



PERTINENCE DES INVESTISSEMENTS FERROVIAIRES

Relancer une politique d'investissements ciblée

Résumé

Face au rôle essentiel que le ferroviaire opère dans le quotidien des usagers, l'UFC-Que Choisir a réalisé un bilan de la pertinence des investissements ferroviaires menés dans le réseau. Et l'enjeu est considérable : les trains transportent plus de 5 millions de voyageurs chaque jour, une fréquentation qui croît depuis 1995. Le ferroviaire permet de répondre à une multitude de besoins : longue ou courte distance, déplacements occasionnels ou pendulaires. Il joue un rôle central pour désenclaver les territoires et décarboner les transports.

Mais la dynamique de croissance de la fréquentation ferroviaire s'essouffle ces dernières années. Et pour cause, la politique d'investissement menée depuis le début des années 1980 a privilégié l'extension du réseau au détriment de l'entretien de l'existant. Malgré la politique de rénovation lancée à partir de 2005, le retard accumulé laisse un réseau vieillissant et fragile. Conséquence de cette dégradation, 9 % des kilomètres de réseau subissent des ralentissements ou des arrêts de circulation. La dégradation de l'infrastructure pèse donc sur la qualité de service dont disposent les consommateurs, et ainsi sur la compétitivité du train par rapport aux autres moyens de transport.

Alors que l'ouverture à la concurrence doit s'affirmer dans les années à venir, une remise à plat du système ferroviaire s'impose. Le gestionnaire d'infrastructures, SNCF Réseau, est soumis à une équation budgétaire impossible à résoudre : ses recettes ne couvrent pas ses besoins de financements et ses coûts d'exploitation. Face à un soutien public insuffisant, cette équation se solde par un recours à la dette (plus de 38 Md€ en fin 2020), et cette situation est appelée à se poursuivre à moins d'une véritable politique de long terme. Au-delà de la question des financements, la gestion des investissements réclame une gouvernance solide qui n'est pas au rendez-vous. L'actuel contrat qui lie SNCF Réseau à l'État souffre de failles de conception, d'exécution et de pilotage, en l'absence de mécanismes réellement incitatifs envers le gestionnaire d'infrastructures. Ces lacunes nuisent au fonctionnement du système ferroviaire et n'encouragent pas SNCF Réseau à réaliser des gains de productivité.

Le financement et la gouvernance ne sont pas les seuls déterminants des difficultés que rencontre le ferroviaire. Notre analyse met en évidence la sous-performance de SNCF Réseau. La circulation d'un train en France demandera 3 fois plus d'agents et 1,7 fois plus de capitaux que dans les pays voisins européens. Pour autant, cette sous-performance n'est pas justifiée par l'offre de service offerte aux usagers, dégradée par rapport à ses voisins, en fréquence, en amplitude horaire mais aussi en ponctualité. Ces constats révèlent un réseau peu performant qui accueille peu de trafic au regard de sa taille, de la main-d'œuvre affectée et des capitaux consacrés. La modernisation de la gestion des circulations, grâce aux nouvelles technologies de télécommunication, est un levier clef pour améliorer la situation en offrant des gains de productivité.

La sous-performance de l'acteur historique SNCF Réseau soulève également la question de l'efficacité et du dimensionnement du réseau. Il est aujourd'hui le deuxième plus étendu d'Europe et regroupe un vaste linéaire de petites lignes, qui accueillent peu de trafic mais dont l'entretien et le renouvellement requièrent des efforts massifs. Le devenir des lignes de desserte fines, essentielles pour désenclaver les territoires mais peu rentables, est donc sur la balance. Des solutions conjointes et spécifiques à chaque ligne doivent être déployées pour garantir leur pérennité et un service public de transports.

Face au constat d'une défaillance à de multiples niveaux – stratégie de financement public incertaine et insuffisante, gouvernance défaillante, performance du gestionnaire en berne, l'UFC-Que Choisir aux pouvoirs publics les demandes suivantes :

- Augmenter leur soutien financier à SNCF Réseau pour garantir les investissements nécessaires à la rénovation et à la modernisation du réseau.
- Imposer à SNCF Réseau des critères de performance et des mécanismes réellement incitatifs et crédibles en cas de non-respect de ces derniers.
- Maintenir les lignes de desserte fine dès lors qu'elles répondent à une demande des autorités régionales ou des usagers.

Table des matières

Résumé.....	2
I. L'état du réseau ferroviaire, un enjeu clef pour les consommateurs	5
1. Aperçu du réseau ferroviaire français, étendu et à fin maillage	5
2. Un réseau dégradé malgré les efforts entrepris depuis 2005	6
a) Une baisse du renouvellement à partir de 1980.....	6
b) Des investissements insuffisants pour compenser le retard accumulé	7
3. L'état du réseau pèse sur la qualité de service	9
a) De nombreux ralentissements sur les lignes plus fragiles	9
b) 340 millions de minutes perdues à cause de défaillances ou de ralentissements	10
4. L'investissement ferroviaire pèse sur les usagers et contribuables	11
5. Un atout pour décarboner les transports mais dont la croissance ralentit	13
II. Le modèle financier ne répond pas aux besoins d'investissements	14
1. Une programmation des investissements peu lisible et peu ambitieuse	14
a) 520 millions d'euros supplémentaires annuels nécessaires pour les moyennes et grandes lignes.....	14
b) Plus de 300 millions d'euros supplémentaires nécessaires pour les petites lignes.....	14
2. Face au désengagement de l'État, un modèle de financement déséquilibré, qui se solde par un endettement massif.....	15
a) Des contributions publiques insuffisantes du fait de l'effacement de l'État	16
b) Ses recettes ne permettent pas à SNCF Réseau de s'auto-financer	17
c) L'équation budgétaire ainsi déséquilibrée se solde par l'endettement de SNCF Réseau.....	19
3. La nécessité de revoir la gouvernance de SNCF Réseau par l'État	20
a) Une gouvernance déficiente et opaque opérée par le contrat de performance.....	20
b) Retrouver le rôle d'un État stratège dans la gouvernance	21
III. La sous-performance du système ferroviaire appelle la modernisation du réseau	22
1. Le système ferroviaire français sous-performe face à ses voisins européens	22
a) SNCF Réseau, une productivité à la traîne par rapport aux pays voisins	22
b) SNCF Voyageurs propose une offre atrophiée en fréquence et en amplitude horaire	24
2. La modernisation des circulations, clef pour des gains de productivité	26
a) Des opportunités pour moderniser les systèmes de signalisation	26
b) Des opportunités pour moderniser les systèmes d'aiguillage	27
3. Les petites lignes, et l'offre TER, concentrent les difficultés que rencontre le réseau national ...	29
a) Des petites lignes menacées.....	29
b) Des opportunités pour redynamiser les petites lignes : se reposer sur le maillon régional.....	30
c) Pour une offre ferroviaire sur mesure	31
Les demandes de l'UFC-Que Choisir	34
Annexes.....	36

I. L'état du réseau ferroviaire, un enjeu clef pour les consommateurs

1. Aperçu du réseau ferroviaire français, étendu et à fin maillage

Avec 28 100 km de lignes exploitées en 2019, soit 49 500 km de voies (un niveau relativement stable depuis 2015), le réseau français est le deuxième réseau le plus étendu d'Europe, derrière l'Allemagne. Il regroupe différents types de voies, aux enjeux spécifiques.

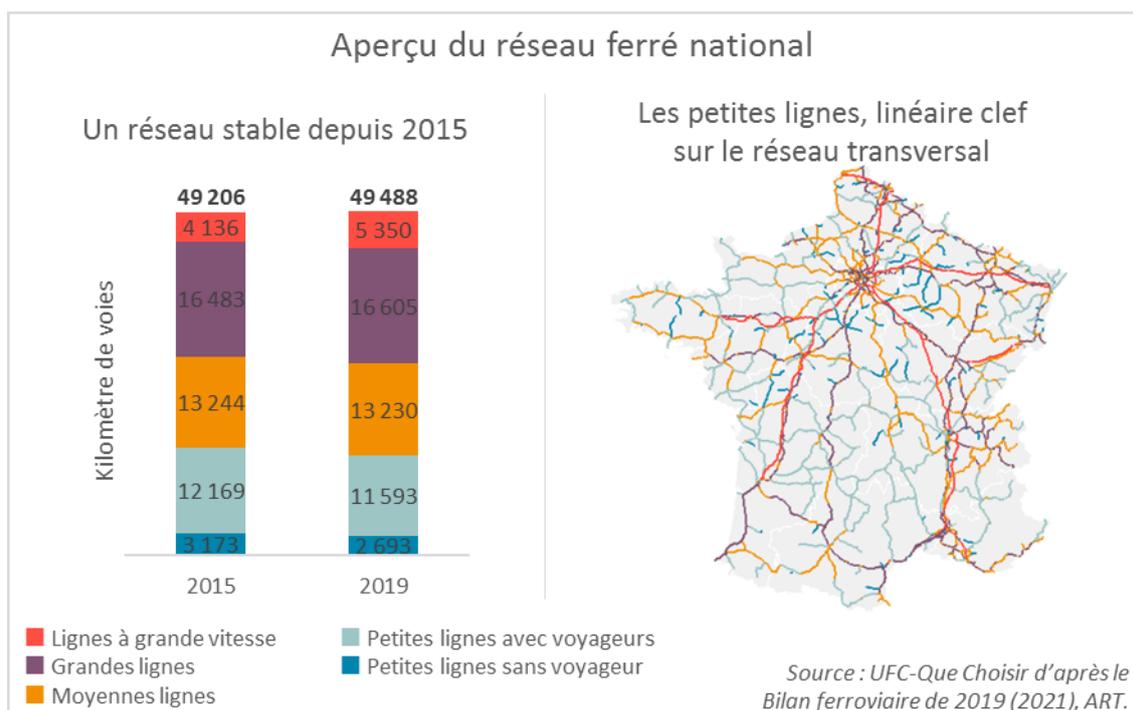


Figure 1 – Aperçu du réseau ferré national : linéaire (à gauche) et carte (à droite) par catégorie.

L'échelle UIC (International union of railways) décrit les lignes qui composent ce réseau, selon leur intensité d'utilisation, depuis les plus circulées (lignes à grande vitesse et UIC 2 à 4), jusqu'à celles à faible trafic (catégories 7 à 9).

Les lignes UIC 7 à 9 sont souvent assimilées aux « petites lignes » ou aux « lignes de dessertes fines du territoire ». Elles participent en effet à la desserte des territoires, en particulier sur le réseau transversal, comme la carte en témoigne. Elles jouent ainsi un rôle clef pour la connectivité des campagnes. On retrouve des petites lignes avec voyageurs et sans voyageurs (dédiées au fret). Certaines sont mixtes, elles accueillent des voyageurs et du fret.

Le réseau des petites lignes est étendu en France : il regroupe 14 000 km, soit 29 % de la longueur des voies pour seulement 9 % de la circulation (en train.km), principalement des TER (le service TER représente 80 % des train.km sur les petites lignes avec voyageurs). Conséquence de leur forte représentation, 80 % des circulations de trains s'effectuent sur seulement 38 % du réseau. **Le réseau français est donc étendu et peu circulé au regard de sa dimension.**

2. Un réseau dégradé malgré les efforts entrepris depuis 2005

a) Une baisse du renouvellement à partir de 1980

Les investissements sur le réseau peuvent être classés selon trois principaux postes :

- **Renouvellement et mise en conformité du réseau ;**
- **Développement et modernisation :** grands projets de développement et projets régionaux de développement ;
- **Autres :** investissements fonciers et autres (hors industriels).

Les efforts dans la maintenance (entretien et investissements de renouvellement) du réseau français ont connu une **baisse massive à partir des années 1980**, au profit des projets d'extension, et en particulier de la construction de lignes à grande vitesse.

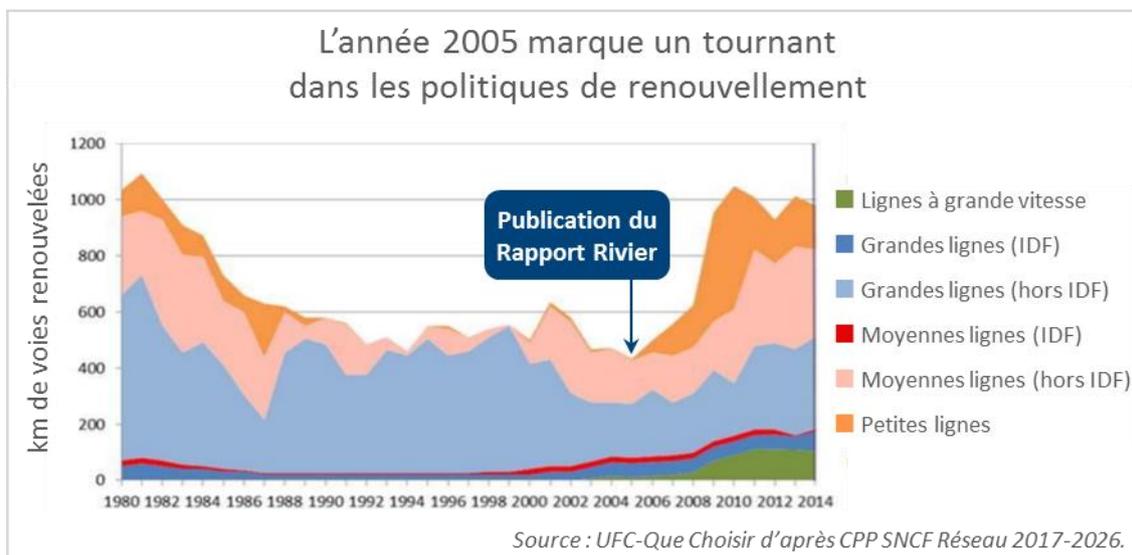


Figure 2 – Longueur de voie renouvelée par an (km).

En conséquence, alors qu'au début des années 1980, environ 1 000 km de voies étaient renouvelés par an, moins de 500 l'étaient en 2005. Une prise de conscience a eu lieu au milieu des années 2000, notamment avec la publication en 2005 du rapport Rivier¹. Celui-ci soulignait l'insuffisance des ressources allouées au renouvellement de l'existant à partir de 1980, amenant au vieillissement et à la dégradation des infrastructures. Des investissements massifs étaient donc préconisés pour compenser le retard accumulé.

Une attrition par rapport aux autres pays

L'attrition des investissements de maintenance jusqu'en 2005 est d'autant plus nette quand la proportion des montants consacrés à la maintenance est comparée à différents pays européens sur la même année.

¹ Source : [Rapport Rivier](#) (2005). Ce rapport d'audit décrit l'état du réseau ferré et analyse les opérations de maintenance menées. Il émet des recommandations pour améliorer l'état du réseau.

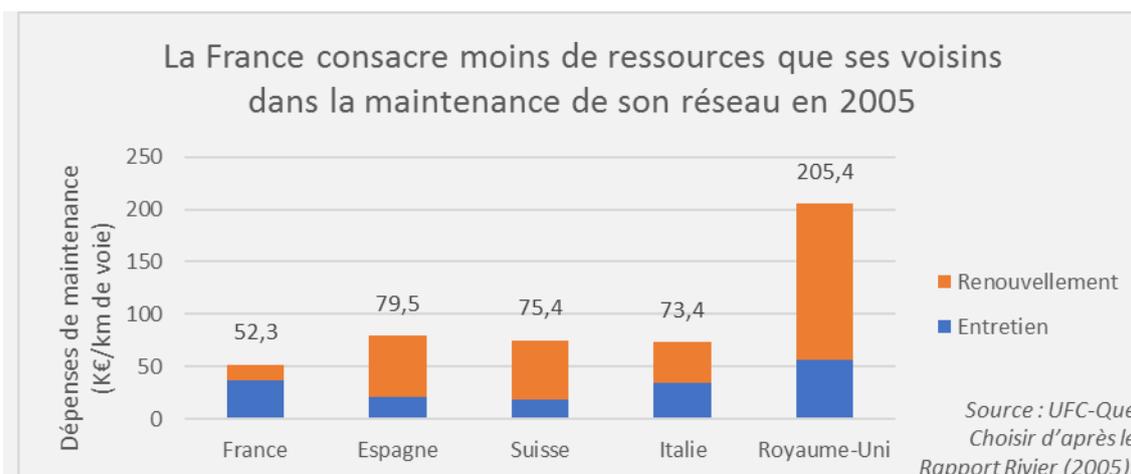


Figure 3 – Dépenses de maintenance (renouvellement et entretien des voies) en 2005.

La France dépensait en 2005, bien moins que ses voisins dans les investissements de renouvellement du réseau.

b) Des investissements insuffisants pour compenser le retard accumulé

Face à ce constat, **une politique de relance des investissements de renouvellement a été lancée dès 2006.**

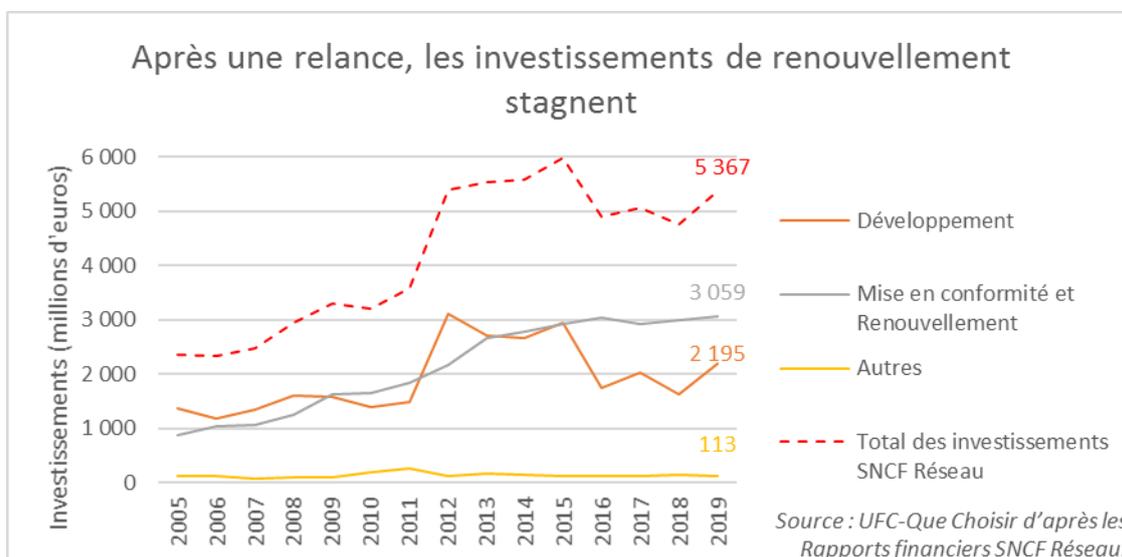


Figure 4 – Chronique des investissements de SNCF Réseau.

Les investissements sur le réseau ont bondi de plus de 130 % entre 2005 et 2019, atteignant 5,4 Md€ (dont 3 Md€ consacrés au renouvellement et à la mise en conformité du réseau) quand ils étaient 2,3 Md€ en 2005, témoins d'une volonté de relance. Plus précisément, cette hausse est en deux temps : les dépenses ont fortement augmenté jusqu'en 2015-16, pour stagner voire s'affaïsser ensuite.

L'étude plus en détail des composantes montre qu'une part de la hausse jusqu'en 2015 est le résultat du rebond qu'ont connus les investissements de développement au début des années 2010, résultat du lancement quasi-concomitant de plusieurs lignes à grande vitesse (Est, Bretagne-Pays de la Loire, Sud Europe Atlantique, contournement Nîmes-Montpellier). Une fois les lignes grande vitesse opérationnelles, le niveau des investissements ferroviaires est retombé de nouveau. En parallèle, **les investissements de renouvellement ont bien connu un regain depuis 2005 avant de stagner depuis 2015.**

Ces efforts ont participé à **inverser la tendance haussière de l'âge moyen des voies** et à amorcer un rajeunissement du réseau.

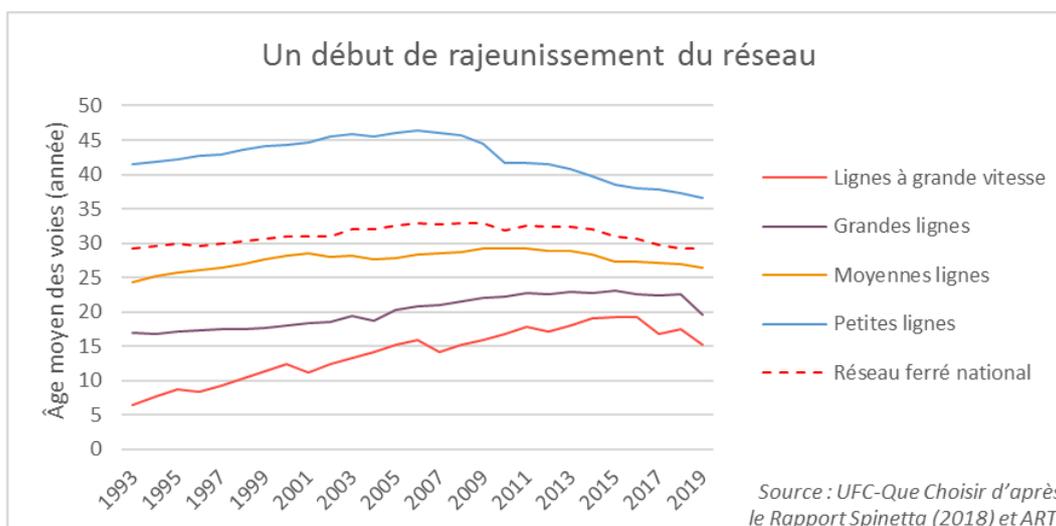


Figure 5 – Évolution de l'âge moyen des voies.

Le réseau avait 33 ans en moyenne en 2006, 29 ans en fin 2019.² Mais il reste fragile : 23 % du réseau ferré (hormis les lignes à grande vitesse) était hors d'âge en 2019³. En particulier, les petites lignes, largement négligées jusqu'en 2005, ont bénéficié d'efforts conséquents sur la période 2008-2012, ce qui a permis d'abaisser significativement leur âge moyen mais elles restent âgées (46,5 ans en 2006, 36,6 ans en 2019) et dégradées.

La relance des investissements de renouvellement amorcée après 2005 s'est avérée insuffisante pour résorber le retard accumulé. Le Rapport Rivier révisé en 2012, s'il mettait en évidence l'effort dans la politique de relance menée, préconisait de l'intensifier car il restait inférieur aux recommandations de 2005. À ce titre, le gouvernement a lancé son Grand plan de modernisation du réseau en 2013. Mais, plus récemment, le Contrat pluriannuel de performance entre SNCF Réseau et l'État 2017-2026 arrivait au même constat d'insuffisance des investissements.

² Source : [Bilan ferroviaire 2019](#), ART. Pour comparaison, le rapport Spinetta (2018) rapportait un réseau français dont l'âge moyen des voies s'établissait à environ 30 ans, quand il était de 17 ans en Allemagne.

³ L'ART définit les voies « hors d'âge » sur la base des composants de la voie dont l'âge est au-delà du seuil de régénération défini dans la politique de régénération qui les concerne.

Quant aux petites lignes, elles ne sont que peu concernées par les montants en jeu aujourd'hui. 10 fois moins de ressources financières par kilomètre leur sont consacrées par rapport aux lignes les plus circulées.⁴

C'est donc sans surprise que le réseau reste âgé, face à l'insuffisance des efforts déployés, ce qui n'a en retour pas permis d'améliorer la performance ou le coût d'exploitation : en l'absence de rénovation, le réseau est plus coûteux à entretenir.

3. L'état du réseau pèse sur la qualité de service

Le nombre de kilomètres de ralentissements imposés et le nombre de minutes perdues sur le réseau renseignent sur l'impact de l'état du réseau sur la qualité du service fournie aux usagers et sur sa performance.

a) De nombreux ralentissements sur les lignes plus fragiles

Pour préserver la sécurité des circulations, des ralentissements sont imposés sur les lignes vétustes et dont le patrimoine est en mauvais état. Les trains roulent ainsi à vitesse réduite sur certaines portions de voies afin de garantir la sécurité de la circulation. Ils induisent de fait des temps de voyages plus longs pour les usagers.

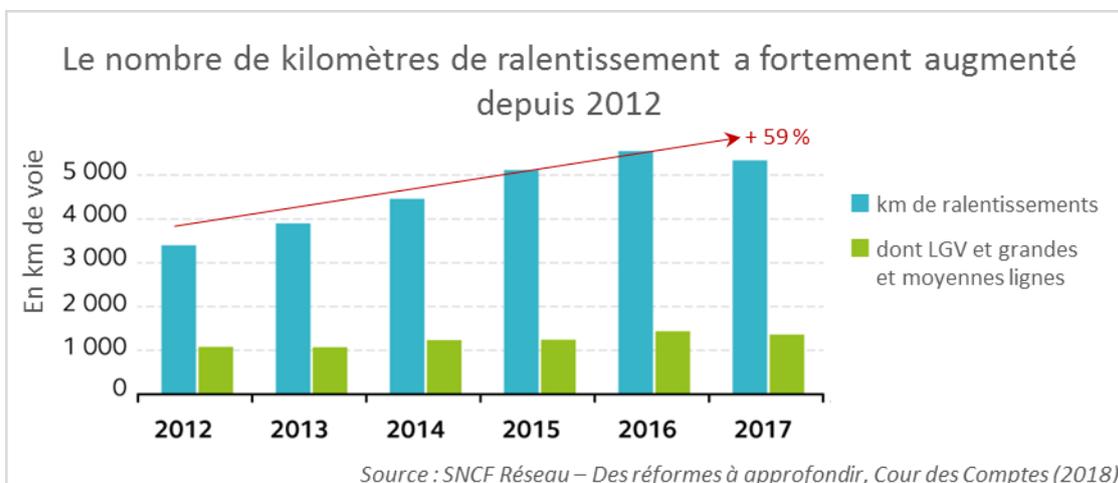


Figure 6 – Kilomètres de ralentissements de 2012 à 2017.

Le linéaire affecté par les ralentissements a augmenté depuis 2012, passant de 3 400 km à 5 300 km en 2017 soit une augmentation de 59 % (l'historique disponible ne nous permet en revanche pas de remonter jusqu'à l'année 2005). Cette hausse est portée en priorité par le linéaire des petites lignes, le réseau plus fréquenté (lignes à grande vitesse, grandes et moyennes lignes) restant stable. En 2019, la situation s'est légèrement améliorée mais le nombre de ralentissements reste élevé :

⁴ Calculé à partir des chiffres de l'ART sur l'année 2019.

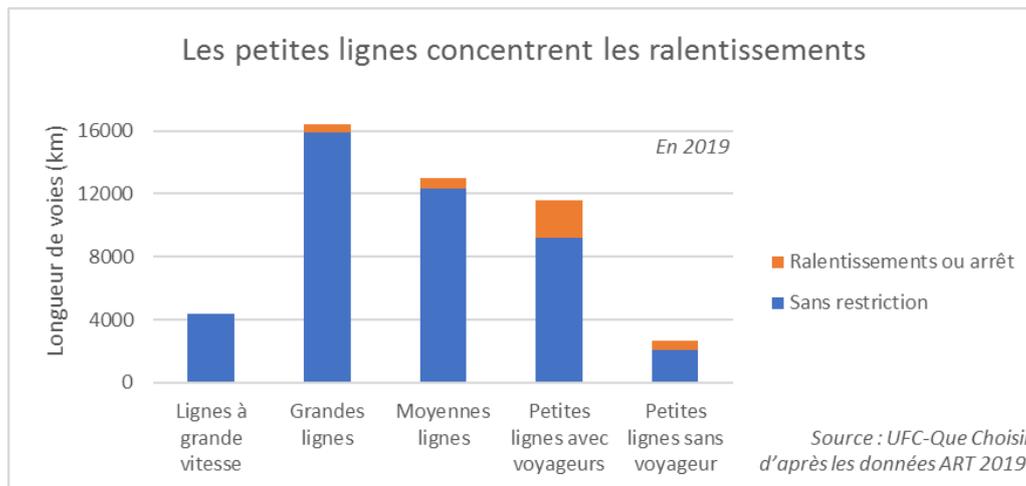


Figure 7 – Restrictions de circulation par catégorie SNCF Réseau en km de voies.⁵

En 2019, **4 500 km de voies soit 9 % du réseau** ont subi des ralentissements ou des arrêts de circulations. Mais **les ralentissements touchent encore en priorité les petites lignes**, malgré les investissements menés : elles concentrent plus de 70 % des sections ralenties, ce qui représente 22 % de leur linéaire.⁶

b) 340 millions de minutes perdues à cause de défaillances ou de ralentissements

Selon la cause du retard, celui-ci est attribué aux entreprises ferroviaires qui opèrent les trains sur le réseau ferré national (SNCF Voyageurs principalement), aux gestionnaires d'infrastructures (surtout SNCF Réseau), ou encore marginalement à d'autres acteurs. Ainsi, en 2018, 52 % des minutes perdues dans l'activité voyageurs tombent dans l'escarcelle des gestionnaires d'infrastructures et 46 % dans celle des entreprises ferroviaires.⁷

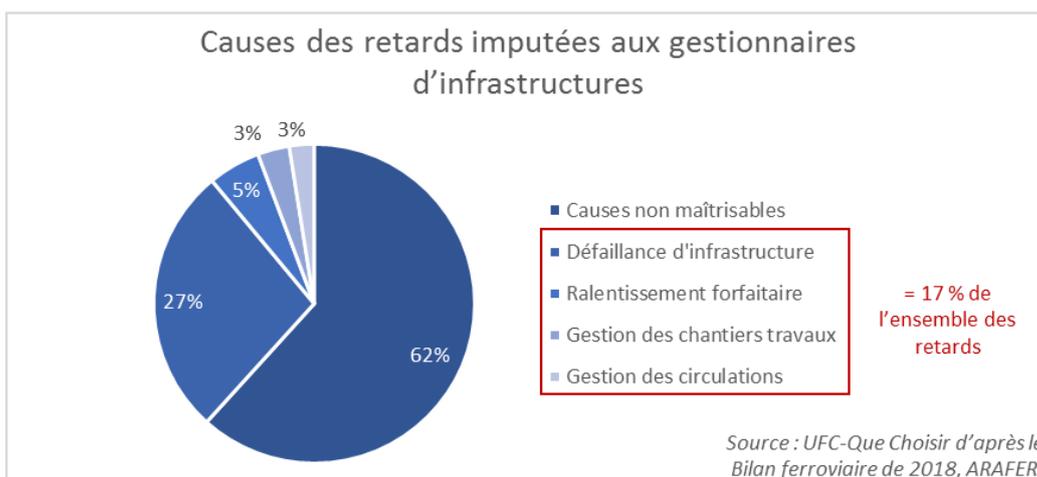


Figure 8 – Répartition des causes de retard des gestionnaires d'infrastructures en 2018.

⁵ Le périmètre exclut les lignes à grande vitesse de Bretagne – Pays de la Loire, Sud-Europe-Atlantique (L'Océane) et la ligne à grande vitesse du contournement de Nîmes et Montpellier.

⁶ Source : Bilan des transports 2019, Autorité de Régulation des Transports (2020). Chiffre à 2019.

⁷ Source : Bilan ferroviaire pour l'année 2018, ART. Le retard est comptabilisé à l'issue d'une tolérance de 5 minutes. Il est regrettable que ces données ne soient pas disponibles dans le Bilan pour l'année 2019.

Plus précisément, 38 % des causes de retards sont liées à des événements maîtrisables par le gestionnaire, au premier rang desquels les défaillances d'infrastructures et les ralentissements imposés pour garantir la sécurité de la circulation. En conséquence, **17 % de l'ensemble des retards sur l'activité de trains transportant des voyageurs seraient évitables. Elles sont le fruit de défaillances d'infrastructures ou des ralentissements imposés**, résultat du vieillissement et de la dégradation du réseau.

En 2017, l'Autorité de la qualité de service dans les transports estimait que les voyageurs perdaient au total 2 milliards de minutes chaque année en raison des retards de trains⁸. Si on applique ce ratio de 17 % pour obtenir un rapide ordre de grandeur de l'impact du vieillissement du réseau sur l'efficacité du transport, on observe que l'état du patrimoine ferroviaire a causé une perte de temps pour les voyageurs de l'ordre de **340 millions de minutes**.

La dégradation du réseau induit une régularité plus faible et allonge les temps de parcours, ce qui affecte directement la qualité du service offert aux usagers et donc sa compétitivité face aux autres moyens de transports. Les petites lignes sont les premières touchées par ces difficultés.

Le manque d'investissements pose même un enjeu de sécurité : l'accident ferroviaire de Brétigny-sur-Orge, le 12 juillet 2013, qui avait fait 7 morts et 70 blessés, dont 9 graves, était la conséquence d'une défaillance d'un élément d'infrastructure.

4. L'investissement ferroviaire pèse sur les usagers et contribuables

Organisation du système ferroviaire français

Entre 2015 et 2019, le Groupe SNCF était organisé en trois Épic (établissements publics à caractère industriel et commercial) : la **SNCF**, Épic de tête du groupe ; **SNCF Réseau**, le gestionnaire d'infrastructures du réseau national qui assure l'ingénierie, l'exploitation et l'entretien du réseau ferré ; **SNCF Mobilités**, notamment chargée de la circulation des trains de voyageurs et de marchandises.

Depuis le 1^{er} janvier 2020, en application de la loi pour un Nouveau pacte ferroviaire du 27 juin 2018, la SNCF a été réorganisée autour d'une société mère, la SNCF, qui assure la direction générale du groupe et de cinq filiales dont :

- **SNCF Réseau** à qui a été rattachée la filiale SNCF Gares & Connexion (auparavant branche de SNCF Mobilités), chargée de la gestion des gares de voyageurs.
- **SNCF Voyageurs** qui reprend les activités dédiées au transport de voyageurs de l'ex-SNCF Mobilités.

Le schéma simplifié présente les principales activités du groupe SNCF et de ses filiales.

⁸ Source : Plus de 2 milliards de minutes perdues chaque année pour l'ensemble des voyageurs à cause des retards des trains selon l'AQST, AQST (mars 2017).

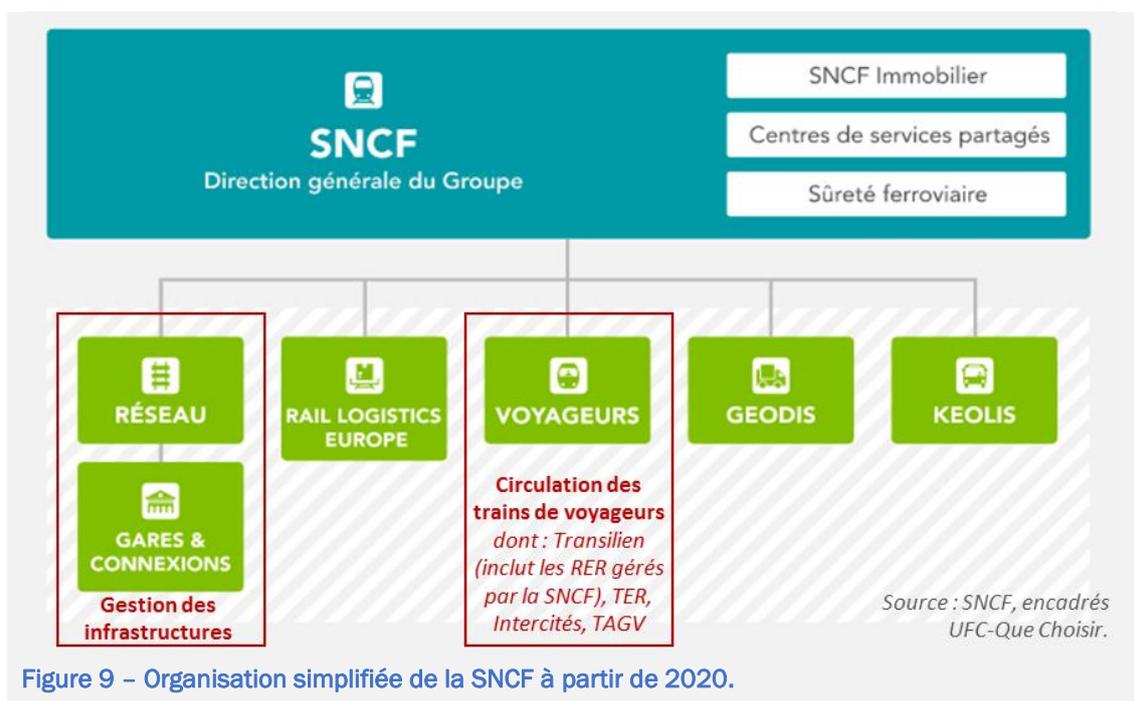


Figure 9 – Organisation simplifiée de la SNCF à partir de 2020.

Au-delà des performances offertes aux usagers, les investissements pèsent sur les finances publiques et donc les contribuables, qui sont dès lors en droit de recevoir une qualité de service à la hauteur de leurs attentes. En 2019, 4,4 Md€ de subventions publiques ont été versées pour financer des investissements :⁹

- L'opérateur de transport SNCF Mobilités a reçu **2 Md€** de subventions, notamment pour financer l'acquisition de matériel roulant ;
- Le gestionnaire d'infrastructures SNCF Réseau a reçu **2,4 Md€** de subventions, pour 5,4 Md€ d'investissements menés par SNCF Réseau.

Les collectivités territoriales, et en particulier les régions, ont financé 67 % de ces soutiens à l'investissement ; l'État et son agence de financement l'AFITF 32 % et l'Union européenne 1 %. Les subventions publiques finançaient ainsi près de la moitié des **9,5 Md€** d'investissements déployés par le groupe SNCF en 2019.¹⁰

A ces dépenses publiques s'ajoutent des contributions au fonctionnement versées à SNCF Mobilités à hauteur de 6,1 Md€ et sont ôtés 800 millions d'euros de recettes (au titre de dividendes versés par la SNCF et de la taxe sur les résultats des entreprises ferroviaires).

Le coût net pour les contribuables pour financer le fonctionnement et les investissements de SNCF Réseau et Mobilités est donc de 9,7 Md€. Enfin, à ces dépenses pour l'exploitation et l'investissement s'additionne une contribution au régime spécial de la sécurité sociale de la SNCF (**3,2 Md€** en 2019¹¹).

⁹ Méthodologie proposée par [Fipeco](#). Source : Compte des transports de la Nation (Annexes A5.1-b, A5.2-a et A6.a.). Chiffres à 2019.

¹⁰ Source : Rapport financier annuel 2019 du groupe SNCF. Investissements nets des cessions.

¹¹ Source : [Les comptes de la Sécurité sociale – Résultats 2019](#), CCSS (septembre 2020).

5. Un atout pour décarboner les transports mais dont la croissance ralentit

Avec 31 % des émissions de gaz à effet de serre en France, les transports sont le premier secteur émetteur devant l'industrie, en 2019.¹² La contribution du trafic routier à ce poste, porté par la voiture individuelle, est prépondérante (94 %). À l'inverse, le ferroviaire est responsable de moins de 1 % (0,5 Mt CO₂eq.) des émissions liées au transport. **Le train est l'un des modes de transports les moins émetteurs¹³ et a donc un rôle clef à jouer dans la transition écologique qui s'amorce.**

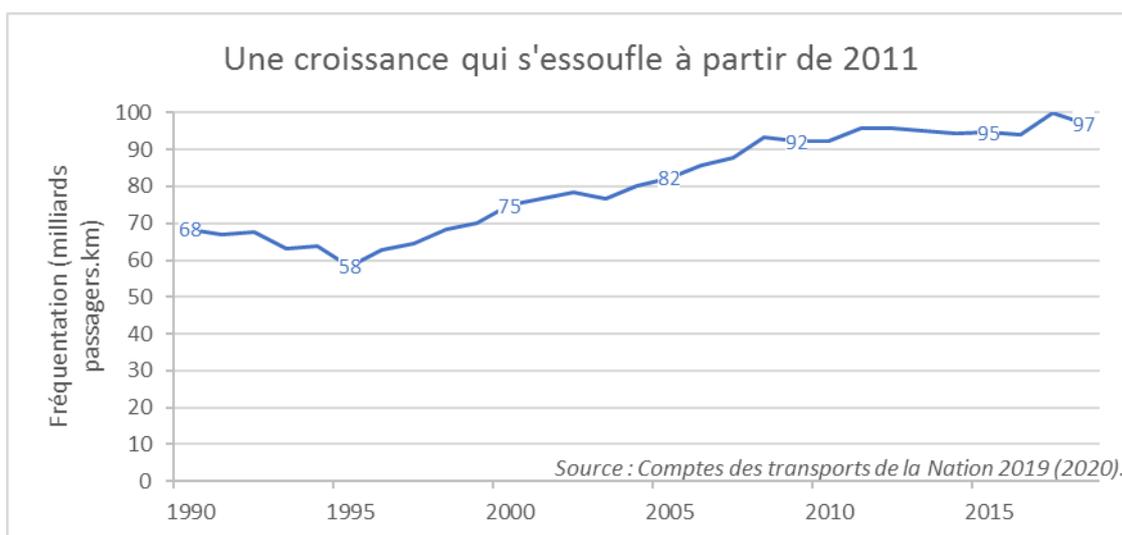


Figure 10 – Évolution de la fréquentation ferroviaire.

En 2019, le réseau ferroviaire français a accueilli 1,88 milliard de passagers¹⁴ (97 milliards de voyageur.km), à l'issue d'une croissance soutenue depuis 1995, soit plus de 5 millions de voyageurs quotidiennement. Cependant, cette dynamique semble s'essouffler depuis 2011, avec l'arrivée de nouveaux concurrents sur le marché (compagnies aériennes low-cost, covoiturage et autocars depuis 2015).

Le système ferroviaire français permet de répondre à une diversité de besoins, depuis la desserte fine des territoires jusqu'aux déplacements rapides de longues distances. Il a bien un rôle à jouer dans le désenclavement des territoires et la décarbonation des mobilités. Mais le réseau national est dégradé et vieillissant, victime d'un sous-investissement de renouvellement, et ce en dépit de la relance menée à partir de 2005. En conséquence, le système affiche des performances dégradées qui affectent la qualité du service et donc sa compétitivité face à d'autres moyens de déplacement.

¹² Source : [Les émissions de gaz à effet de serre du secteur des transports](#), Rapport sur l'état de l'environnement (2021).

¹³ Pour comparaison, le TGV émet 1,73 g CO₂eq/km, l'Intercités 5,3 g et la voiture individuelle 193 g. ([Base Carbone](#), ADEME).

¹⁴ Source : [Bilan ferroviaire pour l'année 2019](#), ART.

II. Le modèle financier ne répond pas aux besoins d'investissements

1. Une programmation des investissements peu lisible et peu ambitieuse

Évaluer les investissements et dépenses menées ou à venir de SNCF Réseau n'est pas chose aisée : le périmètre des agrégats financiers évolue selon les années et les sources, et aucun effort n'a été mené pour homogénéiser et faciliter la diffusion de ces données. **Les effets d'annonce en lieu de véritables relances des investissements sont monnaie courante et participent à la difficile lecture de la stratégie de l'État dans le financement des infrastructures ferroviaires.**

Ainsi, le plan de relance 2020-2022 (qui mériterait davantage le nom de plan de sauvetage) du Gouvernement présenté en septembre 2020 dédie 4,7 Md€ sur deux ans au ferroviaire¹⁵ mais 4,05 Md€ seront consacrés à une recapitalisation de la SNCF au bénéfice de SNCF Réseau pour financer des investissements qui étaient déjà programmés. Seuls 650 millions d'euros constituent de nouveaux crédits d'investissement :

- 300 millions d'euros consacrés aux lignes de dessertes fines du territoire ;
- 250 millions d'euros en faveur de la rénovation du réseau de fret ferroviaire ;
- 100 millions d'euros pour la relance de deux lignes de trains de nuit.

a) 520 millions d'euros supplémentaires annuels nécessaires pour les moyennes et grandes lignes

Le **Contrat pluriannuel de performance** passé entre l'État et SNCF Réseau détermine des objectifs de performance et de qualité de service que le gestionnaire d'infrastructures doit fournir. Conclu pour la première fois en avril 2017, il s'étend sur une période de 10 ans glissante et est actualisé tous les trois ans.

L'audit sur l'état du réseau ferré national mené pour SNCF Réseau en 2018 révèle un manque d'ambition dans la programmation des investissements du contrat : il préconisait d'investir **520 millions d'euros par an supplémentaires**¹⁶ sur la période 2017-2026 pour renouveler les grandes et moyennes lignes, soit 22 % de plus que les sommes déjà prévues.

b) Plus de 300 millions d'euros supplémentaires nécessaires pour les petites lignes

Quant aux **petites lignes**, le rapport Philizot¹⁷ estimait un besoin d'investissements de 6,4 Md€ entre 2020 et 2028 pour enrayer leur dégradation face à l'insuffisance des efforts

¹⁵ Source : [4,7 milliards d'euros pour relancer et développer le ferroviaire](#), SNCF (2021).

¹⁶ Source : [Audit sur l'état du réseau ferré national](#) (2019). Hors périmètre Gares & connexion, sur les grandes et moyennes lignes. De plus, SNCF Réseau estimait nécessaire une trajectoire renchérie de 500 millions d'euros/an (3 Md€ actuellement) pour rénover le réseau ferré, hors petites lignes. Source : [SNCF Réseau – Des réformes à approfondir](#), Cour des Comptes (2018).

¹⁷ Source : [Rapport Philizot](#) sur le devenir des lignes de desserte fine des territoires (2020).

déployés jusqu'alors. Cela représente **711 millions d'euros par an**, soit **78 %** (plus de 300 millions) de plus qu'actuellement. Le Gouvernement a annoncé (ou plutôt rappelé) en juin 2021 un plan de 7 milliards d'euros sur 10 ans pour pérenniser ces petites lignes. Une déclaration bienvenue mais dont les modalités restent floues et sont donc à concrétiser d'autant que l'enveloppe devrait se concentrer sur les gares laissant la problématique de régénération du réseau intacte. De plus, l'investissement sur les petites lignes est décidé au cas par cas notamment dans le cadre des contrats de plan État-Région¹⁸, marqués par les retards, et non dans le cadre du contrat de performance passé avec l'État.

L'exemple de la ligne Paris-Troyes, serpent de mer des CPER

L'électrification de la ligne Paris-Troyes est un exemple des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des CPER. Le projet a été décidé en 2009 et l'accord confirmé dans le cadre du CPER 2007-2014. Mais les travaux ne devraient s'achever qu'en 2025, du fait des multiples financeurs et des difficultés de coordination et de financements.¹⁹

Le Nouveau pacte ferroviaire du 27 juin 2018 prévoyait **200 millions d'euros** d'investissements supplémentaires par an à compter de 2022, il est complété par **650 millions d'euros** sur deux années seulement de crédits d'investissements avancés par le plan de relance 2020-2022 (dont 300 millions d'euros consacrés aux petites lignes). Mais ces efforts supplémentaires ne permettront pas de répondre à tous les besoins de rénovation et de modernisation du réseau ferroviaire national.

Le soutien et la concrétisation des ambitions du Gouvernement sont donc attendus pour accompagner les investissements nécessaires à la régénération du réseau. Le soutien de l'État est d'autant plus attendu que la crise sanitaire a réduit les recettes de SNCF Réseau (moindre fréquentation donc moindres péages et dividendes versés) et menace donc les investissements de renouvellement et de modernisation prévus, malgré le plan de relance, qui pourrait s'avérer insuffisant.²⁰

2. Face au désengagement de l'État, un modèle de financement déséquilibré, qui se solde par un endettement massif

Au-delà de la programmation future des investissements, le modèle financier sur lequel repose le financement de ces investissements se révèle déséquilibré.

¹⁸ L'État et la Région s'engagent sur la programmation et le financement de projets importants pluriannuels.

¹⁹ Sources : [Site du projet d'électrification Paris-Troyes](#) et [Ligne Paris-Troyes : le calendrier de l'électrification se précise "l'avant-dernière étape est franchie](#), Franceinfo (01/12/2020).

²⁰ Source : [Rapport public annuel 2021](#), Tome I, Cour des Comptes (2021).

a) Des contributions publiques insuffisantes du fait de l'effacement de l'État

Les subventions d'investissements versées à SNCF Réseau sont assurées par trois principaux contributeurs : l'État et son agence de financement l'AFITF, les collectivités territoriales dont les régions et marginalement l'Union européenne.

i. Une montée en puissance des régions face à l'effacement de l'État

Les régions ont connu une véritable montée en puissance de leurs contributions, à la fois en volume et en proportion ces dernières années, devant l'effacement de l'État.

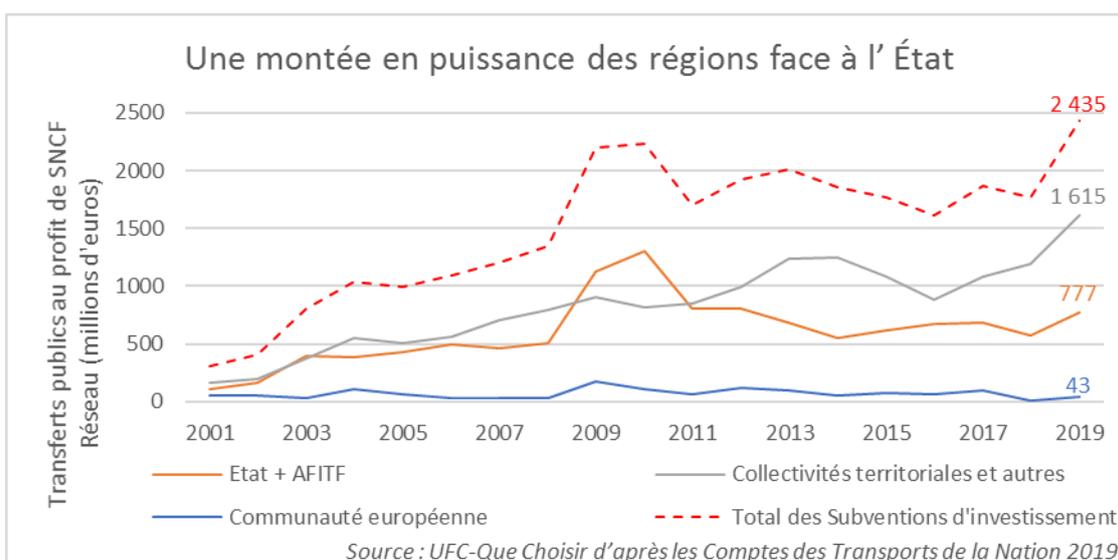


Figure 11 – Transferts publics au profit de SNCF Réseau.

Les collectivités territoriales et tout particulièrement les régions sont les principales contributrices depuis 2011, dépassant l'État qui a vu sa contribution chuter. En 2019, les régions avaient consacré 1,6 Md€ à SNCF Réseau quand l'État versait 777 millions d'euros.

ii. L'échec de l'AFITF dans la programmation à long terme du financement des infrastructures de transport par l'État²¹

L'AFITF, agence de financement des infrastructures de transports privilégiée de l'État

La France s'est dotée en 2003, d'une Agence de financement des infrastructures de transport (AFITF), active depuis 2005. Elle vise à porter les plans de financement des grands projets d'infrastructures de transports impulsés par l'État, à partir de recettes affectées.

Des flux réguliers et prévisibles au long terme doivent ainsi financer des travaux, souvent pluriannuels, et faire reposer la charge sur l'utilisateur plutôt que sur le contribuable. L'AFITF doit ainsi favoriser le report modal vers le transport ferroviaire et fluvial, notamment en recyclant des ressources issues du transport routier.

²¹ Source : Rapport d'activité de l'AFITF pour les exercices 2005 à 2016, AFITF (2017).

L'AFITF a connu une mise en œuvre difficile, pénalisée par les décisions mêmes de l'État (privatisation des sociétés d'autoroutes en 2005, abandon de l'écotaxe sur les poids lourds en 2014). La crise sanitaire et l'effondrement des fréquentations routières (baisse des recettes sur les amendes radar) et aériennes (baisse de la taxe de solidarité des billets d'avion) ont amplifié ses difficultés. Au-delà des conséquences de la crise, l'AFITF s'est longtemps trouvée dépendre de subventions ponctuelles de l'État et non de ressources affectées pérennes.

À ce titre, les rapporteurs du projet de loi finances pour 2021 proposaient de revaloriser ses ressources et de repenser son modèle de financement au long terme, proposition écartée par la suite.²²

La fragilité de l'opérateur public de financement des infrastructures de transport en France affecte directement les capacités de financement dans le réseau ferroviaire, d'autant plus que la priorité a longtemps été donnée à l'expansion du linéaire. Le ferroviaire a recueilli 47 % des autorisations d'engagements sur la période 2005-2016 (sur un total de 35,5 Md€) dont 63,6 % pour les nouveaux projets ferroviaires, 12,5 % pour l'entretien du réseau existant, 15,7 % pour les contrats plan État-Région et 7,4 % pour le matériel roulant.

b) Ses recettes ne permettent pas à SNCF Réseau de s'auto-financer

Autorité organisatrice des transports et entreprises ferroviaires

Une **autorité organisatrice des transports** (AOT) est un acteur public chargé de définir la politique de desserte et la politique tarifaire des transports de voyageurs. Les régions sont en charge des TER et l'État des Trains d'équilibre du territoire (ou Intercités, auparavant connus sous la marque Corail). L'AOT peut ainsi déléguer l'exploitation des trains à une entreprise ferroviaire. Une **entreprise ferroviaire** (parmi lesquelles SNCF Voyageurs, Thalys, etc.) assure la prestation des services de transport de personnes (ou de marchandises).

Environ 90 % du chiffre d'affaires de SNCF Réseau (6,5 Md€ en 2019) repose sur les péages (redevances) payés par les entreprises ferroviaires et les autorités organisatrices du transport pour faire circuler leurs trains. Les redevances visent à compenser les coûts d'exploitation et de maintenance ainsi que les coûts du capital investi par le gestionnaire d'infrastructures. Leur calcul, défini par SNCF Réseau, est soumis à l'avis de l'ART²³.

Mais les modalités de calcul des redevances ont longtemps peiné à refléter les coûts réels du gestionnaire, les coûts encourus par SNCF Réseau pour le passage de trains opérés par des autorités organisatrices des transports n'étant alors pas couverts par les redevances versées.²⁴ Une des explications à ce constat repose sur la faible circulation du réseau par rapport à ses voisins, comme en atteste la Figure 12.

²² Source : Rapport sur le Projet de loi de finances pour 2021 et Compte-rendu n° 20, Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire (2020).

²³ L'Arafer est devenue l'ART (Autorité de Régulation des Transports) en 2019. Les deux désignent la même entité.

²⁴ Source : SNCF-Réseau – Des réformes à approfondir, Cour des Comptes (2018).

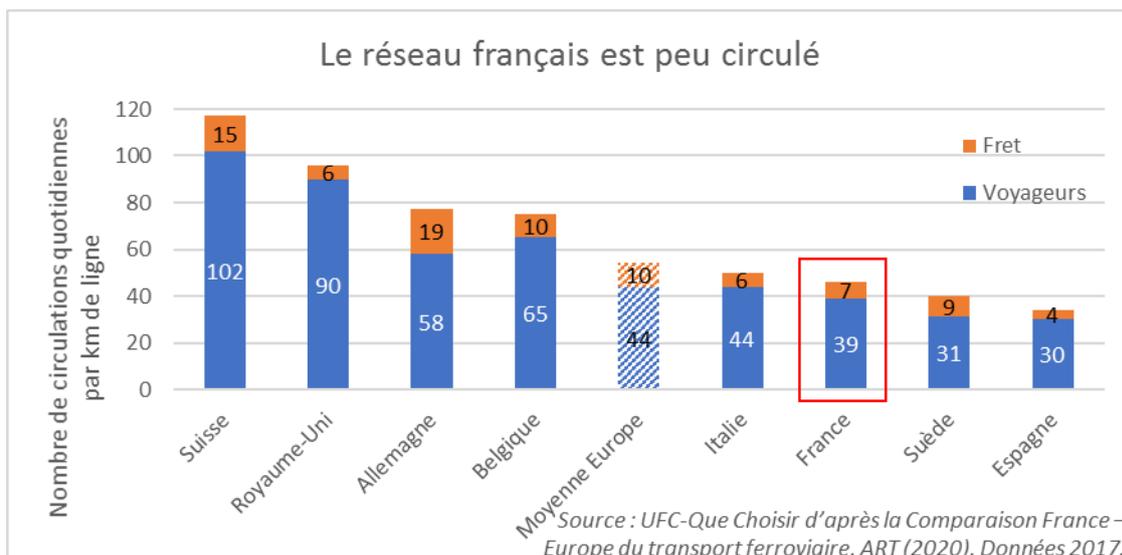


Figure 12 – Fréquentation des principaux réseaux européens voisins.

La France présente un réseau 15 % moins circulé que la moyenne européenne (mesurée sur les pays membres de l'IRG-Rail)²⁵, pour le transport de voyageurs comme pour le transport de marchandises. Ce faible taux d'utilisation ne permet pas de réaliser des économies d'échelle.

Une hausse des redevances par train semble quant à elle compromise.

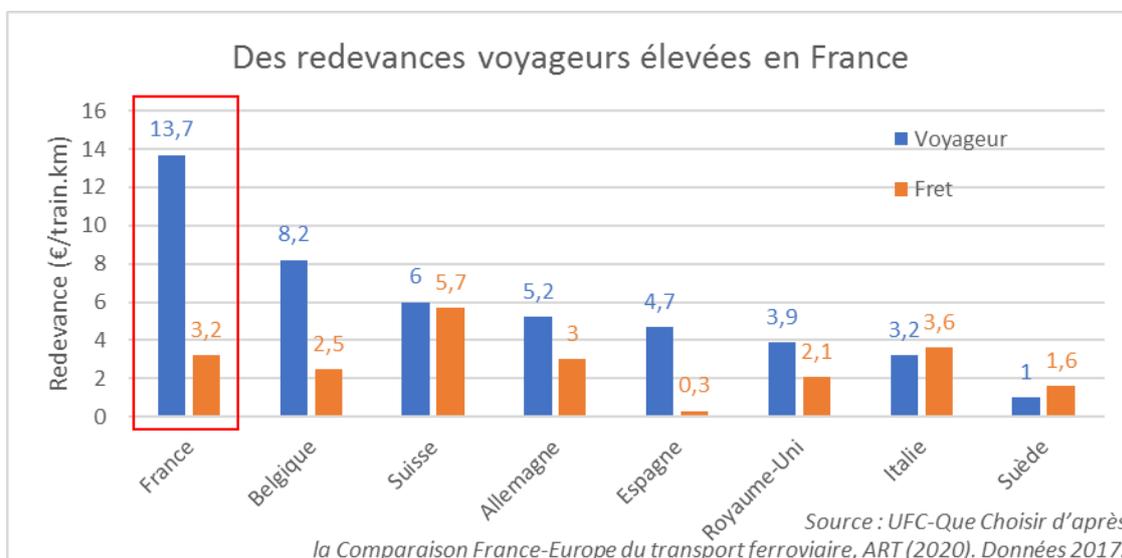


Figure 13 – Montant de redevance brute minimale payée par train.km.

²⁵ Source : Comparaison France-Europe du transport ferroviaire, ART (2020). Étude menée parmi les pays membres de l'IRG-Rail (31 pays européens). À noter : l'emport moyen des TAGV en France est au-dessus de la moyenne. Les redevances par voyageur.km pour les TAGV sont donc plus homogènes entre les pays, avec un niveau toujours plus élevé en France qu'en Allemagne.

Avec 13,7 € par train.km, le niveau des redevances françaises pour le transport de voyageurs est de loin le plus élevé parmi les pays membres de l'IRG-Rail. Les redevances fret sont en revanche comparables.

c) L'équation budgétaire ainsi déséquilibrée se solde par l'endettement de SNCF Réseau

SNCF Réseau a été confrontée à une équation budgétaire insoluble : les contributions publiques ajoutées aux recettes issues des redevances ne couvrent pas l'ensemble de ses coûts d'exploitation et encore moins de ses besoins d'investissements. Pour cause, l'État n'a que trop peu accompagné le gestionnaire et fait peser sur lui de lourds investissements de développement (lancement des lignes à grande vitesse) et les coûts d'entretien du réseau.

À défaut de soutien financier suffisant des pouvoirs publics, ce malgré l'effort croissant des régions, et face à l'impossibilité de s'autofinancer, **SNCF Réseau a recouru à l'endettement**. Et ce constat se pérennise : la dette de SNCF Réseau dépassait les **60 Md€ au 31 décembre 2019**²⁶. À terme, se profile le risque que sa signature sur les marchés se dégrade, enclenchant un cercle vicieux de la dette.

L'État a annoncé lors de la réforme ferroviaire de 2018 reprendre **25 Md€** de dette en 2020 et **10 Md€** en 2022, une opération nécessaire pour compenser le manque de financement et bienvenue face aux pertes encourues lors de la crise sanitaire.²⁷ La dette n'était plus que de **38,1 Md€ à fin 2020** (un niveau qui reste toutefois préoccupant). En contrepartie, la loi pour un nouveau pacte ferroviaire de 2018 impose au groupe SNCF d'atteindre un « équilibre économique », autrement dit d'assurer le fonctionnement du système ferroviaire sans endettement avant 2022 (2024 pour SNCF Réseau), équilibre qui passe en premier lieu par des gains (hypothétiques) de productivité du gestionnaire.

Si elle était nécessaire, la reprise de dette de 35 Md€ risque bien de n'être qu'un coup d'épée dans l'eau **à moins de proposer un modèle économique pérenne**. SNCF Réseau doit également en parallèle mener des actions pour obtenir les gains de productivité exigés. Le risque est sinon que cette somme soit de nouveau au passif de la SNCF dans les prochaines années. Pour comparaison, dans les 6 dernières années, la dette de SNCF Réseau s'est alourdie d'en moyenne 2 Md€ par an.

La dérive des coûts des travaux (conséquence du recours au travail de nuit pour les travaux, plus coûteux, et des mouvements de grève) et des frais de personnel, et surtout la faible performance du gestionnaire entérinent les difficultés de financement et demandent des mesures spécifiques.

Un soutien accru des pouvoirs publics pour contrer le sous-financement chronique et être à la hauteur des enjeux de financements est attendu dans les prochaines années.

²⁶ Source : [Rapport public annuel 2021](#), Tome I, Cour des Comptes (2021).

²⁷ Cette contribution est un coût implicite supplémentaire pour les consommateurs-contribuables.

3. La nécessité de revoir la gouvernance de SNCF Réseau par l'État

a) Une gouvernance déficiente et opaque opérée par le contrat de performance

La disponibilité des financements ne conditionne pas seule la réussite de l'action de SNCF Réseau. Elle dépend également de sa gouvernance. L'ART met en lumière les insuffisances du contrat de performance 2017-2026 passé entre l'État et SNCF Réseau, dans son exécution mais aussi dans son écriture et son pilotage. À la lecture du Rapport financier de SNCF Réseau de 2020, on relève que **nombre d'indicateurs opérationnels restaient en construction** dont la qualité de l'infrastructure par axe et la productivité de l'entretien. Quant aux indicateurs présentés, **plusieurs d'entre eux étaient en-deçà des objectifs** :

- Le respect des coûts de réalisation en 2019 (62 %) n'atteint toujours pas le jalon prévu pour 2018 (73 %) ;
- La longueur de voies soumises à un ralentissement baisse sur le réseau principal mais à un rythme inférieur aux objectifs sur les lignes les plus fréquentées ;
- Quant aux 10 indicateurs financiers prévus, les cibles de 9 d'entre eux sont indiquées comme confidentielles ou ne sont pas diffusées dans le rapport financier.

Conclu pour la première fois en avril 2017 et actualisé tous les trois ans, le contrat de performance donne lieu à un avis de l'ART. On retrouve dans le sommaire de l'avis [2017-036](#) publié par l'Arafer les titres suivants qui révèlent **des défauts dès la conception** : une trajectoire financière irréaliste ; des objectifs de performance, de qualité et de sécurité du réseau non définis ; un contrat asymétrique et dépourvu de mécanismes incitatifs. L'ART réitérait ses réserves quant à la bonne exécution du contrat dans son avis [2019-038](#).

Malgré les manquements, tant en termes de remontée des données que d'atteinte des objectifs, **l'État a délaissé son rôle de pilote et s'est révélé complaisant**. En l'absence de mécanismes réellement incitatifs. L'actuel contrat révèle donc des lacunes de conception, une mise en musique insatisfaisante par le gestionnaire d'infrastructures et un pilotage incertain de l'État, ce qui nuit au fonctionnement du système ferroviaire et à son attractivité.

Au-delà du gestionnaire d'infrastructures, les difficultés de gouvernance se reproduisent dans les conventions passées avec SNCF Mobilités

Notons que SNCF Mobilités (aujourd'hui SNCF Voyageurs) n'est pas en reste des problèmes de gouvernance. Les conventions qu'elle passe avec chaque région pour organiser le service TER prévoient des subventions d'exploitation insuffisamment incitatives pour encourager l'opérateur à engager des actions correctrices à même de garantir la qualité du service offert aux voyageurs.²⁸

²⁸ Source : [Dossier de presse](#) « Élections régionales 2021 – Pour une « nouvelle donne du TER » (2021).

b) Retrouver le rôle d'un État stratège dans la gouvernance

Une relance des investissements doit être conditionnée à l'accompagnement de SNCF Réseau, ce qui ne sera possible qu'à la condition d'une refonte du contrat pluriannuel de performance, selon trois axes :

- **Retrouver un État stratège** : l'État doit définir une stratégie détaillée et opérationnelle (incluant le niveau de subventions publiques prévu), aussi bien pour le réseau principal que pour les petites lignes (écartées dans le contrat pluriannuel de performance).
- **Rénover le cadre méthodologique** : SNCF Réseau doit proposer des indicateurs et des valeurs cibles permettant un suivi des trajectoires plus convaincant. Les gains de productivité doivent être suivis et encouragés.
- **Renforcer les mécanismes incitatifs et correctifs** : le pilotage, autant que l'écriture du contrat pluriannuel de performance dictent son efficacité. En cas de non atteinte récurrente des objectifs fixés, parmi lesquels des objectifs de performance économique, des mécanismes de bonus/malus doivent être prévus et réellement incitatifs.

Le contrat pluriannuel de performance devait être réactualisé sur la période 2020-2029. Mais dans son avis 2020-080 de décembre 2020, l'ART ne disposait d'aucun élément relatif à sa mise à jour et en particulier à l'intégration des recommandations formulées dans son avis 2019-039.

SNCF Réseau s'est trouvée confrontée à une équation budgétaire impossible à résoudre : ses recettes ajoutées aux contributions publiques ne suffisent pas à financer des besoins d'investissements et de fonctionnement qui restent élevés. SNCF Réseau souffre donc d'un déficit de financement qui se solde par un endettement, en l'absence d'un accompagnement suffisant de l'État. Si la reprise de dette menée par le Gouvernement était nécessaire, elle doit s'accompagner d'un modèle financier pérenne et d'un soutien public accru au risque que sa dette se reconstitue et que les investissements programmés ne se révèlent pas à la hauteur des enjeux de renouvellement.

Au-delà du financement, l'État doit retrouver son rôle de pilote dans la gouvernance du gestionnaire d'infrastructures et accompagner l'action de SNCF Réseau par des mécanismes incitatifs.

III. La sous-performance du système ferroviaire appelle la modernisation du réseau

1. Le système ferroviaire français sous-performe face à ses voisins européens

a) SNCF Réseau, une productivité à la traîne par rapport aux pays voisins

Un indicateur de productivité est le rapport entre la production, c'est-à-dire ici le volume ferroviaire qui a circulé (mesuré en voyageur.km et en tonne.km de marchandises ou en train.km) et les facteurs nécessaires à sa réalisation. On peut calculer pour le système ferroviaire sa productivité du travail (volume ferroviaire rapporté au nombre d'équivalent-temps plein) et sa productivité du capital (volume ferroviaire rapporté aux dépenses déployées).

La comparaison peut être poussée à l'échelle du gestionnaire d'infrastructures (en particulier, le nombre d'employés du gestionnaire rapporté au volume). Sous ces deux critères, SNCF Réseau dispose d'une large marge de progression par rapport à ses voisins européens, desservie par un réseau peu circulé et vieillissant.

i. Une gestion des circulations plus coûteuse en main-d'œuvre

À l'échelle du système ferroviaire (en incluant notamment les activités de gestion des infrastructures et de circulation des trains), en 1996 un employé faisait circuler à peu près autant de volume ferroviaire (voyageurs et fret) en France qu'en Suisse et 1,25 fois plus qu'en Allemagne. Une avance perdue depuis : la France a stagné et nos voisins allemand et suisse ont amélioré leur performance. **L'Allemagne fait circuler en 2019 1,3 fois plus de volume de trains que la France par employé, la Suisse 1,5.** La principale explication repose sur l'effondrement des trafics de fret français (- 61 % entre 1996 et 2019 sur le périmètre SNCF, - 33 % sur l'ensemble du secteur) quand ceux de la Suisse et l'Allemagne ont bondi (respectivement + 93 % et + 26 %). Cet affaissement n'a pas été compensé par la baisse de main-d'œuvre française, témoin de l'inertie de son système ferroviaire.²⁹

Ce constat se confirme à l'échelle des activités de gestion des infrastructures : un employé de SNCF Réseau fait circuler **1,6 fois moins de trains que son homologue allemand DB Netz, responsable d'une grande partie du réseau ferré allemand, et 1,9 fois moins qu'en Suisse.**³⁰

Plus particulièrement, il est possible de comparer le nombre de trains qu'un **agent de circulation** gère. La comparaison sur ce poste est plus nette encore, elle est menée sur un panel plus large de pays d'Europe de l'Ouest.

²⁹ La comparaison est concentrée sur les principaux acteurs pour chaque pays (SNCF, DB et CFF). Source :

- Pour la France : Comptes nationaux des Transports, ART et Rapports annuels du groupe SNCF ;
- Pour l'Allemagne : Rapports annuels DB Groupe ;
- Pour la Suisse : Rapports annuels CFF Groupe.

³⁰ Source :

- Pour la France : Rapport annuel SNCF ;
- Pour l'Allemagne : Rapport annuel DB, rapporté au périmètre des employés de DB Netz ;
- Pour la Suisse : Rapport annuel CFF, rapporté au périmètre des employés de CFF Infrastructure.

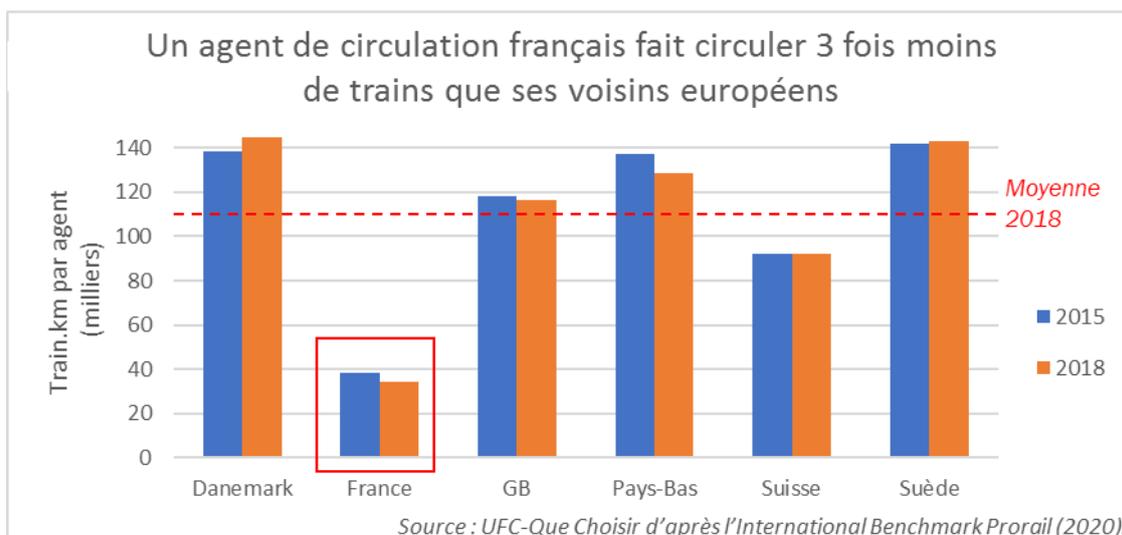


Figure 14 – Nombre de train.km par agent en milliers.³¹

La France arrive en queue du classement en termes de volume ferroviaire géré par agent de circulation. **Le système ferroviaire français emploie environ 3 fois plus d'agents de circulation pour un même volume de trafic que la moyenne.** La Grande-Bretagne, qui dispose d'une taille de réseau comparable à celle de la France, fait circuler 3,4 fois plus de trains par employé. Cette situation a peu évolué depuis 2015.

ii. Des dépenses qui ne sont pas amorties par la trop faible circulation

La comparaison menée sur ce même panel montre que **la France dépense certes peu par kilomètre de voie mais bien plus par train.**

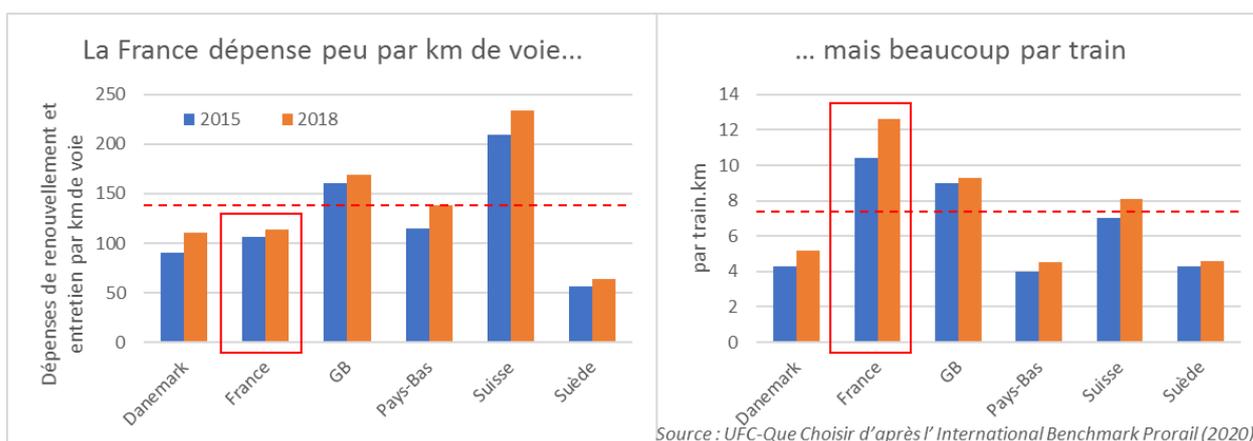


Figure 15 – Dépenses de renouvellement et entretien par km de voie (gauche) ou par train.km (droite).

Ses dépenses de renouvellement et d'entretien rapportées au kilomètre de voie sont 18 % moins élevées que la moyenne du panel en 2018, et 71 % plus élevées rapportées au

³¹ Les pays, anonymisés par Prorail, sont identifiés par UFC-Que Choisir. Pour les entreprises suivantes : Banedanmark (Danemark), SNCF Réseau (France), Network Rail (Grande-Bretagne), ProRail (Pays-Bas), Suisse (SFF-Infra), Trafikverket (Suède). Les données ne sont pas disponibles pour l'Allemagne ou encore la Belgique.

train.km,³² révélant un réseau étendu et coûteux à opérer (notamment du fait d'un manque de renouvellement, qui implique des infrastructures plus onéreuses à entretenir) par rapport à nos voisins. Les résultats par train.km se sont détériorés par rapport à 2015 (plus de 12 € par train.km en 2018 pour environ 10 € en 2015). Ce ratio met à nouveau en évidence l'absence d'économie d'échelle face à un réseau étendu, peu circulé et peu modernisé.

Le fort niveau de dépenses par train n'est, de plus, pas compensé par la qualité de transport proposée à l'utilisateur, en termes de ponctualité.

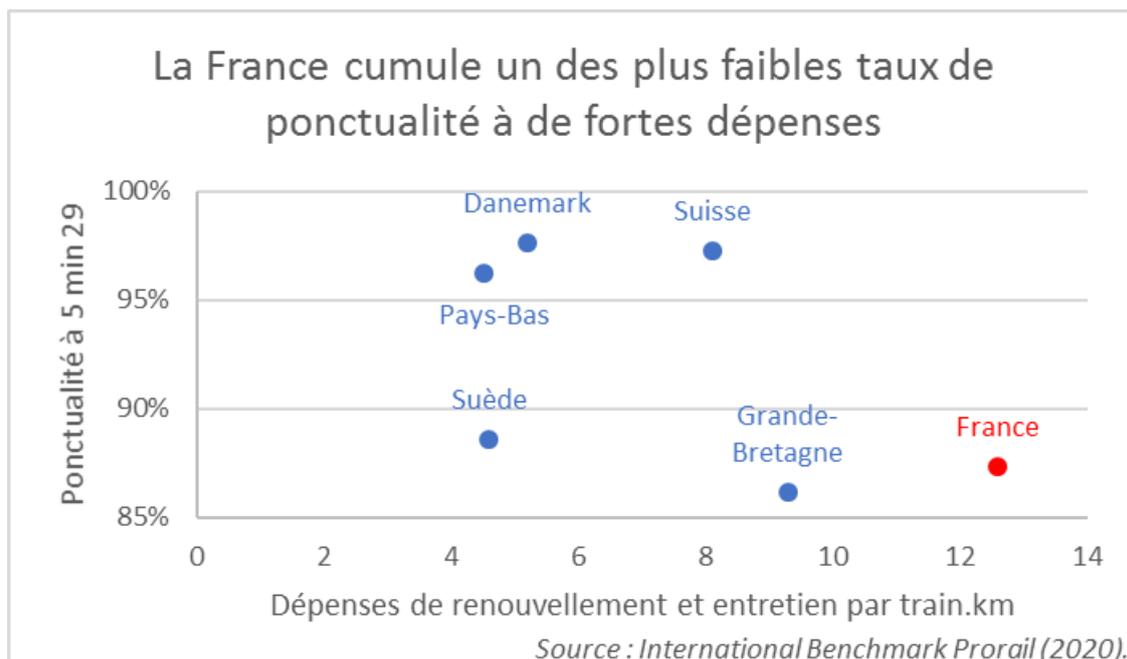


Figure 16 – Comparaison de la ponctualité aux dépenses par train.km.

Le constat est sombre pour la SNCF : en 2018, le réseau français combinait le plus fort niveau de dépenses de renouvellement et d'entretien rapporté au trafic (près de 13 €/train.km), à un des plus faibles taux de ponctualité. Le retard est mesuré dès lors qu'il excède 5 min 30.

b) SNCF Voyageurs propose une offre atrophiée en fréquence et en amplitude horaire

Au-delà de la productivité des réseaux, il convient de considérer l'offre de transport proposée à l'utilisateur. **L'offre française à disposition des usagers est doublement atrophiée³³ :**

³² Calculé à partir du Benchmark Prorail 2015-2018 (2020) sur le panel suivant : Danemark, France, Pays-Bas, Grande-Bretagne, Suède, Suisse.

³³ Source : Laroche & Monchambert (2019) sur le panel suivant : Allemagne, France, Italie, Pays-Bas, Suisse et Grande-Bretagne.

- **En nombre de trains au quotidien** : la France propose, pour un même niveau de population desservie, 22 trains contre 35 en moyenne sur le panel européen.
- **En amplitude horaire du service** : la France présente une amplitude de 15 h 13 par jour en moyenne pour 17 h 23 dans les pays voisins européens.

La France propose donc une prestation commerciale dégradée par rapport à ses voisins. L'écart entre les offres ferroviaires se reflète dans la répartition des trafics sur une journée. Pour un nombre similaire de trains par jour (entre 17 et 19), la France et l'Italie ont privilégié une répartition de l'offre selon la logique des pointes horaires. A l'inverse, la Suisse, l'Allemagne ou les Pays-Bas adoptent des grilles horaires rigoureusement cadencées par un train par heure. Plus précisément :

- Aux Pays-Bas, une grille horaire propose au minimum un train par heure avec une préférence de plus en plus marquée pour une fréquence à la demi-heure que l'on soit en heure de pointe ou non ;
- La Suisse, face à la saturation de son réseau, a fait le choix d'accroître l'offre en période creuse sans ajouter de train supplémentaire en heure de pointe pour inciter les usagers à étaler leurs déplacements et réduire la saturation des trains en heure de pointe. De plus, une offre de 18 paires de trains (donc une amplitude horaire de 18 heures) doit être fournie si la demande moyenne sur la section la plus fréquentée dépasse 500 personnes par jour pour bénéficier d'une contribution financière.³⁴

La stratégie d'une cadence stricte, menée par exemple par la Suisse ou les Pays-Bas, conduit à mieux répartir les trains sur la journée, étend l'amplitude horaire à ressources constantes et limite le risque de saturation d'une ligne en lissant les trafics ferroviaires. Cependant, le choix de la régularité sous-entend que le train est suffisamment capacitaire pour absorber la période de pointe et surtout que la fiabilité du service est assurée pour éviter une attente trop importante en cas de suppression d'un train.

La comparaison européenne montre un profond manque d'efficacité du système ferroviaire français, qui se répercute dans l'offre offerte aux consommateurs. SNCF Réseau mobilise plus de main-d'œuvre et de ressources financières pour faire circuler un train, et SNCF Voyageurs propose une offre atrophiée aux voyageurs. Cela tient à la faible circulation rapportée à la taille du réseau, entérinée par le manque d'investissements qui ne permet pas de moderniser les infrastructures et donc de réaliser des économies d'échelle. La modernisation des circulations, que permettrait une relance des investissements, est une voie de passage pour améliorer ces deux leviers : augmenter et fiabiliser le trafic, et contenir les ressources nécessaires à leur gestion.

³⁴ Source : Ordonnance sur l'indemnisation du trafic régional de voyageurs, Confédération suisse (2009).

2. La modernisation des circulations, clef pour des gains de productivité

a) Des opportunités pour moderniser les systèmes de signalisation

Les technologies utilisées dans les systèmes de signalisation ne renseignent souvent qu'imparfaitement sur l'emplacement réel des trains, la seule information en temps réel étant l'enregistrement du passage d'un train à chaque canton (segment de réseau d'au minimum 1 500 m). Cela pose plusieurs contraintes :

- **Les trains sont gérés de façon statique**, chacun avance « en aveugle » par rapport au précédent. Ainsi, pour éviter tout incident, plusieurs cantons peuvent être laissés libres entre deux circulations, limitant la capacité de circulation sur une même ligne ;
- **La gestion des retours à la normale** à la suite d'une perturbation est limitée par la précision de l'information disponible.

Là où les systèmes actuels de signalisation se fondent sur de lourdes et coûteuses infrastructures installées le long des voies, l'essor des technologies numériques et des télécommunications ouvre des perspectives pour gérer, coordonner et dynamiser les circulations sur un réseau aujourd'hui peu circulé. Cet essor permet d'envisager des structures plus souples. Par exemple, le déploiement du programme ERTMS (*European Railway Traffic Management System*), fondé sur la technologie GSM-R doit permettre, outre de réduire les défaillances actuelles de signalisation, selon SNCF Réseau³⁵ de :

- Réduire l'espacement entre chaque circulation et donc augmenter la fréquence ;
- Connaître précisément l'emplacement des trains circulant sur le réseau et donc faciliter leur gestion ;
- Améliorer l'interopérabilité des réseaux européens en proposant un standard commun : l'Europe compte près de 30 systèmes de signalisation³⁶. La France elle-même inventorie plusieurs systèmes selon les lignes et les investissements réalisés au cours du temps.

Le déploiement du système ERTMS (niveau 2) est inscrit au Grand Plan de Modernisation du Réseau de 2013. À terme, le réseau largement circulé doit basculer vers la technologie ERTMS. Cependant, l'Arafer dans sa décision du 20 juin 2019 constate que **la trajectoire du contrat de performance SNCF Réseau-État n'inclut que partiellement certains projets d'investissement** dont le projet destiné au déploiement de l'ERTMS sur la ligne à grande vitesse de Paris-Lyon. Prévu entre 2017 et 2025, il doit permettre d'augmenter la capacité de trafic de 13 trains par heure pour le moment à 14 trains en 2025 puis 16 trains en 2030 (actuellement, la ligne est exploitée au maximum de ses capacités aux heures de pointe).³⁷ L'Autorité de régulation des transports ajoutait dans son avis sur le budget SNCF Réseau 2021 la nécessité que le gestionnaire élabore un plan complet d'investissements relatifs aux systèmes de commande de capacité et à la gestion des circulations.

Par ailleurs, le déploiement de ces technologies de signalisation se heurte à la difficulté de coordonner le gestionnaire d'infrastructures avec l'action de l'opérateur. SNCF Mobilités ne

³⁵ Source : Le réseau du futur, SNCF Réseau (2018).

³⁶ Source : LGV Paris-Lyon : davantage de capacités de circulation grâce à un nouveau système de signalisation, Ministère de la Transition écologique (2020).

³⁷ Source : *ibid.*

bénéficie que de faibles retombées au déploiement de l'ERTMS, hormis les gains de ponctualité. Elle doit en revanche supporter l'essentiel des coûts pour équiper le matériel roulant dans un contexte d'ouverture à la concurrence. Cette faible incitation à la modernisation³⁸ du matériel roulant conduit à des pertes financières pour SNCF Réseau qui doit maintenir en activité deux systèmes de signalisation sans pouvoir amortir le nouveau, et former de nouveaux personnels aux anciennes méthodes du système historique. **Le risque est donc un désalignement entre les infrastructures gérées par SNCF Réseau et le matériel roulant géré par SNCF Voyageurs**, qui doivent pourtant fonctionner de pair pour que les gains de productivité deviennent réellement effectifs.

Il convient donc d'instaurer un cadre qui encourage les différents acteurs afin de réaliser des gains de productivité sur le système ferroviaire dans son ensemble.

b) Des opportunités pour moderniser les systèmes d'aiguillage

On compte plus de 2 200 postes d'aiguillages, disséminés le long des voies en 2018. Les aiguilles les plus anciennes sont commandées mécaniquement et les plus récentes par impulsion électrique. Les premières requièrent un poste d'aiguillage à proximité (922 postes en 2018). Les secondes peuvent se faire à distance (1 311 en 2018), mais rarement au-delà du périmètre d'une gare.³⁹ L'hyper-proximité des points de gestion des circulations avec les voies permet de mettre les agents au plus près des voies (et des potentiels problèmes) mais **accroît les besoins en main-d'œuvre et morcelle les points de contrôle de la gestion du trafic ce qui alourdit les procédures de suivi de circulation et réduit la flexibilité du réseau en cas de perturbation**. Une modernisation s'impose.

Certaines gares regroupent en effet jusqu'à 3 ou 4 points de contrôle des trafics (un à l'entrée, un pour la gestion des quais et un à la sortie) ce qui démultiplie les acteurs et les temps de décision. Si on considère l'ensemble des gares ouvertes à un service ferroviaire commercial en France (3 030⁴⁰), on relève plus de 0,7 poste d'aiguillage par gare. À titre de comparaison, il est de 0,005 en Suisse dans la mesure où l'ensemble des postes d'aiguillage a été regroupé ces dernières années dans quatre centres de contrôle pour 798 gares.

Grâce au déploiement du GSM-R et de la fibre optique le long des voies, il devient possible de déployer la **commande centralisée du réseau (CCR)** pour télécommander à distance les appareils de voie et regrouper les équipes dans quelques centres. Cette possibilité lève la contrainte des postes de contrôle disséminés le long des voies, la communication entre les agents et la gestion des perturbations s'en trouve largement facilitée. L'enjeu est crucial, tant pour la qualité de service que le besoin de main-d'œuvre, le besoin en agents de circulation devant être largement réduit. A l'heure actuelle, six centres de commande ont été installés : Bordeaux, Dijon, Lyon, Rennes, Pagny sur Moselle et Strasbourg. À l'horizon 2030, ce sont 16 « tours de contrôle ferroviaire » qui devraient être opérationnelles en France,

³⁸ Par exemple, l'[annexe 6.5 du Document de Référence du Réseau 2020](#) précise qu'une tarification spéciale existe pour l'accès au matériel roulant sous GSM-R sous la forme d'un forfait mensuel qui semble renchérir les coûts de circulation et n'incite pas l'opérateur à investir. En conséquence, si la technologie existe, il semble que le modèle économique associé ne soit pas encore totalement apte à garantir son fonctionnement opérationnel.

³⁹ Source : [Memento statistique](#), SNCF Mobilités (2018).

⁴⁰ Source : [L'entreprise qui réinvente les gares](#), SNCF Réseau.

remplaçant les postes d'aiguillage du réseau structurant actuels⁴¹. Néanmoins, la Cour des Comptes⁴² notait en 2018 un retard de déploiement par rapport au calendrier initial.

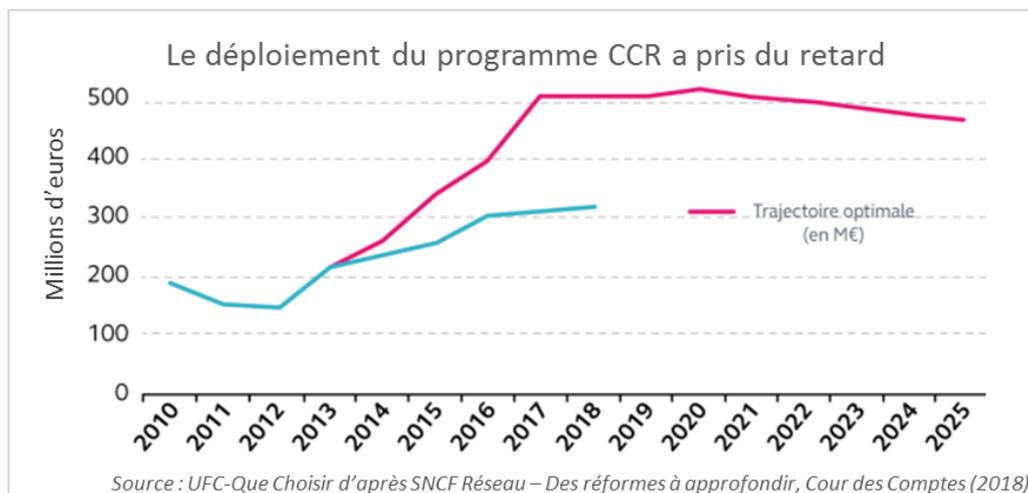


Figure 17 – Déploiement de la commande centralisée du réseau comparé à la trajectoire cible.

La trajectoire constatée de déploiement des CCR se décroche largement de la trajectoire prévue dans le Grand plan de modernisation du réseau. Comme le soulignait la Cour des Comptes, ce retard a généré des pertes d'efficacité dans la gestion des circulations par rapport à nos voisins européens :

Alors que la France n'a lancé le programme CCR que fin 2010, l'Allemagne avait démarré dès 1995 (lui permettant de disposer de plus de 90 % de CCR opérationnels en 2015), la Suisse en 2004 (plus de 90 % opérationnels), le Royaume-Uni en 2007 (60 % environ opérationnels) et l'Italie en 2007 (70 % environ opérationnels). Pour ces quatre pays, la mise en œuvre de ces projets a confirmé les avantages espérés : réduction des coûts, amélioration du plan de transport, augmentation du niveau de régularité, optimisation de la gestion des travaux.

Nous n'avons pas à disposition d'estimation plus récente de l'état d'avancée du programme.

Si les projets de modernisation des circulations (dont ERTMS et CCR) sont indispensables pour des gains de productivité et le développer le ferroviaire à terme, la crise sanitaire a mis plus en lumière encore les difficultés à mobiliser les investissements pour les concrétiser. L'État a donc un rôle à jouer, de pilote et de soutien, pour pérenniser les ressources financières nécessaires sous la peine sinon de voir le niveau d'investissements périlcler.⁴³

⁴¹ Source : [Le réseau du futur](#), SNCF Réseau.

⁴² Source : [SNCF Réseau – Des réformes à approfondir](#), Cour des Comptes (2018)

⁴³ La Cour des Comptes relève que, même si SNCF Réseau parvient à mettre en œuvre les efforts de productivité exigés, l'État devra accepter de prendre en charge une partie des investissements de renouvellement et de modernisation. Source : [Rapport public annuel](#), Cour des Comptes (2021)

3. Les petites lignes, et l'offre TER, concentrent les difficultés que rencontre le réseau national

Les acteurs en jeu dans l'organisation des transports régionaux

Les petites lignes sont principalement consacrées au service du TER (80 % des train.km sur les petites lignes avec voyageurs). Le service de TER s'articule aujourd'hui autour de deux acteurs prédominants :

- **Les régions, autorités organisatrices des transports** depuis le 1^{er} janvier 2002 en application de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain du 13 décembre 2000 : elles sont aujourd'hui compétentes pour définir la grille tarifaire et de desserte des TER. À ce titre, elles financent l'acquisition du matériel roulant (prévu dans les conventions (contrats pluriannuels) liant SNCF Mobilités et les régions) et investissent dans la rénovation des lignes et gares, notamment dans le cadre des contrats plan État-Région.
- **L'opérateur de transport** (bien souvent SNCF Mobilités dont une large partie des activités a été reprise par SNCF Voyageurs en 2020) : il exploite les lignes pour le compte des régions et perçoit en contrepartie des subventions régionales (contributions d'exploitation) et les recettes issues de l'exploitation (vente de billets). Les modalités de l'exploitation et les financements perçus sont définis dans un contrat pluriannuel passé entre la région et l'opérateur de transport.

SNCF Réseau possède encore le réseau de petites lignes (constat qui pourrait évoluer dans les prochaines années avec les dispositions de la loi orientation des mobilités et du projet de loi 3DS, voir *infra*), mais le contrat de performance passé avec l'État en 2017 marque son désengagement dans le financement de ses investissements de renouvellement (il n'intègre pas le réseau capillaire, traité dans les contrats plan État-Région). Ainsi, l'effort de régénération s'élevait entre 2015 et 2018 à 240 millions d'euros par an, couverts à 25 % par l'État, 8 % par SNCF Réseau et le reste par les régions. La maintenance est en revanche assurée à 85 % par l'État, via la redevance d'accès versée par l'État à SNCF Réseau pour la circulation des TER.⁴⁴

a) Des petites lignes menacées

L'absence de vision politique claire a mené à une situation confuse d'un réseau de desserte fine du territoire maintenu mais peu entretenu. Ce linéaire a en effet été le premier à souffrir de la désaffectation des investissements de renouvellement. Étendu et vieillissant, il reste lourd à entretenir et exploiter à la vue du faible trafic qui circule dessus, malgré la relance des investissements et l'implication croissante des régions⁴⁵. Le réseau capillaire concentre donc les problématiques rencontrées précédemment : les efforts menés n'ont pas suffi à

⁴⁴ Source : [Rapport Philizot](#) sur le devenir des lignes de desserte fine des territoires (2020).

⁴⁵ Les régions ont mené une action volontariste auprès du réseau TER depuis 2012, marquée par une hausse de l'offre de transport (138 millions de train.km en 2002, 170 millions en 2019), un renouvellement du matériel roulant (3,3 Md€ entre 2012 et 2017) et des investissements sur le réseau ferré national et les gares (2,1 Md€ entre 2012 et 2017). Source : [Les TER à l'heure de l'ouverture à la concurrence](#), Cour des Comptes (2019).

comblent le retard accumulé depuis les années 1980 et donc à offrir une qualité de service satisfaisante aux usagers.

Rappelons que **la qualité du service offerte aux usagers est tributaire de l'état des infrastructures** (voir *supra*). Si l'on s'attarde sur le service TER, l'UFC-Que Choisir pointait qu'en 2019 près d'un TER sur 10 a été supprimé et un TER en circulation sur 10 est arrivé en retard⁴⁶. Une situation qui érode la fréquentation et la compétitivité des trains par rapport à la voiture, à l'heure où les regards se tournent vers le train pour décarboner les transports.

Le **rapport Spinetta** préconisait dès lors de revoir le dimensionnement du réseau ferroviaire, trop coûteux en raison d'une fraction de réseau trop peu utilisée. Néanmoins il convient de rappeler le rôle clef que jouent ces petites lignes dans le désenclavement des territoires et la difficile réversibilité d'une telle décision de fermeture. Plus récemment, le **rapport Philizot** rappelait la menace de fermeture pour près de 40 % de ces lignes et les questions épineuses de financement : 6,4 Md€ d'investissements seraient nécessaires entre 2020 et 2028 pour enrayer sa dégradation.

b) Des opportunités pour redynamiser les petites lignes : se reposer sur le maillon régional

i. Une gestion plus fine du réseau

Les petites lignes présentent des caractéristiques qui les différencient du réseau ferré national : une moyenne d'âge du réseau supérieure à celle du réseau national, un faible taux d'électrification, une majorité de voie unique, une faible circulation... Certaines petites lignes bénéficieraient donc, pour être pérennisées, d'une réflexion portant sur leur mode de gestion, depuis une gestion centralisée vers une gestion fine dans l'optique d'alléger les coûts nécessaires à leur exploitation et leur entretien, à sécurité constante.

En effet, les standards (ou référentiels) de maintenance et des voies peuvent se révéler **surdimensionnés au regard des besoins de ces petites lignes** peu circulées. Parmi les exemples cités dans le rapport Huneau⁴⁷ : mise en application du formalisme SNCF générant des délais supplémentaires, emploi d'engins de chantier coûteux et non spécifiques aux besoins du réseau, implantation de barrières destinées à prévenir l'engagement de véhicules de gabarits supérieurs à ceux réellement connus sur la ligne, etc.

L'application de ces standards prévus pour des lignes plus circulées conduit à des inefficacités et des coûts supplémentaires. **Dimensionner les référentiels des voies aux besoins de ces petites lignes** générerait jusqu'à 60-70 000 € par km de gains potentiels par an selon le rapport Huneau. Cette gestion plus fine peut notamment passer par un transfert de gestion à l'échelon régional.

ii. Un nouveau cadre réglementaire en perspective

Le rapport Philizot préconisait de répartir les petites lignes selon trois groupes : le premier (le plus circulé) serait rattaché au réseau structurant et intégré au plan de renouvellement

⁴⁶ Les suppressions incluent les trains supprimés la veille avant 16 h et la veille après 16 h. Les retards sont détectés au seuil de 5 min (données ART). Source : [Dossier de presse](#) « Élections régionales 2021 – La FNAUT, la FUB et l'UFC-Que Choisir appellent à une « nouvelle donne » du TER » (2021).

⁴⁷ Source : [Rapport Huneau](#) – De nouveaux référentiels pour les petites lignes ferroviaires (2019).

de SNCF Réseau ; le second resterait dans le réseau national mais ne serait financé que dans le cadre de Contrats de plan État-Région (marqués par la lenteur et les retards de financement) ; le troisième serait transféré aux régions qui décideraient ensuite de leur usage. Une stratégie adoptée par le Gouvernement. Le transfert proposé pour ce troisième groupe fait écho aux dispositions de la loi d'orientation des mobilités.

L'article 172 de la **loi d'orientation des mobilités** (LOM) du 24 décembre 2019 a introduit la possibilité, pour les autorités organisatrices de transport ferroviaire, de solliciter un transfert de gestion portant sur tout ou partie des missions de gestion d'infrastructure des lignes dites d'intérêt local ou régional et à faible trafic (qui correspondent principalement à des petites lignes). L'ouverture de cette possibilité à la demande des régions répond ainsi à la volonté de leur transférer davantage de responsabilités, là où cela se révèle pertinent pour améliorer la performance de ces lignes.

L'article 9 du **projet de loi 3DS** pour « différenciation, décentralisation, déconcentration et simplification », actuellement en discussion, poursuit et complète les modalités ouvertes par la LOM permettant le transfert de petites lignes ferroviaires aux collectivités locales. Il prévoit notamment les dispositions suivantes :

- La région bénéficiaire d'un transfert de gestion peut confier à une autre entité la mission de gestion de l'infrastructure ferroviaire et d'exploitation des services de transport. Le transfert de gestion peut inclure les gares de voyageurs.
- Le transfert de propriété des lignes aux régions est élargi aux lignes ferroviaires d'intérêt local ou régional au lieu des seules lignes « n'ayant pas été utilisées par des services de transport de personnes depuis plus de cinq ans », prévue par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe).
- Les salariés de SNCF Réseau et de Gares & Connexions peuvent être mis à disposition dans la cadre d'un transfert de gestion lié aux petites lignes.

Le transfert des responsabilités voire de propriété du réseau vers les régions, prévu dans le cadre du projet de loi 3DS, est l'opportunité d'**une gestion plus fine des lignes pour apporter une réponse spécifique à chacune et, de fait, redynamiser ce réseau et le service attendant**. Plus spécifiquement, la délégation de la gestion à un autre acteur qu'SNCF Réseau peut être une piste d'efficacité, véritable aiguillon pour pousser SNCF Réseau à réaliser des gains de productivité, à condition que le coût de maintenance soit inférieur, la qualité en accord avec les besoins de la ligne et la sécurité maintenue à niveau.

Néanmoins, si les régions sont toutes désignées pour recevoir la responsabilité des lignes qu'elles financent déjà largement et y apporter des solutions spécifiques, **le risque est de voir l'État se détacher de ses responsabilités et que certaines lignes connaissent une fermeture définitive, faute de financements, de l'État comme des régions**. Une vigilance devra être portée pour s'assurer que ces petites lignes ne soient pas abandonnées à mesure.

c) Pour une offre ferroviaire sur mesure

Au-delà de l'infrastructure, une réflexion doit être menée pour garantir le maintien de l'offre ferroviaire là où elle est pertinente. En effet, la tentation de restreindre l'offre pour limiter les dépenses d'une ligne déjà peu fréquentée est forte, enclenchant un cercle vicieux d'abandon

du train : les usagers se détournent du train dont l'offre ne répond plus à leurs besoins car amoindrie et dégradée, et les investissements sont redirigés vers d'autres lignes plus fréquentées, acheminant la ligne vers sa fermeture. **Il s'agit donc de repenser le modèle de décision de fermeture, et a fortiori de grille horaire, d'une ligne en se basant non pas sur la fréquentation actuelle mais sur le potentiel de demande** (taille de la population desservie, activités du territoire, alternatives de transport disponibles, etc.) afin de stabiliser l'offre là où elle est nécessaire et de répondre aux besoins des usagers.

Par ailleurs, **intensifier la cadence de certains trains** n'affecterait qu'à la marge les coûts et apporterait en contrepartie des recettes et une offre plus dynamique. Les coûts fixes (nécessaires au maintien de la ligne, indépendamment du nombre de trains, tant que la capacité maximale n'est pas atteinte) prédominent en effet dans la gestion des infrastructures des petites lignes et dans l'exploitation de nombreux TER.⁴⁸

D'autres leviers sont envisageables dans le cadre de l'ouverture à la concurrence du service TER :

- **Opter pour des matériels roulants plus légers**, moins coûteux à opérer et maintenir, plus souples et moins agressifs pour les voies. La revue du matériel ferroviaire est aussi l'occasion d'en décarboner l'usage : le réseau des petites lignes présente un faible taux d'électrification selon l'ART (19 % des voies de petites lignes quand 70 % du réseau l'est au global), et encore 50 % du parc TER est équipé de locomotives diesel.⁴⁹
- **Favoriser une polyvalence des personnels** sur les deux métiers de gestion de l'infrastructure et des services de transport. En particulier, le cadre spécifique d'une entreprise ferroviaire intégrée, autrement dit qui assure les deux métiers, peut se révéler propice à une telle polyvalence.

Le transfert de gestion des infrastructures aux régions qui en font la demande, prévue par la LOM et, *a priori*, étendue dans le cadre du projet de loi 3DS, assortie à l'ouverture à la concurrence des TER, qui deviendra obligatoire à partir de 2023, est l'opportunité de revoir les modèles ferroviaires appliqués à ce réseau soit par de nouveaux entrants sur le marché, soit par l'acteur historique SNCF lui-même. La mise en concurrence est également l'occasion de rééquilibrer les relations entre l'autorité organisatrice des transports et SNCF Mobilités, qui exerçait jusque-là un monopole sur les liaisons ferroviaires.

Les exemples de Paimpol-Guingamp-Carhaix et de Salbris-Valençay

L'étude menée par le Cerema en 2016⁵⁰ compare les performances économiques et de fréquentation de trois petites lignes ferroviaires :

⁴⁸ Source : [Quel avenir pour les petites lignes ?](#), Cerema (2020). Le Cerema est un établissement public à caractère administratif, expert technique en aménagement, transports, infrastructures, risques, bâtiment, environnement, etc.

⁴⁹ Source : [L'engagement d'un grand groupe pour la planète](#), SNCF (2021).

⁵⁰ Source : [Quelles modalités d'organisation pour les petites lignes ferroviaires](#), Cerema (2016).

- La ligne bretonne de Paimpol-Guingamp-Carhaix, opérée par CFTA (filiale de Transdev) qui réalise une activité d'entreprise ferroviaire intégrée pour le compte de la SNCF ;
- La ligne de Salbris-Valençay en région Centre-Val de Loire, exploitée par l'entreprise intégrée la Compagnie du Blanc Argent ;
- La ligne Busseau-Felletin, directement opérée par SNCF Mobilités.

Du côté de l'exploitation des trains : aucun train grande ligne ne circule sur les lignes de Paimpol-Guingamp-Carhaix et de Salbris-Valençay, leur exploitation est donc peu contraignante. Face à un trafic de TER (voire de fret), des méthodes au plus proches des besoins de la ligne peuvent être utilisées, selon des référentiels d'exploitation qui diffèrent de ceux en vigueur à la SNCF. En parallèle, les deux lignes présentent une offre (environ 130 train.km annuels pour Salbris, plus de 300 pour Paimpol) largement supérieure à celle de Busseau-Felletin (environ 20 train.km), les deux lignes proposant un service également en heures creuses.

Du côté de la maintenance du réseau : les deux lignes observent une politique de maintenance similaire. Leurs référentiels de maintenance, propre à l'entreprise en charge, sont certifiés par SNCF Infra (aujourd'hui intégrée à SNCF Réseau), garantissant leur qualité.

Ainsi, les trois lignes présentent un coût par kilomètre similaire (de 44 à 59 k€/km) mais un coût par voyageur largement plus faible (de 0,49 à 0,9 €/voyageurs.km pour les lignes opérées par un autre acteur que SNCF Mobilités contre 7,87 €/voyageur.km). Cette différence s'explique par une baisse des coûts (exploitation et référentiels de maintenance adaptés permis par la gestion de proximité de l'opérateur privé) et une cadence plus resserrée des trains qui accentue l'attractivité des lignes.⁵¹

Le gestionnaire d'infrastructures SNCF Réseau affiche une performance détériorée par rapport aux systèmes européens voisins, tant dans la main-d'œuvre nécessaire que le niveau d'investissements déployé. Moteur de ces faiblesses, le réseau est peu circulé au regard de sa taille et peu modernisé, ne permettant pas de réaliser d'économies d'échelles. Corollaire d'un réseau peu circulé, l'offre commerciale proposée aux consommateurs n'est pas plus brillante. Une voie de passage est offerte par la modernisation, pour obtenir des gains de productivité, mais celle-ci a pris du retard.

Les petites lignes concentrent les difficultés rencontrées par le réseau. Plusieurs pistes doivent permettre de les pérenniser, là où elles se révèlent pertinentes. L'ouverture à la concurrence des TER est l'opportunité d'encourager le transporteur historique à améliorer son offre, maîtriser ses coûts et est l'occasion de proposer des modèles alternatifs qui garantiront le maintien de certaines lignes considérées comme peu rentables. De plus, le transfert de la gestion des infrastructures à un autre acteur doit être encouragé s'il permet de diminuer les coûts à sécurité constante.

⁵¹ Source : Rapport d'étude – Quelles modalités d'organisation pour les petites lignes ferroviaires, Cerema (2016).

Les demandes de l'UFC-Que Choisir

L'analyse de l'UFC-Que choisir conduit à un jugement sévère pour le système ferroviaire français. Les défaillances se retrouvent à tous les niveaux : un réseau dégradé, une stratégie d'investissements sans vision au long terme, une gouvernance défaillante, des performances du gestionnaire d'infrastructures historique à la traîne, un réseau peu circulé.

Soucieuse de garantir aux usagers une qualité de service satisfaisante, à l'aune de l'ouverture à la concurrence, l'UFC-Que Choisir adresse aux pouvoirs publics les demandes suivantes :

Demande 1 : L'UFC-Que Choisir appelle les pouvoirs publics à augmenter leur soutien financier à SNCF Réseau pour garantir les investissements nécessaires au bon maintien et à la modernisation du réseau ferroviaire français.

SNCF Réseau s'est trouvée confrontée à une équation budgétaire insoluble : ses recettes ajoutées aux contributions publiques ne suffisent pas à financer des besoins d'investissements et de fonctionnement qui restent élevés en raison notamment d'un sous-investissement à partir de 1980. En l'absence d'un accompagnement suffisant de l'État et alors que les niveaux de péages sont déjà parmi les plus élevés d'Europe, ce déficit se solde par l'endettement. Si la reprise de dette menée par le Gouvernement était nécessaire, elle doit s'accompagner d'un modèle financier pérenne et d'un soutien public accru au risque qu'elle se reconstitue et que les investissements menés ne soient pas à la hauteur des enjeux.

L'UFC-Que Choisir demande donc que les pouvoirs publics instaurent une véritable stratégie de financement dans le réseau ferré national pour le réseau le plus fréquenté comme le réseau des petites lignes. L'engagement de l'État doit se renforcer pour assurer un modèle lisible, au-delà d'une mise sous perfusion du système ferroviaire et d'effets d'annonce de grands plans de relance. Ces investissements doivent notamment accélérer la modernisation des infrastructures pour fournir des gains de productivité sur un réseau aujourd'hui peu circulé et dont la gestion reste coûteuse, et améliorer ainsi la qualité du service des voyageurs et l'offre de transports, y compris sur les petites lignes.

Demande 2 : L'UFC-Que Choisir demande que le gouvernement impose des objectifs de productivité à SNCF Réseau, accompagnés de mécanismes réellement incitatifs et crédibles en cas de non-respect.

Au-delà du financement, l'État doit retrouver son rôle de pilote dans la gouvernance du gestionnaire d'infrastructures. Une relance des investissements doit être conditionnée à l'accompagnement de SNCF Réseau, notamment par l'intermédiaire des engagements pris avec l'État dans le contrat pluriannuel de performance, afin de garantir la bonne exécution de la stratégie de financements.

L'actuel contrat pluriannuel de performance révèle des lacunes de conception et d'exécution et un pilotage incertain. L'État doit donc reprendre son rôle de stratège et s'engager pour faire de ce contrat un outil de pilotage apte à porter une vision stratégique en faveur de la

productivité du gestionnaire d'infrastructures et de la qualité de service. Cela passe en particulier par la définition d'indicateurs et de valeurs cibles ambitieuses d'une part, et par l'instauration de mécanismes incitatifs et correctifs en cas de non-atteinte des objectifs d'autre part.

Demande 3 : L'UFC-Que Choisir affirme son soutien à un réseau de desserte fine du territoire qui répond à la demande de connexion de ces territoires et dont la gestion doit être maîtrisée pour garantir sa pérennité.

Le réseau de petites lignes reste aujourd'hui fragile et vieillissant. La dégradation des infrastructures et par là même de la qualité de service a accéléré leur désaffectation, enclenchant un cercle vicieux d'abandon de ce service. Mais, au-delà d'une décision difficilement réversible, renoncer à ces petites lignes pose un véritable enjeu de connexion des territoires.

En premier lieu, la décision de fermer (ou de maintenir) une petite ligne doit être guidée non pas par l'offre actuelle, qui peut se trouver dégradée menant à un abandon tacite de certaines lignes, mais par la demande potentielle et les besoins auxquels la ligne peut répondre. Une étude doit donc être menée préalablement à toute décision de fermeture d'une petite ligne pour en évaluer le potentiel de demande. Au-delà d'un seuil critique de demande, la ligne ne saurait être supprimée et les leviers à même de fournir une offre satisfaisante et de la pérenniser devront être étudiés.

En second lieu, si une ligne est maintenue, elle doit l'être à sécurité constante et de façon efficiente dans sa gestion comme dans son exploitation. La loi d'orientation des mobilités, complétée par le projet de loi 3DS, prévoit de confier la gestion voire la propriété d'une partie de ce réseau aux régions qui en font la demande. Ce transfert doit être l'opportunité de mieux maîtriser les coûts de gestion du réseau, à la fois d'exploitation et de maintenance, en préférant une gestion de proximité, et par une circulation intensifiée pour rentabiliser l'investissement et pérenniser l'offre. La délégation des activités initialement confiées à SNCF Réseau à un opérateur privé doit être également facilitée dès lors qu'elle permet de réaliser des économies, à sécurité constante.

Enfin, le report de responsabilité vers les régions ne doit pas être l'opportunité pour l'État de se défaire de ses propres responsabilités de financement envers ce réseau clef pour l'aménagement des territoires. Pérenniser ces petites lignes est un travail conjoint à mener entre les différents acteurs.

Annexes

Architecture détaillée de la SNCF actuelle

Le gestionnaire d'infrastructures a connu plusieurs réorganisations majeures par le passé. La **loi du 13 février 1997** instaurait une séparation entre le gestionnaire d'infrastructures et l'exploitant ferroviaire historique, la SNCF, en passant par la création de Réseau ferré de France. La Cour des Comptes soulignait en 2008 les conséquences malheureuses pour le système ferroviaire de cette architecture et la faillite de l'État dans son rôle de pilotage et de stratégie. L'architecture opportuniste issue de la réforme de 1997 et les défauts de pilotage n'ont pas permis de remédier à l'état préoccupant du réseau ferroviaire français.

La **loi du 4 août 2014** a introduit une seconde réorganisation majeure. Le système ferroviaire est articulé autour de trois établissements publics : la SNCF ; SNCF Mobilités et SNCF Réseau. La SNCF se réorganise une nouvelle fois en 2020 en réponse au **Nouveau Pacte Ferroviaire de 2018**.

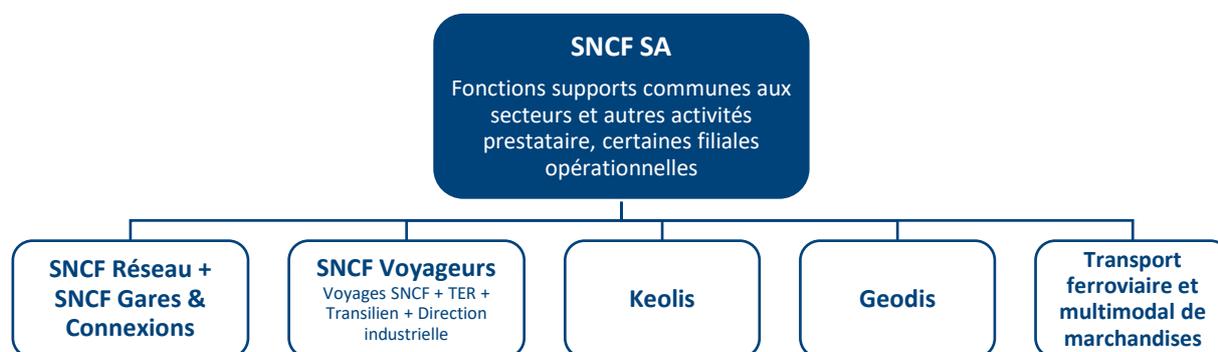


Figure 18 – Organisation des activités du groupe SNCF.

Calendrier de l'ouverture à la concurrence en France

Le quatrième paquet ferroviaire européen (décembre 2016) impose l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs. Elle s'organise en plusieurs étapes :

- **Décembre 2009** : ouverture du transport international de voyageurs à la concurrence.
- **Décembre 2019** : les régions ou l'État peuvent, et devront à partir de **décembre 2023**, organiser des appels d'offres à la fin des contrats d'exploitation pour les lignes TER, et Intercités.
- **Décembre 2020** : ouverture à la concurrence pour les transporteurs à grande vitesse ainsi que pour les transporteurs classiques qui ne seraient pas assujettis à une convention territoriale. Les lignes grande vitesse peuvent donc être exploitées par plusieurs opérateurs différents.
- **De 2023 à 2039** : ouverture progressive à la concurrence du Transilien.

L'exemple du mécanisme de financement du système ferroviaire suisse

Les choix effectués par d'autres pays européens, comme la Suisse, montrent que **d'autres recettes sont possibles pour assurer un financement de long terme**. Le programme suisse de développement du réseau ferroviaire (dit Financement et aménagement de l'infrastructure ferroviaire, FAIF) prévoit la création d'un fonds à durée indéterminée, le Fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF), qui prend en charge l'exploitation, le maintien de la qualité et la réalisation de projets d'aménagement ou d'extension.

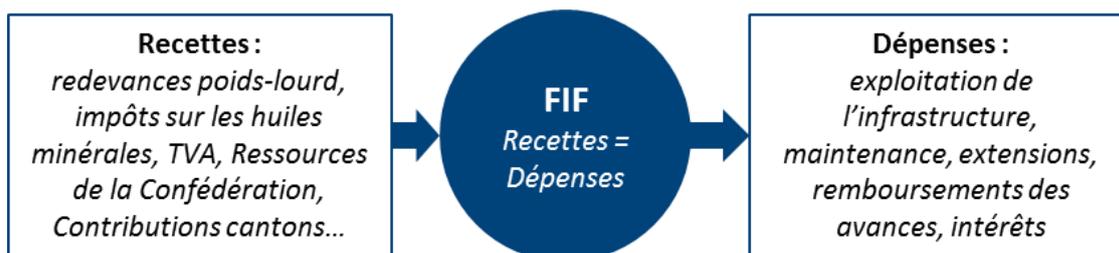


Figure 19 – Ressources et dépenses simplifiées du FIF.

Le FIF repose sur des ressources clairement définies (redevances poids lourds, TVA et impôts sur les huiles minérales, contributions financières de la Confédération et apports des utilisateurs du rail et des ressources publiques cantonales). Le FIF dépend juridiquement de la Confédération mais est doté d'une comptabilité propre. Ainsi le Conseil fédéral fixe le montant des moyens financiers à attribuer au FIF et porte le plan financier à la connaissance de l'Assemblée fédérale qui en approuve les comptes. Le fonds garantit ainsi des ressources financières tout en préservant les finances publiques des risques de dérives (le fonds a l'interdiction de s'endetter : recettes et dépenses doivent s'équilibrer).