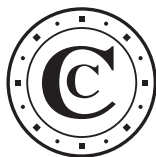


Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

SNCF RÉSEAU

Des réformes à approfondir

Rapport public thématique

Synthèse

Décembre 2018

 **AVERTISSEMENT**

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.

Seul le rapport engage la Cour des comptes.

Les réponses des administrations et des organismes concernés figurent à la suite du rapport.

Sommaire

Introduction	5
1 Un modèle financier en échec	7
2 Une nécessaire modernisation des outils et méthodes de gestion du réseau	9
3 Instaurer les conditions d'un équilibre économique durable ..	13
Conclusion	15
Recommandations	17

Introduction

La loi portant réforme ferroviaire du 4 août 2014¹ constitue l'acte créant en France un véritable gestionnaire d'infrastructure ferroviaire, SNCF Réseau. Cette loi fait suite au constat d'échec de la précédente loi du 13 février 1997² qui créa, par transposition des dispositions européennes, un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), Réseau Ferré de France (RFF).

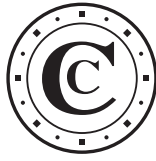
En unifiant le gestionnaire d'infrastructure, le législateur a souhaité donner les moyens à SNCF Réseau de mieux remplir ses missions, de rendre plus efficiente son organisation et sa gestion, ainsi que de parvenir à un modèle économique et financier soutenable à l'horizon 2025.

Face à des résultats décevants, le Gouvernement a estimé indispensable de réformer une nouvelle fois le groupe SNCF. La loi pour un nouveau pacte ferroviaire, promulguée le 27 juin 2018, a fait évoluer la gouvernance et les conditions économiques et financières de la gestion de SNCF Réseau. L'établissement est transformé en société anonyme à capitaux publics à compter du 1^{er} janvier 2020. Parallèlement, le Gouvernement a annoncé une reprise partielle de la dette par l'État³ (25 Md€ en 2020 et 10 Md€ en 2022), un effort supplémentaire d'investissement de renouvellement de 200 M€ par an à compter de 2022 et une hausse plus modérée des redevances pour les activités commerciales (trains à grande vitesse – TGV – et fret).

¹ Loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire.

² Loi n° 97-135 du 13 février 1997 portant création de l'établissement public «Réseau ferré de France» en vue du renouveau du transport ferroviaire.

³ L'Insee a décidé le 6 septembre 2018, en accord avec Eurostat, de reclasser SNCF Réseau en administration publique (APU) à compter de l'exercice 2016, du fait d'une diminution progressive de la part des coûts de production couverte par les recettes marchandes. Cette décision a conduit à majorer la dette notifiée de la France de 39,5 Md€ fin 2017.



1 Un modèle financier en échec

Un impératif devenu incontournable : financer le renouvellement du réseau ferroviaire

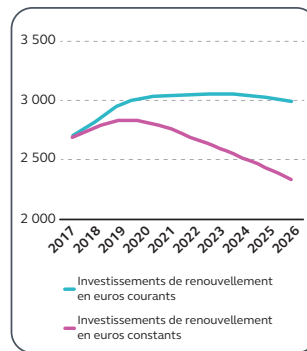
Depuis 2005, le constat a été fait⁴ d'un sous-investissement dans la maintenance du réseau ferré national, conduisant à une forte dégradation de ce réseau. L'État a décidé alors d'accroître très significativement les investissements de renouvellement, notamment pour le réseau principal.

Si le rythme d'usure du réseau semble enfin se stabiliser, les nombreux incidents liés aux infrastructures restent source de retards chroniques pour la circulation des trains et conduisent à des ralentissements de la vitesse de ces derniers sur certaines parties du réseau.

Cette situation montre que les efforts engagés pour renouveler les infrastructures sont loin d'être arrivés à leur terme. L'actuel contrat de performance 2017-2026 prévoit de porter les investissements annuels de renouvellement à 3 Md€⁵ en 2020. La Cour constate toutefois que, retraité en euros constants, ce choix revient de fait à réduire les

efforts d'investissement dès 2020 et à atteindre, à partir de 2022, un niveau inférieur à celui de 2017.

Dépenses de renouvellement dans le contrat 2017-2026 (en M€)



Source : Cour des comptes d'après les données du contrat de performance 2017-2026

Or, toutes les études montrent que le niveau d'investissement doit être maintenu à un niveau élevé pour améliorer et moderniser le réseau.

SNCF Réseau estime ainsi nécessaire d'augmenter de 500 M€ les investissements de renouvellement annuels. À cette demande, le Premier ministre a répondu, le 25 mai 2018, par l'annonce d'une augmentation des investissements de renouvellement

⁴ « Audit sur l'état du réseau ferré national français » de Robert Rivier et Yves Putallaz, École polytechnique de Lausanne.

⁵ En euros courants et avant gains de productivité.

Un modèle financier en échec

et de performance de 200 M€ par an à compter de 2022. Cet effort supplémentaire ne permettra toutefois pas de corriger la courbe descendante des investissements de renouvellement en euros constants et ne répondra pas à tous les besoins de rénovation et de modernisation du réseau.

Des redevances qui ne peuvent seules dégager les marges suffisantes pour financer les investissements

Pour financer ses coûts de fonctionnement et les investissements de renouvellement et de développement, SNCF Réseau perçoit des redevances d'infrastructure. Les principales redevances sont au nombre de trois : la redevance de circulation, la redevance de réservation et la redevance d'accès.

Ces redevances, calculées sur des bases fragiles et contestables, ont augmenté significativement ces dernières années afin de couvrir le coût complet de l'activité de SNCF Réseau. Cet objectif n'a pas été atteint du fait d'un faible taux d'utilisation du réseau ferré national, du niveau très élevé des investissements de renouvellement et d'un dimensionnement du réseau ferré national⁶. Sur ce dernier point, la Cour recommande à nouveau de réaliser un bilan socio-économique de chacune des lignes du réseau secondaire pour étudier leur devenir, en lien avec les régions.

La hausse des redevances ne peut donc constituer à elle seule la réponse pour financer SNCF Réseau, parce que, d'une part, le niveau des redevances pour le transport des voyageurs est déjà au-dessus de la moyenne européenne ; d'autre part, de nouvelles augmentations significatives pourraient conduire à une réduction de l'activité ferroviaire.

Le Gouvernement a récemment décidé de revenir sur cette politique pour ne pas compromettre la rentabilité des entreprises ferroviaires. Mais cette décision ne concerne que les activités commerciales (TGV, Fret).

Une fuite en avant par l'endettement

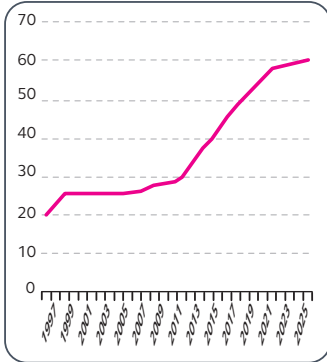
Face à des besoins de financement des investissements de renouvellement toujours importants et à un rendement limité des hausses de redevances, SNCF Réseau s'est retrouvé, comme RFF, dans une impasse financière. Cette situation s'est même trouvée aggravée du fait de la décision de l'État de réaliser d'importants investissements de développement (nouvelles lignes à grande vitesse).

La décision de l'État de ne pas accompagner SNCF Réseau pour financer les investissements de renouvellement a conduit à une forte augmentation de la dette de l'établissement.

⁶ Le faible taux d'utilisation s'explique en grande partie par l'existence d'un réseau secondaire important sur lequel peu de trains circulent.

Un modèle financier en échec

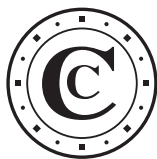
Évolution de la dette nette valeur de remboursement



Source : Cour des comptes d'après les données du rapport d'information de l'assemblée nationale n° 4154 du 19 octobre 2016 et du contrat de performance SNCF Réseau 2017-2026

La conséquence de cet endettement est de faire peser sur SNCF Réseau des charges d'intérêt élevées d'environ 1,2 Md€ par an, réduisant d'autant ses marges de manœuvre pour financer ses investissements.

La décision prise par le Gouvernement de reprendre une partie importante de la dette (35 M€) était donc indispensable pour solder l'insuffisance de financement, par l'État, d'investissements dont il était le plus souvent responsable. Cette mesure ne suffira toutefois pas si l'État, contrairement à ce que font de nombreux pays européens, n'accompagne pas SNCF Réseau dans ses investissements de renouvellement.



2 Une nécessaire modernisation des outils et méthodes de gestion du réseau

La nécessité d'industrialiser la mission accès au réseau

La première mission confiée à SNCF Réseau est d'assurer un accès équitable au réseau ferré national, en attribuant au mieux les capacités de ce réseau aux entreprises ferroviaires.

Si SNCF Réseau a réussi à améliorer les relations commerciales avec les entreprises ferroviaires, le processus industriel ne permet pas de répondre finement aux attentes des entreprises.

SNCF Réseau se heurte à deux difficultés majeures :

- la programmation des travaux n'est pas réalisée au plus juste, ce qui conduit à réserver, à l'excès, des plages pour les travaux (réduisant les capacités pour les entreprises ferroviaires), qui se retrouveront pour partie inutilisées ;
- la construction de l'horaire de service⁷ est réalisée à l'aide d'outils informatiques obsolètes et coûteux en maintenance.

Pour remédier à cette situation, SNCF Réseau s'est engagée dans la mise en place d'un nouvel outil, le système industriel de production des horaires

(SIPH). Mais les retards pris dans ce projet compromettent fortement la performance de la mission accès au réseau.

La modernisation indispensable de la mission circulation

La deuxième mission confiée à SNCF Réseau est la gestion opérationnelle de la circulation de tous les trains sur le réseau ferré national.

Le bilan est très mitigé au regard des différents indicateurs :

- le nombre d'incidents liés à la circulation reste élevé. Il peut avoir des conséquences en termes de sécurité, mais l'impact se mesure surtout en qualité de service. Entre 2012 et 2017, les retards des trains liés à la mission circulation ont augmenté d'environ 50 % ;
- la productivité de cette activité est très faible, le nombre d'agents ne diminuant pas, contrairement aux autres pays européens.

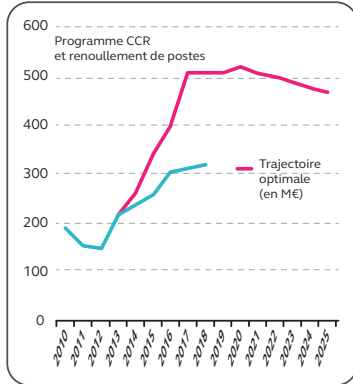
Ce bilan s'explique par le retard pris sur la mise en place du projet de commande centralisée du réseau (CCR) qui doit permettre de moderniser la gestion de la circulation.

⁷ L'horaire de service est le document définissant l'ensemble des mouvements des trains et du matériel roulant programmés pendant une année.

⁸ La circulation ferroviaire a été la cause de 25 % des événements de sécurité remarquables (ESR) en 2016, c'est-à-dire les événements les plus graves qui ont pu mettre en cause la vie des personnes.

Une nécessaire modernisation des outils et méthodes de gestion du réseau

État du programme CCR comparé à la trajectoire cible



Source : SNCF Réseau

Le programme CCR, dont l'enjeu est d'améliorer la régularité du trafic et la productivité du métier, est à un stade peu avancé (moins de 15 %), principalement pour des raisons budgétaires.

Une mission maintenance encore trop peu automatisée

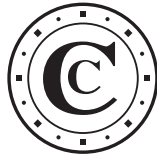
La troisième mission confiée à SNCF Réseau est la maintenance de l'infrastructure du réseau ferré national.

SNCF Réseau a réalisé des progrès sensibles dans ce domaine, en

engageant des transformations sur les processus industriels et les innovations technologiques :

- des investissements techniques sont réalisés avec le recours à du matériel de forte puissance pour accroître le rendement des chantiers ;
- les méthodes et procédures de maintenance sont en cours d'amélioration avec le recours à des outils informatiques (gestion de la maintenance assistée par ordinateur) ;
- l'automatisation de la maintenance se développe avec notamment des projets de télésurveillance et de télédiagnostic ;
- enfin, SNCF Réseau a de plus en plus recours à la sous-traitance, afin de bénéficier des innovations technologiques des entreprises privées et de dégager des gains de productivité.

Pour autant, ces progrès restent encore trop lents et certains projets, notamment informatiques, prennent du retard.



3 Instaurer les conditions d'un équilibre économique durable

Obtenir de véritables gains de productivité

Le gestionnaire d'infrastructure, que ce soit RFF hier ou SNCF Réseau aujourd'hui, n'a jamais su faire la preuve de sa capacité à dégager des gains de productivité.

Jusqu'en 2014, RFF se contentait d'indiquer un objectif financier de productivité dans la convention le liant avec la branche infrastructure de la SNCF, à qui elle déléguait la réalisation de la maintenance. Aucun bilan n'a jamais été fait.

À partir de 2015 et la création de SNCF Réseau, un objectif de gains de productivité de 500 M€ pour la période 2015-2020 est annoncé. Mais, là aussi, aucun résultat tangible ne peut être démontré. Au contraire, alors que le niveau de production⁹ semble se stabiliser, les effectifs physiques du gestionnaire d'infrastructure ont continué à croître.

Il faut attendre 2017 pour que SNCF Réseau s'engage dans la construction pour les cinq ans à venir d'un programme affichant des gains de productivité plus crédibles, même si c'est sur un rythme modeste (1 % par an). Les résultats ne sont toutefois pas visibles pour l'instant puisque, dans le cadre des derniers budgets de SNCF Réseau, des créations de postes étaient encore programmées.

Maîtriser les charges d'exploitation, particulièrement de personnels

L'insuffisance de la performance de SNCF Réseau se traduit dans l'évolution de sa marge opérationnelle. Celle-ci s'est significativement réduite par la conjugaison de produits de redevances stables et de charges d'exploitation en hausse.

⁹ Le nombre de kilomètres de renouvellement s'est stabilisé autour de 1 000 par an depuis 2013 et les indicateurs sur l'entretien ne font pas apparaître de hausse globale de l'activité.

Instaurer les conditions d'un équilibre économique durable

Évolution de la marge opérationnelle (en M€)

	2014	2015	2016	2017
Total produits	6 464	6 525	6 441	6 496
Total charges d'exploitation	4 248	4 497	4 552	4 599
Marge opérationnelle	2 216	2 028	1 889	1 897

Source: Cour des comptes d'après SNCF Réseau (comptes financiers consolidés)

La principale cause de la hausse des charges d'exploitation réside dans les charges de personnel. Celles-ci progressent significativement du fait :

- d'une augmentation de la rémunération moyenne des personnels en place (RMPP) très au-delà de l'inflation (10 points de plus en cinq ans). L'explication réside principalement dans l'automatisme des hausses salariales prévues dans le statut des cheminots ;
- d'une organisation du travail rigide et peu adaptée aux métiers de SNCF Réseau. L'accord d'entreprise de juin 2016, qui a reconduit quasi intégralement l'ancien dispositif de la SNCF, conduit à des surcoûts en emplois, en heures supplémentaires et en journées de récupération.

Mener à bien la réorganisation du gestionnaire d'infrastructure

La création de SNCF Réseau devait également permettre de gagner en efficacité en termes d'organisation. La fusion des anciennes entités (RFF, SNCF Infra, Direction des circulations ferroviaires (DCF)) devait permettre plus de synergies et une simplification des structures.

Force est de constater que l'organisation mise en place à la création de SNCF Réseau n'a fait que reproduire la situation existante, conduisant à un fonctionnement cloisonné et à des doublons.

Face à la faible performance de cette organisation, SNCF Réseau a lancé, fin 2017, un nouveau plan stratégique conduisant à une complète réorganisation, tant au niveau du siège social que dans les territoires.

Conclusion

La réforme de 2014 était un préalable indispensable pour mettre en place un véritable gestionnaire d'infrastructure, capable de remplir ses missions efficacement.

Mais les choix faits dans le contrat de performance 2017-2026 n'ont pas proposé des trajectoires réalistes en matière d'investissements, de productivité et d'équilibre financier. Les investissements de renouvellement ont été fixés en baisse, en euros constants, alors que l'état du réseau nécessite de poursuivre des efforts importants. Le contrat n'a pas fixé précisément d'objectifs en termes de gains de productivité, prenant le risque de reconduire les errements passés. Enfin, l'équilibre financier n'a pas été trouvé, l'absence d'un soutien suffisant de l'État conduisant à poursuivre le recours à l'endettement.

Le nouveau contrat de performance, qui fera suite à la loi pour un nouveau pacte ferroviaire de 2018 et aux annonces faites par le Gouvernement en matière de reprise de dette, de redevances et d'investissements, devra répondre à l'ensemble de ces enjeux.

Recommandations

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. À l'État et à SNCF Réseau : dans le futur contrat de performance :

- réévaluer la trajectoire des investissements de renouvellement afin qu'elle permette d'améliorer l'état du réseau ferré national,
- prévoir et déterminer le niveau de participation de l'État au financement de ces investissements de renouvellement,
- réduire les coûts en établissant un programme d'action fixant des objectifs physiques de gains de productivité, lesquels devront conduire à des réductions d'effectifs ;

2. À l'État : ramener au niveau de l'inflation le rythme de hausse des redevances des activités conventionnées ;

3. À l'État et à SNCF Réseau : réaliser le bilan socio-économique de chacune des lignes du réseau secondaire, pour étudier leur devenir en liaison avec les régions ;

4. À SNCF Réseau : améliorer la performance industrielle en accélérant la mise en place des programmes système industriel de production des horaires (SIPH) et commande centralisée du réseau (CCR) ;

5. À SNCF Réseau : renégocier l'accord sur l'organisation du temps de travail afin que l'entreprise puisse prendre en compte les contraintes spécifiques de son organisation industrielle.