

Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LE RÉSEAU FERROVIAIRE
FRANÇAIS : DES ÉVOLUTIONS
SIGNIFICATIVES MAIS DES
CHOIX NÉCESSAIRES
À VENIR

LES ENJEUX STRUCTURELS
POUR LA FRANCE
NOVEMBRE 2021

SOMMAIRE

5	AVERTISSEMENT
7	SYNTHÈSE
9	INTRODUCTION
11	1 - UN EFFORT DE RÉNOVATION DU RÉSEAU À AMPLIFIER
11	1.1. Une infrastructure qui reste fragilisée faute d'investissements suffisants de renouvellement
13	1.2. Une qualité de service qui pâtit toujours de l'insuffisante performance du réseau
14	2 - UN RÉSEAU QUI RESTE INSUFFISAMMENT FINANCÉ
14	2.1. L'amélioration de la performance de SNCF Réseau : un impératif premier
15	2.2. La taille du réseau ferroviaire : un sujet jusqu'à présent différé
17	2.3. L'espoir peu réaliste d'un autofinancement du système
23	RÉFÉRENCES AUX TRAVAUX DE LA COUR DES COMPTES

AVERTISSEMENT

La présente note fait partie d'un ensemble de travaux destinés à présenter, sur plusieurs grandes politiques publiques, les principaux défis auxquels seront confrontés les décideurs publics au cours des prochaines années et les leviers qui pourraient permettre de les relever. Cette série de publications, qui s'étale d'octobre à décembre 2021, s'inscrit dans le prolongement du rapport remis en juin 2021 au Président de la République, *Une stratégie des finances publiques pour la sortie de crise*. Ce travail de synthèse vise à développer, sur quelques enjeux structurels essentiels, des éléments de diagnostic issus de précédents travaux de la Cour et des pistes d'action à même de conforter la croissance dans la durée tout en renforçant l'équité, l'efficacité et l'efficience des politiques publiques.

La Cour, conformément à sa mission constitutionnelle d'information des citoyens, a souhaité développer une approche nouvelle, qui se différencie de ses travaux habituels, et ainsi apporter, par cette série de notes volontairement très synthétiques et ciblées, sa contribution au débat public, tout en veillant à laisser ouvertes les différentes voies de réformes envisageables.

Cette note a été délibérée par la 2^e chambre et approuvée par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes.

Les publications de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

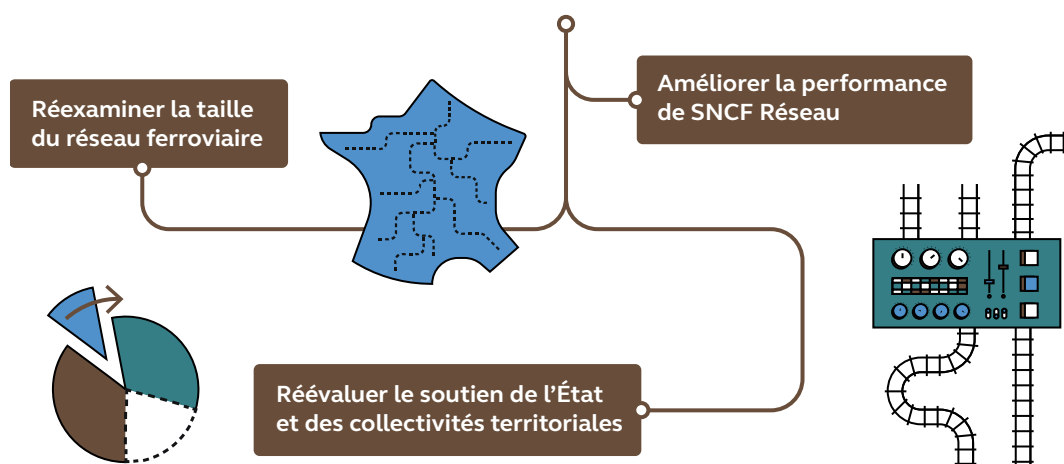
SYNTHÈSE

Les réformes ferroviaires ont apporté par touches successives des améliorations substantielles au réseau ferroviaire français. Elles ne sont néanmoins pas parvenues à surmonter plusieurs faiblesses structurelles, que la crise sanitaire a fortement aggravées. Le réseau ferré national peine à sortir de son état de dégradation. Le financement de sa gestion et de sa rénovation n'est toujours pas assuré. Des choix restent nécessaires pour sécuriser un réseau auquel sont fixées de fortes ambitions environnementales et sociétales.

Chiffres clés

- Réseau ferroviaire français : **28 100 km**, dont un tiers de lignes locales
- Âge moyen du réseau : **29 ans** et **37 ans** sur le réseau local
- Objectif annuel d'investissement de renouvellement : **3 Md€**, pour un besoin estimé à **3,5 Md€** et une réalisation à **2,7 Md€** en 2019
- Dette ferroviaire reprise par l'État en 2020 et 2022 : **35 Md€**

FAVORISER UN MODÈLE D'EXPLOITATION ÉQUILIBRÉ DU RÉSEAU FERROVIAIRE



INTRODUCTION

Le transport ferroviaire répond à une demande sociale forte, celle d'un mode de transport performant et à un prix abordable, et se voit actuellement reconnaître un rôle majeur dans la stratégie française de transport décarboné, stratégie réaffirmée par la loi d'orientation sur les mobilités du 24 décembre 2019.

Ses principales caractéristiques ont cependant été définies au milieu du XIX^e siècle autour de trois activités principales : le transport de voyageurs de longue distance entre agglomérations, le transport de voyageurs de courte et moyenne distance pour la desserte des territoires et des zones urbaines denses et le transport de marchandises sur de longues distances. Le transport de voyageurs, en déclin dans l'après-guerre, a connu depuis une trentaine d'années un regain notable grâce au développement du réseau à grande vitesse et, depuis le début des années 2000, grâce à la redynamisation du réseau express régional. Le transport de fret, en revanche, ouvert à la concurrence depuis 2006, reste en France peu compétitif, handicapé par la géographie d'un réseau qui, dans les grands nœuds ferroviaires, donne la priorité au transport de passagers et le relègue au trafic de nuit, lui-même contrarié par les chantiers de rénovation du réseau.

Le bon fonctionnement au meilleur coût du transport ferroviaire suppose l'usage d'un réseau à la fois sûr et performant, en mesure d'assurer conjointement ces trois types de trafics dans des conditions économiques acceptables pour la collectivité. Le modèle économique du transport ferroviaire est en effet caractérisé par des coûts élevés tenant, notamment, à l'importance des investissements à consentir pour développer, entretenir et exploiter le réseau, supérieurs à ceux que nécessitent les transports routier, aérien ou maritime. Il est par ailleurs handicapé, en particulier face au réseau routier, par la rigidité structurelle des circulations ferroviaires, nécessitant une délicate répartition des sillons de circulation entre les différents utilisateurs.

La question du financement de ce réseau et des choix à faire en ce domaine, traverse toute l'histoire du ferroviaire et revient de manière récurrente. Déjà, la création de la SNCF en 1938 était la conséquence d'une crise de financement qui avait abouti à la fusion, sous la responsabilité d'un gestionnaire unique, des réseaux privés et publics qui coexistaient jusque-là.

Cette question constitue ainsi l'arrière-plan des grandes réformes qui se sont succédé depuis bientôt un quart de siècle : création de Réseau ferré de France (RFF) en 1997, établissement public qui, devenant propriétaire du réseau ferroviaire, libère la SNCF de la dette d'infrastructure ; création en 2014 d'un gestionnaire d'infrastructure unique, SNCF Réseau ; réforme de 2018 créant, à partir du 1^{er} janvier 2020, un nouveau groupe ferroviaire constitué de sociétés

anonymes (dont le gestionnaire d'infrastructure SNCF Réseau et sa filiale Gares & Connexions) autour d'une société mère SNCF et mettant un terme au recrutement au statut à compter de cette date ; assainissement de la structure financière du nouveau groupe grâce à la reprise par l'État de 35 Md€ de dette ferroviaire, dont 25 Md€ en 2020 et 10 Md€ en 2022.

Ces réformes ont apporté par touches successives des améliorations substantielles au modèle économique du réseau ferroviaire français. Pourtant, elles ne sont pas parvenues à surmonter les faiblesses structurelles du système ferroviaire, que la crise sanitaire a fortement aggravées :

- la question de la rénovation du réseau reste posée : le réseau ferré national, encore insuffisamment entretenu et modernisé, peine à sortir de son état de dégradation ; cette faiblesse fragilise la qualité de service du transport ferroviaire français, voire l'expose au risque d'accidents graves ;
- le financement de la gestion et de la rénovation du réseau n'est toujours pas assuré : des gains de productivité restent à réaliser mais l'espoir d'un autofinancement du système, en filigrane de toutes les réformes depuis 1997, était déjà fragile avant la crise sanitaire et devient un pari risqué ;
- ce constat appelle des choix nécessaires pour sécuriser les investissements indispensables de renouvellement et de modernisation de ce réseau, à la mesure des ambitions environnementales et sociétales qu'il porte désormais mais aussi de la réalité des moyens disponibles.

1 - UN EFFORT DE RÉNOVATION DU RÉSEAU À AMPLIFIER

Le système ferroviaire français souffre d'une trop faible qualité de service du transport, le plus souvent liée au mauvais état des infrastructures.

1.1. Une infrastructure qui reste fragilisée faute d'investissements suffisants de renouvellement

Le constat d'un sous-investissement dans la maintenance du réseau ferré national a été régulièrement posé depuis qu'un audit international l'a révélé en 2005. Ce constat a amené l'État à accroître l'effort de renouvellement des voies et appareils de voies. On

observe certes une relative stabilisation de l'usure du réseau, mais dans des proportions ne permettant pas jusqu'à présent de combler le retard accumulé depuis des décennies. Dans son rapport de 2018, la Cour des comptes constatait ainsi que l'effort de renouvellement et de modernisation était loin d'être arrivé à son terme. Si la sécurité est devenue une priorité absolue pour le groupe public ferroviaire après les accidents de Brétigny-sur-Orge et de Denguin, les incidents liés aux défaillances d'infrastructures restent à un niveau très élevé. Les dernières données disponibles confirment ce constat.

Tableau n° 1 : indicateurs sur l'état du réseau

Âge du réseau ferré	29,2 ans en moyenne, 36,7 sur le réseau local
Proportion de voies hors d'âge	23 % du réseau ferré national hors lignes à grande vitesse à fin 2019
Ralentissements dus à l'état du réseau	4 500 km de voies du réseau (sur 49 500 km de voies) subissent des ralentissements ou l'arrêt des circulations pour cause de mauvais état du patrimoine. 22 % du réseau des «petites lignes» est concerné par ces restrictions

Source : bilan ferroviaire 2019 ART

Au-delà de la rénovation du réseau, SNCF Réseau n'a pas encore réussi à rendre plus performante la gestion de ce dernier. C'est notamment le cas de la gestion des circulations, essentielle pour la compétitivité du transport ferroviaire face à son concurrent routier, avec le retard pris dans les projets de commande centralisée du réseau, permettant le pilotage à distance des aiguillages, et de modernisation de l'outil informatique, projets essentiels pour obtenir des résultats

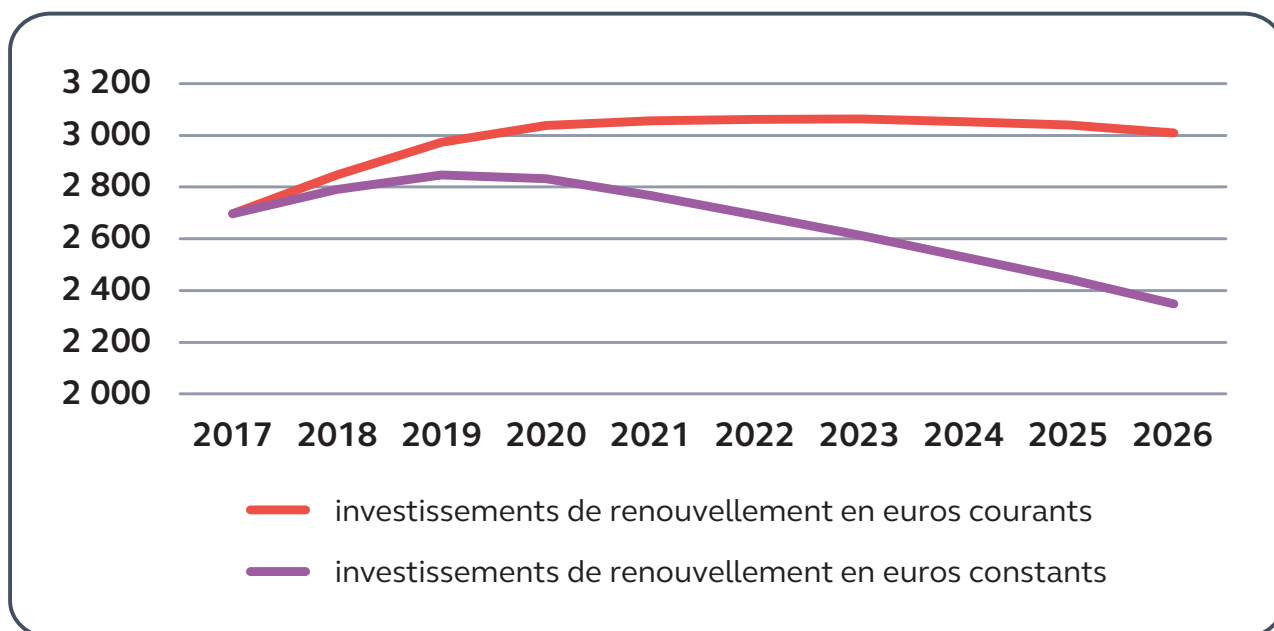
significatifs en termes de qualité de service. Fin 2019, SNCF Réseau ne disposait que de huit centres opérationnels sur les seize prévus à cette date, et commençait seulement à mener des tests opérationnels du nouvel outil informatique en Bourgogne-Franche-Comté. Le retard français dans l'automatisation de ses aiguillages contraste avec l'avance de ses voisins européens, qui avaient pour la plupart initié beaucoup plus précocement ces programmes lourds en termes d'investissement

et complexes en termes d'acceptabilité sociale : ainsi l'Allemagne avait déjà déployé en 2015 plus de 90 % de son système de commande centralisée.

La relance des investissements était annoncée par la loi du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire via la signature d'un contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau permettant notamment de fixer une trajectoire

de financement sur dix ans. Ce contrat, qui n'a été signé que le 20 avril 2017, fixe un objectif annuel de 3 Md€ d'investissements de renouvellement du réseau à compter de 2020. Mais, fixé en euros courants, cet objectif conduit en pratique à une réduction de l'effort en euros constants, alors que le besoin d'investissement annuel avait été estimé à 3,5 Md€ en euros constants par le dernier audit international, effectué en 2018.

Graphique n° 1 : effort de renouvellement des infrastructures



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

Ainsi, pour l'année 2019, SNCF Réseau indiquait n'avoir réalisé que 2,7 Md€ d'investissements de renouvellement et de performance correspondant à 942 km de voies, soit un rythme moindre que celui des années 2013-2015. Une augmentation de 200 M€ par an des investissements de renouvellement et de modernisation à

compter de 2022 a été annoncée en mai 2018, mais ne s'est néanmoins pas concrétisée dans le contexte de la crise sanitaire. Le plan de relance de 2020, en consacrant 2,3 Md€ à la compensation des pertes de SNCF Réseau, ne cible qu'à 2,9 Md€ le niveau annuel des investissements de renouvellement.

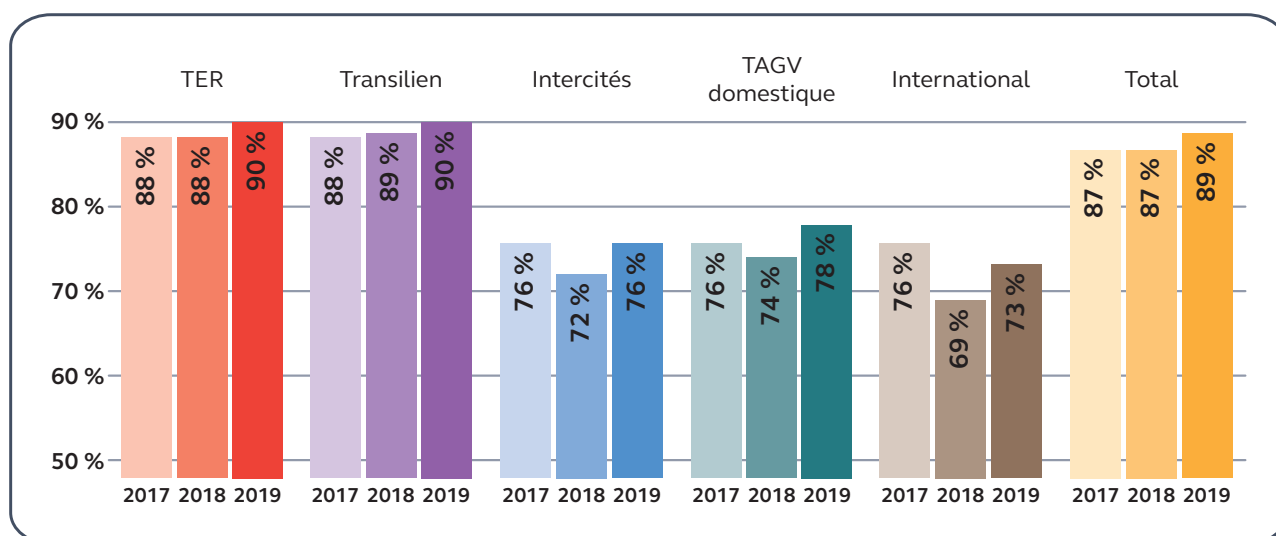
1.2. Une qualité de service qui pâtit toujours de l'insuffisante performance du réseau

Le mauvais état du réseau reste la cause principale de la faible qualité de service du transport ferroviaire en France. La Cour a insisté sur ce point tout au long des contrôles successifs qu'elle a menés. Ainsi, en 2017, elle faisait le constat de la réduction de la part modale du fret ferroviaire français, réduction qui s'est confirmée ensuite, cette part passant de 17 % en 2000 à 9 % en 2019, évolution qu'elle expliquait « *par le mauvais état du réseau, dont les travaux de rénovation ont*

fortement dégradé la fiabilité des sillons alloués pour la circulation des convois de fret et donc la qualité de service jugée indispensable par les chargeurs, qui ont, de ce fait, reporté leurs trafics vers d'autres modes, en particulier le mode routier ».

S'agissant du transport de voyageurs, la Cour a également pu constater l'impact de l'état du réseau sur la ponctualité des trains express régionaux (TER), imputable dans 23 % des cas à SNCF Réseau, ainsi que sur celle des trains Intercités. Les dernières données disponibles montrent une légère amélioration mais aussi la persistance de cette fragilité.

Graphique n° 2 : taux de ponctualité du transport ferroviaire de voyageurs en 2019



Source : bilan ferroviaire 2019 ART

Ainsi, la dégradation du réseau entraîne aujourd'hui un cercle vicieux pour le transport ferroviaire : les incidents ou les ralentissements sur le réseau entraînent des suppressions ou retards des trains ; mais pour remédier à cette situation, SNCF Réseau doit engager d'importants travaux qui peuvent conduire à

déprogrammer des circulations, phénomène qui affecte plus particulièrement le fret avec les chantiers de nuit. Dans ces conditions, il n'est pas surprenant que le transport routier bénéficie encore d'un avantage significatif sur le transport ferroviaire.

2 - UN RÉSEAU QUI RESTE INSUFFISAMMENT FINANCÉ

La fragilité des infrastructures ferroviaires, et le retard mis à y remédier s'expliquent par la conjonction de plusieurs facteurs qui n'ont pas permis, jusqu'à présent, d'assurer un financement pérenne des importants besoins d'investissements.

2.1. L'amélioration de la performance de SNCF Réseau : un impératif premier

Si le gestionnaire d'infrastructure se trouve en déséquilibre pour financer ses besoins élevés en investissements, force est de constater que les objectifs qui lui ont été assignés depuis de nombreuses années en matière de performance industrielle et de gains de productivité, pourtant peu ambitieux, ne sont jusqu'à présent pas atteints. Dans son rapport sur SNCF Réseau de 2018, la Cour a mis en évidence le coût élevé de la maintenance du réseau comparé à certains de ses voisins européens : elle relevait ainsi que la France comptait 1,73 agent du gestionnaire de réseau pour 1 km de réseau alors que ce ratio n'était que de 0,99 en Allemagne.

Dans les deux récents contrats pluriannuels de performance signés avec l'État sur les périodes 2008-2014 puis 2017-2026, des engagements en matière de gains de productivité et de maîtrise des coûts ont certes été pris. Le contrat de performance 2017-2026 fixe ainsi un objectif d'économie de 1,2 Md€ sur la période du contrat, correspondant à une croissance annuelle de la productivité de 1,4 % en moyenne. La Cour a souligné en 2018 que ces objectifs n'étaient pas très ambitieux et restaient peu documentés. La proposition initiale de l'État de porter l'effort à 1,6 Md€, jugée difficilement réalisable par SNCF Réseau,

aurait permis d'afficher une trajectoire plus exigeante, mettant l'accent sur l'impérieuse nécessité de mettre en œuvre les projets de modernisation de la gestion de la circulation et de la maintenance trop lentement développés par l'entreprise.

Le bilan de ces contrats paraît de fait décevant à ce stade, d'autant que les gains réalisés ont surtout été obtenus par une politique d'achat ambitieuse, permettant incontestablement à l'entreprise d'acheter à meilleur coût, mais non par une diminution de ses coûts de production propres. La Cour a souligné ainsi qu'entre 2013 et 2016, les dépenses d'entretien et de renouvellement ont fortement augmenté (environ + 17 %) alors que la production physique paraît stable, l'entreprise renouvelant annuellement environ 1 000 km de voies par an. L'examen des derniers comptes financiers montre que SNCF Réseau n'a toujours pas amélioré sa performance. S'agissant du coût de l'entretien, l'entreprise n'a pas élaboré d'indicateur de productivité, pourtant exigé dans le contrat de performance, ce qui conduit à s'interroger sur la réalité des gains avancés régulièrement par SNCF Réseau. Quant au coût moyen du renouvellement d'un kilomètre de voie du réseau « structurant » (dénomination qui regroupe les lignes à grande vitesse, le réseau francilien et les lignes inter-agglomérations), il a augmenté de 20 % entre 2015 et 2020, pour un objectif fixé à 6 % (entre 2015 et 2021).

L'amélioration de la performance de SNCF Réseau et la diminution de son coût de production se heurtent ainsi à deux écueils :

- la gestion du réseau et des circulations pâtit d'une insuffisante modernisation et d'une faible industrialisation des processus. Le cas

le plus flagrant est le retard évoqué plus haut concernant le projet de commande centralisée du réseau. La centralisation et l'automatisation des commandes d'aiguillage devaient permettre de fortement réduire les effectifs du personnel affecté à la circulation (environ 13 000 agents). Le retard pris sur ces projets s'explique à la fois par une difficile acceptation sociale et par l'insuffisance des financements nécessaires pour mener à bien ce grand projet industriel ;

- en outre, l'organisation du travail est une source de surcoût, constat effectué par la Cour pour l'ensemble des entités du groupe SNCF. La rigidité de cette organisation, la faiblesse du temps de travail pour certains métiers et l'insuffisante polyvalence des agents conduisent à une productivité bien inférieure à celle des principales entreprises du secteur des travaux publics. Si l'on ajoute à cela un coût salarial dopé par des grilles de rémunération inflationnistes, on comprend que SNCF Réseau réalise ses missions avec des coûts particulièrement élevés.

Par ailleurs, les réformes ferroviaires n'ont que très récemment fourni aux deux gestionnaires d'infrastructure le cadre nécessaire à l'amélioration de sa performance. En effet, ce n'est de fait qu'à compter de 2020 que ces réformes successives ont permis à SNCF Réseau et Gares & Connexions, qui lui est dorénavant rattachée comme filiale, de disposer de l'autonomie de gestion et de l'ensemble des leviers pour réaliser leurs missions, et de bénéficier de la fin du recrutement sous statut, réforme qui ne pourra néanmoins produire ses effets qu'à longue échéance.

L'amélioration de la performance du gestionnaire d'infrastructure sera l'une des conditions indispensables à l'amélioration de la soutenabilité financière du réseau

ferroviaire. L'objectif initialement envisagé par l'État d'un effort de productivité de 1,6 Md€ sur la période du nouveau contrat de performance gagnerait à être réaffirmé à l'avenir. D'un point de vue opérationnel, cela nécessite, comme la Cour l'a déjà souligné en 2018, d'une part, une amélioration de la performance industrielle en accélérant la mise en place des programmes « système industriel de production des horaires » et « commande centralisée du réseau » et, d'autre part, de renégocier l'accord sur le temps de travail afin que l'entreprise puisse prendre en compte les contraintes spécifiques de son organisation industrielle.

2.2. La taille du réseau ferroviaire : un sujet jusqu'à présent différé

Le déséquilibre financier du gestionnaire d'infrastructure met également en évidence la difficulté à aborder le sujet récurrent du dimensionnement du réseau. Avec 28 100 km de lignes ferroviaires exploitées, la France dispose du deuxième réseau ferré européen derrière l'Allemagne, mais 29 % des lignes sont constituées de voies très peu fréquentées, de catégories « UIC 7 à 9 », parfois dénommées « petites lignes » ou « lignes de dessertes fines » (en référence à la classification de l'Union internationale des chemins de fer – UIC –, la SNCF distingue les lignes ferroviaires selon l'importance du trafic, les lignes UIC 1 étant les plus fréquentées, les lignes UIC 9 les moins fréquentées). En raison de leur faible circulation, les péages générés par ces lignes sont très insuffisants pour financer leur maintien en état. Ainsi, en 2018, la Cour soulignait que le taux d'utilisation du réseau français n'était en moyenne que de 15,7 milliers de train-km par lignes-km (chiffres 2014) contre 26,4 pour l'Allemagne.

La question du maintien et de la rénovation de ce réseau local, dont une partie est en mauvais état et qui requiert, du fait de sa faible électrification, des matériels roulants à motorisation thermique, est un sujet sensible. Elle obéit à des impératifs contradictoires : d'une part, celui de la soutenabilité financière globale des missions d'entretien et de gestion du réseau et, d'autre part, celui, ligne par ligne, du maintien d'un service de transport collectif de proximité par crainte d'un délaissement de territoires isolés ou mal desservis.

Les régions, soucieuses de conserver des lignes d'aménagement du territoire, n'ont que peu tenté jusqu'à présent d'objectiver les termes du choix qui se posent à elles. La Cour a pourtant souligné en 2019 la nécessité de conduire des expertises économiques, sociales et environnementales de leurs réseaux afin de déterminer les options possibles, selon une approche multimodale : développer la ligne, la maintenir en la gérant de façon plus économique, privilégier un autre mode de transport que le transport ferroviaire, ou supprimer cette ligne de desserte.

L'État, enclin à rationaliser le réseau, n'a pas voulu affronter les régions mais a *de facto* décidé, dans le contrat de performance 2017-2026, de se désengager du financement de ces lignes. La priorité accordée à la rénovation du réseau structurant amenait de fait à confier majoritairement la charge des infrastructures régionales aux régions, l'État, par l'intermédiaire de SNCF Réseau et de Gares & Connexions, se chargeant du réseau structurant et des grandes gares, dites de « catégorie A ».

Une telle décision a conduit les collectivités territoriales à accroître leurs interventions. En 2019, la Cour avait évalué leurs investissements durant la période 2012-2017 sur le réseau express régional à environ 1,6 Md€, et sur

les gares de voyageurs à environ 0,5 Md€. Ce niveau d'intervention a permis de compenser le désengagement progressif de SNCF Réseau dans les investissements de renouvellement pour les lignes les moins fréquentées, de niveau UIC 7 à 9.

Face à la critique de son désengagement et à la sensibilité politique pour les lignes fines du territoire, dans le contexte d'une demande sociale de maintien de services publics de proximité, l'État tente dorénavant une répartition de 9 000 km de ces lignes en trois catégories : celles qui seront reclassées dans le réseau structurant à la charge de SNCF Réseau, celles qui seront cofinancées par l'État et les régions, et celles qui resteront totalement à la charge des régions. Pour les premières (environ 1 500 km de voies), le plan France Relance prévoit une prise en charge financière par SNCF Réseau. Pour les deuxièmes (environ 6 500 km), les contrats de plan État-régions en seraient l'outil de financement. Enfin, pour les 1 000 km restants, un transfert aux régions de la gestion de lignes ferroviaires d'intérêt local ou régional à faible trafic est devenu possible depuis la loi d'orientation des mobilités de 2019.

Cette répartition des rôles entre l'État et les régions ne va pas jusqu'au bout du raisonnement et s'arrête aux seules considérations financières, aussi importantes soient-elles. Les compétences en matière de transports doivent aussi être prises en compte. Ainsi, les régions, devenues « autorités organisatrices de mobilités », disposent de plusieurs leviers pour mettre en place leur politique (offre de transport, politique tarifaire). Ce constat a déjà conduit la Cour à inviter l'État à envisager le transfert non seulement de la gestion mais aussi de la propriété du réseau régional au profit des régions. Ce transfert offrirait aux régions la maîtrise de

leurs priorités d'investissement, du maintien ou non des lignes existantes et du choix du gestionnaire d'infrastructure, y compris dans le cadre d'un appel d'offre pour un exploitant. Le même raisonnement vaut pour les gares régionales et locales, ce qui permettrait aux régions de développer une politique de valorisation patrimoniale de ces installations.

Pour sa part, l'État pourrait conserver la propriété du réseau structurant et des gares « multitransporteurs » en s'appuyant sur les gestionnaires d'infrastructure que sont SNCF Réseau et Gares & Connexions.

La répartition des compétences suivantes pourrait ainsi être envisagée :

Tableau n° 2 : nouvelle répartition possible de la propriété et du financement du réseau ferroviaire et des gares

	Réseau		Gares	
	National	Régional	Nationales	Régionales et locales
Propriétaire	SNCF Réseau	Régions	Gares & Connexions	Régions
Financeurs	SNCF Réseau, État	Régions	Gares & Connexions, État	Régions

Source : Cour des comptes

2.3. L'espoir peu réaliste d'un autofinancement du système

Le financement du système ferroviaire français fait largement appel à des concours publics, en provenance de l'État ou des collectivités territoriales. Hors le financement de la caisse de retraite des cheminots (3,2 Md€ en 2019) qu'impose la situation de déséquilibre démographique, le groupe SNCF perçoit chaque année plus de 12 Md€ de financements publics, prioritairement au profit des activités de transport et beaucoup moins au profit des infrastructures.

Les activités de transport conventionnées, où la collectivité organisatrice s'engage à verser au transporteur une subvention d'équilibre pour le fonctionnement du service, sont subventionnées pour 7 Md€ par les régions (exploitation et investissements dans les

rames) et 1 Md€ par l'État (en tant qu'autorité organisatrice des trains Intercités). Les activités de transport de voyageurs s'avèrent ainsi fortement subventionnées : alors que l'activité « Voyages » (transports par TGV), qui n'est pas conventionnée, se finance exclusivement sur les recettes tarifaires, les transports conventionnés (TER, Transilien, trains Intercités) reposent majoritairement sur des crédits publics, d'autant que les régions ont fait le choix, pour des raisons sociales, d'offrir une gamme tarifaire incitative, notamment pour les abonnés et les jeunes. La Cour a attiré l'attention sur le niveau élevé de ce subventionnement, à hauteur de 75 % du coût d'exploitation des TER, qui conduit à transférer la charge du transport ferroviaire de l'utilisateur vers le contribuable. Un effort plus important des usagers serait souhaitable, ce qui supposerait, comme condition préalable, que l'offre et la qualité de service soient améliorées.

À l'inverse, la gestion et la maintenance du réseau ferroviaire s'avèrent nettement moins subventionnées. Le gestionnaire d'infrastructure perçoit environ 2,5 Md€ de subventions d'investissement auxquelles s'ajoute le versement par l'État de 1,9 Md€ de redevances d'accès pour les TER. L'objectif, fixé par la loi portant réforme ferroviaire de 2014 et rappelé par l'actuel contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau, est d'initier un cycle vertueux permettant au gestionnaire d'infrastructure de couvrir, d'ici 2026, le « coût complet » du réseau ferroviaire, sous l'effet conjugué du dynamisme de ses recettes commerciales et d'efforts amplifiés de réduction des coûts et de gains de productivité, et ainsi de maîtriser la croissance de sa dette.

Or, pour SNCF Réseau, l'équilibre n'a jamais été atteint depuis sa création en 2014. L'entreprise perçoit les péages des transporteurs, ainsi

que la redevance d'accès pour les TER que l'État verse au nom des régions. La Cour a d'ailleurs plusieurs fois insisté sur la nécessité de transférer cette somme aux régions, à charge pour elles de rémunérer le gestionnaire d'infrastructure en fonction du dimensionnement du réseau. Mais la marge opérationnelle que dégage le gestionnaire de réseau par les péages et les subventions d'investissement reçues n'a jamais jusqu'à présent été suffisante pour couvrir les besoins d'investissements. Ceux-ci sont liés au poids des grands projets d'infrastructure des années 2000, au retard accumulé dans la rénovation du réseau et à l'inflation des coûts de production du gestionnaire de réseau. La charge de financement du système ferroviaire a de ce fait reposé sur un endettement sans cesse croissant et non maîtrisé, induisant une hausse des frais financiers.

Tableau n° 3 : flux de trésorerie et endettement net de SNCF Réseau en 2017 et 2019 (en Md€)

SNCF Réseau	2017	2019
Flux de trésorerie liés à l'exploitation	+ 1,8	+ 2,3
Intérêts financiers	- 1,2	- 1,3
Investissements	- 5,1	- 5,6
Subventions d'investissements	+ 2,4	+ 2,6
Cash-flow libre (endettement net)	- 2,1	- 2,0

Source : Cour des comptes

La politique de transport française n'a en effet jamais tranché le débat sur les modalités de financement de SNCF Réseau, qui voit deux positions s'affronter régulièrement : celle qui considère que les infrastructures ferroviaires, à l'image des aéroports, doivent être financées par les utilisateurs ; celle qui estime au contraire que le coût d'usage des infrastructures doit être limité pour les usagers

afin que le report modal puisse s'effectuer en faveur du train. La première position est défendue par le ministère des finances qui, confronté au poids considérable des concours financiers publics au système ferroviaire, entend prévenir une nouvelle augmentation incontrôlée de ceux-ci. La seconde est soutenue par l'autorité de régulation des transports (ART) qui s'appuie sur l'esprit des textes

européens pour demander la modération des péages afin d'inciter les entreprises ferroviaires à faire circuler des trains, notamment dans le cadre de l'ouverture à la concurrence. Cette politique est également défendue par le ministre délégué chargé des transports, notamment pour favoriser le fret ferroviaire.

Dans ce contexte, le contrat de performance 2017-2026 entre l'État et SNCF Réseau a été construit sur une double logique : la protection, affirmée depuis la réforme de 2014, du gestionnaire d'infrastructure par une « règle d'or », qui lui interdit dorénavant de contribuer à des projets de développement dès lors que le ratio de son endettement net sur sa marge opérationnelle dépasse un seuil fixé par décret ; une trajectoire financière visant un autofinancement de la gestion et de la maintenance du réseau à échéance de 2026. Cet autofinancement serait atteint par trois voies : l'amélioration des gains de productivité de SNCF Réseau, une croissance soutenue des péages ferroviaires acquittés par les transporteurs et une forme de subvention conditionnelle de l'État, celui-ci s'engageant à reverser au gestionnaire du réseau les dividendes qu'il serait amené à percevoir de SNCF Voyageurs, c'est-à-dire essentiellement grâce aux performances commerciales du transport à grande vitesse.

Néanmoins, dès les premières années de mise en œuvre du contrat de performance, aucun indice ne permettait de relever l'amorce d'une mise en place de ce cercle vertueux de financement, avec des péages dont la progression était cadrée par les décisions de l'ART, des subventions d'investissement fortement limitées conformément au contrat et un gestionnaire d'infrastructure en peine de dégager des gains de performance significatifs. La Cour a ainsi mis en évidence dès 2018 que

l'équilibre financier ne pourrait pas être atteint dans les années qui viennent par la seule capacité d'autofinancement de l'entreprise.

À la veille de la crise sanitaire, la situation n'avait ainsi pas montré d'amélioration significative, le gestionnaire d'infrastructure étant condamné à s'endetter, à hauteur déjà 52 Md€ fin 2019. La reprise par l'État des deux tiers de cette dette (25 Md€ en 2020 et 10 Md€ en 2022) est ainsi devenue incontournable pour alléger la charge d'intérêts de SNCF Réseau et restructurer le capital de la nouvelle société anonyme créée par la réforme de 2018. Cette reprise de la dette est revenue de fait pour l'État à accorder *a posteriori* les subventions d'investissement qui auraient dû être versées depuis 15 ans.

La crise pandémique survenue depuis 2020 a agi sur ce modèle comme un amplificateur, ou un révélateur, de fragilités. Elle a fortement atteint les activités de transport du groupe SNCF, dégradant son excédent d'exploitation de 5 Md€ en 2020. Les pertes les plus significatives proviennent de l'activité SNCF Voyageurs, correspondant à une chute d'activité dont on peut craindre, au-delà du choc initial des mesures de confinement, qu'elle se prolonge en cas de changement durable de comportement des usagers, particulièrement de la clientèle « affaires ».

Une telle évolution pourrait réduire durablement les ressources que SNCF Réseau devait tirer des péages, faisant disparaître pour longtemps la perspective de dividendes en provenance de l'activité de SNCF Voyageurs et compromettant l'espoir d'un autofinancement du système. Une recapitalisation du groupe SNCF de 4 Md€, alimentée par un prélèvement dans les capitaux propres de l'entreprise, a été annoncée mais n'était pas encore effective fin 2020. Elle doit permettre de compenser

les pertes de dividendes de SNCF Voyageurs et de nouvelles charges, non financées antérieurement, imposées par l'État à SNCF Réseau (fin du glyphosate, sécurisation des passages à niveau, mise en accessibilité des gares), mais elle ne permettra pas de renforcer la capacité d'investissement du gestionnaire d'infrastructure.

Le cadre de la gestion du réseau ferroviaire français a connu des avancées significatives depuis 2014, créant progressivement deux véritables gestionnaires d'infrastructure, SNCF Réseau et Gares & Connexions, et reconnaissant la priorité à accorder au financement de la rénovation de ce réseau. Mais celui-ci demeure dans un état médiocre, peu en phase avec la place, régulièrement rappelée, que doit tenir le transport ferroviaire en matière de transition environnementale, tandis que les termes de son financement paraissent toujours aussi aléatoires.

Jusqu'à présent, l'État n'a pas choisi un modèle de financement solide et un partage clair des responsabilités. La confusion qui s'en est suivie jusqu'à présent n'a pas permis de remettre en état et de moderniser le réseau ferré national et a conduit à un endettement structurel du gestionnaire d'infrastructure. Alors que l'État consent une reprise massive, à hauteur de 35 Md€, d'une partie de la dette d'infrastructure qu'avait accumulée ce dernier, il lui faut éviter que, confronté à la même impasse financière, il soit à terme contraint de procéder à une nouvelle opération de même nature.

Quels que soient les leviers utilisés – amélioration de la performance de SNCF Réseau, réexamen de la pertinence de la composition actuelle du réseau ferroviaire, réforme du partage des responsabilités entre l'État et les collectivités territoriales – l'État ne pourra pas s'exonérer de définir un modèle

d'exploitation équilibré. Cet équilibre peut être recherché par deux voies, qui ne sont pas exclusives l'une de l'autre :

- la première est de faire peser sur l'utilisateur du réseau une part plus importante du coût des infrastructures. C'est le modèle de couverture du coût complet appliqué par les aéroports, qui a l'avantage de limiter le recours aux financements publics. Mais cette option a ses limites, le coût des infrastructures ferroviaires, plus important que pour un aéroport, pouvant conduire à des redevances très élevées, susceptibles de peser trop fortement dans les comptes des entreprises ferroviaires et de les dissuader de l'utiliser. Dans le cas des TGV, on a pu constater que les péages représentaient un tiers des charges de fonctionnement, obligeant à fixer le prix des billets à un niveau relativement élevé. Pour les transports du quotidien, l'augmentation du prix des abonnements serait difficilement acceptable du fait d'une trop faible qualité de service et pourrait favoriser le recours à l'automobile. Dans le cas du transport de marchandises, cette formule de paiement du coût complet par les transporteurs aboutirait à renoncer aux ambitions de développement du fret ferroviaire, le niveau des péages ne permettant pas de proposer des prix concurrentiels par rapport à la route ;
- la seconde voie est pour l'État d'assumer, avec les régions en cas de transfert des lignes régionales, le coût de renouvellement et de modernisation des infrastructures en tant que propriétaire et actionnaire unique (via la holding SNCF) du gestionnaire d'infrastructures. C'est le modèle le plus répandu en Europe : les entreprises ferroviaires financent l'exploitation du réseau et l'État les investissements. Ce modèle privilégie un niveau limité des péages au

coût marginal, principe défendu par l'Union européenne, afin d'inciter les entreprises ferroviaires à utiliser le réseau et à atteindre la rentabilité, y compris pour le secteur du fret. Une plus grande fréquentation du réseau accroît les recettes tirées des péages et donc les revenus du gestionnaire d'infrastructure. Ce cercle vertueux pour l'attractivité du transport ferroviaire a néanmoins l'inconvénient d'une mobilisation durable de moyens financiers de l'État et des régions, et donc *in fine* du contribuable.

Il suppose donc, pour limiter cette charge pour les finances publiques, de calibrer au plus juste cette intervention de la collectivité. Ceci signifie que doivent être abordées et débattues les questions de la performance du gestionnaire d'infrastructure, du maintien d'un réseau ferré national surdimensionné, et des modalités de financement des nouvelles lignes ferroviaires actuellement envisagées.

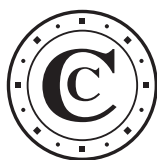
RÉFÉRENCES AUX TRAVAUX DE LA COUR DES COMPTES

La Cour s'est appuyée sur plusieurs de ses travaux menés ces dernières années :

- *Les gares ferroviaires de voyageurs*, rapport public thématique, avril 2021 ;
- *La SNCF face à la crise sanitaire : une mobilisation réussie, un modèle économique fragilisé*, chapitre du rapport public annuel 2020, mars 2021 ;
- *La gestion des ressources humaines du groupe public SNCF*, observations définitives, novembre 2019 ;
- *Les transports express régionaux à l'heure de l'ouverture à la concurrence*, rapport public thématique, octobre 2019 ;
- *Les trains Intercités*, chapitre du rapport public annuel 2018, février 2019 ;
- *SNCF Réseau, des réformes à approfondir*, rapport public thématique, décembre 2018 ;
- *La situation du transport de marchandises par le groupe SNCF Mobilités*, référé, septembre 2017.

Les publications de la Cour des comptes sont consultables sur le site Internet :

www.ccomptes.fr



Le présent rapport
est disponible sur le site internet
de la Cour des comptes : www.ccomptes.fr

LES ENJEUX STRUCTURELS
POUR LA FRANCE
NOVEMBRE 2021
