. En particulier, le taux de couverture par segment de marché n'est pas estimé pour cette période, alors même qu'il constitue un paramètre structurant de la trajectoire tarifaire proposée.
72. **L'Autorité réitère en conséquence sa recommandation de mettre en œuvre un modèle financier de référence,** transparent et paramétrable, conforme aux pratiques d'évaluation, afin de justifier les hypothèses retenues et d'évaluer la sensibilité de la trajectoire à différentes hypothèses.

N°	Recommandation	Destinataire	Échéance
7	Se doter d'un modèle financier transparent, robuste et paramétrable permettant d'assurer la cohérence, la traçabilité et l'auditabilité des trajectoires financières du contrat.	SNCF Réseau	Prochaine actualisation triennale

La réalisation de la trajectoire financière du projet de contrat repose sur des hypothèses ambitieuses : une croissance soutenue des recettes, portée par des prévisions dynamiques de trafic et une hausse importante des redevances d'infrastructure, ainsi qu'une maîtrise durable des charges, alors même que SNCF Réseau devra, d'une part, démontrer la soutenabilité des indexations envisagées pour les péages ferroviaires au-delà de 2029 et, d'autre part, satisfaire un ensemble d'obligations réglementaires et de performance susceptibles de peser sur ses coûts. Si l'effort accru de régénération et de modernisation du réseau peut, à terme, contribuer à réduire les charges d'exploitation liées au vieillissement de l'infrastructure, l'ampleur et le calendrier de ces gains demeurent incertains. La robustesse de la trajectoire reste, en outre, difficile à apprécier en raison des limites du modèle financier. Elle appelle également une vigilance particulière quant à la lisibilité du suivi financier et à la transparence des arbitrages relatifs à l'affectation des marges financières dégagées en fin de période, à concours publics constants, entre désendettement, investissements et compensation d'une baisse des tarifs. En conséquence, l'Autorité estime nécessaire de renforcer le modèle financier et de stabiliser les indicateurs.

3.4. Le contrat améliore le suivi de la performance sans créer de véritable incitation à l'amélioration du service

73. **Le contrat de performance a vocation à constituer non seulement un instrument de suivi, mais également un levier d'incitation à l'amélioration de la performance.** La directive 2012/34/UE prévoit que les contrats conclus entre l'État et les gestionnaires d'infrastructure constituent un outil d'incitation à l'amélioration de leur efficacité économique et opérationnelle. Ils doivent ainsi concourir à renforcer durablement la qualité du service rendu et la maîtrise des coûts supportés par les utilisateurs du réseau et les financeurs publics. Cette exigence est particulièrement importante s'agissant de SNCF Réseau, dont l'activité relève d'un monopole naturel et ne fait donc pas l'objet d'une pression concurrentielle directe.
74. **Or le projet de contrat ne définit pas de mécanisme permettant d'associer directement l'atteinte des objectifs de performance à des conséquences financières pour le gestionnaire d'infrastructure.** Si le projet de contrat de performance fixe bien des objectifs en matière de qualité de service et de consistance du réseau, il ne prévoit notamment aucun dispositif de bonus ou de malus financier directement lié à l'atteinte des objectifs fixés. Cette absence réduit fortement la portée incitative du contrat et limite sa capacité à orienter les comportements du gestionnaire d'infrastructure vers une amélioration effective et continue de la performance.
75. **En l'absence de tels dispositifs, la portée incitative du contrat dépend donc de la précision et de l'effectivité des mesures correctives prévues en cas d'écart par rapport aux objectifs, mais celles-ci demeurent également insuffisamment définies.** Le projet ne permet pas de déterminer si elles pourraient porter sur les investissements, les recettes, les dépenses opérationnelles, les financements externes ou le calendrier d'atteinte des objectifs. L'Autorité estime donc nécessaire que le rapport annuel public de suivi du contrat précise, en cas d'écart constaté, la nature des mesures correctrices envisagées, leur champ d'application et leurs effets sur les trajectoires concernées.

76. **L'appréciation des gains de performance demeure par ailleurs limitée en l'absence d'un référentiel permettant d'en mesurer la portée.** Malgré les recommandations déjà formulées par l'Autorité, le projet de contrat ne précise pas la trajectoire qu'auraient suivie les charges d'exploitation en l'absence des programmes de performance de SNCF Réseau, de sorte qu'il ne permet pas d'identifier les économies qui leur sont effectivement imputables. Cette difficulté est renforcée par l'absence de séries historiques reconstituées à méthode constante pour les nouveaux indicateurs. L'Autorité réitère ainsi les recommandations formulées dans les avis n° 2026-010 et n° 2026-037 susvisés, visant respectivement à construire un scénario contrefactuel documenté des charges d'exploitation et à mettre en place un indicateur synthétique d'efficacité globale, permettant d'apprécier, de manière prospective et rétrospective, les trajectoires de performance et d'isoler les gains d'efficacité réels dans la maîtrise des charges.
77. **Enfin, la crédibilité des objectifs de performance dépend de facteurs pour partie extérieurs à l'action de SNCF Réseau, tels que le niveau de financement effectivement mobilisé, la capacité industrielle à réaliser les investissements programmés, l'évolution du cadre réglementaire ou les effets du changement climatique.** Cette dépendance pourrait rendre délicate l'interprétation des résultats observés. Le suivi du contrat devra donc distinguer, autant que possible, les écarts imputables à l'action du gestionnaire d'infrastructure de ceux résultant de facteurs exogènes, afin de permettre une interprétation pertinente des résultats et des mesures correctives à mettre en œuvre. Cette distinction devra également permettre de s'assurer que les économies de charges prises en compte dans la détermination des péages du cycle 2027-2029, au titre du facteur X³¹, correspondent à des gains de productivité effectivement imputables à l'action de SNCF Réseau, et non à l'incidence de facteurs exogènes, conformément à la recommandation formulée dans l'avis n° 2026-010 susvisé.
78. **Le projet de contrat ne répond donc que partiellement aux recommandations de l'Autorité sur le caractère incitatif du dispositif de performance.** S'il améliore les outils de mesure et de suivi, il demeure davantage un instrument d'observation qu'un véritable mécanisme d'incitation à l'amélioration continue du service. L'Autorité recommande donc de prévoir, après définition d'un référentiel et neutralisation des facteurs exogènes, des conséquences financières proportionnées en fonction de l'atteinte des objectifs de performance directement imputables à SNCF Réseau.

N°	Recommandation	Destinataire	Échéance
8	Prévoir, après définition d'un référentiel et neutralisation des facteurs exogènes, un dispositif incitatif associant tout ou partie des objectifs de performance directement imputables à SNCF Réseau à des conséquences financières proportionnées.	État	Prochaine actualisation triennale

³¹ Le « facteur X » correspond à l'effort de productivité programmé pris en compte dans la trajectoire du coût complet de l'infrastructure. Il est évalué comme la différence entre l'évolution de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) et celle des charges d'exploitation de SNCF Réseau, et s'établit, en moyenne, à 0,5 % par an sur le cycle tarifaire 2027-2029.

Conclusion

79. **Le contrat de performance constitue un instrument indispensable pour donner à SNCF Réseau et aux acteurs du secteur une visibilité durable sur les priorités, les moyens et les résultats attendus de la gestion de l'infrastructure ferroviaire.**
80. **À cet égard, le projet de contrat 2024-2033 soumis à l'Autorité marque un net progrès par rapport au précédent contrat**, notamment par l'enrichissement des indicateurs, l'amélioration de la programmation des investissements et le renforcement des modalités de suivi de son exécution.
81. **Il ne constitue toutefois pas encore l'outil central de pilotage stratégique et d'incitation à la performance du gestionnaire d'infrastructure qu'il a vocation à être.** La programmation des investissements demeure insuffisamment détaillée, en particulier s'agissant de leurs coûts, et ne couvre pas la totalité de la période contractuelle. Une part importante du financement de l'effort supplémentaire de régénération et de modernisation demeure, en outre, à sécuriser. Les règles encadrant la participation financière de SNCF Réseau aux projets d'investissement et l'affectation des marges financières dégagées restent également à préciser. La robustesse et la transparence des trajectoires financières doivent être renforcées, notamment au moyen d'un modèle financier auditable et du maintien du calcul du ratio « règle d'or » selon un référentiel comptable cohérent. Enfin, les objectifs de performance directement imputables à SNCF Réseau ne sont pas associés à des conséquences financières proportionnées – un tel mécanisme incitatif supposant au préalable la définition d'un référentiel pertinent et la neutralisation des facteurs exogènes.
82. **Au terme de son analyse, l'Autorité formule huit recommandations visant, selon les cas, à sécuriser le contrat avant sa signature, à en assurer le suivi annuel ou à préparer sa prochaine actualisation triennale.** Elles ont pour objectif de permettre au contrat de constituer un cadre robuste, transparent et opérationnel pour (i) orienter l'action de SNCF Réseau, (ii) assurer le suivi de sa performance et (iii) éclairer les décisions relatives au financement, aux investissements et à la tarification du réseau, dans un contexte d'ouverture à la concurrence et de besoins importants de régénération.

L'Autorité a adopté le présent avis le 23 juillet 2026.

Présents :

Monsieur Thierry Guimbaud, président ;
Madame Sophie Auconie, vice-présidente ;
Monsieur Charles Guené, vice-président.

Le Président

Thierry Guimbaud

ANNEXE – Récapitulatif des recommandations formulées dans le présent avis

N°	Recommandation	Destinataire	Échéance
1	Rendre compte chaque année, dans un document ou une section du rapport d'activité spécifiquement consacrée au suivi du contrat de performance, de l'avancement des engagements contractuels, des écarts aux trajectoires prévues, de leurs causes et des mesures correctrices envisagées.	SNCF Réseau	Durée du contrat
2	Compléter la programmation triennale des opérations de régénération et de modernisation par la publication, pour chaque opération structurante, de son coût prévisionnel et l'étendre de manière à couvrir une période de dix ans.		
3	Ajuster, à l'aune des PEE publiés, les investissements nécessaires aux gains de capacité et les niveaux de service attendus.		Prochaine actualisation triennale
4	Intégrer au contrat de performance les modalités de détermination de la participation financière du gestionnaire d'infrastructure aux projets d'investissement relevant de l'article L. 2111-10-1 du code des transports.	SNCF Réseau État	
5	Expliciter, dans le contrat, les principes et critères d'affectation du cash-flow libre dégagé en fin de période, en mettant en balance les objectifs de désendettement, de régénération et de modernisation du réseau ainsi que de soutenabilité des redevances.		
6	N'utiliser l'EBITDA pour calculer le ratio « règle d'or » qu'après modification du cadre réglementaire et sous réserve de la production de séries historiques retraitées à méthode constante (<i>pro forma</i>).		Avant la signature du contrat
7	Se doter d'un modèle financier transparent, robuste et paramétrable permettant d'assurer la cohérence, la traçabilité et l'auditabilité des trajectoires financières du contrat.	SNCF Réseau	Prochaine actualisation triennale
8	Prévoir, après définition d'un référentiel et neutralisation des facteurs exogènes, un dispositif incitatif associant tout ou partie des objectifs de performance directement imputables à SNCF Réseau à des conséquences financières proportionnées.	État	