

Consultation publique

Thème : Décisions envisagées par l'Autorité de régulation des activités ferroviaires concernant la création d'incitations visant à encourager RFF et les utilisateurs du réseau ferré national à un meilleur usage des capacités de l'infrastructure

Début : 4 juin 2014

Fin : 25 juin 2014

Objet et modalités de la consultation publique

Le présent document a pour objet de présenter de manière transparente les dispositions que l'Autorité envisage d'arrêter afin d'inciter le gestionnaire de l'infrastructure RFF et les demandeurs de capacités, sillons et travaux, à une meilleure utilisation des capacités du réseau ferré national.

Ces propositions font suite aux concertations conduites par l'Autorité entre janvier et mai 2014 en application des décisions de règlement de différend n° 2013-016, 2013-017, 2013-018 et 2013-019 du 1^{er} octobre 2013 relatives aux conditions d'allocation et de suivi des sillons, de facturation et de remboursement de la redevance de réservation.

Ce document rend compte de cette concertation et décrit les mesures que l'Autorité entend décider pour régler les différends, comme le prévoit l'article L. 2134-2 du code des transports.

La concertation ayant conclu à la nécessité de poser simultanément un cadre incitatif à la fois pour assurer un traitement plus rapide par RFF des sillons précaires et pour favoriser une optimisation des capacités réservées par le gestionnaire de l'infrastructure et son gestionnaire délégué pour la réalisation des travaux, l'Autorité envisage par ailleurs de recourir, pour ces aspects, à sa compétence issue de l'article L. 2131-7 du code des transports. Cet article prévoit en effet que « dans le respect des dispositions législatives et réglementaires, l'Autorité de régulation des activités ferroviaires précise, en tant que de besoin, dans le cadre des missions fixées à l'article L. 2131-1 et aux articles L. 2131-3 à L. 2131-6, les règles concernant : [...] 2° Les conditions techniques et administratives d'accès au réseau et de son utilisation [...]. Les règles formulées en application du présent article sont transmises pour homologation au ministre chargé des transports, qui se prononce dans les deux mois. L'absence de notification dans ce délai d'une opposition par le ministre vaut homologation. Le refus d'homologation doit être motivé. Les règles homologuées sont publiées au Journal officiel ».

Les personnes intéressées peuvent apporter tous les commentaires qu'elles souhaitent sur le présent document et les problématiques qui y sont exposées.

Ce document ne préjuge cependant en rien des choix finaux de l'Autorité.

Les commentaires sur le présent document, ainsi que toutes contributions qui apparaîtraient opportunes pour éclairer l'Autorité, doivent être transmis avant le 25 juin 2014, soit :

- de préférence par mail : consultation.publique@regulation-ferroviaire.fr
- par courrier au siège : ARAF – Autorité de régulation des activités ferroviaires
57 bd Demorieux
CS 81915
72 019 LE MANS cedex 2

L'Autorité, dans un souci de transparence, publiera l'intégralité des commentaires qui lui auront été transmis, à l'exclusion des parties couvertes par un secret protégé par la loi. A cette fin, les contributeurs sont invités à indiquer précisément les éléments qu'ils considèrent devoir être couverts par un secret protégé par la loi. Toujours dans un souci de transparence, les contributeurs sont invités à limiter autant que possible les passages couverts par un secret protégé par la loi.

SOMMAIRE

I. Présentation du contexte.....	5
II. Principales conclusions issues de la concertation sur les comportements observés en cours d'horaire de service	7
1) Sur les modifications et les suppressions effectuées par RFF en cours d'horaire de service.....	7
2) Sur les demandes effectuées par les demandeurs de sillons en cours d'horaire de service.....	8
III. Diagnostic des dispositions incitatives existantes et des outils à disposition du gestionnaire de l'infrastructure	11
1) La retenue de la redevance de réservation pour les restitutions tardives de sillons	11
2) Le contrôle des cas de non-utilisation de sillons	11
3) Le paiement de frais de dossier pour les demandes de modification et de suppression de sillons.....	12
4) Le contrôle des capacités travaux	12
5) Les engagements relatifs aux sillons précaires.....	13
6) L'évolution nécessaire des systèmes d'information	15
IV. Mécanismes incitatifs visant à améliorer les pratiques du gestionnaire de l'infrastructure	16
1) Concernant la non-suppression et la non-modification des sillons attribués fermes	16
a. Objectif.....	16
b. Périmètre de l'incitation	16
c. Jalons.....	18
d. Barème	18
2) Concernant l'affermissement des sillons précaires	19
a. Périmètre de l'incitation	20
b. Barème	20

V. Mécanismes incitatifs visant à améliorer les pratiques des demandeurs de capacités.....	22
1) Mécanismes incitatifs visant à améliorer les pratiques des demandeurs de capacités pour les travaux.....	22
a. Pour la confirmation anticipée des capacités travaux	22
b. Pour une amélioration du contrôle et une valorisation des capacités réservées pour les travaux	24
c. La nécessité de suivre certains indicateurs afin de contrôler l'efficacité des mécanismes incitatifs	25
2) Mécanismes incitatifs visant à améliorer les pratiques des demandeurs de sillons	25
a. La nécessité d'écarter le mécanisme prévu actuellement par le DRR	25
b. Périmètre de l'incitation	26
c. Jalons.....	28
d. Barème	30
VII - Mise en œuvre et évaluation	31
1) Calendrier	31
2) Impact financier.....	31
3) Suivi et évaluation.....	32
VI. Dispositifs envisagés	34
ANNEXE	39
Sur les sillons précaires.....	39
Sur les travaux	41
Sur le mise en place d'incitations et d'indicateurs.....	45
Sur les systèmes d'information	47

I. Présentation du contexte

Par quatre demandes de règlement de différend enregistrées le 9 avril 2013, les sociétés Euro Cargo Rail, Europorte France, T3M et VFLI ont contesté les modalités d'incitation existantes en cas de suppression ou de modification, par RFF ou par le demandeur, de sillons attribués.

Il était demandé :

- en cas de suppression d'un sillon alloué initialement ferme et à défaut de la proposition d'une ou plusieurs solutions alternatives s'inscrivant prioritairement dans les tolérances - en termes d'horaire et d'itinéraire - exprimées lors de la demande ou, à défaut, qui soient compatibles avec le plan de transport initialement envisagé au plus tard 60 jours avant la circulation, le versement par RFF à la requérante d'une indemnité forfaitaire et non libératoire égale à quatre fois la redevance de réservation par sillon annulé par RFF ou, subsidiairement, à tout montant que (i) l'Autorité jugera approprié et (ii) qui soit suffisamment incitatif ;
- de fixer à J-15 (J étant la date de circulation prévue) le délai d'annulation au-delà duquel la redevance de réservation est intégralement remboursée à la requérante et d'instaurer, en-deçà de ce délai, un système de pénalités progressives et applicables uniquement en cas d'annulation régulière portant sur le sillon considéré ; ou, en toute hypothèse, de fixer un système de pénalités progressives prenant mieux en compte les contraintes commerciales propres aux entreprises de fret.

Les demandes concernent ainsi d'une part l'absence de dispositions économiques applicables à RFF pour l'inciter à ne pas supprimer ou modifier des capacités attribuées et, d'autre part, les dispositions applicables aux demandeurs de sillons ayant pour objet de les inciter à restituer de manière anticipée les sillons qui ne leur seront plus nécessaires.

Par décisions n° 2013-016, 2013-017, 2013-018 et 2013-019 du 1^{er} octobre 2013, l'Autorité a reconnu le caractère justifié de ces deux demandes. Elle a décidé d'organiser une concertation pour étudier, avec l'ensemble des acteurs concernés par ces mesures, le caractère proportionné des solutions proposées.

Ainsi par l'article 7 des dites décisions, l'Autorité a enjoint RFF de *« mettre en place, au plus tard pour l'horaire de service 2015, un mécanisme financier l'incitant à proposer des sillons alternatifs en cas de suppression d'un sillon alloué initialement ferme. Ce dispositif devra être mis en œuvre au plus tard pour l'horaire de service 2015. »*

« En vue de régler ce point du différend, l'Autorité organisera une concertation afin de préciser les modalités de ce système de pénalité forfaitaire pour les cas de suppression d'un sillon ferme sans solution alternative ».

L'article 11 dispose ensuite que : *« L'Autorité organisera une concertation concernant la mise en place d'incitations à la non surréservation et à la libération anticipée de capacités ».*

Pour ces deux dispositions, l'Autorité a précisé qu'à l'issue des concertations, elle fixerait ces incitations comme l'y invite l'article L. 2134-2 qui dispose que *« lorsque c'est nécessaire pour le règlement du différend, [l'Autorité] fixe, de manière objective, transparente, non-discriminatoire et proportionnée, les modalités d'accès au réseau et ses conditions d'utilisation ».*

Une instance de concertation a été créée par l'Autorité à laquelle ont été conviés le 24 janvier 2014 le gestionnaire de l'infrastructure, les entreprises ferroviaires, les autorités

organisatrices de transport, les autres candidats autorisés ainsi que le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et les associations professionnelles représentatives (UTP, AFRA, Objectif OFP et ARF).

Une première réunion de cette instance a eu lieu le 13 février 2014. Elle a fait l'objet d'une présentation par l'Autorité des sujets à traiter aux termes des décisions du 1^{er} octobre ainsi que, par RFF, de la plateforme de concertation et d'arbitrage sillons-travaux et du projet d'indemnisation réciproque.

A la suite de cette réunion, les membres du groupe de concertation ont été sollicités pour répondre à un premier questionnaire. Ces questionnaires visaient à obtenir des informations qualitatives et quantitatives, de la part de RFF et des demandeurs de sillons, sur leurs contraintes commerciales ou de production et sur leurs comportements en matière de commande de sillons en cours d'horaire de service. Ils sollicitaient également leur avis sur les pistes d'évolution pertinentes du cadre incitatif actuel.

Une première synthèse des résultats de ces questionnaires a été présentée lors de la deuxième réunion du groupe de travail le 20 mars, ainsi que des propositions de mécanismes incitatifs.

L'identification des contraintes à l'origine des évolutions de sillons a conduit à s'intéresser également à la gestion des capacités affectées aux travaux, laquelle conditionne l'accès au réseau pour les demandeurs de sillons. Les propositions de l'Autorité soumises à concertation visaient donc aussi à optimiser les pratiques dans ce domaine.

Par l'intermédiaire de nouveaux questionnaires, les avis des participants ont été sollicités sur les différents aspects des mécanismes incitatifs proposés, c'est-à-dire notamment sur leurs périmètres, les jalons à privilégier pour une progressivité des incitations et des propositions de barème.

Les résultats de ces questionnaires ont été partagés lors d'une réunion du groupe de concertation le 7 mai 2014. Lors de cette séance RFF a présenté le dispositif envisagé par ses services dans le cadre du projet d'indemnisation réciproque sur les modifications et suppressions de sillons ainsi que les contraintes de mise en œuvre qu'il a identifiées.

En complément des réunions du groupe de concertation, une vingtaine d'entretiens bilatéraux ont eu lieu avec plusieurs participants au groupe de concertation afin d'approfondir le diagnostic et la pertinence des propositions de mécanismes incitatifs.

II. Principales conclusions issues de la concertation sur les comportements observés en cours d'horaire de service

Afin de choisir et paramétrer les mécanismes incitatifs pertinents, il est nécessaire de comprendre et mesurer les comportements du gestionnaire de l'infrastructure et des demandeurs lors de l'adaptation de l'horaire de service et de la période de demande des sillons de dernière minute.

Les chiffres relatifs aux évolutions des demandes de sillons en cours d'horaire de service et des réponses successives apportées par RFF ne sont hélas pas encore accessibles de manière simple et fiable, notamment en ce qui concerne la traçabilité de ces évolutions et l'indication de la personne à l'origine des demandes (le gestionnaire de l'infrastructure ou le demandeur).

Concernant les modifications et suppressions effectuées par RFF, il semble qu'elles ne soient pas aussi fréquentes que dénoncées dans les règlements de différend, sans que cela légitime pour autant cette pratique (1). Les résultats fournis par les demandeurs et par RFF confirment qu'un nombre particulièrement important de demandes est effectué par les entreprises ferroviaires et candidats autorisés en phase d'adaptation ou en dernière minute, sans que le contexte n'incite à une anticipation ou une meilleure rationalisation de ces demandes (2).

1) Sur les modifications et les suppressions effectuées par RFF en cours d'horaire de service

RFF a présenté lors de la séance du 13 février 2014 plusieurs éléments chiffrés de l'activité de la plateforme de concertation et d'arbitrage sillons-travaux (PCAST). Selon ces informations, le nombre de sillon-jours impactés en 2013 par des travaux tardifs (c'est-à-dire ayant subi une modification de tracé ou une suppression) est de 4 600 en moyenne par mois. Sur un horaire de service, cela représente environ 0.9% des sillons-jours attribués.

L'activité de la PCAST ne couvre cependant pas la totalité des situations où RFF modifie à son initiative un sillon précédemment attribué. Ne sont notamment pas concernées :

- les modifications et suppressions consécutives à un cas de force majeure ou d'urgence incontournable ;
- et les modifications du fait du traitement des limitations temporaires de vitesse (LTV) ou d'ajustements pour faciliter la mise au graphique d'un autre sillon ;

un dialogue industriel étant mené lorsque cela est possible.

Les demandeurs de sillons ont été sollicités à l'occasion du premier questionnaire pour indiquer quelle était la part (en %) de leur plan de transport 2013 ayant fait l'objet d'une suppression ou d'une modification à l'initiative de RFF de sillons-jours initialement attribués.

Les réponses apportées évaluent en moyenne entre 1% et 9% l'impact sur le plan de transport. Aussi, selon les acteurs sollicités, l'occurrence est parfois considérée comme faible par certains, alors qu'elle est vécue comme trop fréquente par d'autres.

Indépendamment de l'occurrence, c'est surtout l'impact qui a été mis en avant par les participants à la concertation. En effet, les évolutions apportées par RFF portent sur des capacités attribuées fermes, c'est-à-dire des certitudes horaires sur lesquelles les entreprises organisent leurs activités commerciales et leurs moyens de production. Une modification ou encore davantage une suppression d'un sillon attribué est susceptible d'entraîner des coûts importants de réorganisation, voire des pertes commerciales pour l'entreprise. Aux yeux des demandeurs, de telles situations doivent donc être limitées en

nombre, anticipées le plus tôt possible, et maîtrisées en termes de conséquences, par la recherche en concertation d'alternatives horaires acceptables.

2) Sur les demandes effectuées par les demandeurs de sillons en cours d'horaire de service

Il semble qu'une large majorité des sillons créés au lot¹ est retravaillée en cours d'horaire de service. Ainsi, pour l'horaire de service 2013, RFF a dénombré près de 4,9 millions de demandes de création, modification ou suppression de sillons-jours en cours d'horaire de service, à comparer aux 6,3 millions de sillons-jours demandés au lot.

Nombre de sillon-jours demandés au lot pour l'horaire de service 2013 :

Voyageurs	5 370 000
Fret	922 600

Nombre de demandes en phase d'adaptation de l'horaire de service 2013 (création, modification, suppression) :

Voyageurs	3 000 000
Fret	1 200 000

Nombre de demandes de sillons de dernière minute :

700 000

Source : RFF

Ce constat interroge au plan général sur les horaires issus du travail des horairistes au lot, si ces derniers sont modifiés dans une aussi large proportion en cours d'horaire de service. Plusieurs phénomènes paraissent expliquer ces chiffres.

- **La qualité des sillons attribués au lot est contestée par les demandeurs**

Outre les incertitudes générées par la procédure des sillons précaires², les critiques des demandeurs quant à la qualité des sillons attribués concernent trois motifs principaux :

- la non-correspondance de certaines réponses aux demandes formulées (itinéraire, horaires, étape traction, etc.) ;
- la non-prise en compte de contraintes techniques, telles que les conditions d'accès aux sites terminaux, qui rendent alors de fait impossible la circulation du sillon ;
- le fait que RFF n'étudierait pas suffisamment de variantes dans les réponses au lot, et fournirait souvent une réponse unique pour l'ensemble du régime d'un sillon, au prix parfois d'une péjoration des performances de ce dernier du fait de la prise en compte toute l'année de travaux pouvant avoir lieu sur quelques semaines.

RFF reporte ainsi de lui-même en cours d'horaire de service plusieurs traitements :

- le traitement des conflits entre les sillons demandés et les fenêtres travaux déformées ou plage-travaux spéciales (cas des sillons précaires) ;

¹ Les demandes dites « au lot » désignent les demandes formulées avant mi-avril A-1 pour être intégrées dans la production de l'horaire de service, publié en septembre A-1, par opposition aux demandes dites « tardives » déposées à partir de mi-avril A-1 qui sont attribuées dans la « capacité résiduelle ».

² La procédure de sillons précaires désigne les dispositions du DRR conduisant à une allocation conditionnelle. Le présent document utilise le terme de « sillon précaire », terme que RFF a récemment fait évoluer au profit de la qualification de « sillon à l'étude ».

- le traitement de solutions variantes aux demandes de sillons au lot, dans le but d'optimiser la performance des sillons en fonction des contraintes travaux.

Une partie significative des demandes effectuées en cours d'horaire de service consisterait donc à obtenir des réponses satisfaisantes ou plus optimisées. Cette solution touche particulièrement le fret, les TET et les TGV, les TER privilégiant pour leur part une stabilité des horaires.

Ceci expliquerait les très nombreuses demandes faites par les entreprises ferroviaires juste après la publication de l'horaire de service et dans les premiers mois de l'horaire de service.

Par ailleurs, il a été fait état lors de la concertation des difficultés suivantes, en lien avec la programmation des travaux :

- les sillons préconstruits seraient en conflit avec des travaux ou modifiés sur une partie de l'année par des limitations temporaires de vitesse (LTV). Cela interroge sur l'efficacité du travail effectué en pré-construction, en ce sens qu'il laisse certains conflits non résolus ou qu'il révèle, dans certains cas, un arbitrage non abouti dans le partage entre capacités commerciales et capacités travaux ;
- selon certains acteurs, la participation aux différentes réunions accompagnant la planification des fenêtres travaux en A-3 et A-2 ne permettrait pas d'obtenir une prise en compte satisfaisante de leurs besoins, et ce sans qu'une indemnisation soit prévue, lorsque certains travaux conduisent à la perte de trafics pour un demandeur ;
- RFF regrette pour sa part le fait que, lorsqu'ils effectuent des demandes, certaines entreprises ferroviaires et candidats autorisés ne prennent en considération que leurs besoins, sans tenir compte des travaux publiés et affichés sur le graphique.

Au final, les demandeurs de sillons, en tant que clients, considèrent que le rôle de RFF, en qualité de gestionnaire du réseau, est de trouver la meilleure solution pour leurs besoins en tenant compte des contraintes de maintenance du réseau. Dans cette optique, la nécessité économique pour les entreprises d'améliorer leurs sillons en cours d'horaire de service est un enjeu majeur et légitime. Cela concerne en particulier certains types de trafic moins bien traités au lot, que ce soit pour rendre réalisable le plan de transport ou pour optimiser les coûts de production du demandeur de sillons. Cet enjeu doit être reconnu, les entreprises demandant à RFF d'être plus proactif sur ce point.

A titre d'exemple, il est notable qu'il n'est pas signalé aux clients la capacité qui peut être libérée par des travaux ou que le gestionnaire de l'infrastructure ne cherche pas systématiquement à utiliser cette capacité libérée pour améliorer des réponses peu satisfaisantes qu'il avait dû fournir auparavant.

Enfin, il faut ajouter aux constats ci-dessus les effets induits par la procédure des sillons précaires. Certaines demandes de modification ou de création de sillons en cours d'horaire de service sont faites dans le but d'obtenir le plus tôt possible une solution à un sillon précaire ou lorsque le délai de levée de précarité n'est pas respecté.

- **Les plans de transport évoluent en cours d'horaire de service, notamment pour le fret**

Le calendrier prévu par les textes européens qui suppose une phase de commande de sillons en avril A-1 pour une année entière correspond difficilement aux contraintes de certains trafics. Une partie des demandes faites en cours d'horaire de service correspond donc à des modifications inévitables des besoins du demandeur.

Pour les trafics voyageurs et le transport combiné, les besoins d'évolution pour s'adapter à la demande sont plutôt ponctuels (trains liés à une manifestation sportive par exemple). Ces situations sont cependant peu nombreuses.

Pour le fret, la possibilité que les plans de transport varient jusqu'à une semaine du jour de circulation selon les trafics concernés a été confirmée. Trois principales dates ont été indiquées comme pouvant résumer les contraintes liées aux demandes des chargeurs :

- les transports de céréales et certains transports ponctuels liés à la météorologie (boissons, carburants,...) seraient confirmés entre J-15 et J-7 ;
- les flux industriels non réguliers seraient confirmés vers S-3
- les transports de vrac ou granulats entre M-1 et J-15.

Ces transports sont ainsi logiquement à l'origine soit de demandes de création lors de l'horaire de service, soit de modification ou de suppression des sillons précédemment attribués au lot.

• La fiabilisation tardive des capacités réservées pour les travaux

A l'occasion de la concertation, les acteurs ont souligné :

- au plan quantitatif, que les capacités réservées pour les travaux leur semblent surestimées et qu'elles ne sont pas toutes utilisées ;
- au plan des processus, que la visualisation à J-7 des capacités finalement confirmées pour les travaux par le dépôt de « planches travaux », et donc des capacités rendues ainsi disponibles, serait trop tardive.

En conséquence, par expérience, ils escomptent des réponses plus satisfaisantes de la part de RFF à leurs demandes de sillons de dernière minute, du fait de la restitution à J-7 d'une partie de la capacité réservée par les travaux.

Cela expliquerait le très grand nombre de demandes effectuées à partir de J-7 par les entreprises. Ainsi, au mois de juin 2013 :

- pour le fret, 18 000 demandes de création ont été effectuées en dernière minute, soit 13% du nombre total de demandes de création. Il y a eu également 19 000 demandes de suppression dans la même période, soit 46% du nombre total de demandes de suppression ;
- pour le voyageur, on compte 5 400 demandes de création en dernière minute. Compte tenu du nombre important de demandes initiales, ce chiffre ne représente cependant que 1% des demandes de création. Par ailleurs, 3 900 demandes de suppression sont effectuées en dernière minute, ce qui représente 18% des suppressions réalisées.

L'absence d'éléments chiffrés précis n'a pas permis d'aller plus loin dans le diagnostic quantitatif relatif aux capacités réservées et consommées pour les travaux.

* *

*

En conclusion, les très nombreuses demandes effectuées en cours d'horaire de service conduisent à charger de manière très importante les services RFF/DCF chargés des horaires. Cette situation invite à trouver des leviers incitatifs adaptés à chacune des causes et chacun des comportements présentés ci-dessus, en veillant à une cohérence entre ces incitations.

III. Diagnostic des dispositions incitatives existantes et des outils à disposition du gestionnaire de l'infrastructure

Plusieurs leviers à disposition du gestionnaire de l'infrastructure pour régler ou réguler les difficultés présentées précédemment paraissent insuffisamment mobilisés. Cela concerne :

- la non application de trois dispositions relatives à l'utilisation des sillons, pourtant prévues par le document de référence du réseau (DRR) : il s'agit de la retenue de la redevance de réservation en cas de restitution moins de deux mois avant le jour de circulation (1), la possibilité de retrait de sillons en cas de sous-utilisation (2) et le paiement de frais de dossier pour les demandes de modification et suppression de sillons (3) ;
- le contrôle des capacités réservées pour les travaux (4) ;
- les engagements relatifs aux sillons précaires (5) ;
- et l'adaptation des systèmes d'information (6).

1) La retenue de la redevance de réservation pour les restitutions tardives de sillons

Le DRR 2014 prévoit, dans son chapitre 6.5.1.1 sur la facturation des prestations minimales, que :

« En cas de renonciation à la réservation du sillon attribué plus de deux mois avant la date programmée pour le début de l'utilisation du sillon, Réseau ferré de France régularise le montant de la redevance de réservation perçu au titre de l'acompte et de la facture de provision lors de la facture de régularisation ».

Cette disposition est compatible avec l'arrêté du 30 décembre 1997 et notamment son article 7 qui n'oblige RFF à rembourser la redevance de réservation que si le demandeur de sillon restitue son sillon plus de deux mois avant la date de circulation.

Cependant, la retenue de la redevance de réservation en cas de restitution tardive de sillon ne fait pas encore l'objet d'une application, ce qui était connu des utilisateurs du réseau. A ce jour, il n'existe donc pas de contrainte pesant sur les demandeurs de sillons pour restituer les capacités dès qu'ils n'en ont plus besoin.

Cela pourrait expliquer en partie le nombre très important de demandes de suppression enregistrées dans les derniers jours précédant le jour de circulation prévu. L'Autorité a ainsi pu relever que pour les circulations prévues en juin 2013, respectivement 46% pour le fret et 18% pour le voyageur des demandes d'annulations ont été faites moins de 7 jours avant la date de circulation.

2) Le contrôle des cas de non-utilisation de sillons

Le DRR 2014 prévoit en son paragraphe 4.6 que :

« La non utilisation d'un sillon attribué est dommageable à la fois :

- *pour l'ensemble du système ferroviaire, car il s'agit d'une perte globale d'efficacité ;*
- *pour Réseau ferré de France, car la non utilisation constitue une perte de recette ;*
- *pour les autres utilisateurs du réseau, car ils ont perdu une possibilité d'utilisation du réseau.*

« Réseau ferré de France, tout en tenant compte des circonstances qui ont conduit à la sous-utilisation, notamment pour des raisons autres qu'économiques échappant au contrôle

des demandeurs, peut décider la suppression du sillon attribué pour la période qui reste à courir jusqu'à la fin de l'horaire de service, lorsque le coefficient d'utilisation d'un sillon attribué (nombre de jours effectifs de circulation sur l'ensemble du parcours réservé/nombre de jours de réservation) est inférieur à 0,75 pour un mois calendaire.

« Toute application de ces dispositions est précédée d'un préavis de quinze jours calendaires et d'une concertation avec le demandeur concerné.

« Toutefois, lorsque Réseau ferré de France a connaissance que le demandeur à qui le sillon a été attribué ne l'utilisera pas, il lui demandera de rendre le sillon concerné, sans attendre la période de sous-utilisation d'un mois calendaire ».

Ces dispositions ne sont pas appliquées par RFF, qui n'effectue pas de suivi systématique des non-circulations et suppressions régulières de sillon.

Cette mesure ayant pourtant une visée incitative n'est donc pas mise à profit. Il a cependant été signalé pendant la concertation que certains demandeurs peuvent ne pas utiliser tout le régime (horaire ou kilométrique) du sillon dont ils ont demandé l'attribution. Cela concernerait notamment des sillons catalogue fret spéciaux, attribués de manière préférentielle au demandeur sollicitant le plus de jours de circulation. A titre d'illustration, pour l'année 2013, 11% des sillons-kilomètres réservés pour le fret n'ont pas été circulés.

3) Le paiement de frais de dossier pour les demandes de modification et de suppression de sillons

L'article 7 de l'arrêté du 30 décembre 1997 prévoit qu'« en cas de renonciation à la réservation du sillon attribué plus de deux mois avant la date programmée pour le début de l'utilisation du sillon, Réseau ferré de France rembourse le montant de la redevance de réservation perçue, déduction faite des frais de dossier ».

La facturation au demandeur des frais de dossier pour toute modification ou suppression n'étant pas du fait de RFF est prévue dans le DRR 2014 au paragraphe 6.5.1.1 portant sur la facturation des prestations minimales. Cette tarification n'est à ce jour pas appliquée.

Cette disposition vise à répercuter les frais administratifs de sa demande au demandeur. Elle pourrait également permettre de le responsabiliser sur le coût direct qu'il engendre, ce qui pourrait ainsi contribuer à une meilleure rationalisation des demandes d'utilisation du réseau. Les propositions de mécanismes incitatifs présentés ci-après intègrent la possibilité de facturer de tels frais. Pour autant, une révision du barème actuellement indiqué dans le DRR semble nécessaire avant toute mise en œuvre, RFF n'ayant pu justifier le montant indiqué au DRR.

4) Le contrôle des capacités travaux

A ce jour, il semblerait que ne soit pas mené de contrôle approfondi sur l'évolution des capacités travaux, notamment sous l'angle de leurs impacts sur les trafics :

- la capacité travaux réservée via les fenêtres et les autres objets capacitaires travaux ;
- la capacité confirmée par le dépôt de planches ;
- la capacité restituée à J-7 ;
- la capacité utilisée ;
- ainsi que les travaux réalisés.

Cette information n'est pas non plus disponible pour RFF de manière rapide.

Il peut être rappelé que, en l'état actuel des systèmes d'information, RFF doit ressaisir manuellement en début d'année A-2 dans l'application THOR tous les « objets travaux », tels que décrits dans l'application TCAP (auparavant SIPGPLV). Cette opération fastidieuse donnerait désormais lieu à un contrôle critique des horairistes qui, en dialoguant avec le mainteneur, peut conduire à corriger d'emblée les capacités préemptées pour les travaux.

RFF a indiqué pendant la concertation avoir engagé des études pour calculer un taux d'utilisation des capacités travaux sur certains axes, à partir d'une première expérimentation de mesure testée sur l'axe Orléans-Montauban. La méthode de calcul de l'indicateur pour cet axe porte sur un différentiel entre la capacité réservée en juillet A-1 et la capacité confirmée *in fine* et ne mesure donc pas la capacité utilisée. Des vérifications manuelles auraient permis de contrôler que la capacité confirmée correspond sensiblement à la capacité utilisée. Il est à noter par ailleurs que les objets travaux de moins de deux heures ne sont pas comptabilisés. Aucune information plus précise n'a cependant été fournie par RFF sur la méthode de calcul des indicateurs pour les nouveaux axes ni sur l'automatisation de la mesure de ces indicateurs.

Il est rappelé que la réservation et l'utilisation de capacité travaux ne font pas l'objet d'une facturation entre le gestionnaire de l'infrastructure et le gestionnaire d'infrastructure délégué.

5) Les engagements relatifs aux sillons précaires

Le DRR 2014 décrit au paragraphe 4.4.1 la procédure applicable aux sillons précaires :

« Une demande de sillon fait l'objet d'une attribution conditionnelle lorsque la réponse à cette demande est un sillon qui présente pour certains jours de circulation un conflit avec un ou plusieurs chantiers alloués sur le réseau ferré national.

« Pour chacun des jours impactés, le sillon jour est dit « précaire ».

« Les réponses de sillon faisant l'objet d'une attribution conditionnelle sont communiquées aux demandeurs par un calendrier de circulation représentant les demandes et le type d'attribution et qui est accessible par les applicatifs GESICO et HOUAT dans le cadre de la publication de l'horaire de service définitif.

*« Le détail des renvois de précarité par sillon jour fait l'objet d'une communication aux demandeurs quelques jours après la publication du service annuel définitif.
(...)*

« Lors de l'étape d'adaptation de l'horaire de service, une réponse définitive, qui indique les jours pour lesquels le sillon demandé ne pourra effectivement pas être attribué ou sera attribué dans des horaires différents, est apportée par Réseau ferré de France. Cette réponse sera transmise au demandeur au plus tard quatre mois avant la date de circulation concernée pour les sillons voyageurs et deux mois avant la date de circulation concernée pour les sillons autres. Réseau ferré de France fera ses meilleurs efforts pour proposer au demandeur une possibilité de circulation, après concertation pour les sillons inclus dans le périmètre des accords de qualité sillons. La réponse peut se traduire par des modifications d'horaires, d'itinéraires ou, le cas échéant, par une non-attribution de sillon jour.

« Pour chaque levée de précarité, la fiche de tracé correspondante est modifiée dans GESICO ce qui vaut réponse pour les demandeurs de capacité.

« Les levées de précarité ayant conduit à une réponse négative ne donnent pas lieu à indemnisation.

« En revanche, les parties peuvent convenir dans le cadre des accords de qualité sillons de l'indemnisation des levées tardives de précarité ».

Mais, il ne prévoit pas de mécanisme propre à inciter RFF à respecter ses engagements en matière de délai de levée de précarité.

L'Autorité avait insisté dans son avis n° 2012-005 du 25 janvier 2012 relatif au document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2013 sur l'opportunité d'un tel mécanisme : *« Le traitement des demandes de sillons est encadré par des délais de réponse dans les conditions prévues aux chapitres 4.3 et 4.4 du DRR 2013. L'Autorité considère nécessaire la mise en place d'incitations à respecter ces délais, que la demande fasse l'objet d'une réponse favorable ou d'un refus motivé. Aussi l'Autorité souhaite-t-elle que le DRR intègre un système de pénalités adapté, en priorité pour le respect du délai de réponse définitive aux sillons précaires avant la circulation effective ».*

Par décision n° 2012-006 du 1^{er} février 2012 portant sur la demande de règlement de différend formée par la société FROIDCOMBI à l'encontre de RFF et de la SNCF relative à l'allocation des sillons, l'Autorité avait enjoint à RFF de mettre en œuvre au plus tard pour le DRR 2014 la recommandation c) de son avis n° 2012-005 : *« La procédure des « sillons précaires » doit, en attendant sa suppression, être accompagnée d'outils de suivi adaptés et de dispositions contractuelles équilibrées pour donner aux entreprises ferroviaires la visibilité dont elles ont besoin ».*

L'Autorité avait aussi relevé dans son avis n° 2013-002 du 30 janvier 2013 relatif au document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2014 que : *« Tout en reconnaissant les efforts accomplis, l'Autorité constate que RFF n'est pas à ce jour en mesure d'offrir une vision factuelle et incontestable des progrès dont il fait état. Le suivi des conditions concrètes d'accès au réseau nécessite la production d'indicateurs reflétant la qualité de la procédure du point de vue de ses utilisateurs, par exemple en matière de levée de précarité. L'Autorité estime urgent que RFF mette au point dès 2013 de tels indicateurs de suivi de ses engagements et de l'efficacité des processus d'allocation de capacité, en concertation avec les demandeurs de capacités ».*

Enfin, dans ses décisions n° 2013-016, 2013-017, 2013-018 et 2013-019, l'Autorité a enjoint à RFF *« d'offrir, grâce aux évolutions envisagées de GESICO ou des systèmes d'information, la possibilité de suivre les dates de levée des précarités avec un indicateur de performance, afin d'objectiver le débat entre le gestionnaire de l'infrastructure et ses clients ».*

Dans le cadre des accords qualité sillons, RFF propose depuis 2012 aux entreprises de suivre certains sillons sensibles, selon un mode de pilotage incitatif visant au respect des délais de levée de précarité. Cela concerne une sélection d'environ 1 000 sillons, soit une partie limitée des plans de transport. Deux trames d'accord qualité sillons, concernant respectivement le trafic fret et le trafic voyageurs, sont annexées au DRR.

Malgré certaines améliorations, dont la baisse du nombre de sillons précaires en 2014, les demandeurs dénoncent les incertitudes liées à la procédure des sillons précaires et aux délais qu'ils subissent. Ils rappellent que le respect des délais de traitement des sillons précaires constitue un prérequis pour la modification de leurs propres comportements de commande.

6) L'évolution nécessaire des systèmes d'information

Les développements précédents portant sur le besoin de suivi des capacités du réseau ont pour point commun que ces suivis ne sont pas possibles à ce jour de manière automatique.

En effet, les systèmes d'informations actuels ne permettent pas de suivre convenablement les sillons-jours attribués ou en cours d'étude par RFF. Ni les demandeurs de sillons, ni RFF ne savent donc pour un jour donné quels sillons sont attribués fermes et/ou n'ont pas été supprimés, sans un examen sillon-jour par sillon-jour du graphique. De même, RFF ne peut pas facturer de manière strictement fidèle la redevance de réservation due pour chaque sillon-jour selon les modalités prévues par l'arrêté et le DRR (notamment retenir la part de redevance de réservation due par les demandeurs en cas de restitution tardive) ou encore contrôler les réservations abusives et les non circulations régulières pratiquées par les demandeurs.

Cette situation devrait évoluer pour l'horaire de service 2015 avec la mise en œuvre en septembre 2014 des applications « Vie du sillon » et « Deltha ». RFF et les demandeurs de sillons devraient pouvoir visualiser l'état des sillons-jours (ferme, précaire, en conflit, supprimé) ainsi que les évolutions horaires.

Ces applications doivent également permettre à RFF de facturer de manière plus précise les sillons-jours et de faire fonctionner le système d'information lié au projet d'incitation réciproque.

Concernant le suivi des capacités attribuées, confirmées et utilisées par les travaux, il semble qu'il n'existe à ce jour aucun outil pour un suivi automatique ou semi-automatique.

* *

*

Ces éléments de diagnostic étant posés, la résolution des demandes déposées lors des règlements de différend conduit l'Autorité à proposer un ensemble cohérent d'incitations composé, d'une part, de mécanismes visant à améliorer les pratiques du gestionnaire de l'infrastructure (IV) et, d'autre part, de mécanismes visant à améliorer les pratiques des demandeurs de capacités, travaux et sillons (V).

IV. Mécanismes incitatifs visant à améliorer les pratiques du gestionnaire de l'infrastructure

Dans un premier temps, seront présentées les propositions relatives à un mécanisme incitatif à la non-suppression et à la non-modification des sillons attribués par RFF (1) puis, dans un second temps, les propositions visant à inciter RFF à traiter plus rapidement les sillons précaires (2).

1) Concernant la non-suppression et la non-modification des sillons attribués fermes

a. Objectif

Conformément aux demandes formulées lors de la procédure de règlements de différend, l'objectif poursuivi est de fournir à RFF les incitations utiles pour garantir la fourniture des capacités d'infrastructure qu'il a précédemment attribuées de manière « ferme » à un demandeur de sillons.

Les demandes formulées lors du règlement de différend ne visent pas à interdire tout retrait ou modification de sillons à l'initiative de RFF du fait d'une évolution de la programmation des travaux, cette possibilité étant permise par la réglementation³. Elles visent à en limiter l'occurrence et les impacts sur les utilisateurs du réseau.

De ce point de vue, l'Autorité note que certains pays européens, à l'instar de l'Allemagne, des Pays-Bas ou encore de l'Italie, semblent pour leur part proscrire plus strictement le retrait de capacité commerciale attribuée, en dehors des cas d'urgence.

Elle rappelle la recommandation qu'elle avait formulée dans son avis n° 2014-001 sur le DRR 2015 tenant « à une clarification et à un encadrement dans le DRR des motifs pour lesquels RFF peut modifier ou supprimer des sillons ».

b. Périmètre de l'incitation

i. Pénalisation des suppressions et des modifications importantes

La concertation a conduit à distinguer les situations où RFF décide de la suppression d'un sillon précédemment attribué de celles où il propose une modification du sillon.

Il s'agit dans un premier temps que RFF soit incité à ne pas faire droit à des demandes de capacités travaux effectuées au cours d'horaire de service en dehors de la capacité résiduelle et donc à rechercher au maximum une organisation de ces travaux dans la capacité résiduelle, malgré d'éventuels surcoûts.

Il s'agit dans un second temps que RFF soit incité, si la modification d'un sillon déjà attribué est strictement nécessaire, à proposer une solution adaptée permettant au demandeur de fournir la prestation à son ou ses clients. Cela comprend également la nécessité de rechercher des solutions comme celle évoquée précédemment de mise en œuvre de tous les moyens disponibles à RFF.

³ Article 25 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferré national.

Pour ce faire, l'Autorité propose de recourir à la mise en œuvre de deux pénalités : une en cas de suppression et une en cas de modification importante. Cette distinction vise à répondre, de façon proportionnée, aux demandes faites en règlement de différend :

- les suppressions, en tant qu'elles sont considérées comme inacceptables, seraient fortement pénalisées ;
- les modifications importantes, en tant qu'elles induisent nécessairement des surcoûts pour le demandeur, donneraient lieu à une pénalisation moindre ;
- les autres modifications ne donneraient pas lieu à pénalité, car généralement sans impact significatif pour le demandeur.

Cette proposition ne fait pas directement intervenir la notion d'acceptabilité qui, selon les informations recueillies lors de la concertation, paraît à ce stade trop complexe à intégrer (le demandeur n'ayant pas réellement le loisir de refuser la proposition de modification faite par RFF).

Des craintes ont ainsi été émises durant la concertation sur le risque que RFF ne recherche plus ou pas suffisamment une solution avec le demandeur. Or, il est constant que le dialogue reste la meilleure manière de trouver une solution adaptée au sillon concerné. Les efforts fournis par RFF pour développer et améliorer le dialogue industriel sont ainsi appréciés par les demandeurs.

ii. Caractérisation d'une modification importante

Toute modification d'un sillon préalablement attribué ferme est susceptible de provoquer une réorganisation de la production du service de transport par les entreprises et par voie de conséquence d'altérer leurs relations avec les clients finaux. C'est sous ce double angle, qu'il apparaît opportun de caractériser la notion de « modification importante ».

Lors de la concertation, l'Autorité a proposé de recourir aux critères suivants :

- l'écart horaire à l'origine et/ou à destination de bout en bout, car il peut entraîner une suppression d'enchaînement des roulements d'engins de traction et/ou de personnel de conduite ou une incidence sur le client final (voyageur ou chargeur) ;
- l'allongement du temps de trajet, susceptible d'entraîner le même type de conséquences ;
- l'allongement de l'itinéraire, qui a des conséquences sur le montant des redevances et, parfois, sur d'autres postes de coûts ;
- l'engagement de moyens inhabituels, par exemple lors de l'utilisation d'un autre itinéraire mobilisant des moyens non prévus (engins de traction différents et conducteurs habilités) .

Afin de vérifier si une modification est importante, il apparaît nécessaire de considérer chacun de ces critères, sans que leur application soit cumulative. A titre d'exemple, le fait de répondre au seul dernier critère peut être qualifié de suffisant.

Cependant, il semble que seul le premier critère permette, à ce jour, une mise en œuvre automatique dans les systèmes d'information du déclenchement des pénalités. L'Autorité propose donc que le système incitatif soit mis en œuvre la première année en utilisant *a minima* ce critère et demanderait à RFF de prévoir les modifications nécessaires pour que les autres critères puissent être pris en compte ultérieurement.

Concernant les seuils applicables aux trois premiers critères, l'Autorité a proposé au cours de la concertation de retenir les valeurs suivantes, sur la base notamment des tolérances habituellement retenues pour mesurer la régularité des circulations.

Critères	Seuils Voyageurs	Seuils Fret
Ecart horaire origine et/ou destination (bout en bout)	> 5 min	> 30 min
Allongement du temps de trajet	> 5 min	> 30 min
Allongement de l'itinéraire	> 10 km	> 50 km

Selon RFF, une concertation complémentaire serait nécessaire, afin notamment de vérifier si des seuils supplémentaires seraient plus pertinents pour certaines catégories de trafics. RFF est invité à affiner ces éléments en concertation avec les acteurs, dans le respect d'une mise en œuvre de ce mécanisme incitatif pour l'horaire de service 2015.

c. Jalons

L'organisation industrielle des utilisateurs du réseau est bien entendu plus difficile à ajuster à l'approche de la date de circulation. Les conséquences pour le client final, voyageur ou chargeur, sont également liées au délai de prévenance.

Dans ce contexte, l'Autorité propose de retenir deux jalons, M-4 et M-2, pour le calibrage du mécanisme incitatif. Ces jalons font écho aux limites de prévenance retenus dans le cadre des engagements de levée de précarité, en cohérence avec les contraintes commerciales et industrielles des utilisateurs (ouverture à la vente des trains,...).

d. Barème

Il a été proposé lors de la concertation l'utilisation d'un barème kilométrique, dont le principal avantage est de corrélérer la pénalité avec la distance du parcours impacté, qui est elle-même le principal inducteur de coûts pour les entreprises. Le recours à un barème kilométrique présente également l'intérêt d'une relative simplicité.

La grille proposée s'articule selon les jalons retenus, la progressivité visant à responsabiliser RFF sur le préjudice grandissant que subissent les entreprises ferroviaires à mesure que la date de circulation approche.

Afin d'assurer une instruction équitable par le gestionnaire de l'infrastructure dans sa recherche de solution, il est proposé de ne pas faire de distinction sur le montant des incitations entre le transport de voyageurs et le transport de marchandises. Ainsi, en cas d'arbitrage, RFF n'aura pas d'incitation supplémentaire, autre que celles déjà existantes (péages,...), à privilégier une activité plutôt que l'autre.

Enfin, dans la mesure où la suppression d'une capacité ferme pénalise davantage les demandeurs de capacités qu'une modification importante, l'Autorité propose de mettre en place des incitations deux fois plus importantes pour décourager RFF à supprimer des sillons sans proposer de solutions alternatives.

Le barème en résultant est ainsi le suivant :

	VOYAGEUR et FRET	
	Modification importante	Suppression
Jusqu'à M-4 (exclu)	1 €/tr-km	2 €/tr-km
M-4 à M-2 (exclu)	2 €/tr-km	4 €/tr-km
A partir de M-2	4 €/tr-km	8 €/tr-km

2) Concernant l'affermissement des sillons précaires

Parmi les actions entreprises pour diminuer la précarité ou ses effets, RFF propose aux demandeurs de sillons la signature d'accords qualité sillon (AQS) dont l'objectif est de l'inciter à respecter les délais de levée de précarité. Cet engagement pris sur un nombre limité de sillons se traduit par des dispositions financières pénalisant RFF en cas de non-respect des délais de prévenance et par une information et un pilotage réguliers comprenant l'envoi de tableaux présentant l'état de chaque sillon-jour. Un plafonnement du risque financier est cependant prévu et serait généralement atteint en cours d'année.

Outre les dispositions financières, le principal avantage des AQS est de fournir régulièrement au demandeur un aperçu de l'état de chacun des sillons-jours concernés, ce que ne permettaient pas les outils informatiques. Il n'était en effet pas possible actuellement pour un demandeur, sauf à surveiller chaque jour le graphique général, de savoir si tel sillon-jour était encore attribué, précaire, affermi ou supprimé.

Cette situation devrait changer pour l'horaire de service 2015, c'est-à-dire à compter de septembre 2014 avec la mise en œuvre des applications « Vie du sillon » et « Deltha ». RFF et les demandeurs devraient pouvoir visualiser, par sillon, l'état des sillons-jours (ferme, à l'étude, en conflit, supprimé) ainsi que les évolutions des réponses horaires faites par RFF.

Ces difficultés techniques étant en passe d'être levées, l'objectif à poursuivre est désormais de viser un traitement plus rapide de l'affermissement des sillons précaires, procédure dont l'Autorité rappelle qu'elle a vocation à disparaître.

Au-delà du respect par RFF des délais limites prévus au DRR concernant l'affermissement des sillons précaires, il s'agit donc d'inciter également RFF à traiter le maximum de conflits non résolus dans les semaines suivant la publication de l'horaire de service.

Dans le cadre de la concertation, l'Autorité a émis l'idée de généraliser à l'ensemble des sillons précaires les incitations actuellement mises en œuvre dans le cadre des AQS, par l'application d'un barème identique à celui applicable aux sillons fermes (tel que décrit au paragraphe IV. 1)).

RFF a insisté, dans ses contributions, sur la non-assimilation entre sillons-jours fermes et sillons-jours précaires. Concernant les sillons précaires, il estime que les mécanismes actuellement mis en œuvre dans le cadre des AQS sont plus efficaces. Aucune échéance n'a cependant été précisée par RFF pour une extension des AQS.

Les contributions des acteurs lors de la concertation ont également montré qu'il était plus lisible de distinguer les deux incitations correspondant aux objectifs suivants :

- la limitation des suppressions et des modifications par RFF de sillons attribués fermes, d'une part ;
- un traitement plus rapide par RFF de l'affermissement des sillons précaires, d'autre part.

Aussi, l'Autorité envisage-t-elle d'imposer, en application de sa compétence réglementaire prévue par l'article L. 2131-7, un mécanisme incitatif applicable à tous les sillons précaires, s'inspirant des dispositions des AQS.

a. Périmètre de l'incitation

Le mécanisme incitatif concernerait l'ensemble des sillons précaires issus de la construction de l'horaire de service (portés à la connaissance des demandeurs lors de la publication de l'horaire en septembre A-1).

b. Barème

La progressivité du barème pourrait s'appuyer sur :

- l'échéance de fin novembre A-1, dans l'objectif d'inciter RFF à traiter le maximum de sillons précaires immédiatement après la publication en septembre A-1 de l'horaire de service ;
- les dates limites d'affermissement prévues au DRR (M-4 pour le trafic de voyageurs et M-2 pour le trafic de fret) ;
- des jalons plus proches de la circulation, selon un échelonnement cohérent avec celui actuellement retenu dans les AQS.

Il est proposé de retenir la simplification actée dans la trame d'accord qualité sillons concernant les trafics de voyageurs, à savoir la non distinction des situations en fonction de l'acceptation ou non par le demandeur du sillon proposé.

Il est également proposé de retenir les tolérances introduites dans les trames d'accord qualité sillons pour qualifier la réponse de RFF de réponse positive (attribution) :

- plage horaire variant de plus ou moins 30 minutes par rapport aux caractéristiques du sillon tel qu'inscrit au graphique pour les sillons voyageurs ;
- plage horaire variant de plus ou moins 2 heures par rapport aux caractéristiques du sillon tel qu'inscrit au graphique pour les sillons fret.

Ces dispositions permettent d'encourager RFF à chercher une réponse positive, même tardive, plutôt qu'une réponse défavorable.

Par ailleurs, il est proposé, par souci de lisibilité de l'ensemble des incitations, d'utiliser un barème kilométrique.

Enfin, afin de ne pas amplifier les incitations économiques pour RFF à privilégier la fiabilisation du trafic voyageur, le barème applicable au trafic fret a été rehaussé par rapport aux dispositions figurant dans la trame type.

Le barème en résultant est ainsi le suivant :

	VOYAGEUR	
	Réponse positive	Réponse négative ou absence de réponse
Déc A-1 à M-4 (exclu)*	1 €/tr-km	2 €/tr-km
M-4 à M-2 (exclu)	2 €/tr-km	4 €/tr-km
A partir de M-2	8 €/tr-km	8 €/tr-km

	FRET	
	Réponse tardive positive	Réponse tardive négative ou absence de réponse
Déc A-1 à M-2 (exclu)*	1 €/tr-km	2 €/tr-km
M-2 à M-1 (exclu)	1,5 €/tr-km	3 €/tr-km
M-1 à J-15	2 €/tr-km	4 €/tr-km
A partir de J-14	8 €/tr-km	8 €/tr-km

** lorsque cette période existe*

V. Mécanismes incitatifs visant à améliorer les pratiques des demandeurs de capacités

La concertation a confirmé que des efforts étaient souhaitables tant de la part des demandeurs de sillons que de la part des demandeurs de capacités travaux, afin que le graphique horaire soit nettoyé au plus tôt des capacités qui ne leur sont plus utiles.

L'acceptation de ces efforts suppose de rechercher un équilibre entre ce qui serait demandé aux deux grands types d'utilisateurs des capacités d'infrastructure (sillons et travaux). Au cours de la concertation, un tel équilibre est apparu comme une condition nécessaire pour que les incitations aient *in fine* un effet bénéfique sur l'utilisation commerciale du réseau et permette un développement des trafics.

Il s'agit donc d'instaurer un cercle vertueux où chaque utilisateur de capacités réserve seulement ce qui lui est nécessaire, confirme au plus tôt ce qui lui est indispensable et utilise effectivement ce qui lui a été attribué.

Dans cet objectif, seront présentées dans un premier temps les propositions effectuées concernant les capacités travaux (1) puis, dans un second temps, celles effectuées concernant les capacités sillons (2).

1) Mécanismes incitatifs visant à améliorer les pratiques des demandeurs de capacités pour les travaux

Lors de la concertation, les entreprises ferroviaires et les candidats autorisés ont porté l'attention sur les questions de réservation de capacités pour les travaux. La légitimité des contraintes induites par l'important effort d'investissement pour renouveler et développer le réseau n'a pas été contestée. Le débat a en revanche concerné l'adéquation des processus existants et l'absence d'incitations économiques à destination des gestionnaires de travaux, dans l'allocation des capacités de l'infrastructure, par essence rares et essentielles pour les entreprises pour développer leurs activités de transport.

Ces sujets n'avaient pas fait l'objet de demandes spécifiques dans le cadre des règlements de différend à l'origine de la concertation. Néanmoins, eu égard à l'impact de la gestion des capacités travaux sur l'accès au réseau et son utilisation par les entreprises et aux remarques formulées par les acteurs lors de la concertation, l'Autorité envisage d'adopter une décision séparée, prise en application de l'article L. 2131-7 du code des transports, mettant en place un cadre incitatif à destination des demandeurs de capacités travaux.

a. Pour la confirmation anticipée des capacités travaux

L'information relative à la capacité finalement confirmée par les travaux au sein des fenêtres réservées à cet effet n'est fournie aux autres utilisateurs du réseau qu'une semaine en moyenne avant le jour prévu pour la réalisation des travaux.

Au plan général, il semble que ces travaux, s'ils sont essentiels pour pouvoir utiliser le réseau en toute sécurité, devraient pouvoir être organisés plus tôt qu'actuellement. En effet, il ne semble pas qu'un argument technique ou sécuritaire justifie les délais de planification actuels, si ce n'est l'avantage certain pour le mainteneur de conserver plus de souplesse pour optimiser l'utilisation de ses ressources et donc ses coûts.

Les informations transmises par RFF et SNCF Infra sur ce point montrent d'ailleurs que le mainteneur procède chaque mois, dans ses établissements territoriaux, à un exercice de fiabilisation de sa programmation pour les un à deux mois à venir. Ce pilotage de l'activité et des ressources serait notamment motivé par des exigences de sécurité des interventions.

Au terme de la concertation, il est ainsi proposé que la confirmation de la réalisation des travaux soit opérée au plus tard 6 semaines avant la date prévue des travaux et que l'information relative aux capacités éventuellement restituées à cette occasion soit rendue publique, dans les systèmes d'information horaires, au moins un mois avant le jour de réalisation.

La mise en œuvre d'une telle proposition produirait les effets suivants :

- les fenêtres et autres objets travaux, qui constituent des enveloppes espace-temps réservées pour la programmation des travaux, seraient ôtées du graphique au plus tard six semaines avant le jour concerné ;
- seules subsisteraient au graphique les planches-travaux, qui représentent les capacités géographiques et temporelles liées à des interventions précises ;
- toute nouvelle demande de capacité pour effectuer des travaux devrait être effectuée dans la capacité résiduelle à compter de cette date.

Pour les demandeurs de sillons, une vision plus fidèle des capacités disponibles à un mois serait ainsi consultable au travers de l'application SEE-TRAINS. Cette information pourrait alors être exploitée par les entreprises pour ajuster leurs demandes de sillons, notamment en ce qui concerne les trafics fret non réguliers.

Les horairistes travaillant à cette période pourraient également mettre à profit ces informations nouvelles, pour trouver des réponses adaptées sans attendre la période dite de dernière minute.

Cette proposition de refonte des processus se heurte cependant à plusieurs difficultés, en particulier le fait qu'une confirmation des capacités travaux à M-1 ne serait pas visible par les horairistes dans l'outil de tracé THOR. En effet, THOR ne peut être alimenté automatiquement et il n'est pas envisageable de renseigner manuellement ces informations, comme cela est fait lors de la construction du service. Cette difficulté conduit déjà actuellement à limiter les capacités de traitement des demandes de sillons après la fermeture de chaque rectificatif horaire : ainsi les réponses faites entre deux rectificatifs, pour une période de circulation allant de M-1 à M-3 avant le jour de circulation et ce jusqu'à J-7 (ouverture de la période dite de dernière minute), sont effectuées sur un environnement figé, ne prenant pas en compte l'ensemble des capacités disponibles, par exemple les sillons restitués ou les travaux modifiés.

Une solution temporaire pourrait consister à consulter l'application GALITE, en parallèle du tracé sur THOR. En effet, contrairement à THOR, GALITE est mis à jour en fonction de la confirmation par les gestionnaires de travaux des capacités opérationnelles nécessaires à leurs activités⁴. Pour l'instruction d'une demande de sillon, cela nécessiterait certes l'ouverture des deux outils par l'horairiste, GALITE pour observer un graphique mis à jour et THOR pour tracer les sillons. L'Autorité observe que cette méthode est déjà actuellement mise en œuvre par certains horairistes pour fournir la meilleure réponse possible.

⁴ Les planches travaux créées dans l'application CORTE sont ensuite validées dans l'application PORT CROS et alors instantanément visibles dans GALITE

La piste évoquée ci-dessus est cependant contestée dans son efficacité par RFF qui indique que les horairistes ne sont pas actuellement formés pour l'utilisation complémentaire des deux outils et que GALITE n'est pas un outil de tracé et ne propose qu'une visualisation par sillons-jour et non pour plusieurs jours.

b. Pour une amélioration du contrôle et une valorisation des capacités réservées pour les travaux

Le fait que la réservation de capacités travaux soit gratuite est peu incitatif à un dimensionnement optimisé des fenêtres et autres capacités travaux. A ce titre, l'Autorité s'interroge notamment sur les contrôles effectués par RFF à l'occasion du dimensionnement et du positionnement en A-2 des capacités travaux. Pour l'Autorité, de tels contrôles sont nécessaire pour garantir l'utilisation des capacités qui seront préemptés pour les travaux, et en conséquence non disponibles pour les trafics. Cela suppose un examen de la cohérence entre les capacités et la disponibilité des ressources humaines et matérielles et des financements à mobiliser pour effectuer les travaux envisagés.

Ces contrôles doivent avoir pour objectif de sélectionner les travaux pour lesquels une capacité sera réservée au graphique prioritairement aux sillons, c'est-à-dire inscrits au programme général des fenêtres publié en décembre A-2 pour l'horaire de service de l'année A. Un tel examen devrait être formalisé par une approbation par les instances dirigeantes de RFF du programme général des fenêtres, afin de s'assurer notamment que ce dernier :

- reflète les priorités et les besoins de la politique de maintenance ;
- corresponde à des travaux dont l'état de préparation technique est suffisant pour en assurer la faisabilité à l'horizon visé ;
- présente un ensemble compatible avec les ressources financières envisageables ;
- et ne pèse pas excessivement sur la capacité du graphique pour les trafics.

La comparaison avec les méthodes en cours dans d'autres pays européens pourrait également permettre de dégager les meilleures pratiques en matière de planification et de processus d'arbitrage amont entre capacités travaux et capacités commerciales. A ce titre, il peut être relevé que, dans plusieurs pays, les besoins en capacité pour les travaux sont traités simultanément avec les demandes de sillons voire, pour les travaux mineurs, dans la capacité résiduelle.

Par ailleurs, comme évoqué précédemment, les processus actuels permettent au gestionnaire de l'infrastructure et à son gestionnaire délégué de bénéficier de marges pour l'organisation des travaux, et ce jusqu'au dernier moment. Cela leur permet d'optimiser l'utilisation des ressources humaines et matérielles, notamment pour tenir compte de différents aléas de dernière minute (météo, disponibilité de certains matériels,...) ainsi que des résultats des appels d'offre.

Il y a donc fort à penser que, sans incitations appropriées, les gestionnaires de travaux préféreront conserver le plus de marges le plus longtemps possible pour faire face à un éventuel impondérable, ce qui peut conduire à ne libérer des capacités inutilisées par les travaux que tardivement ou à ne pas utiliser *in fine* une partie des capacités confirmées.

Il paraît donc nécessaire d'envisager la création d'incitations en accompagnement de la mesure consistant à confirmer les travaux à S-6 : ces dispositions, à mettre au point, encourageraient au respect de cette échéance ainsi qu'à la réalisation effective des travaux programmés, dans le respect des capacités réservées.

Sur l'ensemble de ces objectifs, l'Autorité a demandé à RFF de formuler des propositions engageantes à une plus grande performance dans la réservation et l'utilisation des capacités travaux. Les propositions d'incitations retenues devront être cohérentes avec la perspective prochaine de création d'un gestionnaire d'infrastructure unifié.

c. La nécessité de suivre certains indicateurs afin de contrôler l'efficacité des mécanismes incitatifs

La mise en œuvre d'indicateurs relatifs aux travaux, concernant en particulier leur réservation, leur confirmation et leur utilisation effective, paraît indispensable pour contrôler de potentiels effets indésirables pouvant accompagner la mise en place des incitations évoquées précédemment et pour s'assurer de leur pertinence et de leur proportionnalité. En particulier, il convient de s'assurer que l'introduction de mécanismes incitatifs n'entraînera pas un surdimensionnement des capacités demandées pour RFF et le gestionnaire d'infrastructure délégué.

La concertation a confirmé l'intérêt de disposer des indicateurs suivants :

- la capacité travaux réservée via les fenêtres et les autres objets capacitaires travaux ;
- la capacité confirmée par le dépôt de planches ;
- la capacité restituée à J-7 ;
- la capacité utilisée ;
- les travaux réalisés ;

ainsi que de prévoir une déclinaison géographique de ces indicateurs.

2) Mécanismes incitatifs visant à améliorer les pratiques des demandeurs de sillons

a. La nécessité d'écarter le mécanisme prévu actuellement par le DRR

Le DRR prévoit la retenue de la redevance de réservation pour tout sillon supprimé à partir de M-2. En pratique, cette disposition n'est cependant pas appliquée.

La concertation a confirmé que ce jalon de M-2 ne paraît pas pertinent tant pour les entreprises fret que pour les services de voyageurs. Il apparaît comme un compromis peu satisfaisant entre :

- les contraintes commerciales des entreprises de voyageurs et de transport combiné qui stabilisent bien plus tôt leurs plans de transport et sont donc en capacité de restituer avant M-2 les sillons dont elles n'ont plus l'utilité, sauf dans certaines situations exceptionnelles ;
- les contraintes commerciales des entreprises ferroviaires fret qui disposent de la confirmation de certains de leurs trafics par les chargeurs souvent moins de deux mois avant la date de circulation.

Par ailleurs, le choix d'un jalon unique crée un effet de seuil marqué. En conséquence, il n'existe plus d'incitation à restituer les capacités après M-2, alors que de nombreuses suppressions ont lieu à compter de cette date. Or l'objectif des incitations doit être d'encourager une restitution au plus tôt de sorte à permettre une réutilisation continue des capacités libérées.

Enfin, les dispositions existantes ne concernent que les demandes de restitution. Or, les demandes de modification impactent aussi la charge de travail en bureau horaire et la capacité disponible sur le graphique pour tous les utilisateurs. Il paraît donc pertinent qu'elles fassent aussi l'objet d'incitations.

C'est pour mieux remédier aux problèmes précités qu'il a été proposé, lors de la concertation et conformément aux demandes formulées en règlement de différend, de créer un mécanisme incitatif plus progressif, selon des jalons mieux adaptés aux contraintes commerciales et opérationnelles des acteurs, visant à la fois les demandes de restitution et les demandes de modification.

L'Autorité précise que le mécanisme proposé ci-après a donc pour logique de remplacer la retenue prévue de la redevance de réservation en cas de restitution tardive.

b. Périmètre de l'incitation

i. Propositions de l'Autorité

Il est proposé que soient visées par le système incitatif les demandes de restitution ainsi que les demandes de modification tardives. Le mécanisme incitatif concernerait l'ensemble des demandes effectuées en cours d'horaire de service, provenant aussi bien des demandes au lot que de nouvelles demandes en cours d'horaire de service.

Ensuite, dans la mesure où l'objectif est de responsabiliser les entreprises ferroviaires et candidats autorisés, l'Autorité propose que le périmètre d'application soit limité aux demandes dont l'entreprise ferroviaire ou le candidat autorisé est à l'origine, c'est-à-dire les demandes de modification effectuées pour s'adapter à une évolution du besoin. Il s'agit donc d'exclure :

- les demandes effectuées à la suite d'une réponse de RFF ne correspondant pas à la demande et aux contraintes du demandeur ;
- les demandes n'entraînant pas de travail de conception horaire pour RFF. Il s'agit par exemple des demandes de changement de matériel n'entraînant pas de modification horaire ;
- et les sillons-jours précaires.

Concernant le premier point, il ne s'agit pas de demander à RFF de tracer au lot une variante par sillon-jour, optimisant pour chaque jour la circulation, mais d'infléchir la situation actuelle qui consiste à en limiter le nombre, sans tenir compte du fait que des réponses plus performantes peuvent être importantes au plan économique pour les demandeurs.

Afin de répondre au périmètre tel que proposé par l'Autorité, il est nécessaire de faire évoluer le système d'information développé dans le cadre du projet d'incitation réciproque envisagé par RFF.

ii. Les améliorations à apporter au système d'information lié au projet d'incitation réciproque

Si le système d'information récemment développé par RFF dans le cadre du projet d'incitation réciproque permet d'exclure les demandes n'entraînant pas de travail de conception horaire, sa configuration ne lui permettrait pas à ce jour de prendre en compte :

- les demandes concernant des sillons-jours créés en cours d'horaire de service ;
- ainsi que toutes les demandes effectuées sur un même sillon-jour.

• L'application des pénalités aux seuls sillons-jours acceptés au lot

En effet, d'une part, le système d'information ne vise que les demandes concernant les sillons-jours fermes acceptés au lot ayant fait l'objet d'une facturation au titre de l'acompte de

20% lié à la redevance de réservation. Il exclut donc des réponses au lot celles ayant fait l'objet d'une demande de modification ainsi que les sillons précaires. Les pénalités reposeraient ainsi uniquement sur des sillons « acceptés ».

Cela a cependant pour effet :

- d'exclure toutes les demandes effectuées sur des sillons créés en cours d'horaire de service, alors que ces dernières doivent autant que les réponses faites au lot faire l'objet d'incitation pour en limiter l'abus ;
- et potentiellement de créer un effet indésirable consistant pour un demandeur à effectuer des demandes de modification sur tous les sillons répondus au lot. Aucun de ses sillons fermes ne serait donc comptabilisé dans l'assiette des sillons-jours faisant l'objet du paiement de l'acompte.

RFF devra étudier la possibilité de modifier son système d'information pour y ajouter les autres demandes concernant des sillon-jours créés, modifiés ou supprimés en période d'adaptation de l'horaire de service et en période de dernière minute.

- **L'attribution automatique de l'initiative de la demande en fonction de la présence d'une demande dans l'application GESICO**

Le projet d'incitation réciproque envisagé par RFF propose d'attribuer l'initiative de la demande au gestionnaire de l'infrastructure uniquement si aucune demande n'est effectuée dans GESICO : toutes les demandes faites par les entreprises ferroviaires et les candidats autorisés dans GESICO pourraient ainsi être classées comme étant de leurs initiatives et donc faire l'objet de pénalités pour ces derniers.

Cependant, à l'occasion de la concertation, les demandeurs ont insisté sur le fait qu'un grand nombre de leurs demandes effectuées dans GESICO fait suite à une décision de RFF, dans le cadre de la PCAST ou du dialogue industriel, à des fins de permettre un traitement plus rapide des réponses horaires. Etant donnée la charge de travail des horairistes en phase d'adaptation de l'horaire, il paraît prématuré de prévoir un changement de pratiques.

Néanmoins, le système mis en place ne doit pas transférer aux demandeurs la responsabilité de RFF, en particulier pour :

- les demandes effectuées en cours d'horaire de service liées à l'absence ou au manque de variantes proposées par RFF au lot ;
- et les demandes effectuées à la suite d'une erreur de tracé ou de prise en compte des contraintes du demandeur.

Il semble donc nécessaire que les demandeurs puissent indiquer, dans leurs demandes effectuées dans GESICO, le motif de cette dernière, en fournissant les informations et/ou éléments permettant de vérifier ce motif et que ce dernier soit pris en compte pour le déclenchement de la pénalité.

RFF propose, pour les demandes saisies à la suite de préconisations travaux dans le cadre de la PCAST, qu'un module ajouté à GESICO permette au demandeur de déclarer que l'initiative est celle de RFF en précisant les informations nécessaires pour que cela soit vérifiable.

L'Autorité demanderait à RFF d'étendre cette solution a minima aux autres motifs sus-évoqués.

Une autre piste pourrait être envisagée en parallèle de cette dernière. Il semble en effet pertinent que soit renseigné dans la réponse si cette dernière répond ou non à la demande

de l'entreprise. Cette indication pourrait être utilisée pour répartir les responsabilités lors d'une demande en cours d'horaire de service. De même, la consolidation statistique de telles indications permettrait de mieux suivre la qualité des réponses faite par le gestionnaire de l'infrastructure à l'issue de la construction de l'horaire de service, en complément des statistiques actuellement suivies concernant le nombre de sillons attribués, de sillons précaires et de sillons refusés.

- **L'application d'incitations pour toutes les demandes effectuées sur un même sillon-jour**

Le système d'information développé par RFF ne parait pas à ce jour être en mesure de suivre plusieurs demandes faites sur un même sillon-jour. Ce choix serait lié à l'absence de chaînage certain entre la demande et le traitement par l'horairiste. En effet, au-delà de la première modification intervenue sur un sillon-jour, RFF ne saurait déterminer de manière automatique et fiable l'origine de la demande. Il propose donc d'exclure toutes les autres demandes effectuées sur un même sillon-jour.

Cela implique également que si une demande a été effectuée dans GESICO en même temps qu'une modification a été saisie par RFF, l'initiative serait attribuée au demandeur.

Afin de dépasser cette difficulté, l'Autorité suggère d'examiner si, lors de l'instruction horaire, la réponse horaire pourrait être renseignée du numéro d'ordre correspondant à la demande de modification. Cette fonctionnalité semble en effet d'ores et déjà accessible dans l'application THOR.

L'Autorité demanderait donc que le système d'information soit amélioré sur ce point.

c. Jalons

Suite à la concertation, il est proposé de prendre en compte les jalons suivants pour établir une progressivité des incitations prenant mieux en compte les contraintes commerciales et opérationnelles des entreprises ferroviaires :

FRET	VOYAGEUR
Avant M-2 (exclu)	Avant M-4 (exclu)
M-2 à J-22	M-4 à M-2 (exclu)
J-21 à J-10	M-2 à J-22
J-9 à J-1	J-21 à J-1
J et non circulation	J et non circulation

- **Pour les demandeurs de sillons fret**

Le premier jalon correspond à la date limite d'affermissement des sillons précaires (M-2). En effet, si RFF dispose actuellement d'une souplesse pour traiter certaines capacités, les entreprises ferroviaires ne peuvent pas être tenues à plus de rigueur. Il s'agirait donc préalablement à cette date d'appliquer uniquement les frais de dossier prévus par le DRR.

Le second jalon serait fixé à trois semaines avant la date de circulation. D'après le retour des entreprises ferroviaires au cours de la concertation, c'est le début de la période à laquelle les entreprises ferroviaires finalisent leur plan de transport et ont la confirmation de leurs chargeurs. Ce jalon correspond particulièrement aux confirmations des flux industriels non

réguliers. Les entreprises ferroviaires ont également indiqué lors de la concertation qu'il était possible, dans certains cas, de mieux responsabiliser leurs clients, en les invitant à confirmer le plus en amont possible leur commande.

L'information sur la capacité réellement disponible est essentielle pour les demandeurs de sillons afin de pouvoir effectuer et obtenir une réponse positive aux demandes de sillons devant être effectuées peu de temps avant le jour de circulation. Ainsi, une capacité libérée à cette période, par exemple par absence de confirmation par le chargeur, pourra être utilisée en tout ou partie par un autre demandeur ou le même demandeur. Il s'agit donc de rendre la phase de commande de sillons à partir de S-3 la plus efficace possible, et ce au profit des demandeurs de capacités, voire des horairistes qui pourront donner une réponse satisfaisante plus tôt et travailler dans de meilleures conditions.

Cependant, afin de prendre en compte le fait que tous les chargeurs n'ont pas encore confirmé leurs flux à cette date, il sera proposé ci-dessous que la pénalité évolue légèrement durant cette période.

Le troisième jalon, proposé à J-10, permet d'offrir de la souplesse au système ferroviaire pour les trafics qui sont de nature plus volatiles, et dont le plan de transport n'est confirmé que tardivement (céréales,...). Comme pour le deuxième jalon et pour les mêmes raisons, l'Autorité a retenu une date qui correspond au début de la période de finalisation des plans de transport telle qu'indiquée par les demandeurs.

- **Pour les demandes de sillons voyageurs**

Comme pour l'activité de transport de marchandises, le premier jalon correspond à la date limite d'affermissement des sillons précaires (M-4). Il s'agirait donc préalablement à cette date d'appliquer uniquement les frais de dossier prévus par le DRR.

Le deuxième jalon serait fixé à M-2 dès lors que l'Autorité estime qu'à cette date une majorité des trains a déjà été mise en vente. Les entreprises peuvent donc réaliser une identification exhaustive des capacités qui ne seront pas utilisées.

Le troisième jalon vise à lisser les effets de seuil et permet d'accentuer l'incitation à restituer les capacités avant le passage dans la période de dernière minute.

Enfin, l'Autorité propose de mettre en place une pénalité spécifique à la non-circulation, à partir du jour J.

En effet, il ressort des échanges que les capacités disponibles peuvent être mobilisées jusqu'à peu de temps avant la circulation et ce au plus tard jusque la veille du jour de circulation. De plus, il ne paraît pas y avoir de motif légitime, hors aléas opérationnels, pour une entreprise de restituer un sillon le jour de la circulation ou encore de ne pas utiliser un sillon-jour sans l'avoir supprimé. Cette incitation se veut ainsi fortement dissuasive pour que les restitutions et modifications aient bien lieu au plus tard à J-1.

Il sera cependant nécessaire que le déclenchement de cette pénalité prenne en compte la cause de non-circulation, en utilisant par exemple l'outil BREHAT pour vérifier si elle est due à un aléa de circulation, et que la redevance de réservation ne soit pas facturée en sus du paiement de cette pénalité.

d. Barème

Il est proposé la mise en place d'un barème kilométrique. Ce choix permet de prendre en compte la capacité préemptée par l'entreprise ferroviaire : plus le sillon est long, plus les autres utilisateurs du réseau sont privés de capacité. Par ailleurs, la longueur du sillon permet de prendre en compte en partie la difficulté qui sera celle de RFF pour le modifier. Le recours à un barème kilométrique présente également l'intérêt d'une relative simplicité et d'une cohérence par rapport aux autres incitations envisagées.

Ensuite, l'utilisation d'un barème distinct pour le voyageur et pour le fret vise à prendre en compte la différence de modèles économiques entre ces activités, à l'instar du raisonnement tenu lors de la fixation des montants intervenant dans le système d'amélioration de la performance. Ce choix est également cohérent avec les exigences de souplesse liées à ces marchés. Selon la suggestion de RFF, il pourrait cependant être étudié une distinction plus fine au sein des marchés voyageurs, afin de mieux prendre en compte la diversité des modèles et des comportements.

Pénalité pour chaque demande de modification ou de restitution d'un sillon fret	
Avant M-2	Frais de dossier
M-2 à J-22	0,25 €/tr-km
J-21 à J-10	0,5 €/tr-km
J-9 à J-1	1 €/tr-km
J et non circulation	1,5 €/tr-km

Pénalité pour chaque demande de modification ou de restitution d'un sillon voyageurs	
Avant M-4	Frais de dossier
M-4 à M-2	0,5 €/tr-km
M-2 à J-22	1 €/tr-km
J-21 à J-1	2 €/tr-km
J et non circulation	3 €/tr-km

VII - Mise en œuvre et évaluation

1) Calendrier

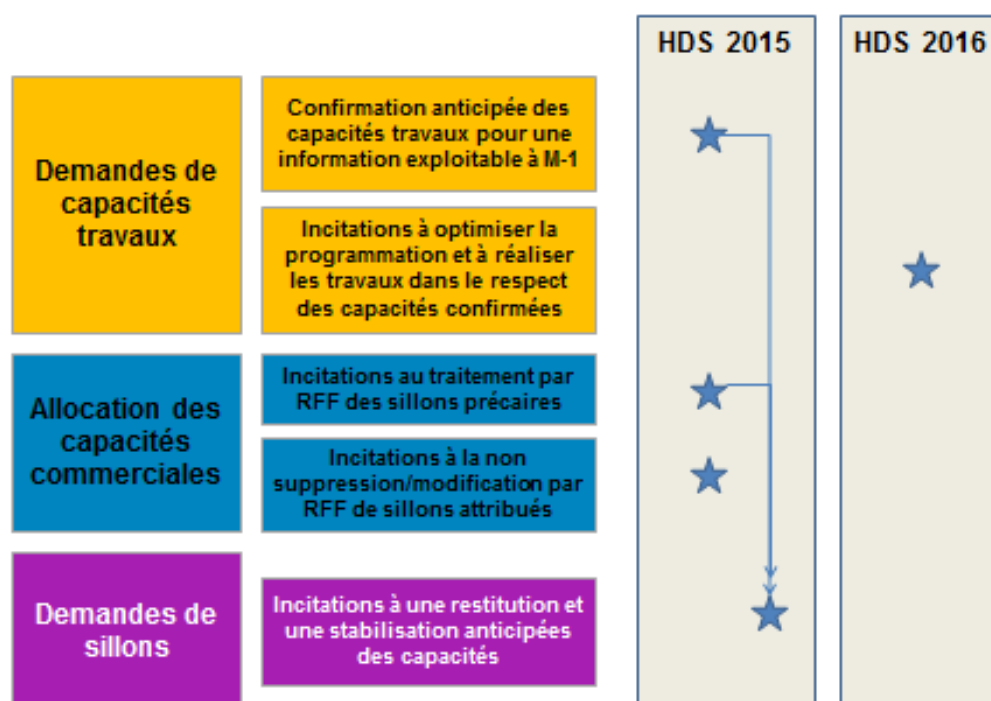
Les demandes effectuées en règlement de différend portent sur une mise en œuvre immédiate.

L'Autorité envisage une mise en œuvre des différents mécanismes incitatifs à partir de l'horaire de service 2015

Dans la mesure où l'effort d'anticipation attendu de la part des demandeurs de sillons ne sera efficace que si parallèlement :

- les capacités travaux non nécessaires sont restituées et connues préalablement ;
- une meilleure réactivité a été apportée par RFF dans ses réponses aux sillons précaires ;

l'Autorité propose un phasage coordonné des différentes incitations concernées :



Les délais proposés tiennent compte des besoins d'adaptation par RFF de certains systèmes d'information, en privilégiant, si besoin est, des solutions simplifiées voire temporaires.

2) Impact financier

Les propositions formulées dans le présent document retiennent des jalons de progressivité des barèmes incitatifs respectant les contraintes opérationnelles des acteurs. Ce point n'a pas été contesté lors de la concertation. En conséquence, il a été vérifié que les acteurs disposent bien de marges de manœuvre réelles pour modifier leurs comportements dans le sens visé.

Lors de la concertation, l'Autorité a invité les acteurs à réagir sur les barèmes proposés et à procéder à des simulations financières. Les réponses reçues font état d'une première appropriation des effets économiques potentiels, rendue cependant difficile par le manque de données ou d'informations, en particulier pour appréhender les modifications de sillons et les cas exonérateurs.

RFF et les demandeurs de capacités sont invités à continuer à documenter, dans le cadre de la présente consultation publique, leur estimation de l'impact financier des incitations proposées. Ces simulations pourront utilement projeter les évolutions de comportements, et donc du nombre de situations pénalisables.

De telles informations permettront de préciser les dispositions souhaitables pour la mise en œuvre des mécanismes incitatifs (marché à blanc, plafonnement financier, clauses de rendez-vous,...).

3) Suivi et évaluation

Une évaluation doit être prévue afin :

- de vérifier que les incitations permettent effectivement d'améliorer les comportements selon les objectifs visés et de façon efficace ;
- de contrôler les effets indésirables éventuels.

Une telle évaluation implique que plusieurs indicateurs soient suivis par RFF, les résultats étant communiqués à un rythme régulier, au moins tous les ans, au régulateur et aux utilisateurs, sous réserve d'éventuels secrets des affaires.

L'Autorité propose que ces indicateurs soient publiés dans le « rapport annuel sur l'efficacité du processus d'allocation des capacités sur le réseau ferré national », désormais établi par RFF.

Dans un premier temps, afin de vérifier si la mise en œuvre des pénalités applicables à RFF ne génère pas de comportements non souhaitables, devront être suivis les indicateurs suivants :

- le nombre de sillon-jours fermes répondus au lot ;
- le nombre de sillon-jours fermes, s'écartant des critères formulés dans la demande, répondus au lot ;
- le nombre de sillon-jours précaires répondus au lot ;
- le nombre de refus d'attribution de sillon-jours répondus au lot ;
- le nombre de refus d'attribution de sillon-jours répondus en cours d'horaire de service ;
- le nombre de modifications non importantes de sillon-jours effectuées par RFF en cours d'horaire de service, en fonction des motifs invoqués et du délai de prévenance ;
- le nombre de modifications importantes de sillon-jours effectuées par RFF en cours d'horaire de service, en fonction des motifs invoqués et du délai de prévenance ;
- le nombre de suppressions de sillon-jours effectuées par RFF en cours d'horaire de service, en fonction des motifs invoqués et du délai de prévenance ;
- le nombre de demandes effectuées par les demandeurs de sillons en cours d'horaire de service répondues par RFF ;
- le nombre de demandes effectuées par les demandeurs de sillons en cours d'horaire de service non répondues par RFF ;
- la vitesse commerciale moyenne des trains, selon des regroupements pertinents (par type de demandeur, par segment de marché,...).

Dans un deuxième temps, il paraît également nécessaire de suivre les indicateurs suivants concernant les incitations applicables aux demandeurs de sillons :

- le nombre de restitutions de sillons-jours effectuées par chaque demandeur de sillons, en fonction des motifs invoqués et du délai de prévenance ;
- le nombre de modifications de sillons-jours effectuées par chaque demandeur de sillon, en fonction des motifs invoqués et du délai de prévenance ;
- le nombre et le taux de non-utilisation de sillons-jours par sillon ;

Enfin, pour vérifier que ces mécanismes et les efforts fournis par tous ont eu des effets vertueux, il paraît nécessaire également de suivre les éléments suivants :

- la capacité réattribuée en cours d'horaire de service à la suite des restitutions effectuées, d'une part, par les demandeurs de sillons et, d'autre part, par les demandeurs de capacités travaux ;
- le nombre de demandes effectuées dans la période de dernière minute.

Concernant la mise en œuvre d'indicateurs relatifs aux travaux, en particulier à leur réservation, confirmation et utilisation, ce sujet a été traité dans la partie V.,2), c.

VI. Dispositifs envisagés

L'Autorité envisage de prendre les décisions suivantes :

1) En vue de régler les différends conformément aux articles 7 et 11 des décisions n° 2013-016, 2013-017, 2013-018 et 2013-019

Article 1^{er} L'Autorité enjoint à RFF de mettre en œuvre pour l'horaire de service 2015 un système incitatif à la non-suppression et à la non-modification de sillons par RFF, qui réponde aux objectifs et caractéristiques suivants :

- l'incitation financière portera sur les suppressions et les modifications importantes, à l'initiative de RFF, de sillons-jours attribués à l'issue de la construction de l'horaire de service et en cours d'horaire de service ;
- les modifications importantes sont entendues comme comprenant a minima les changements horaires à l'origine ou à destination de plus de cinq minutes pour les services voyageurs et trente minutes pour les services fret, le service restant assuré de bout en bout ;
- les pénalités applicables à RFF au profit des demandeurs affectés devront être a minima les suivantes :

	VOYAGEUR et FRET	
	Modification importante	Suppression
Jusqu'à M-4 (exclu)	1 €/tr-km	2 €/tr-km
M-4 à M-2 (exclu)	2 €/tr-km	4 €/tr-km
A partir de M-2	4 €/tr-km	8 €/tr-km

Article 2 L'Autorité enjoint à RFF de mettre en place pour l'horaire de service 2015 un système incitatif à une restitution et une stabilisation anticipées des capacités réservées par les demandeurs de sillons, qui réponde aux objectifs et caractéristiques suivants :

- l'incitation financière portera sur les demandes de restitution et de modification, à l'initiative du demandeur de sillons, de sillons-jours attribués à l'issue de la construction de l'horaire de service ou en cours d'horaire de service ;
- les cas d'exonérations porteront a minima sur les demandes effectuées à la suite d'une réponse de RFF non conforme à la demande initiale ou non utilisable, ainsi que sur les demandes de modification n'impliquant pas de travail de conception horaire pour RFF ;

- le mécanisme mis en place devra prévoir une progressivité des sommes dues à l'approche de la date prévue de circulation, suivant le franchissement de jalons cohérents avec les contraintes commerciales et industrielles des demandeurs de sillons ; les périodes ainsi définies pourront être les suivantes :

FRET	VOYAGEUR
Avant M-2 (exclu)	Avant M-4 (exclu)
M-2 à J-22	M-4 à M-2 (exclu)
J-21 à J-10	M-2 à J-22
J-9 à J-1	J-21 à J-1
J et non circulation	J et non circulation

- les montants applicables devront être suffisamment importants pour inciter les demandeurs à modifier leurs pratiques actuelles. A titre indicatif, ces pénalités versées par les demandeurs de sillons à RFF pourront être les suivantes, le barème ci-dessous supposant la suppression des dispositions actuelles de retenue de la redevance de réservation en cas de non circulation :

	FRET	VOYAGEUR
Avant M-4 (exclu)	Frais de dossier	Frais de dossier
M-4 à M-2 (exclu)		0,5 €/tr-km
M-2 à J-22	0,25 €/tr-km	1 €/tr-km
J-21 à J-10	0,5 €/tr-km	2 €/tr-km
J-9 à J-1	1 €/tr-km	
J et non circulation	1,5 €/tr-km	3 €/tr-km

- les frais de dossier seront calculés sur la base des coûts constatés pour le traitement d'une demande de sillon ;
- ce système incitatif devra être applicable dès que RFF aura organisé la fiabilisation des capacités travaux et la transmission à M-1 de l'information correspondante aux demandeurs de sillons.

Article 3

L'Autorité enjoint à RFF d'établir un suivi des effets des incitations mises en place en application des articles 1 et 2. A cet effet, il renseignera périodiquement, et a minima chaque année, les indicateurs suivants :

- le nombre de sillon-jours fermes répondus au lot ;
- le nombre de sillon-jours fermes, s'écartant des critères formulés dans la demande, répondus au lot ;
- le nombre de sillon-jours précaires répondus au lot ;
- le nombre de refus d'attribution de sillon-jours répondus au lot ;
- le nombre de refus d'attribution de sillon-jours répondus en cours d'horaire de service ;
- le nombre de modifications non importantes de sillon-jours effectuées par RFF en cours d'horaire de service, en fonction des motifs invoqués et du délai de prévenance ;
- le nombre de modifications importantes de sillon-jours effectuées par RFF en cours d'horaire de service, en fonction des motifs invoqués et du délai de prévenance ;

- le nombre de suppressions de sillons-jours effectuées par RFF en cours d'horaire de service, en fonction des motifs invoqués et du délai de prévenance ;
- le nombre de demandes effectuées par les demandeurs de sillons en cours d'horaire de service répondues par RFF ;
- le nombre de demandes effectuées par les demandeurs de sillons en cours d'horaire de service non répondues par RFF ;
- la vitesse commerciale moyenne des trains, selon les regroupements pertinents (par type de demandeur, par segment de marché,...) ;
- le nombre de restitutions de sillons-jours effectuées par chaque demandeur de sillons, en fonction des motifs invoqués et du délai de prévenance ;
- le nombre de modifications de sillons-jours effectuées par chaque demandeur de sillon, en fonction des motifs invoqués et du délai de prévenance ;
- le nombre et le taux de non-utilisation de sillons-jours par sillon ;
- la capacité réattribuée en cours d'horaire de service à la suite des restitutions effectuées, d'une part, par les demandeurs de sillons et, d'autre part, par les demandeurs de capacités travaux ;
- le nombre de demandes effectuées dans la période de dernière minute.

Article 4 L'Autorité enjoint à RFF de publier ces indicateurs dans le rapport annuel sur l'efficacité du processus d'allocation des capacités sur le réseau ferré national.

Article 5 L'Autorité enjoint à RFF de proposer sous deux mois un programme détaillé de mise en œuvre des articles 1 à 4.

2) En vue de préciser les règles applicables pour l'accès au réseau, en application de l'article L. 2131-7 du code des transports

Les règles applicables pour l'accès au réseau seraient complétées selon les objectifs suivants, la rédaction ci-dessous ayant vocation à être affinée au plan juridique.

a. Concernant les capacités réservées pour les travaux de maintenance et de développement

Article 1^{er} Afin de permettre l'exécution des travaux de maintenance et de développement nécessaires à l'accès à l'infrastructure ferroviaire, le gestionnaire de l'infrastructure confirme, au plus tard six semaines avant la date d'intervention prévue, les capacités nécessaires à la réalisation des travaux. Cette disposition est applicable à compter de l'horaire de service 2015.

Article 2 Afin d'optimiser l'usage des capacités de l'infrastructure ferroviaire en cours d'horaire de service, l'information relative aux éventuelles capacités restituées à l'occasion de la confirmation des travaux est portée à la connaissance des demandeurs de sillons le plus tôt possible, et au plus tard un mois avant le jour de leur réalisation. Cette disposition est applicable à compter de l'horaire de service 2015.

Article 3 Un mécanisme incitatif visant au respect des délais prévus aux articles 1 et 2 est mis en place pour l'horaire de service 2015.

Article 4 Le programme général des fenêtres publié en décembre A-2 relatif à l'horaire de service de l'année A est approuvé par le gestionnaire de l'infrastructure, qui s'assure notamment que ce dernier :

- reflète les priorités et les besoins de la politique de maintenance ;
- correspond à des travaux dont l'état de préparation technique est suffisant pour en assurer la faisabilité à l'horizon visé, de même que la disponibilité des moyens humains et matériels sur les périodes considérées pour les réaliser ;
- présente un ensemble compatible avec les ressources financières envisageables ;
- et ne pèse pas excessivement sur la capacité de l'infrastructure pour les trafics.

Il est transmis à l'Autorité de régulation des activités ferroviaires, avant l'ouverture de la période d'introduction des demandes de capacités par les entreprises ferroviaires et les candidats autorisés.

Article 5 Par l'établissement d'un système de valorisation des capacités réservées pour les travaux, applicable à compter de l'horaire de service 2016, le gestionnaire de l'infrastructure est encouragé à optimiser la programmation de ces travaux, limitant ainsi leur impact sur la capacité commerciale disponible.

Article 6 Un mécanisme incitatif encourageant la réalisation des travaux programmés dans le respect des capacités confirmées est mis en place pour l'horaire de service 2016.

Article 7 Le gestionnaire de l'infrastructure effectue un suivi des mesures prévues aux articles 1 à 4 afin de s'assurer de leur pertinence et de leurs impacts. A compter du 1^{er} juillet 2015, il publie périodiquement, *a minima* chaque année, les informations suivantes concernant les capacités travaux :

- la capacité réservée via les fenêtres et les autres objets capacitaires travaux ;
- la capacité confirmée par le dépôt de planches travaux ;
- la capacité restituée ;
- la capacité utilisée ;
- les travaux réalisés ;
- ainsi les analyses concernant ces informations, incluant une déclinaison géographique.

b. Concernant l'affermissement des sillons précaires

Article 1^{er} Un mécanisme incitatif visant à un traitement accéléré de l'affermissement des sillons précaires est mis en place pour l'horaire de service 2015. Ce mécanisme répond aux objectifs et caractéristiques suivants :

- l'incitation financière porte sur les sillons-jours précaires issus de la construction de l'horaire de service ;
- les pénalités applicables à RFF au profit des demandeurs concernés sont *a minima* les suivantes :

	VOYAGEUR	
	Réponse tardive positive	Réponse tardive négative ou absence de réponse
Déc A-1 à M-4 (exclu)	1 €/tr-km	2 €/tr-km
M-4 à M-2 (exclu)	2 €/tr-km	4 €/tr-km
A partir de M-2	8 €/tr-km	8 €/tr-km

	FRET	
	Réponse tardive positive	Réponse tardive négative ou absence de réponse
Déc A-1 à M-2 (exclu)	1 €/tr-km	2 €/tr-km
M-2 à M-1 (exclu)	1,5 €/tr-km	3 €/tr-km
M-1 à J-15	2 €/tr-km	4 €/tr-km
A partir de J-14	8 €/tr-km	8 €/tr-km

ANNEXE

EXTRAITS DES AVIS ET DECISIONS PRECEDEMMENT ADOPTES PAR L'AUTORITE

Sur les sillons précaires

Avis n° 2011-002 du 2 février 2011 sur le DRR 2012	II.5 L'état des sillons alloués par RFF est la source d'une désorganisation profonde des activités de fret et d'incertitudes pour certaines offres aux voyageurs. C'est l'obstacle principal au développement de la concurrence sur les marchés ouverts. III.1 L'Autorité constate que les contraintes qui pèsent sur le réseau ne permettent pas à RFF de prendre en compte l'ensemble des travaux programmés au moment de l'élaboration de l'horaire de service. La procédure des « sillons précaires » mise en place pour remédier à cette situation est contraire aux dispositions réglementaires. Elle pèse inégalement sur les différentes entreprises ferroviaires et constitue un obstacle à l'accès au marché. Cependant, dès lors que remédier à cette situation nécessite un délai, l'Autorité demande que cette procédure transitoire des « sillons précaires » soit clairement décrite dans le DRR et accompagnée de mesures contractuelles adaptées. III.2 RFF doit s'engager à confirmer ou supprimer les sillons initialement accordés à titre précaire dans des délais compatibles avec les contraintes commerciales. Cette décision doit intervenir au moins deux mois avant la circulation pour les trains de fret et quatre mois avant la circulation pour les trains de voyageurs soumis à réservation. <i>Dispositif</i> Article 1 La procédure, transitoire, d'allocation des sillons précaires doit être décrite de façon précise dans le DRR. Article 2 Au plus tard à l'entrée en vigueur de l'horaire de service 2012, les sillons précaires doivent être confirmés ou infirmés avant la circulation des trains avec un préavis minimum de deux mois pour le fret et de quatre mois pour les voyageurs.
Avis n° 2002-005 du 25 janvier 2012 sur le DRR 2013	III.1 Dans son avis sur le DRR 2012, l'Autorité avait indiqué que la procédure des « sillons précaires » mise en place par RFF était contraire aux dispositions réglementaires et constituait un obstacle à l'accès au marché. Il ne peut donc s'agir que d'une procédure transitoire, appelée à disparaître rapidement. En attendant sa suppression, elle doit être accompagnée de dispositions contractuelles adaptées, notamment pour donner aux entreprises une visibilité minimale sur les sillons dont elles disposeront dans la réalité. III.3 De plus, si RFF a bien repris dans le DRR la proposition de l'Autorité de lever les précarités deux mois avant les circulations de fret et de quatre mois avant les circulations de voyageurs, ces délais ne semblent pas respectés dans la réalité, comme le montrent les règlements de différends soumis à l'Autorité. Celle-ci n'a pu obtenir de

	statistiques. Elle demande donc à RFF de se doter d'un outil de suivi adapté. <i>Dispositif</i> c) La procédure des « sillons précaires » doit, en attendant sa suppression, être accompagnée d'outils de suivi adaptés et de dispositions contractuelles équilibrées pour donner aux entreprises ferroviaires la visibilité dont elles ont besoin. h) Les informations relatives aux capacités disponibles doivent être accessibles aux demandeurs de sillons. p) Un mécanisme de pénalités doit être introduit pour inciter RFF à respecter les délais de réponse définitive aux sillons précaires.
Avis n° 2013-002 du 30 janvier 2013 sur le DRR 2014	II.17 Dans ses avis n° 2011-002 et n° 2012-005 relatifs respectivement au DRR 2012 et au DRR 2013, l'Autorité avait indiqué que la procédure des « sillons précaires » mise en place par RFF ne pouvait constituer qu'une procédure transitoire, appelée à disparaître. En attendant sa suppression, le gestionnaire de l'infrastructure doit offrir aux entreprises une visibilité minimale sur les sillons dont elles disposeront. C'est pourquoi le DRR prévoit de lever les précarités au moins deux mois avant les circulations de fret et quatre mois avant les circulations de trains de voyageurs. II.18 RFF fait état, concernant les « sillons précaires », des résultats et perspectives suivants : - une amélioration sensible depuis le service annuel 2011 du délai moyen d'anticipation dans le traitement des opérations travaux, ce qui permettrait des progrès dans les délais d'affermissement des sillons ; - un volume mensuel d'environ 2 500 sillons-jours modifiés ou supprimés du fait d'ajustements tardifs de la planification des travaux ; - l'expérimentation en 2013, sur un nombre limité de sillons sensibles et dans le cadre d'accords qualité sillons, d'un nouveau dispositif de pilotage en phase d'adaptation pour garantir le respect des engagements de levée de précarité ; - l'objectif d'une extension d'un tel dispositif à l'ensemble des sillons pour le service annuel 2015. II.19 L'Autorité rappelle que le non-respect répété par RFF des délais d'affermissement prévus au DRR est susceptible de faire l'objet d'une procédure en manquement dans les conditions visées à l'article L. 2135-7 du code des transports. De plus, dans le point c) de son avis n° 2012-005 relatif au DRR 2013, l'Autorité avait demandé que la procédure des « sillons précaires » soit « <i>accompagnée d'outils de suivi adaptés et de dispositions contractuelles équilibrées pour donner aux entreprises ferroviaires la visibilité dont elles ont besoin</i> ». Dans sa décision n° 2012-006 du 1^{er} février 2012 portant sur la demande formée par la société FROIDCOMBI dans le cadre d'un différend l'opposant à RFF et à la SNCF relatif à l'allocation des sillons, l'Autorité a enjoint RFF de mettre en œuvre cette recommandation d'ici le DRR 2014.

	<i>Dispositif</i> 8) RFF doit respecter les délais d'affermissement des sillons prévus dans le DRR (II.19). 9) RFF doit mettre en place des outils de suivi adaptés et des dispositions contractuelles équilibrées en matière de sillons précaires afin de permettre aux entreprises ferroviaires de disposer de la visibilité dont elles ont besoin (II.19).
Avis n° 2014-001 du 28 janvier 2014 sur le DRR 2015	II.1 (...) L'Autorité demande toutefois à RFF de documenter l'impact de la diminution du nombre de « sillons précaires » sur la vitesse moyenne des sillons fret. (...) Malgré ces résultats positifs, l'Autorité rappelle que la procédure des « sillons précaires » a vocation à disparaître. <i>Dispositif</i> 1) RFF doit documenter l'impact de la diminution des « sillons précaires » sur la vitesse moyenne des sillons fret ; il doit approfondir les comparaisons sur le taux de sillons-jours fermes obtenus sur des sillons comparables demandés par Fret SNCF et les nouveaux entrants (II.2).

Sur les travaux

Avis n° 2011-002 du 2 février 2011 sur le DRR 2012	II.3 L'amélioration de la programmation des travaux est également nécessaire pour une meilleure efficacité économique du réseau. Elle impose un pilotage unifié de l'ingénierie de maintenance. L'Autorité s'interroge sur l'opportunité d'engager des travaux lourds de rénovation sur des lignes classiques qui seront à court terme doublées par une ligne à grande vitesse. II.4 L'Autorité rappelle que le programme de renouvellement du réseau doit, année après année, se traduire par une réduction du coût de la maintenance courante.
Décision n° 2012-001 du 11 janvier 2012 de mesures conservatoires - ECR c/ RFF et SNCF sur l'allocation de sillons et la	Au-delà de ces difficultés invoquées par RFF, l'Autorité constate que la complexité du processus d'attribution des sillons nuit à son efficacité : (...) - le « nettoyage » du graphique (suppression des plages réservées aux travaux non utilisées, libération de la capacité réservée pour les sillons prétracés dans le catalogue fret, ...) permettant de dégager de la capacité résiduelle semble trop tardif par manque de coordination des acteurs.

situation de la gare Gevrey	
Avis n° 2002-005 du 25 janvier 2012 sur le DRR 2013	II.7 (...) l'Autorité prend acte de la perspective d'« unification des métiers de la gestion de l'infrastructure » esquissée à l'issue des Assises du ferroviaire. A l'occasion de ce débat, l'Autorité avait fait valoir que, à son sens, la priorité devait être donnée au regroupement au sein du gestionnaire d'infrastructure des métiers liés à l'élaboration des sillons, à la gestion des circulations, au pilotage et à la maîtrise d'ouvrage de la maintenance. II.8 Cette perspective ne doit pas freiner des évolutions à court terme, indispensables pour une meilleure coordination entre le gestionnaire d'infrastructure et le gestionnaire d'infrastructure délégué. (...) II.10 De même, il est nécessaire que les modalités de travail entre RFF et SNCF Infra soient revues afin de remédier à plusieurs insuffisances constatées par l'Autorité à l'occasion de règlements de différends qu'elle a eu à examiner : - RFF ne dispose pas de l'information suffisante sur l'état du réseau et ses besoins de maintenance pour piloter cette dernière dans de bonnes conditions ; - RFF ne dispose pas non plus d'instruments d'observation de la productivité en matière de maintenance de l'infrastructure, ni, a fortiori, de moyens significatifs d'obtenir des gains en la matière. (...) III.5 L'Autorité comprend que cette situation s'explique par les circonstances exceptionnelles qui ont imposé une refonte de grande ampleur du graphique de circulation (multiplication des travaux de renouvellement et de travaux préparatoires aux futures lignes à grande vitesse, mise en service de la ligne à grande vitesse Rhin-Rhône, introduction progressive du cadencement). Elle considère qu'elle est aggravée par l'insuffisante coordination des travaux et des circulations. III.6 L'organisation des travaux de renouvellement et de maintenance du réseau ferré national doit obéir à une vision industrielle des métiers de gestionnaire de l'infrastructure. L'Autorité prend acte de la volonté de RFF de mettre en place une telle politique industrielle, en définissant un niveau de performance souhaité pour chaque axe, dans un objectif de meilleure efficacité économique. Afin de permettre l'accès au réseau et le développement des trafics, cette politique doit clairement permettre un meilleur équilibre entre les besoins des travaux et les contraintes de l'exploitation. III.7 C'est notamment l'objectif des « fenêtres d'indisponibilité » mises en place par RFF sur les axes principaux du réseau. Si l'Autorité appuie cette démarche dans son principe, elle sera attentive, à la lumière des différends qui lui sont soumis, à son impact réel compte tenu des incertitudes qui pèsent sur leur construction, par exemple du fait que les informations lacunaires fournies par SNCF Infra ne permettent pas à RFF d'avoir une vision précise de l'état du réseau et du besoin de maintenance associé. III.8 L'Autorité estime que si RFF doit poursuivre ses efforts pour une plus forte planification des travaux, seule l'introduction d'incitations fortes, notamment dans la relation contractuelle entre RFF et SNCF

	Infra, permettra d'atteindre les résultats attendus d'un système ferroviaire mieux planifié et orienté vers la satisfaction des besoins des bénéficiaires finaux. Parmi ces incitations, l'Autorité juge indispensable que RFF propose un mécanisme reflétant la valeur du temps d'immobilisation des capacités d'infrastructure par les travaux, afin de responsabiliser financièrement ses prestataires à la fois sur le juste dimensionnement des besoins de capacités et sur une meilleure anticipation des modifications opérationnelles. III.9 Dans cette optique, l'Autorité s'attachera en 2012 à évaluer plus précisément la qualité des contrats engageant RFF avec ses prestataires. (...) III.19 L'Autorité constate que le « nettoyage » du graphique (suppression des plages réservées aux travaux non utilisées, libération de la capacité réservée pour le catalogue de sillons fret,...) intervient moins de 7 jours avant le jour de circulation, dans la phase d'attribution de « sillons de dernière minute ». L'Autorité s'interroge sur le caractère très tardif de cette levée de contraintes, qui ne permet pas d'utiliser les capacités disponibles dans les meilleures conditions. <i>Dispositif</i> d) L'organisation des travaux par RFF et son gestionnaire délégué doit être davantage planifiée et respectée. Un mécanisme reflétant la valeur d'immobilisation par SNCF Infra des capacités d'infrastructures doit être proposé par RFF. l) Le « nettoyage » du graphique de circulation doit intervenir plus tôt pour permettre une meilleure utilisation des capacités résiduelles.
Avis n° 2013-002 du 30 janvier 2013 sur le DRR 2014	II.10 L'Autorité constate : - l'absence d'indicateurs permettant de mesurer l'utilisation réelle par SNCF-Infra des capacités d'infrastructures qui lui sont allouées ; - l'absence d'incitations dans les relations contractuelles entre RFF et SNCF-Infra visant à responsabiliser financièrement le gestionnaire délégué sur le juste dimensionnement initial de ses besoins de capacités et sur une libération plus anticipée des capacités non utilisées ; - les limites importantes apportées par les systèmes d'information à un dialogue efficace entre sillons et travaux. II.11 L'organisation actuelle de la gestion opérationnelle des travaux ne permet ainsi pas de répondre aux exigences d'anticipation et de fiabilité requises pour permettre une véritable compétitivité des activités de transports, notamment pour le fret. L'Autorité demande en conséquence à RFF d'intégrer dans la convention d'entretien du réseau des indicateurs d'utilisation des fenêtres et plages-travaux et des incitations adaptées, ainsi que le permet l'article 11-2 du décret n° 97-444. Ces incitations pourraient à la fois pénaliser la SNCF-Infra en cas de non utilisation de plages-travaux réservées et l'intéresser financièrement à la libération anticipée des capacités travaux devenues inutiles. (...)

	II.20 L'Autorité observe que subsiste un nombre important de sillons de dernière minute. Elle note que RFF n'a pas étudié la possibilité d'anticiper la libération automatique des capacités non utilisées par les travaux, par exemple à J-14 au lieu de J-7. L'Autorité considère que c'est une marge de manœuvre importante, qui doit être mobilisée afin de mieux répondre aux exigences organisationnelles des entreprises ferroviaires. <i>Dispositif</i> 4) La convention d'entretien du réseau liant RFF et la SNCF-Infra doit intégrer des indicateurs d'utilisation des fenêtres et plages travaux et des incitations adaptées, comme le permet l'article 11-2 du décret n° 97-444 (II.11). 6) RFF doit améliorer le processus de coordination s'agissant des incompatibilités sillons / travaux (II.15). 10) RFF devra se mettre en situation d'anticiper la libération automatique des capacités non utilisées par les travaux, par exemple à J-14 au lieu de J-7 (II.20).
Avis n° 2014-001 du 28 janvier 2014 sur le DRR 2015	II.5 L'Autorité constate que le gestionnaire de l'infrastructure ne fournit pas les indicateurs permettant d'évaluer l'impact des capacités d'infrastructure allouées aux travaux sur la capacité du réseau de même que leur utilisation effective, mesures pourtant fondamentales pour objectiver le débat. II.6 Dans son avis n° 2013-002, elle avait également souligné : - l'absence d'indicateurs permettant de mesurer l'utilisation réelle par SNCF-Infra des capacités d'infrastructure qui lui sont allouées ; - l'absence d'incitations dans les relations contractuelles entre RFF et SNCF-Infra ; - visant à responsabiliser financièrement le gestionnaire délégué sur le juste dimensionnement initial de ses besoins de capacités et sur une restitution plus rapide des capacités non utilisées ; - les limites importantes apportées par les systèmes d'information à un dialogue efficace entre gestionnaire des sillons et responsable des travaux. Ce constat demeure. L'organisation des circulations sur le réseau reste marquée par une préemption forte, par les travaux, des capacités de l'infrastructure en lien avec l'effort d'investissement réalisé actuellement sur le réseau. II.7 La détermination des fenêtres-travaux en décembre de l'année A-2 doit permettre de définir, d'une part, des espaces-temps dédiés aux travaux et, d'autre part, des espaces-temps dédiés aux sillons dans lesquels les demandeurs de sillons vont pouvoir commander leurs sillons avec moins d'incertitude. L'Autorité suggère que des capacités travaux ne puissent être éventuellement introduites dans l'espace réservé aux sillons qu'après septembre A-1, dans la capacité résiduelle du graphique.

	II.8 L'Autorité s'interroge également sur le degré de priorité à accorder aux différents types de travaux par rapport aux besoins de circulations commerciales, selon qu'il s'agisse de travaux indispensables au bon fonctionnement du réseau (entretien, renouvellement,...) ou de travaux dont l'urgence est parfois moindre (développement, travaux pour tiers,...). L'Autorité conduira en 2014 sur ce point une étude comparative des pratiques d'autres gestionnaires européens. II.9 Tout au long du service horaire, il est primordial que le gestionnaire de l'infrastructure organise ses travaux dans les fenêtres travaux réservées et s'y tienne. Il doit également veiller à réaliser effectivement les travaux programmés, non seulement pour assurer la pérennité du réseau et de ses performances mais aussi pour ne pas avoir à neutraliser à nouveau des capacités les années suivantes. II.10 La mise en place d'incitations dans le domaine des travaux est nécessaire pour responsabiliser le gestionnaire de l'infrastructure. Le DRR, en son article 4.6, précise par exemple les conséquences d'une non-utilisation des sillons attribués et prévoit les mesures que le gestionnaire de l'infrastructure peut mettre en œuvre pour y remédier. En revanche aucune mesure symétrique concernant la non-utilisation des plages travaux réservées n'est prévue, alors même que l'impact sur l'efficacité du système ferroviaire est tout aussi important. Dans le même esprit, l'Autorité avait demandé à RFF d'étudier la mise en place d'un système d'incitations basé sur la valorisation du temps d'immobilisation de l'infrastructure par les capacités travaux et d'un système favorisant une restitution plus anticipée des capacités non utilisées, au moins 14 jours avant. Sur ce dernier point, RFF s'est engagé à conduire une étude au printemps 2014. <i>Dispositif</i> 2) RFF doit présenter des indicateurs permettant de mesurer l'impact des capacités d'infrastructure allouées aux travaux sur la capacité du réseau, de même que leur utilisation effective (II.5). 3) RFF doit organiser ses travaux dans les fenêtres travaux réservées. Il doit également veiller à réaliser effectivement les travaux programmés, non seulement pour assurer la pérennité du réseau et de ses performances mais aussi pour ne pas avoir à neutraliser à nouveau des capacités les années suivantes (II.9). 4) RFF doit étudier la mise en place d'un système d'incitations basé sur la valorisation du temps d'immobilisation de l'infrastructure par les capacités travaux et un système favorisant une restitution plus anticipée des capacités non utilisées (II.10).
--	---

Sur la mise en place d'incitations et d'indicateurs

Avis n° 2002-005 du 25 janvier 2012 sur le DRR 2013	III.8 L'Autorité estime que si RFF doit poursuivre ses efforts pour une plus forte planification des travaux, seule l'introduction d'incitations fortes, notamment dans la relation contractuelle entre RFF et SNCF Infra, permettra d'atteindre les résultats attendus d'un système
--	--

	ferroviaire mieux planifié et orienté vers la satisfaction des besoins des bénéficiaires finaux. Parmi ces incitations, l'Autorité juge indispensable que RFF propose un mécanisme reflétant la valeur du temps d'immobilisation des capacités d'infrastructure par les travaux, afin de responsabiliser financièrement ses prestataires à la fois sur le juste dimensionnement des besoins de capacités et sur une meilleure anticipation des modifications opérationnelles. <i>Dispositif</i> b) Des contrats liant, d'une part, l'Etat et RFF, et, d'autre part, RFF et son gestionnaire délégué, doivent être établis, de façon cohérente, pour une période de l'ordre de cinq ans et inclure des engagements en termes de performance et de productivité, ainsi que des mécanismes d'incitation et de suivi adéquats. q) Le mécanisme d'indemnisation forfaitaire systématique en cas de modification ou de suppression de sillons fermes pourrait être testé en 2012 pour alimenter le dialogue entre RFF et les entreprises ferroviaires. s) Lorsqu'une entreprise renonce à un sillon, le montant du remboursement de la redevance de réservation pourrait être corrélé à la date de restitution du sillon ;
Avis n° 2013-002 du 30 janvier 2013 sur le DRR 2014	II.8 Tout en reconnaissant les efforts accomplis, l'Autorité constate que RFF n'est pas à ce jour en mesure d'offrir une vision factuelle et incontestable des progrès dont il fait état. Le suivi des conditions concrètes d'accès au réseau nécessite la production d'indicateurs reflétant la qualité de la procédure du point de vue de ses utilisateurs, par exemple en matière de levée de précarité. L'Autorité estime urgent que RFF mette au point dès 2013 de tels indicateurs de suivi de ses engagements et de l'efficacité des processus d'allocation de capacité, en concertation avec les demandeurs de capacités. II.9 L'Autorité estime également souhaitable la mise en place d'incitations, y compris économiques, permettant de responsabiliser les parties prenantes aux fins d'une meilleure utilisation des capacités offertes par le réseau. Ces incitations doivent concerner l'ensemble des acteurs tout au long du processus de fabrication et de gestion des sillons, par exemple pour la programmation des plages-travaux ou la restitution des sillons inutilisés. II.22 La non-restitution de capacités est un frein à l'utilisation efficace du réseau et peut constituer un obstacle ou une discrimination à l'accès au réseau, comme l'a jugé l'Autorité de la concurrence dans sa décision n° 12-D-25 du 18 décembre 2012. L'Autorité demande à RFF de s'assurer que les procédures d'allocation des sillons ne facilitent pas de tels comportements. Elle recommande de renforcer les incitations économiques visant à les prévenir, comme y incite l'article 36 de la directive 2012/34/UE. <i><u>Dispositif</u></i> 2) RFF devra mettre en place, dès 2013, des indicateurs de suivi de ses

	engagements et de l'efficacité des processus d'allocation de capacité, en concertation avec les demandeurs de capacités (II.8). 3) Le processus d'allocation de capacités devra être amélioré par la mise en place d'incitations, y compris économiques, destinées à responsabiliser les parties prenantes aux fins d'une meilleure utilisation des capacités offertes par le réseau (II.9). 5) RFF devra mettre en place un compte-rendu annuel destiné à évaluer l'efficacité du processus d'allocation des sillons (II.13). 11) RFF doit s'assurer que les procédures d'allocation de sillons ne facilitent pas les comportements de non-restitution par les entreprises ferroviaires des capacités non utilisées (II.22).
Avis n° 2014-001 du 28 janvier 2014 sur le DRR 2015	II.4 L'Autorité constate qu'aucune évolution n'est intervenue en termes d'incitations, lesquelles permettraient de mieux responsabiliser les parties prenantes aux fins d'une meilleure utilisation des capacités offertes par le réseau. II.5 L'Autorité constate que le gestionnaire de l'infrastructure ne fournit pas les indicateurs permettant d'évaluer l'impact des capacités d'infrastructure allouées aux travaux sur la capacité du réseau de même que leur utilisation effective, mesures pourtant fondamentales pour objectiver le débat. II.17 Cet indicateur est cependant imparfait, puisqu'il ne permet pas d'appréhender si des capacités finalement non utilisées ont été libérées tardivement. L'Autorité demande à RFF d'approfondir cet élément de connaissance. Elle rappelle que l'article 36 de la directive 2012/34/UE impose un renforcement des incitations économiques pour dissuader les entreprises ferroviaires qui n'utilisent pas régulièrement les sillons qui leur ont été attribués fermes. <i>Dispositif</i> 2) RFF doit présenter des indicateurs permettant de mesurer l'impact des capacités d'infrastructure allouées aux travaux sur la capacité du réseau, de même que leur utilisation effective (II.5). 6) RFF doit approfondir sa connaissance des pratiques de restitution des capacités non utilisées (II.17).

Sur les systèmes d'information

Décision du 11 janvier 2012 de mesures conservatoires - ECR c/ RFF et SNCF sur	Au-delà de ces difficultés invoquées par RFF, l'Autorité constate que la complexité du processus d'attribution des sillons nuit à son efficacité : - RFF ne dispose pas à ce stade de systèmes d'information suffisamment performants (...)
--	--

l'allocation de sillons et la situation de la gare Gevrey	
Avis n° 2002-005 du 25 janvier 2012 sur le DRR 2013	III.21 (...). La faible performance de ces systèmes, pour la plupart issus des applications informatiques ou bases de données de l'opérateur historique, constitue un frein au développement du trafic et à l'ouverture à la concurrence. L'Autorité invite RFF à accroître ses efforts afin d'aboutir à une modernisation plus rapide de ses systèmes d'information. L'Autorité sera particulièrement attentive à cette modernisation et invite RFF à lui fournir un calendrier des travaux qu'il conduit en la matière. <i>Dispositif</i> m) RFF doit accroître ses efforts de modernisation des systèmes d'information et en fournir le calendrier à l'Autorité.
Avis n° 2013-002 du 30 janvier 2013 sur le DRR 2014	II.25 L'Autorité prend acte des améliorations apportées à plusieurs applications informatiques, en particulier celles destinées à faciliter les commandes de sillons, qui s'inscrivent en cohérence avec les demandes faites par l'Autorité dans son avis n° 2012-005 relatif au DRR 2013. II.26 Néanmoins, l'Autorité constate que les systèmes d'information existants ne permettent pas de répondre de façon efficace aux enjeux suivants : - assurer une traçabilité complète de l'évolution d'un sillon-jour, de l'expression de besoin à la circulation ; - établir des liens entre les applications informatiques permettant le suivi des travaux et des sillons, sans perte d'information et sans traitement manuel ; - gagner en productivité, en offrant aux horairistes de nouveaux outils d'aide à la conception et à la décision. II.27 L'Autorité prend acte de l'objectif affiché par RFF de finaliser en 2013 la stratégie de déploiement d'un « Système Industriel de Production Horaire ». Elle considère que ce système doit être mis en fonction avant l'horaire de service 2017 qui verra la mise en service des lignes à grande vitesse actuellement en construction. Elle demande à RFF de décliner le calendrier de mise en œuvre de ce système. <i>Dispositif</i> 14) Le « Système Industriel de Production Horaire » devra être mis en place avant l'horaire de service 2017 ; RFF en précisera le calendrier détaillé (II.27).
Avis n° 2014-001 du 28 janvier 2014 sur le DRR	II.29 RFF a apporté en 2013 plusieurs améliorations à ses applications informatiques, en particulier celles destinées à faciliter les commandes de sillons.

II.30 Ces améliorations sont à poursuivre. A cet égard, l'Autorité avait enjoint à RFF, dans ses décisions n° 2013-016, n° 2013-017, n° 2013-018 et n° 2013-019 :

- d'offrir, grâce aux évolutions envisagées de GESICO ou des systèmes d'information, la possibilité de suivre les dates de levée des précarités avec un indicateur de performance, afin d'objectiver le débat entre le gestionnaire de l'infrastructure et ses clients ;
- de lui présenter, avant avril 2014, un programme d'évolution de ses systèmes d'information intégrant une fonctionnalité de détection de conflits. Ce programme comprendra une phase de concertation avec les demandeurs.

II.31 RFF a confirmé avoir engagé des développements informatiques, sur lesquels les entreprises ferroviaires sont actuellement consultées :

- il s'agit d'une part d'une évolution de GESICO permettant de visualiser sous forme calendaire et au moyen d'un code couleur l'état – ferme, précaire ou refusé – et l'évolution de cet état pour un ou plusieurs sillons choisis par le demandeur. Ces informations seront mises à jour de manière hebdomadaire. Cette évolution permettra aux demandeurs de connaître l'état actualisé toutes les semaines de ses sillons-jours et si cet état a été modifié. Des informations supplémentaires seront fournies pour les sillons faisant l'objet d'un accord qualité-sillon.
- il s'agit d'autre part d'un nouveau système d'information, DELTHA, ayant vocation à être intégré à GESICO et à remplacer l'envoi des avis-train. Il permettra d'afficher les modifications et suppressions apportées aux sillons-jours choisis par un demandeur entre deux dates sélectionnées par ce dernier. La modification opérée le cas échéant sera également présentée. L'alerte du demandeur sera ainsi possible, celui-ci ayant la possibilité de choisir les sillons suivis.

II.32 L'Autorité prend acte de l'avancement du projet stratégique de déploiement d'un « Système Industriel de Production Horaire ». RFF escompte que celui-ci soit déployé en trois phases, à partir de l'horaire de service 2016. L'Autorité est attachée au respect du calendrier tel qu'il lui a été présenté le 22 octobre 2013. Elle attire également l'attention sur l'enjeu d'une plus grande intégration entre les applications informatiques permettant le suivi des travaux et ceux relatifs aux sillons, sans perte d'information et sans traitement manuel.

Dispositif

11) RFF doit respecter le calendrier auquel il s'est engagé pour le déploiement d'un « Système Industriel de Production Horaire » et poursuivre l'amélioration de ses applications informatiques, en particulier celles destinées à faciliter les commandes de sillons (II.29 à II.32).