

**Décision n° 2014-016 du 15 juillet 2014
portant exécution des articles 7 et 11 de la décision n° 2013-016 du 1^{er} octobre
2013 portant sur la demande formée par Euro Cargo Rail dans le cadre d'un
différend l'opposant à Réseau ferré de France relatif aux conditions d'allocation et
de suivi des sillons, de facturation et de remboursement de la redevance de
réservation**

L'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ci-après « l'Autorité »),

Vu la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012, établissant un espace ferroviaire unique européen (refonte des directives 91/440/CE, 95/18/CE et 2001/14/CE) ;

Vu le code des transports ;

Vu le décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 modifié relatif à l'utilisation du réseau ferré national ;

Vu la décision n° 2013-016 du 1^{er} octobre 2013 portant sur la demande formée par Euro Cargo Rail dans le cadre d'un différend l'opposant à Réseau ferré de France relatif aux conditions d'allocation et de suivi des sillons, de facturation et de remboursement de la redevance de réservation ;

Vu l'avis n° 2013-002 du 30 janvier 2013 relatif au document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2014 ;

Vu l'avis n° 2014-001 du 28 janvier 2014 relatif au document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2015 ;

Vu les réunions de concertation organisées notamment les 13 février 2014, 20 mars 2014 et 7 mai 2014 ;

Vu les questionnaires envoyés en date du 18 février 2014 et du 2 avril 2014 et les réponses reçues ;

Vu les contributions reçues dans le cadre de la consultation publique ouverte par l'Autorité du 4 au 25 juin 2014 ;

Après avoir entendu les représentants de Réseau ferré de France et des sociétés Euro Cargo Rail, Europorte France, T3M et VFLI le 7 juillet 2014 ;

Le collège en ayant délibéré le 15 juillet 2014, adopte la décision sur les motifs de fait et de droit ci-après exposés.

I. Présentation du contexte

1. La décision de règlement de différend n° 2013-016

I.1 Par une demande de règlement de différend enregistrée le 9 avril 2013, la société Euro Cargo Rail, à l'instar des sociétés Europorte France, T3M et VFLI, a contesté les modalités d'incitation existantes en cas de suppression ou de modification, par Réseau ferré de France (ci-après RFF) ou par le demandeur, de sillons attribués.

I.2 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.

I.3 Ainsi, la demande concernait, 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.

I.4 Dans sa décision n° 2013-016 en date du 1er 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.

I.5 Ainsi, à l'article 7, l'Autorité a enjoint à 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 ».

I.6 A l'article 11, il est précisé que *« l'Autorité organisera une concertation concernant la mise en place d'incitations à la non sursréservation et à la libération anticipée de capacités ».*

I.7 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 du code des transports, 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 ».

I.8 La présente décision intervient ainsi en exécution des deux articles précités. Elle prend en compte le résultat d'une concertation organisée au 1er semestre 2014 et d'une consultation publique menée en juin 2014.

2. La concertation et la consultation publique

I.9 Une instance de concertation a été mise en place 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 (UTP, AFRA, Objectif OFP et ARF).

I.10 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 1er octobre 2013 ainsi que, par RFF, de la plateforme de concertation et d'arbitrage sillons-travaux et du projet d'indemnisation réciproque.

I.11 A la suite de cette réunion, les membres du groupe de concertation ont été sollicités pour répondre à un premier questionnaire. Ce questionnaire visait 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.

I.12 Une première synthèse des résultats de ce questionnaire a été présentée lors de la deuxième réunion du groupe de travail le 20 mars 2014, ainsi que des propositions de mécanismes incitatifs.

I.13 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. C'est pourquoi l'Autorité a également soumis à la concertation des propositions visant à optimiser les pratiques dans ce domaine.

I.14 Par l'intermédiaire de nouveaux questionnaires, les avis des participants ont été sollicités sur les différents aspects des mécanismes incitatifs proposés, notamment sur leurs périmètres, leur progressivité et les valeurs des incitations.

I.15 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.

I.16 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.

I.17 A partir de ce travail de concertation, l'Autorité a mis en consultation un document présentant les décisions envisagées pour recueillir les avis et commentaires des acteurs du secteur. Cette consultation publique a été ouverte du 4 au 25 juin 2014. Les contributions reçues dans le cadre de cette consultation publique ont été rendues publiques le 1er juillet 2014.

II. Principales conclusions sur les comportements liés à la réservation de capacités d'infrastructure, observés en cours d'horaire de service

II.1 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.

II.2 L'Autorité constate que les systèmes d'information actuels ne permettent pas de disposer, de manière simple et fiable, de l'ensemble des données qui auraient été souhaitables, en particulier les évolutions des demandes de sillons en cours d'horaire de service et les réponses successives apportées par RFF.

II.3 Concernant les modifications et suppressions effectuées par RFF, leur fréquence bien qu'en diminution affecte significativement la réalisation des plans de transport des entreprises (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

II.4 RFF a présenté lors de la séance du 13 février 2014 plusieurs éléments chiffrés relatifs à l'activité de la plate-forme 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 mois¹. Sur un horaire de service, cela représente environ 0,9% des sillons-jours attribués.

II.5 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 ;
- les modifications du fait du traitement des limitations temporaires de vitesse ou d'ajustements pour faciliter la mise au graphique d'un autre sillon.

II.6 Les demandeurs de sillons ont été invités à l'occasion du premier questionnaire à 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.

¹ Selon RFF, sur les 4 600 sillons-jours impactés en moyenne par mois en 2013, environ 4 000 l'ont été suite à concertation portée par la PCAST, avec la recherche d'alternatives horaires acceptables.

II.7 Les réponses apportées évaluent en moyenne entre 1% et 9% l'impact sur le plan de transport. Ainsi, selon les acteurs sollicités, l'occurrence est parfois considérée comme faible par certains, alors qu'elle est vécue comme trop fréquente par d'autres.

II.8 Indépendamment de l'occurrence, les entreprises ont surtout insisté sur l'impact des suppressions et modifications de sillons fermes. En effet, ces dernières 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 a fortiori 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

II.9 Il semble qu'une large majorité des sillons créés au lot² 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

dont 370 000 demandes de création

Source : RFF

II.10 Cette large proportion de modifications conduit à s'interroger sur la qualité des sillons offerts à l'horaire de service. Plusieurs phénomènes peuvent expliquer ces chiffres.

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

II.11 Outre l'existence de sillons à l'étude, les demandeurs critiquent principalement :

² 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 ».

- la non-correspondance de certaines réponses aux demandes formulées (itinéraire, horaires, étape traction, etc.) ;
- l'absence de prise en compte de contraintes techniques, telles que les conditions d'accès aux sites terminaux, qui rendent 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 détérioration des performances de ce dernier du fait de la prise en compte toute l'année de travaux pouvant avoir lieu sur quelques semaines.

II.12 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 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.

II.13 Une partie significative des demandes effectuées en cours d'horaire de service consisterait à obtenir de meilleures réponses que les sillons obtenus au lot. Cette pratique concerne 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 après la publication de l'horaire de service.

II.14 Par ailleurs, il a été fait état lors de la concertation de difficultés liées à 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. 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.

II.15 A ces constats, il faut ajouter les effets induits par la procédure des sillons à l'étude. 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 à l'étude ou lorsque le délai de levée de précarité n'est pas respecté.

II.16 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 la qualité de 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.

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

II.17 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.

II.18 Pour les trafics voyageurs et le transport combiné, les besoins nouveaux d'adaptation à la demande sont ponctuels (trains liés à une manifestation sportive par exemple). En revanche, les modifications de sillons existants sont fréquentes.

II.19 Pour le fret, la concertation a montré que les plans de transport peuvent varier jusqu'à une semaine du jour de circulation selon les trafics concernés. Trois échéances résument 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.

II.20 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

II.21 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, est trop tardive.

II.22 Les acteurs 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.

II.23 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 transport de voyageurs, 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.

II.24 L'absence d'éléments chiffrés n'a pas permis d'aller plus loin dans le diagnostic quantitatif relatif aux capacités réservées et consommées pour les travaux.

II.25 En conclusion, les très nombreuses demandes effectuées en cours d'horaire de service conduisent à solliciter de manière très importante les services responsables de l'adaptation 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

III.1 Le gestionnaire de l'infrastructure dispose actuellement de plusieurs moyens pour atténuer les difficultés présentées précédemment. Ces moyens sont insuffisamment mobilisés, en particulier :

- l'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 à l'étude (5) ;
- l'adaptation des systèmes d'information (6).

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

III.2 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 ».

III.3 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.

III.4 Cependant, la redevance de réservation n'est actuellement pas facturée en cas de restitution tardive de sillon. 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.

III.5 Cette situation 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

III.6 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 ».

III.7 Ces dispositions ne sont pas appliquées par RFF, qui n'effectue pas de suivi systématique des non-circulations et suppressions régulières de sillons.

III.8 Cette mesure incitative n'est donc pas mise à profit. Il a pourtant 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

III.9 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.

III.10 Cette disposition vise à répercuter au demandeur les frais administratifs de traitement de sa demande. Elle permet également de le responsabiliser sur le coût direct qu'il engendre, ce qui contribue ainsi à une meilleure rationalisation des demandes d'utilisation du réseau.

III.11 Cette tarification n'est à ce jour pas appliquée. Avant toute mise en œuvre, une révision du barème actuel semble nécessaire, RFF n'ayant pas été en mesure de justifier le montant indiqué au DRR.

4. Le contrôle des capacités travaux

III.12 A ce jour, il n'est pas possible faute d'indicateurs de contrôler de manière précise l'évolution des capacités travaux, notamment sous l'angle de leurs impacts sur les trafics.

III.13 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. RFF a ensuite décidé de :

- continuer l'expérimentation sur ces axes et de l'étendre aux lignes Marseille-Vintimille, Paris-Strasbourg et Bordeaux-Hendaye ;
- de lancer en parallèle un chantier d'automatisation de mesure de l'utilisation de la capacité des fenêtres génériques afin de pouvoir généraliser le processus. Un prototype nommé CAPTeur est en cours de développement.

III.14 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 à l'étude

III.15 Le DRR 2014 décrit au paragraphe 4.4.1 la procédure applicable aux « sillons précaires », désormais dénommés « sillons à l'étude » :

« 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 ».

III.16 En revanche, le DRR ne prévoit pas de mécanisme propre à inciter RFF à respecter ses engagements en matière de délai de levée de précarité.

III.17 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 en observant que : *« 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 »*³.

III.18 Par décision n° 2012-006 du 1er 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 ».*

III.19 L'Autorité avait également 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 »*⁴.

III.20 Enfin, dans ses décisions de règlement de différend n° 2013-016, 2013-017, 2013-018 et 2013-019 précitées, l'Autorité a enjoint à RFF *« d'offrir, grâce aux évolutions envisagées*

³ Avis n°2013-002 du 30 janvier 2013 relatif au document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2014 – Pt IV.6.

⁴ Avis n°2013-002 du 30 janvier 2013 relatif au document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2014 – Pt II.8.

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 »⁵.

III.21 Dans le cadre des accords de 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 de qualité sillons, concernant respectivement le trafic fret et le trafic voyageurs, sont annexées au DRR.

III.22 Malgré certaines améliorations, dont la baisse du nombre de sillons à l'étude en 2014, les demandeurs dénoncent les incertitudes liées à la procédure des sillons à l'étude et aux délais qu'ils subissent. Ils rappellent que le respect des délais de traitement des sillons à l'étude constitue un prérequis pour la modification de leurs propres comportements de commande.

6. L'évolution nécessaire des systèmes d'information

III.23 L'Autorité constate que le suivi des capacités du réseau n'est pas possible à ce jour de manière automatique.

III.24 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 du 30 décembre 1997 relatif aux redevances d'utilisation du réseau ferré national 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.

III.25 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, à l'étude, en conflit, supprimé) ainsi que les évolutions horaires.

III.26 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.

III.27 Concernant le suivi des capacités attribuées, confirmées et utilisées par les travaux, il n'existe à ce jour aucun outil de suivi automatique ou semi-automatique.

III.28 Ces éléments de diagnostic étant posés, l'exécution des articles 7 et 11 des décisions de règlements de différend conduit l'Autorité à adopter, en application de l'article L. 2134-2 du code des transports, un ensemble cohérent d'incitations composé, d'une part, de

⁵ Cf article 8 des décisions de règlement de différend n° 2013-016, 2013-017, 2013-018 et 2013-019.

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 sillons (V).

III.29 En parallèle, l'Autorité a choisi d'aborder les problématiques liées aux sillons à l'étude et aux capacités travaux au moyen de sa compétence réglementaire supplétive, prévue par l'article L. 2131-7 du code des transports.

IV. Mécanismes incitatifs concernant la non-suppression et la non-modification par le gestionnaire de l'infrastructure des sillons attribués fermes

1. Objectif

IV.1 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.

IV.2 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 réglementation⁶. Elles visent à en limiter l'occurrence et les impacts sur les utilisateurs du réseau.

IV.3 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.

IV.4 Elle rappelle la recommandation qu'elle avait formulée dans son avis n° 2014-001 relatif au document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2015 tenant « à une clarification et à un encadrement dans le DRR des motifs pour lesquels RFF peut modifier ou supprimer des sillons »⁷.

2. Périmètre de l'incitation

Pénalisation des suppressions et des modifications importantes

IV.5 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.

IV.6 Il s'agit dans un premier temps d'inciter RFF à ne pas faire droit à des demandes de capacités travaux effectuées au cours de l'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.

⁶ Article 25 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 modifié relatif à l'utilisation du réseau ferré national.

⁷ Avis n°2014-001 du 28 janvier 2014 relatif au document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2015 – Pt II.15.

IV.7 Dans un second temps, il convient d'inciter RFF, 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.

IV.8 Pour ce faire, l'Autorité a choisi de recourir à la mise en œuvre de deux pénalités : une en cas de suppression et une en cas de modification importante d'un sillon-jour. Cette distinction vise à répondre, de façon adaptée, aux demandes faites en règlement de différend :

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

IV.9 Cette proposition ne fait pas directement intervenir la notion d'acceptabilité de la proposition de modification de sillon-jour de RFF 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).

IV.10 Des craintes ont 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.

Caractérisation d'une modification importante

IV.11 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 aspect, qu'il paraît opportun de caractériser la notion de « modification importante ».

IV.12 A l'issue de la concertation et de la consultation publique, l'Autorité a retenu trois critères, non cumulatifs, pour caractériser une modification importante :

- l'écart horaire à l'origine et/ou à destination, 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.

IV.13 Le critère également suggéré relatif à 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), ne peut quant à lui être suivi par RFF de manière automatique.

IV.14 Durant la concertation ainsi qu'à travers la réponse à la consultation publique, les demandeurs de sillons ont insisté sur la notion de trajet de bout en bout. En effet, certaines interfaces au départ ou à l'arrivée peuvent entraîner d'importants risques de retard en cascade. C'est par exemple le cas pour les trains internationaux ou pour les trains dont la destination est un chantier de transport combiné pour lesquels RFF doit trouver des réponses prenant en compte les contraintes des autres gestionnaires d'infrastructures. Pour les trois critères précités, il s'agit donc considérer l'incidence de bout en bout de la modification concernée.

IV.15 Concernant les seuils applicables à ces 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 (bout en bout)	Seuils Voyageurs	Seuils Fret
Ecart horaire origine et/ou destination	> 5 min	> 30 min
Allongement du temps de trajet	> 5 min	> 30 min
Allongement de l'itinéraire	> 10 km	> 50 km

Propositions de l'Autorité

IV.16 Sont visées par le système incitatif les suppressions et les modifications importantes portant sur 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.

IV.17 Le système d'information développé par RFF dans le cadre du projet d'incitation réciproque ne permet cependant pas de couvrir entièrement le périmètre tel que défini ci-dessus. Sa configuration ne lui permet pas à ce jour de prendre en compte :

- les suppressions ou les modifications concernant des sillons-jours créés en cours d'horaire de service ;
- toutes les évolutions relatives à un même sillon-jour.

IV.18 Concernant le premier point, 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. RFF a indiqué qu'il était possible pour l'horaire de service 2016 de modifier son système d'information pour y intégrer l'ensemble des sillons-jours. A titre transitoire, pour les sillons de l'horaire de service 2015, un périmètre restreint sera utilisé par le système d'information.

IV.19 Concernant le second point, le système d'information développé par RFF n'est pas en mesure de suivre plusieurs évolutions successives relatives à un même sillon-jour. Cela résulte de l'absence de chaînage certain entre la demande et son 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.

IV.20 Selon RFF, aucune amélioration ne pourra être apportée sur ce point avant la mise en œuvre du nouveau système industriel de production horaire (SIPH), disponible à compter de l'horaire de service 2018. L'Autorité en prend acte.

3. Jalons

IV.21 L'organisation industrielle des utilisateurs du réseau est 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.

IV.22 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 retenues 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,...).

4. Barème

IV.23 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 de la simplicité.

IV.24 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.

IV.25 Afin d'assurer une instruction équitable par le gestionnaire de l'infrastructure dans sa recherche de solution, il est choisi 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 qu'une autre.

IV.26 Enfin, dans la mesure où la suppression d'une capacité ferme pénalise davantage les demandeurs de capacités qu'une modification importante, l'Autorité a retenu la mise en place d'incitations quatre fois plus importantes pour encourager RFF à proposer des solutions alternatives plutôt que de supprimer des sillons.

IV.27 Le barème en résultant est ainsi le suivant :

	VOYAGEUR et FRET	
	Modification importante	Suppression
Jusqu'à M-4 (exclu)	0,5 €/tr-km	2 €/tr-km
M-4 à M-2 (exclu)	1 €/tr-km	4 €/tr-km
A partir de M-2	2 €/tr-km	8 €/tr-km

IV.28 S'agissant de la pénalisation des modifications importantes, le barème a été réduit par rapport à celui soumis lors de la consultation publique. Eu égard au nombre de modifications opérées actuellement par RFF en phase d'adaptation de l'horaire de service, il s'agit pour l'Autorité de privilégier un niveau incitatif, qui ne soit pas excessivement pénalisant.

5. Mesures transitoires et retour d'expérience

IV.29 Lors de la consultation publique, l'ensemble des participants se sont mis d'accord sur l'intérêt d'une phase transitoire destinée à :

- vérifier l'impact réel des incitations proposées et l'absence d'effet pervers ;
- apprécier l'impact économique avant de fixer définitivement les montants des incitations ;
- détecter les éventuelles difficultés de mise en œuvre et y remédier.

IV.30 Pour ce faire, les participants ont proposé une « marche à blanc ». Une telle marche à blanc ne permettrait toutefois pas de vérifier la pertinence du mécanisme proposé puisqu'un fonctionnement sans incitations économiques n'est pas à même de faire évoluer les comportements du gestionnaire de l'infrastructure.

IV.31 C'est pourquoi, l'Autorité privilégie une montée en puissance du mécanisme incitatif et propose de retenir pour la première année un niveau de pénalités représentant 20% du barème final pour les modifications de sillons. Le nombre restreint de suppressions permet de leur appliquer le taux plein dès la première année.

IV.32 De plus, à titre transitoire, afin de prendre en compte les limites de faisabilité indiqués par RFF pour l'horaire de service 2015, le périmètre d'application sera limité aux 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.

IV.33 Le suivi effectué lors des premiers mois de fonctionnement du système incitatif permettra de tirer les enseignements utiles à sa poursuite et de lever les éventuelles difficultés. Dans cet objectif, l'Autorité demande à RFF d'établir, au plus tard le 30 septembre 2015, un rapport de retour d'expérience sur l'application du dispositif pendant les six premiers mois. Ce rapport proposera d'éventuels ajustements à apporter au système

incitatif et à sa montée en charge. Il sera rendu public et adressé à l'Autorité qui, après consultation, pourra prendre, le cas échéant, une décision modificative.

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

V.1 La concertation et les réponses apportées à la consultation publique ont 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 seront plus utilisées.

V.2 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.

V.3 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.

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

V.4 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.

V.5 La concertation a confirmé que le jalon à M-2 constitue un compromis peu pertinent 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.

V.6 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.

V.7 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 est donc pertinent qu'elles fassent aussi l'objet d'incitations.

V.8 C'est pour mieux remédier aux problèmes précités qu'il a été proposé, lors de la concertation et conformément aux demandes formulées lors du règlement du 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.

V.9 Le mécanisme présenté ci-après a donc pour objectif de remplacer la retenue prévue de la redevance de réservation en cas de restitution tardive, à l'exclusion de la pénalisation, par ailleurs indispensable, des non-circulations.

2. Périmètre de l'incitation

Propositions de l'Autorité

V.10 Sont 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.

V.11 Comme indiqué précédemment, le système d'information développé dans le cadre du projet d'incitation réciproque envisagé par RFF ne permet cependant pas de couvrir entièrement un tel périmètre. Sa configuration exclut en effet de prendre en compte :

- les demandes concernant des sillons-jours créés en cours d'horaire de service, RFF ayant cependant indiqué pouvoir étendre le périmètre d'application à l'ensemble des sillons pour l'horaire de service 2016
- toutes les demandes effectuées sur un même sillon-jour, aucune amélioration n'étant possible à court ou moyen terme.

L'attribution de l'initiative de la demande

V.12 Dans la mesure où l'objectif est de responsabiliser les entreprises ferroviaires et les candidats autorisés, le périmètre d'application est 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 modification horaire pour RFF ;
- les sillons-jours à l'étude.

V.13 Le projet d'indemnisation/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.

V.14 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, afin 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.

V.15 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 ;
- les demandes effectuées à la suite d'une erreur de tracé ou de prise en compte des contraintes du demandeur.

V.16 Il semble donc nécessaire que les demandeurs puissent indiquer, dans leur demande effectuée dans GESICO, le motif de cette dernière, en fournissant les informations et/ou éléments permettant d'en vérifier la pertinence. Il convient également que le motif avancé soit pris en compte pour le déclenchement de la pénalité.

V.17 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.

V.18 L'Autorité demande à RFF d'étendre cette solution a minima aux motifs sus-évoqués.

3. Jalons

V.19 Il a été 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
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

Pour les demandeurs de sillons fret

V.20 Le premier jalon correspond à la date limite de réponse définitive aux sillons à l'étude (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.

V.21 Le second jalon est fixé à trois semaines avant la date de circulation. D'après le retour des entreprises ferroviaires au cours de la concertation, ce jalon constitue 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.

V.22 L'information sur la capacité réellement disponible est essentielle pour les demandeurs de sillons. Elle leur permet d'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.

V.23 Cependant, afin de prendre en compte le fait que tous les chargeurs n'ont pas encore confirmé leurs flux à cette date, il a été décidé que la pénalité progresse lentement durant cette période.

V.24 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

V.25 Comme pour l'activité de transport de marchandises, le premier jalon correspond à la date limite de réponse aux sillons à l'étude (M-4).

V.26 Le deuxième jalon est 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.

V.27 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.

4. Barème

V.28 La mise en place d'un barème kilométrique a été retenue. 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 qu'aura 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.

V.29 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.

Pénalité pour chaque demande de modification ou de restitution d'un sillon fret	
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

Pénalité pour chaque demande de modification ou de restitution d'un sillon voyageurs	
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

V.30 Concernant les cas de non-circulation (à partir du jour J), la facturation de la redevance de réservation, telle qu'actuellement prévue au DRR, constitue pour l'Autorité une incitation indispensable à la restitution des capacités au plus tard à J-1.

V.31 Il a été relevé lors de la consultation publique un problème de progressivité des incitations pour les lignes secondaires. En effet, sur les lignes de catégorie D et E, les derniers jalons du barème incitatif peuvent excéder le montant de la redevance de réservation. Pour des circulations empruntant uniquement ou principalement de telles lignes, cela est susceptible de perturber le signal incitatif à restituer le plus tôt possible les capacités non nécessaires. En conséquence, il est demandé à RFF de mettre à profit la période initiale de fonctionnement du dispositif pour mieux appréhender les volumes concernés et déterminer les adaptations nécessaires.

5. Prise en compte de la compétitivité du secteur ferroviaire

V.32 Afin de prendre en compte les enjeux de compétitivité du secteur du fret ferroviaire, et en réponse aux réserves exprimées lors de la consultation publique quant aux incidences financières, l'Autorité propose que les pénalités payées par les demandeurs de sillons fret leur soient redistribués.

V.33 Un tel mécanisme redistributif permet d'inciter les entreprises à améliorer leur performance relative en matière de réservation de capacités, sans pénaliser la compétitivité du secteur. Ce type de dispositif a été expérimenté avec succès en Suède, par exemple avec la taxe sur les oxydes d'azote⁸.

V.34 La redistribution serait effectuée annuellement selon un critère de production objectif, à savoir le nombre de trains-km réalisés. Au plan financier, les flux transitent par le gestionnaire d'infrastructure.

V.35 Dans la mesure où ce mécanisme serait plus efficace que les mesures suggérées par les acteurs lors de la consultation publique (abaissement du barème de référence, plafonnement,...), il permettra à RFF de bénéficier plus tôt des effets escomptés en matière de modération et d'anticipation des demandes de capacités.

V.36 Eu égard à la structure du secteur du transport de voyageurs, il n'est pas proposé d'étendre ce mécanisme de redistribution aux sillons voyageurs, les pénalités étant donc versées au gestionnaire de l'infrastructure.

⁸ Cf « Fiscalité verte et compétitivité : la démonstration suédoise », in *Références économiques pour le développement durable n°26*, page 5, édité par le conseil économique pour le développement durable.

6. Mesures transitoires

V.37 Lors de la consultation publique, l'ensemble des participants se sont mis d'accord sur l'intérêt d'une phase transitoire destinée à :

- vérifier l'impact réel des incitations proposées et l'absence d'effet pervers ;
- apprécier l'impact économique avant de fixer définitivement les montants des incitations ;
- détecter les éventuelles difficultés de mise en œuvre et y remédier.

V.38 Pour ce faire, les participants ont proposé une « marche à blanc ». Une telle marche à blanc ne permettrait toutefois pas de vérifier la pertinence du mécanisme proposé puisqu'un fonctionnement sans incitations économiques n'est pas à même de faire évoluer les comportements des demandeurs de sillons.

V.39 C'est pourquoi, l'Autorité privilégie une montée en puissance du mécanisme incitatif et propose de retenir pour la première année un niveau de pénalités représentant 20% du barème final.

V.40 De plus, à titre transitoire, afin de prendre en compte les limites de faisabilité indiqués par RFF pour l'horaire de service 2015, le périmètre d'application sera limité aux 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.

V.41 Le suivi effectué lors des premiers mois de fonctionnement du système incitatif permettra de tirer les enseignements utiles à sa poursuite et de lever les éventuelles difficultés. Dans cet objectif, l'Autorité demande à RFF d'établir, au plus tard le 30 septembre 2015, un rapport de retour d'expérience sur l'application du dispositif pendant les six premiers mois. Ce rapport proposera d'éventuels ajustements à apporter au système incitatif et à sa montée en charge. Il sera rendu public et adressé à l'Autorité qui, après consultation, pourra prendre, le cas échéant, une décision modificative.

VI. Articulation avec les dispositions du DRR

VI.1 Comme demandé lors de la concertation, il est nécessaire de clarifier l'articulation des mécanismes incitatifs avec certaines dispositions prévues au DRR.

VI.2 La pénalisation du gestionnaire d'infrastructure en cas de modification ou de suppression de sillons fermes ne se substitue pas au dispositif d'indemnisation prévu à l'article 20 des conditions générales du contrat d'utilisation de l'infrastructure.

VI.3 La mise en place du dispositif pénalisant les demandeurs de sillons :

- n'exclut pas le prélèvement par RFF de frais de dossier ;
- n'exclut pas la pénalisation des cas de non-circulations ;

- vise à remplacer les dispositions prévues au paragraphe 6.5.1.1 du document de référence du réseau 2014 consistant à retenir la redevance de réservation si les capacités ne sont pas restituées plus de deux mois avant la date de circulation.

VII. Evaluation des mesures incitatives

VII.1 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.

VII.2 Une telle évaluation implique que plusieurs données ou indicateurs soient suivis par RFF, les résultats étant communiqués à un rythme régulier, a minima tous les ans, au régulateur et aux utilisateurs, sous réserve d'éventuels secrets des affaires. Cela nécessite de recueillir, en plus de données déjà existantes, les informations suivantes :

- nombre de modifications non importantes de sillons-jours effectuées par RFF en cours d'horaire de service, en fonction des motifs invoqués et du délai de prévenance ;
- nombre de modifications importantes de sillons-jours effectuées par RFF en cours d'horaire de service, en fonction des motifs invoqués et du délai de prévenance ;
- 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 ;
- nombre de restitutions de sillons-jours effectuées par chaque demandeur de sillons, en fonction des motifs invoqués et du délai de prévenance ;
- nombre de modifications de sillons-jours effectuées par chaque demandeur de sillon, en fonction des motifs invoqués et du délai de prévenance ;
- nombre de non-circulation de sillons-jours et une analyse du taux de non-circulation par sillon ;
- une analyse de 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 ;
- nombre de demandes effectuées et répondues dans la période de dernière minute.

VII.3 L'Autorité propose que ces informations alimentent le « rapport annuel sur l'efficacité du processus d'allocation des capacités sur le réseau ferré national », désormais établi par RFF.

Décide :

I. Concernant l'exécution de l'article 7 de la décision n° 2013-016 du 1^{er} octobre 2013

Article 1^{er} L'Autorité enjoint à RFF de mettre en œuvre un système incitatif à la délivrance effective des sillons attribués « fermes », en encourageant RFF à ne pas les supprimer ni les modifier. Ce système répondra aux objectifs et caractéristiques suivants :

- le périmètre concernera les sillons-jours attribués à l'issue de la construction de l'horaire de service et en phase d'adaptation de l'horaire de service ;
- l'incitation financière portera sur la première suppression ou modification importante par RFF de sillons-jours ;
- une modification importante correspondra :
 - soit à un changement horaire à l'origine ou à destination de plus de cinq minutes pour les services de voyageurs et trente minutes pour les services de fret, le service restant assuré de bout en bout ;
 - soit à un allongement du temps de trajet de plus cinq minutes pour les services de voyageurs et trente minutes pour les services de fret, le service restant assuré de bout en bout ;
 - soit à un allongement de l'itinéraire emprunté de plus dix kilomètres pour les services de voyageurs et cinquante kilomètres pour les services de fret, le service restant assuré de bout en bout ;
- les pénalités applicables à RFF au profit des demandeurs affectés seront a minima les suivantes :

	VOYAGEUR et FRET	
	Modification importante	Suppression
Jusqu'à M-4 (exclu)	0,5 €/tr-km	2 €/tr-km
M-4 à M-2 (exclu)	1 €/tr-km	4 €/tr-km
A partir de M-2	2 €/tr-km	8 €/tr-km

Article 2 A titre transitoire, pour les sillons de l'horaire de l'horaire 2015, première année de mise en œuvre du dispositif :

- la pénalisation des suppressions est applicable sur un périmètre constitué des sillons retenus dans la base de facturation de l'acompte lié à la redevance de réservation ;

- la pénalisation des modifications importantes est applicable sur un périmètre constitué des sillons retenus dans la base de facturation de l'acompte lié à la redevance de réservation. Le barème minimum suivant s'applique à ces sillons :

	Modification importante
Jusqu'à M-4 (exclu)	0,1 €/tr-km
M-4 à M-2 (exclu)	0,2 €/tr-km
A partir de M-2	0,4 €/tr-km

RFF établira, au plus tard le 30 septembre 2015, un rapport de retour d'expérience sur l'application du dispositif pendant les six premiers mois. Ce rapport proposera d'éventuels ajustements à apporter au système incitatif et à sa montée en charge. Il sera rendu public et adressé à l'Autorité qui, après consultation, pourra prendre une décision adaptant la présente décision.

II. Concernant l'exécution de l'article 11 de la décision n° 2013-016 du 1^{er} octobre 2013

Article 3 L'Autorité enjoint à RFF de mettre en place 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 :

- le périmètre concerne les sillons-jours attribués à l'issue de la construction de l'horaire de service et en phase d'adaptation de l'horaire de service ;
- l'incitation financière porte sur la première demande de restitution ou de modification à l'initiative du demandeur de sillons ;
- les pénalités applicables aux demandeurs de sillons devront être a maxima les suivantes :

	FRET	VOYAGEUR
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	

- les cas d'exonérations porteront a minima sur les demandes de modification n'impliquant pas de modification horaire, les demandes de modification portant sur des sillons attribués en dehors des tolérances exprimées lors de la demande et les demandes de modifications effectuées à la suite d'une erreur de tracé ;
- afin de ne pas affecter la compétitivité du secteur du fret ferroviaire, les pénalités versées par les entreprises de fret sont redistribuées aux

entreprises de ce secteur, au prorata du nombre de trains.km effectivement circulés pendant l'horaire de service. Les pénalités versées au titre des transports de voyageurs sont affectées à RFF.

Article 4 A titre transitoire, pour les sillons de l'horaire de l'horaire 2015, première année de mise en œuvre du dispositif, la pénalisation des suppressions et des modifications est applicable sur un périmètre constitué des sillons retenus dans la base de facturation de l'acompte lié à la redevance de réservation et selon le barème maximum suivant :

	FRET	VOYAGEUR
M-4 à M-2 (exclu)		0,1 €/tr-km
M-2 à J-22	0,05 €/tr-km	0,2 €/tr-km
J-21 à J-10	0,1 €/tr-km	0,4 €/tr-km
J-9 à J-1	0,2 €/tr-km	

RFF établira, au plus tard le 30 septembre 2015, un rapport de retour d'expérience sur l'application du dispositif pendant les six premiers mois. Ce rapport proposera d'éventuels ajustements à apporter au système incitatif et à sa montée en charge. Il sera rendu public et adressé à l'Autorité qui, après consultation, pourra prendre une décision adaptant la présente décision.

III. Concernant l'articulation avec les dispositifs existants

Article 5 La mise en place du dispositif prévu à l'article 1^{er} ne se substitue pas au dispositif d'indemnisation prévu à l'article 20 des conditions générales du contrat d'utilisation de l'infrastructure prévoyant l'indemnisation de la part de RFF des conséquences dommageables de la suppression d'un sillon-jour ferme.

Article 6 A l'exception des cas de non-circulations, la mise en place du dispositif prévu à l'article 3 remplace le dispositif prévu au paragraphe 6.5.1.1 du document de référence du réseau 2014 consistant à retenir la redevance de réservation si les capacités ne sont pas restituées plus de deux mois avant la date de circulation.

Article 7 La mise en place du dispositif prévu à l'article 3 n'exclut pas le prélèvement par RFF de frais de dossier, en complément du dispositif prévu et dans le respect de la réglementation applicable.

IV. Concernant le suivi et l'évaluation des incitations

Article 8 L'Autorité enjoint à RFF d'établir un suivi des effets des incitations mises en place en application des articles 1 à 4. A cet effet, RFF publie annuellement, dans le « rapport sur l'efficacité du processus d'allocation des capacités sur le réseau ferré national », les données suivantes :

- 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 ;

- nombre de modifications importantes de sillons-jours effectuées par RFF en cours d'horaire de service, en fonction des motifs invoqués et du délai de prévenance ;
- 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 ;
- nombre de restitutions de sillons-jours effectuées par chaque demandeur de sillons, en fonction des motifs invoqués et du délai de prévenance ;
- nombre de modifications de sillons-jours effectuées par chaque demandeur de sillons, en fonction des motifs invoqués et du délai de prévenance ;
- nombre de non-circulation de sillons-jours et une analyse du taux de non-circulation par sillon ;
- une analyse de 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 ;
- nombre de demandes effectuées et répondues dans la période de dernière minute.

V. Application

Article 8 Le secrétaire général de l'Autorité est chargé de notifier aux parties la présente décision, qui sera rendue publique, sous réserve des secrets protégés par la loi.

L'Autorité a adopté la présente décision à l'unanimité le 15 juillet 2014.

Présents : Monsieur Pierre Cardo, président ; Madame Anne Bolliet et Messieurs Jean-François Bénard, Dominique Bureau, Henri Lamotte, Michel Savy et Daniel Tardy, membres du collège.

Le Président

Pierre Cardo