Avis n° 2015-003 du 3 février 2015

relatif au document de référence du réseau ferré national
pour l'horaire de service 2016

L'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF),

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 la décision d'exécution de la Commission 2014/880/UE du 26 novembre 2014 relative aux spécifications communes du registre de l'infrastructure ferroviaire et abrogeant la décision d'exécution 2011/633/UE ;

Vu la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire ;

Vu le code des transports, notamment son article L. 2133-6 ;

Vu le décret n° 97-444 du 5 mai 1997 modifié relatif aux missions et aux statuts de Réseau ferré de France ;

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

Vu le décret n° 2006-1279 du 19 octobre 2006 modifié relatif à la sécurité des circulations ferroviaires et à l'interopérabilité du système ferroviaire ;

Vu le décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 relatif aux gares de voyageurs et aux autres infrastructures de services du réseau ferroviaire ;

Vu l'avis n° 2011-002 du 2 février 2011 relatif au document de référence du réseau ferré national pour 2012 ;

Vu l'avis n° 2011-014 du 15 juin 2011 sur le projet de décret relatif aux gares de voyageurs et aux autres infrastructures de services du réseau ferroviaire ;

Vu l'avis n° 2012-005 du 25 janvier 2012 relatif au document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2013 ;

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° 2013-026 du 12 novembre 2013 relatif aux projets de document de référence des gares de voyageurs pour les horaires de service 2014 et 2015 ;

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 la décision n° 2014-016 du 15 juillet 2014 portant sur les articles 7 et 11 de la décision n° 2013-016 du 1er 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 la décision n° 2014-017 du 15 juillet 2014 portant sur les articles 7 et 11 de la décision n° 2013-017 du 1er octobre 2013 portant sur la demande formée par Europorte France 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 la décision n° 2014-018 du 15 juillet 2014 portant sur l'article 7 de la décision n° 2013-018 du 1er octobre 2013 portant sur la demande formée par T3M 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 la décision n° 2014-019 du 15 juillet 2014 portant sur les articles 7 et 11 de la décision n° 2013-019 du 1er octobre 2013 portant sur la demande formée par VFLI 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° 2014-021 du 4 novembre 2014 relatif aux projets de document de référence des gares de voyageurs pour les horaires de service 2015 et 2016 ;

Vu la décision n° 2014-022 du 18 novembre 2014 relative à l'attribution de sillons par SNCF-Réseau ;

Vu la décision n° 2014-023 du 18 novembre 2014 relative à la réservation et à l'utilisation par SNCF-Réseau de capacités pour les travaux ;

Vu le « Document de référence du réseau ferré national - Horaire de service 2016 - Version 3 du 5 décembre 2014 », et ses annexes, publié par Réseau ferré de France le 5 décembre 2014 sur son site internet ;

Vu les avis formulés par les entreprises ferroviaires lors de la consultation conduite par Réseau ferré de France sur le projet de document de référence du réseau et les éléments de l'instruction ;

Vu la saisine du ministre chargé des transports en application de l'article L. 2132-8-1 du code des transports en date du 8 décembre 2014 ;

Après en avoir délibéré le 3 février 2015 ;

Est d'avis de répondre à la demande présentée dans le sens des observations suivantes :

I. Contexte 5

Portée de l'avis de l'Autorité……..……..5

Les modifications introduites par la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire……..5

La transposition de la directive 2012/34/UE……....6

II. Observations relatives à l'accès à l'infrastructure ferroviaire 6

1. Les conditions techniques de l'accès au réseau 6

La procédure de vérification de la compatibilité des engins moteurs……...6

L'évolution de l'infrastructure……...7

La disponibilité de l'infrastructure……..……..8

Le contexte général de l'allocation des capacités en 2015……....9

L'attribution conditionnelle de sillons……...10

L'organisation des travaux……10

La coordination des demandes et la saturation de l'infrastructure……..12

La gestion opérationnelle des circulations……..13

Le système d'incitations pour un meilleur usage des capacités de l'infrastructure……..13

Le système d'amélioration des performances……..……..14

Les systèmes d'information……...14

2. Les conditions contractuelles de l'accès au réseau 15

a) Les conditions générales et particulières du contrat d'utilisation de l'infrastructure du réseau ferré national et du contrat d'attribution de sillons...……..15

Les clauses de renonciation réciproque à indemnisation……15

Les retards de paiement……16

L'évolution de la clause relative à la force majeure……...16

b) Les procédures d'indemnisation et de réclamation……16

La constitution du dossier……...17

Les délais de traitement……..…..18

c) Les conditions particulières d'utilisation du badge et de l'habilitation CANIF……..…..19

d) Les conditions générales et particulières du contrat d'utilisation des systèmes d'information de SNCF Réseau……..20

III. Observations relatives à l'accès aux installations de service 21

1. L'accès aux gares de voyageurs et aux services qui y sont rendus 21

2. L'accès aux autres infrastructures de services et aux services qui y sont rendus 21

a) Le transfert d'installations de service entre SNCF Mobilités et SNCF Réseau……....21

b) La transparence de l'information……..…22

c) Les conditions contractuelles d'accès aux autres installations de services et aux services qui y sont rendus……..23

La clause de garantie financière…….……*24*

La protection de la confidentialité…….……...*24*

La gestion de la concomitance sur les terminaux de marchandises…….……*25*

I. Contexte

Portée de l'avis de l'Autorité

I.1 Réseau ferré de France (RFF) a publié le 5 décembre 2014 le « Document de référence du réseau ferré national - Horaire de service 2016 - Version 3 du 5 décembre 2014 », (ci-après « *DRR 2016* »). Ce document, établi en application de l'article L. 2122-5 du code des transports et de l'article 17 du décret n° 2003-194, intègre non seulement les éléments établis sous la responsabilité de RFF, mais également les éléments relevant des installations de services gérées par la Société nationale des chemins de fer français (SNCF) ou par d'autres exploitants.

I.2 L'article L. 2133-6 du code des transports dispose que l'Autorité « *émet un avis motivé sur le document de référence du réseau dans un délai de deux mois suivant sa publication* ». Cet avis motivé permet à l'Autorité de formuler des recommandations qui, sans être contraignantes pour les gestionnaires d'infrastructures, sont destinées à améliorer la transparence et le caractère non discriminatoire de l'accès au réseau et aux installations de service.

I.3 Par courrier en date du 8 décembre 2014, l'Autorité a consulté le gouvernement sur le DRR 2016, en application de l'article L. 2132-8-1 du code des transports, pour obtenir ses observations éventuelles, notamment sur l'évolution des engagements financiers de l'Etat pour le soutien du fret ferroviaire. Le gouvernement n'a pas transmis d'observations.

I.4 Le présent avis ne porte pas sur les redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national, ni sur les redevances relatives à l'accès aux installations de service ainsi qu'aux prestations qui y sont fournies. La fixation de ces redevances fait l'objet d'avis distincts du présent avis, pris en application de l'article L. 2133-5 du code des transports (avis conformes).

Les modifications introduites par la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire

I.5 L'examen par l'Autorité du DRR 2016 doit tenir compte de l'entrée en vigueur de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire. Cette loi a regroupé, à compter du 1er janvier 2015, les fonctions de gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire dans un seul et même établissement public (SNCF Réseau). Cet établissement est, avec l'exploitant historique des services de transport ferroviaire (SNCF Mobilités) et la SNCF, nouvel établissement public créé par la loi, constitutif du groupe public ferroviaire mentionné à l'article L. 2101-1 du code des transports.

I.6 Par ailleurs, l'article 31 de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire organise le transfert de certaines installations de services de SNCF Mobilités vers SNCF Réseau. Ce transfert concerne dès le 1er janvier 2015 les terminaux de marchandises inscrits à l'offre de référence SNCF pour le service horaire 2015. Il pourra être élargi à d'autres installations sous réserve d'un accord entre SNCF Réseau et SNCF Mobilités avant le 31 décembre 2015 ou, en l'absence d'accord, d'un arrêté interministériel.

I.7 Enfin, le nouvel article L. 2100-4 du code des transports prévoit la mise en place d'un comité des opérateurs, chargé notamment d'adopter une charte du réseau destinée à faciliter les relations entre SNCF Réseau et les membres du comité et à favoriser une utilisation optimale du réseau ferré national. Cette charte, dont l'impact sur le droit d'accès au réseau n'est pas clarifié à ce jour, sera soumise à l'avis de l'Autorité.

I.8 Le projet de DRR 2016 ayant été élaboré et publié antérieurement à l'entrée en vigueur de la réforme, il ne prend pas en compte ces changements. Le projet précise cependant que les modifications nécessaires à la mise en cohérence du DRR avec la loi n° 2014-872 précitée et les décrets relatifs aux missions et aux statuts de SNCF, SNCF Réseau et SNCF Mobilités seront opérées courant 2015, dans le DRR 2016 révisé.

La transposition de la directive 2012/34/UE

I.9 Adoptée le 21 novembre 2012, la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil confirme le rôle du document de référence du réseau dans l'accès, dans des conditions transparentes et non discriminatoires, des entreprises ferroviaires au réseau et aux installations de service. En particulier, l'annexe IV de la directive définit le contenu du document de référence du réseau.

I.10 La transposition de la directive en droit français doit intervenir au plus tard le 16 juin 2015. L'article 38 de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire habilite le gouvernement, dans un délai de douze mois à compter de la promulgation de la loi, à prendre par ordonnance les mesures législatives nécessaires à la transposition de la directive 2012/34/UE.

I.11 En l'absence d'une transposition complète de la directive, le projet de DRR 2016 a été élaboré sans prendre en compte l'ensemble des évolutions qui s'imposeront prochainement. En revanche, au début de l'horaire de service 2016, les dispositions de la directive 2012/34/UE devront être pleinement applicables en droit français et il appartiendra au gestionnaire de l'infrastructure d'adapter le DRR 2016 conformément aux mesures nationales de transposition qui seront arrêtées.

II. Observations relatives à l'accès à l'infrastructure ferroviaire

1. Les conditions techniques de l'accès au réseau

La procédure de vérification de la compatibilité des engins moteurs

II.1 La procédure de vérification de compatibilité d'un engin moteur permet à SNCF Réseau d'attester que les sections de ligne sur lesquelles la première circulation d'un engin moteur est envisagée présentent des caractéristiques réelles compatibles avec les caractéristiques techniques de l'engin. Cette procédure est décrite au chapitre 2.7 et dans les annexes 11.1 à 11.8 du DRR. En 2014, elle a concerné 72 demandes d'études de compatibilité.

II.2 Dans ses précédents avis sur le DRR[1], l'Autorité a estimé que la procédure de vérification de compatibilité, imposée par SNCF Réseau en sus de l'autorisation de mise en exploitation commerciale délivrée par l'Etablissement public de sécurité ferroviaire, ne repose sur aucune base légale ou règlementaire. Elle constitue ainsi une limitation de fait du droit d'accès pour les entreprises ferroviaires.

II.3 En effet, les délais d'instruction, s'ils sont désormais clairement indiqués dans le DRR, restent longs pour les entreprises ferroviaires. Conjugués au coût d'une telle démarche et au coût d'immobilisation du matériel roulant concerné, ils sont susceptibles de créer une barrière à l'entrée pour les nouveaux entrants, ainsi que l'Autorité l'avait indiqué dans son avis n° 2012-005 relatif au DRR 2013[2].

II.4 L'existence de la procédure de vérification de compatibilité est notamment motivée par l'absence de publication par SNCF Réseau d'un registre d'infrastructure, tel que prévu par le décret n° 2006-1279[3]. Un tel registre doit permettre aux entreprises de vérifier par elles-mêmes les conditions techniques d'admission de leurs circulations.

[1] Avis de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires n° 2011-002 du 2 février 2011 relatif au document de référence du réseau ferré national pour 2012, § III.12 et avis de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires n° 2012-005 du 25 janvier 2012 relatif au document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2013, § III.26

[2] Avis n° 2012-005 *prec.*, § III.30

[3] L'article 31 du décret n° 2006-1279 prévoit : « *RFF pour le réseau ferré national ou le responsable de la gestion de l'infrastructure pour les réseaux relevant du titre III établit et publie un registre de l'infrastructure dont il a la charge. Ce registre décrit les caractéristiques principales de chaque sous-système et partie de sous-système et la concordance entre celles-ci et les prescriptions des spécifications techniques d'interopérabilité applicables. Il comporte l'ensemble des paramètres techniques nécessaires à la définition des conditions techniques d'admission des circulations.* »

II.5 La décision d'exécution de la Commission 2014/880/UE du 26 novembre 2014 relative aux spécifications communes du registre de l'infrastructure ferroviaire, qui a abrogé la décision d'exécution 2011/633/UE, impose que ce registre soit mis à disposition à partir de septembre 2015 pour les axes inclus dans un corridor européen, au plus tard le 16 mars 2017 pour le réseau interopérable et au plus tard le 16 mars 2019 pour le reste du réseau. Dans son avis n° 2013-002 relatif au DRR 20144, l'Autorité avait invité SNCF Réseau à accélérer la production de son registre d'infrastructure.

II.6 Dans le cadre de l'instruction, SNCF Réseau a indiqué que la description de l'infrastructure résultant de la décision 2014/880/UE est insuffisante pour permettre une analyse de la compatibilité des engins moteurs, dans la mesure où elle n'intègre pas certaines spécificités du réseau ferré national. SNCF Réseau a identifié en 2014, en lien avec les entreprises ferroviaires, l'Union des transports publics et ferroviaires, la Fédération des industries ferroviaires, l'Etablissement public de sécurité ferroviaire et le ministère chargé des transports, les paramètres complémentaires nécessaires pour conduire l'analyse de la compatibilité des engins moteurs avec l'infrastructure. La finalisation du référentiel des données de compatibilité et des règles d'utilisation associées est envisagée en 2016.

II.7 A ce stade, l'Autorité comprend que le registre d'infrastructure ne suffira pas à permettre aux entreprises ferroviaires d'effectuer elles-mêmes les vérifications de compatibilité permettant un accès à la totalité du réseau ferré national et que les paramètres complémentaires nécessaires ne seront pas rapidement disponibles alors que cette problématique est identifiée depuis de nombreuses années.

II.8 Par ailleurs le document « Règles de bonne conduite opérationnelles entre acteurs ferroviaires », publié en janvier 2015 par l'Union des transports publics et ferroviaires, précise qu' « *ont été identifiés les paramètres nécessitant des études spécifiques pour s'assurer de la compatibilité du matériel roulant, études qui relèvent de l'expertise du gestionnaire d'infrastructure et qui sont, en l'état, difficilement transférables aux entreprises ferroviaires ou constructeurs*. »

II.9 L'Autorité prend note que certaines vérifications resteraient sous la responsabilité de SNCF Réseau.

II.10 La création d'un gestionnaire d'infrastructure unifié, introduite par la réforme ferroviaire, offre le moyen d'accélérer le recueil des données nécessaires à la constitution du registre d'infrastructure. L'Autorité renouvelle en conséquence sa demande, plusieurs fois formulée par le passé, d'une mise à disposition du registre et de ses compléments la plus rapide possible, sans attendre les dates limites prévues par les textes et, en tout état de cause, au plus tard avant 2017, de manière à permettre aux entreprises ferroviaires de vérifier par elles-mêmes la compatibilité des engins moteurs avec l'infrastructure, ceci dans la plus large majorité des cas et pour la plus grande partie du réseau ferré national.

II.11 Par ailleurs, le paragraphe 2.7.4 du DRR 2016 prévoit des conditions particulières pour l'étude de compatibilité d'un engin moteur n'ayant pas encore d'autorisation de mise en exploitation commerciale. Ce cas de figure fait alors l'objet d'un « *devis qui devra être accepté par le client* ». Une telle facturation ne paraît pas justifiée, puisque l'existence de la procédure de vérification de compatibilité résulte d'un défaut de mise à disposition, par le gestionnaire de l'infrastructure, des informations nécessaires

II.12 En conséquence, l'Autorité demande de supprimer la facturation, prévue au paragraphe 2.7.4 du DRR 2016, de l'étude de compatibilité d'un engin moteur n'ayant pas encore d'autorisation de mise en exploitation commerciale.

L'évolution de l'infrastructure

II.13 L'évolution de l'infrastructure et des installations de service constitue un enjeu majeur pour le système ferroviaire :

- pour les gestionnaires d'infrastructure ou exploitants d'installations de service, la possibilité d'optimiser la consistance ou la performance de leurs infrastructures en fonction de l'usage réel

[4] Avis n° 2012-005 *prec.*, § III.31

ou potentiel représente un élément essentiel pour la maîtrise de leur modèle économique ;

- pour les entreprises ferroviaires et les candidats autorisés, l'évolution des infrastructures et de leurs performances peut affecter la possibilité de poursuivre ou développer leurs activités.

II.14 Cette problématique est d'autant plus cruciale dans un contexte de repli ou de plus forte concentration géographique de certains trafics, entraînant une utilisation faible voire nulle de certaines lignes ou installations, notamment pour le fret.

II.15 C'est en particulier le cas des lignes capillaires fret pour lesquelles SNCF Réseau a engagé en 2014 une démarche en concertation avec les parties prenantes (entreprises ferroviaires, chargeurs, collectivités locales,…) visant à partager le diagnostic sur la situation technique, opérationnelle et économique de ces lignes. L'objectif est également de trouver des modèles économiques plus adaptés permettant de pérenniser ces lignes en fonction de leurs spécificités.

II.16 Ce réseau, constitué des voies classées UIC 7 à 9 SV (sans voyageurs), est circulé exclusivement par des convois de marchandises. En 2013, le réseau ferré national comprenait 3 200 kilomètres de lignes de ce type. Environ 20% du trafic de marchandises national (en tonnes transportées) aurait son origine et/ou son terminus sur une de ces lignes. Le diagnostic a également mis en évidence que ces lignes sont en très mauvais état, certaines d'entre elles étant même sous la menace d'une interdiction de circulation. De nombreuses restrictions de circulation leur sont d'ores et déjà appliquées.

II.17 L'Autorité soutient cette concertation, à laquelle elle veut être étroitement associée, et rappelle, plus généralement, l'intérêt d'étendre une telle démarche pour aboutir à la définition d'un réseau ferroviaire efficace, dans toutes ses composantes, comme elle a déjà eu l'occasion de le souligner dans son avis n° 2013-002 relatif au DRR 2014 en recommandant la conduite d'une étude sur une liste cible des cours de marchandises devant rester ouvertes[5].

II.18 Par ailleurs, le DRR, dans sa structure actuelle, ne permet pas une lecture aisée de l'évolution de la consistance du réseau et de ses performances. En effet, si les annexes décrivant l'étendue du réseau ferré national (annexes 4.1 à 4.6) et ses caractéristiques techniques (annexes 6.1 à 6.15) sont nombreuses, elles ne présentent pas de façon synthétique les évolutions du réseau par rapport à la situation existante. Une telle présentation serait de nature à faciliter la compréhension par les entreprises ferroviaire et candidats autorisés de l'impact de ces évolutions au regard des besoins liés à leur plan de transport. Cela leur permettrait également de se prononcer, le cas échéant, sur cette évolution dans le cadre de la consultation règlementaire sur le projet de DRR.

II.19 L'Autorité invite en conséquence SNCF Réseau à étudier, en concertation avec l'ensemble des acteurs du secteur, le moyen de compléter dans le DRR l'information sur les évolutions du réseau et de ses caractéristiques.

II.20 Sur l'ensemble de ces points, l'Autorité suggère à SNCF Réseau de s'appuyer sur le comité des opérateurs dont la mise en place est prévue par l'article L. 2100-4 du code des transports.

La disponibilité de l'infrastructure

II.21 Le chapitre 3.5 du DRR précise que « *les conditions d'ouverture des lignes, des gares et des accès aux voies de service sont précisés dans le référentiel des heures d'ouverture des lignes, gares et postes, disponible sur le portail Clients Partenaires du site RFF* ». La notification définitive de ce référentiel intervient à la mi-février de l'année A-1, soit après l'ouverture en décembre de l'année A-2 de la phase de commande des sillons pour l'horaire de service.

[5] Avis de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires n° 2013-002 du 30 janvier 2013 relatif au document de référence du réseau ferré national pour 2014, § IV.32

II.22 Ce calendrier trop tardif est susceptible d'engendrer des difficultés pour les entreprises ferroviaires dans la préparation ou la révision de leurs plans de transport.

II.23 L'Autorité demande que les horaires d'ouverture de l'infrastructure soient au plus tard connus à la date d'ouverture de la phase de commandes des sillons pour l'horaire de service.

Le contexte général de l'allocation des capacités en 2015

II.24 SNCF Réseau a présenté les résultats de la construction de l'horaire de service 2015 qui bénéficient des effets positifs des actions engagées par le gestionnaire de l'infrastructure pour améliorer les réponses fournies aux demandeurs de sillons. Le tableau suivant présente les résultats du processus d'allocation à la date d'établissement de l'horaire de service (septembre 2014).

	Nombre de sillons-jours demandés				Taux de sillons-jours attribués fermes			
	2012	2013	2014	2015	2012	2013	2014	2015
Sillons voyageurs	5 364 648	5 368 972	5 236 000	5 233 786	89%	90%	93%	95%
Sillons fret								
Fret SNCF	661 579	621 325	519 721	498 717	69%	73%	80%	83%
Autres EF	211 148	301 268	287 665	287 127	48%	57%	68%	72%

Source RFF, retraitement ARAF

II.25 Avec près de 6 millions de sillons-jours demandés, le volume de commande de sillons s'inscrit en léger repli par rapport à l'année 2014 (-0,7%). SNCF Réseau explique la diminution des demandes liées au fret ferroviaire par un effort de rationalisation de la commande par les entreprises ferroviaires, ainsi que par une possible optimisation logistique de leurs plans de transport.

II.26 En septembre 2014, SNCF Réseau avait traité 99.8% des demandes déposées avant le 15 avril 2014, soit un taux équivalent à celui constaté l'année précédente.

II.27 Le taux de sillons jours attribués fermes est en hausse de 2,4 points à 92,5%, tous trafics confondus. Pour le fret, l'amélioration de 3,6 points du taux de sillons attribués fermes (79,1 % en 2015 contre 75,5% l'année précédente) est rendue possible par une baisse importante (- 4,5 points) du taux de sillons refusés. La baisse des sillons refusés constitue un élément nouveau, la progression des réponses fermes obtenues ces dernières années ayant résulté jusqu'à présent d'une baisse du nombre des sillons « à l'étude » (sillons dits « précaires ») et non d'une baisse du nombre de refus. Selon SNCF Réseau, cette avancée serait le fruit des efforts pour mieux anticiper les conditions de réalisation des travaux sur le réseau et pour trouver des solutions acceptables en étudiant davantage de variantes horaires.

II.28 Dans son avis n° 2013-002 relatif au DRR 2014, l'Autorité a constaté que le taux de sillons-jours fermes attribués en réponse aux demandes de Fret SNCF était sensiblement supérieur à celui observé en moyenne pour les autres entreprises ferroviaires et candidats autorisés. RFF à l'époque a expliqué cet écart par le fait que les sillons demandés par les nouveaux entrants sont en moyenne plus longs que ceux demandés par Fret SNCF et rencontrent, de ce fait, davantage de travaux. Les pratiques propres à plusieurs entreprises ferroviaires en matière de commandes de sillons peuvent également expliquer certaines différences. Dans son avis n° 2014-001 relatif au DRR 2015, l'Autorité a demandé à RFF d'approfondir ces comparaisons sur des sillons comparables demandés par Fret SNCF et les nouveaux entrants.

II.29 Une telle analyse est d'autant plus nécessaire aujourd'hui dans le contexte de la nouvelle organisation mise en place par la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire car malgré les garanties prévues, tout risque de discrimination lié à l'allocation des capacités de l'infrastructure ne peut être exclu.

II.30 L'Autorité demande à SNCF Réseau de justifier, à travers une analyse détaillée des demandes de sillons, les écarts persistants constatés dans les taux de réponses fermes. Cette analyse devra s'attacher en particulier aux caractéristiques des demandes de l'entreprise, telles que la longueur des sillons, le régime revendiqué ou encore les tolérances horaires, et à celles des parties du réseau concernées (franchissement de l'Ile de France par exemple).

II.31 Par ailleurs, SNCF Réseau a mis en place en 2014 un observatoire de la performance des sillons fret, dans le cadre des travaux issus de la conférence sur le fret ferroviaire initiés par le ministre chargé des transports. Dans ce cadre, le gestionnaire de l'infrastructure envisage le suivi de dix indicateurs. Pour l'Autorité, cette initiative devra être articulée avec les objectifs de performance, de qualité et de sécurité qui seront retenus par l'Etat et SNCF Réseau dans le cadre du contrat prévu par l'article L. 2111-10 du code des transports. La mise en place d'objectifs ne pourra être porteuse d'effets favorables que si elle s'accompagne d'incitations adaptées. Ces éléments pourraient ainsi donner lieu à une actualisation du DRR 2016.

L'attribution conditionnelle de sillons

II.32 Malgré les améliorations constatées dans la construction de l'horaire de service 2015, il est rappelé que l'attribution de « sillons à l'étude » a vocation à disparaître, comme l'Autorité l'a indiqué dans ses précédents avis relatifs au DRR[6].

II.33 Le recours par le gestionnaire à une attribution conditionnelle de sillon[7] est désormais encadré par la décision n° 2014-022 du 18 novembre 2014 relative à l'attribution de sillons par SNCF Réseau, qui a été homologuée par décision du ministre chargé des transports du 2 février 2015[8], soit postérieurement à la date de publication du DRR 2016.

II.34 L'Autorité demande à SNCF Réseau d'actualiser le DRR 2016 pour traduire la décision précitée, notamment en ce qui concerne les articles 5 et 6 sur la conclusion d'accords de qualité sillons.

II.35 Par ailleurs, l'Autorité prend acte de l'évolution récente des systèmes d'information permettant désormais aux candidats de visualiser l'état de leurs sillons-jours et de suivre l'évolution des réponses de SNCF Réseau.

II.36 L'Autorité demande à SNCF Réseau de mettre en place, en complément, des indicateurs de suivi du délai de réponse définitive aux sillons à l'étude, afin de s'assurer du respect par le gestionnaire de l'infrastructure des délais minimums de prévenance prévus au paragraphe 4.4.1.1 du DRR[9]. Elle demande qu'un tel suivi lui soit adressé trimestriellement.

L'organisation des travaux

II.37 Dans son avis n° 2014-001 relatif au DRR 2015, l'Autorité a formulé plusieurs recommandations portant sur l'amélioration de l'organisation des travaux et la recherche d'un partage plus équilibré des capacités de l'infrastructure entre sillons et travaux. En particulier, elle a demandé à SNCF Réseau de :

- « *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* » ;
- « *organiser ses travaux dans les fenêtres travaux réservées* » et « *veiller à réaliser effectivement*

[6] Avis n° 2013-002 *prec.*, § II.17 et avis de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires n° 2014-001 du 28 janvier 2014 relatif au document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2015 , § II.1

[7] Le chapitre 4.4 du DRR précise qu' « *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 une ou plusieurs fenêtres ou capacités travaux alloués sur le réseau ferré national. Pour chacun des jours impactés, le sillon-jour est dit « sillon-jour à l'étude »* ».

[8] La décision n° 2014-022 entrera en vigueur dès sa publication au Journal officiel, publication pour laquelle le ministère a engagé les formalités nécessaires.

[9] Soit quatre mois avant la date de circulation concernée pour les sillons liés aux services de transport de voyageurs et deux mois avant la date de circulation concernée pour les autres sillons

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 » ;

- « *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* » ;
- « *clarifier et encadrer dans le DRR les motifs pour lesquels des sillons peuvent être modifiés ou supprimés* » ;
- « *approfondir sa connaissance des pratiques de restitution des capacités non utilisées*. »[10]

II.38 La consultation règlementaire sur le projet de DRR 2016 a donné lieu à de nombreuses observations sur l'organisation des travaux de la part des entreprises ferroviaires et des candidats autorisés. Ces observations portent principalement sur les aspects suivants :

- la recherche de modalités de réalisation des travaux plus favorables aux contraintes des demandeurs de sillons ;
- une programmation des travaux anticipée, fiable et coordonnée sur le territoire national ;
- l'amélioration de l'information sur les travaux programmés et leur évolution ;
- la prise en compte par le gestionnaire d'infrastructure de critères de choix explicités et partagés, incluant l'application de critères socio-économiques ;
- des interrogations sur l'utilité de la mise en place de fenêtres travaux sur des lignes ayant déjà bénéficié d'opérations de régénération et sur l'utilité des fenêtres de surveillance dont certains gestionnaires d'infrastructure ont réussi à s'affranchir ;
- la mesure des capacités travaux réellement utilisées, incluant l'élaboration d'indicateurs sur les causes d'annulation ou de modification par rapport aux capacités réservées ;
- une restitution aux utilisateurs du réseau, le plus en amont possible, des capacités travaux non utilisées.

II.39 Les conditions liées à la réservation et à l'utilisation par SNCF Réseau de capacités pour les travaux sont désormais précisées par la décision de l'Autorité n° 2014-023 du 18 novembre 2014, qui a été homologuée par décision du ministre chargé des transports du 2 février 2015[11]. Cette décision prévoit notamment que SNCF Réseau devra :

- publier en décembre A-2 un programme général des capacités travaux dont les besoins ont été vérifiés ;
- veiller à organiser la réalisation des travaux de maintenance et de développement au sein du programme général des capacités travaux ou, à défaut dans les capacités disponibles ;
- solliciter l'avis de l'entreprise ferroviaire intéressé, au plus tard un mois avant le jour de circulation prévu, lorsqu'il envisage de supprimer ou modifier un sillon attribué pour permettre l'exécution de travaux autres que ceux programmés dans le programme général des capacités travaux ;
- confirmer au plus tard six semaines avant la date d'intervention prévue les capacités travaux nécessaires à la réalisation des travaux ;
- porter à la connaissance des demandeurs de sillons au plus tard un mois avant la date d'intervention l'information relative aux éventuelles capacités restituées ;
- publier les taux d'utilisation des capacités réservées pour les travaux.

II.40 L'Autorité demande à SNCF Réseau d'actualiser le DRR 2016 pour intégrer les dispositions de ce nouvel encadrement et, notamment, de mettre à jour le chapitre 4.5 « Détermination des capacités pour

[10] Avis n° 2014-001 *prec.*, demandes 2) à 6) de l'avis motivé
[11] La décision n° 2014-023 entrera en vigueur dès sa publication au Journal officiel, publication pour laquelle le ministère a engagé les formalités nécessaires..

l'entretien et les travaux d'investissement sur le réseau ferré national » et du chapitre 4.6 « Non utilisation des sillons attribués », qui devra être élargi à la non utilisation de capacités travaux réservés.

II.41 Par ailleurs, suite à l'expérimentation conduite en 2014 sur six axes du réseau ferré national[12] de suivi de l'utilisation réelle des capacités réservées pour les travaux, SNCF Réseau a développé une application informatique dénommée CAPTeur permettant d'automatiser ces mesures pour l'ensemble du réseau à partir de l'horaire de service 2015. L'Autorité prend acte de cette avancée et sera attentive aux analyses qui pourront être rapidement conduites sur la base de premières statistiques.

La coordination des demandes et la saturation de l'infrastructure

II.42 Le chapitre 4 du DRR décrit les règles applicables en matière d'attribution de capacités. Il présente, au paragraphe 4.2.3.2 les dispositions mises en œuvre par le gestionnaire de l'infrastructure lors de la construction de l'horaire de service, notamment pour coordonner des demandes concurrentes ainsi que l'exige l'article 46 de la directive 2012/34/UE. La rédaction actuelle est cependant porteuse d'ambiguïtés sur l'existence ou non de règles de priorité. Ainsi, par exemple, le texte emploie à la fois la notion de « *règles de tracé destinées à guider le travail des horairistes* » puis celle d' « *ordre de priorité* ». La priorité qui semble être donnée aux demandes de sillons accord-cadre n'est pas conforme à la règlementation européenne. Plusieurs avis recueillis lors de la consultation règlementaire font état d'interrogations, voire de désaccords sur la rédaction actuelle du DRR.

II.43 Ces difficultés d'interprétation des règles du DRR ne peuvent subsister dans le contexte lié à la réforme ferroviaire où il importe de prévenir tout risque de discrimination lié à l'allocation des capacités de l'infrastructure. En conséquence, l'Autorité demande à SNCF Réseau de préciser, sur la base d'une concertation avec le secteur, la rédaction du DRR sur les principes et règles appliqués lors de la construction de l'horaire de service et pour la coordination des demandes.

II.44 La déclaration de saturation doit intervenir « *lorsqu'à l'issue de la coordination des sillons demandés et de la consultation des candidats, il s'avère impossible de répondre favorablement à toutes les demandes de capacités de l'infrastructure* »[13]. Dans ses avis n° 2012-005 et n° 2013-002 relatif aux DRR 2013 et 2014[14], l'Autorité a recommandé à RFF d'utiliser cette procédure lorsque cela est pertinent et de modifier la définition, actuellement restrictive, de la saturation dans le DRR[15] qui exclut de manière absolue la cause travaux.

II.45 Dans son avis n° 2014-001 relatif au DRR 2015, l'Autorité a renouvelé sa demande de modification du DRR et invité SNCF Réseau à « *améliorer l'information des acteurs sur la rareté des capacités de certaines lignes du réseau ainsi que sur les mesures d'exploitation, de conception, du graphique ou d'investissements que le gestionnaire de l'infrastructure envisage de mettre en œuvre pour y remédier.* »[16]

II.46 Le DRR n'ayant toujours pas évolué sur ces points pourtant importants pour la bonne information des entreprises ferroviaires et des candidats autorisés sur les capacités réelles du réseau, l'Autorité réitère ses recommandations. L'unification de l'ensemble des fonctions du gestionnaire d'infrastructure doit permettre, en ce sens, à SNCF Réseau de mieux appréhender les mesures d'exploitation et de conception des horaires ainsi que les projets d'investissements à mettre en œuvre pour répondre à ces besoins.

[12] Les Aubrais Montauban, Mantes le Havre, Paris – Strasbourg, Montereau Dijon, Marseille – Vintimille, Paris – Nantes.
[13] Article 22 de la directive 2001/14/CE, transposé par l'article 26 du décret n° 2003-194 modifié et repris par l'article 47 de la directive 2012/34/UE.
[14] Avis n° 2012-005 *prec.*, § III.17 et avis n° 2013-002 *prec.*,§ II.23
[15] Le chapitre 4.4.2 du DRR précise : *« Une ligne est déclarée saturée par Réseau ferré de France quand des demandes de sillons réguliers pour circuler au moins une fois par semaine sur la durée de l'horaire de service, hormis cause travaux, n'ont pu donner lieu à attribution de sillons, à l'issue de la procédure de coordination et de réclamation ».*
[16] Avis n° 2014-001 *prec.*, § II.28

La gestion opérationnelle des circulations

II.47 Dans son avis n° 2014-001 relatif au DRR 2015, l'Autorité a demandé à SNCF Réseau de veiller à l'équité et au caractère non discriminatoire des règles de gestion opérationnelle des circulations[17]. En réponse à cette demande, SNCF Réseau a apporté certaines évolutions à l'annexe 5 du DRR 2016 notamment sur le rôle du coordonnateur d'axe pour les trains de marchandises de long parcours, sur la notion de « vitesse » et sur les règles applicables aux trains détournés.

II.48 Par ailleurs, la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire a confié à la SNCF l'objectif d'assurer certaines missions transversales nécessaires au bon fonctionnement du système de transport ferroviaire national, incluant la gestion de crise[18]. Par avis n° 2014-023 du 27 novembre 2014 portant sur le projet de décret relatif aux missions et aux statuts de la SNCF, l'Autorité a formulé deux recommandations à l'adresse de l'Etat :

- définir les modalités pratiques de coordination de la gestion des situations de crise par SNCF par un arrêté du ministre en charge des transports ;
- prévoir l'organisation par l'Etat d'une concertation de tous les utilisateurs du réseau afin d'établir un accord sur la gestion de situation de crise opposable à tous, et plaçant le service gestionnaire du trafic et des circulations au centre du dispositif de gestion de la situation de crise.

II.49 L'Autorité exprime le souhait que l'actualisation du DRR 2016 et, notamment, de son annexe 5 puisse prochainement traduire les suites données à ces recommandations.

Le système d'incitations pour un meilleur usage des capacités de l'infrastructure

II.50 Dans le cadre de l'exécution de décisions de règlement de différend, après concertation avec le secteur durant le premier semestre 2014, l'Autorité a précisé, par décisions du 15 juillet 2014[19], la mise en œuvre de deux mécanismes incitatifs, applicables à partir de l'horaire de service 2015, visant à une meilleure utilisation des capacités offertes sur le réseau.

II.51 Le DRR 2016, dans sa version 3 du 5 décembre 2014, n'intègre pas les conséquences de ces décisions. Une consultation a été lancée en fin d'année 2014 par SNCF Réseau pour l'inclusion dans le chapitre 6.3 du DRR du texte précisant les modalités d'application de ces mécanismes incitatifs. Une réunion de présentation du bilan de la consultation a eu lieu le 13 janvier avec les entreprises ferroviaires et candidats autorisés. Le DRR 2016 devrait ainsi faire l'objet d'une version modifiée, soumise à l'accord du conseil d'administration de SNCF Réseau le 19 février 2015.

II.52 L'Autorité prend acte de la mise en œuvre du dispositif d'incitations après la publication de la version modifiée du DRR 2015, soit en mars 2015.

[17] Avis n° 2014-001 *prec.*, recommandation 7) et § II.19 à II.21
[18] Cf article L. 2102-1 du code des transports
[19] Décision de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires n° 2014-016 portant exécution des articles 7 et 11 de la décision n° 2013-016 du 1er 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, décision de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires n° 2014-017 portant exécution des articles 7 et 11 de la décision n° 2013-017 du 1er octobre 2013 portant sur la demande formée par Europorte France 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, décision de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires n° 2014-018 portant exécution de l'article 7 de la décision n° 2013-018 du 1er octobre 2013 portant sur la demande formée par T3M 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 et décision de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires n° 2014-019 portant exécution des articles 7 et 11 de la décision n° 2013-019 du 1er octobre 2013 portant sur la demande formée par VFLI 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.

Le système d'amélioration des performances

II.53 Le système d'amélioration des performances, mis en place de façon effective depuis l'horaire de service 2014, a fait l'objet d'un premier retour d'expérience entre les parties concernées. Les dysfonctionnements ou points d'amélioration identifiés au sein de l'organe de gouvernance (dit « COSAP ») ont été ou seront étudiés dans le cadre de groupes de travail dédiés. L'Autorité considère comme positive une telle démarche de travail basée sur le consensus.

II.54 L'Autorité prend également note du maintien de l'abattement à 75% du barème applicable pour une année supplémentaire mais estime qu'il importe, après plus d'un an de rodage du système, de conforter la démarche en prévoyant une nouvelle étape.

II.55 L'Autorité suggère, à cette fin, à SNCF Réseau, en concertation avec les utilisateurs du réseau, de prévoir la publication à partir de 2016 des niveaux de performances atteints par les différentes activités ou entreprises.

II.56 L'Autorité propose également à SNCF Réseau d'étudier les pistes d'amélioration suivantes :

- la prise en compte des retards causés par une entreprise ferroviaire sur une autre entreprise ferroviaire ;
- l'adaptation du fonctionnement des plafonds. Le plafond des pénalités d'une entreprise ferroviaire est actuellement le même que celui du gestionnaire d'infrastructure vis-à-vis de cette même entreprise ferroviaire. Ainsi en cas d'atteinte de chacun des deux plafonds, à cause de mauvaises performances, les pénalités qui en résultent se compensent, de sorte que le dispositif apparaît peu incitatif au final. Une piste d'évolution pourrait consister à prendre en compte la différence de performance entre l'entreprise ferroviaire et le gestionnaire d'infrastructure vis-à-vis de cette entreprise ferroviaire pour maintenir une incitation à s'améliorer.
- la prise en compte des trains supprimés.

II.57 Si la plupart des problèmes identifiés dans le système d'amélioration des performances sont connus, la mesure de leur impact doit permettre de les hiérarchiser pour établir une liste des priorités dans les actions correctives à mettre en place. Il ne s'agit pas de se limiter à la seule mesure, mais bien de mettre en œuvre des plans d'actions adaptés pour corriger les dysfonctionnements, afin d'améliorer la performance globale du système ferroviaire.

II.58 L'Autorité demande à SNCF Réseau de lui présenter régulièrement les mesures correctives décidées et le calendrier engageant correspondant, notamment concernant les conditions de prise de l'information (problématique de l'emplacement des balises BREHAT).

Les systèmes d'information

II.59 Dans ses précédents avis, l'Autorité a constaté que les systèmes d'information existants ne permettent pas de répondre efficacement à certains enjeux de traçabilité de l'évolution d'un sillon-jour, de l'expression de besoin à la circulation, et de performance du travail horaire[20]. Elle a pris acte de l'objectif affiché par SNCF Réseau de déployer progressivement, à compter de l'horaire de service 2016, un « Système Industriel de Production Horaire ». Ce système a vocation à remplacer l'ensemble des outils de tracé horaires actuels.[21]

II.60 SNCF Réseau a achevé courant 2014 les opérations liées au choix de ses prestataires, chargés de réaliser les développements informatiques correspondants. Le déploiement est prévu à compter de l'horaire de service 2016 pour une mise en œuvre complète à l'horizon 2020.

[20] Avis n° 2013-002 *prec.*, § II.26
[21] Viriato, THOR pour l'ensemble de ses fonctionnalités (études, construction du service et adaptation) et Groix.

II.61 Par ailleurs, SNCF Réseau a lancé deux projets portant d'une part sur l'anticipation et la massification des travaux (projet dit IACT) et une gestion optimisée des limitations temporaires de vitesse (projet dit ADELIE).

II.62 L'Autorité prend acte de l'avancement de ces projets. Elle en suivra avec attention la mise en œuvre en veillant, en particulier, au respect de la confidentialité de l'ensemble des informations qu'ils sont appelés à traiter, dans le cadre de la nouvelle architecture du groupe public ferroviaire, et sera notamment attentive au niveau d'intégration entre les applications destinées à l'allocation des capacités et celles relatives à la gestion des travaux.

2. Les conditions contractuelles de l'accès au réseau

II.63 En application de l'article L. 2131-3 du code des transports, l'Autorité veille à ce que les conditions d'accès des entreprises ferroviaires au réseau n'entravent pas le développement de la concurrence. Dès lors, dans le cadre de son avis sur le document de référence du réseau, l'Autorité doit s'assurer de l'absence de déséquilibre significatif entre les droits et les obligations des parties au contrat pour l'accès à l'infrastructure ferroviaire. Cet examen est d'autant plus nécessaire que les entreprises ferroviaires n'ont pas la faculté de négocier les termes des contrats proposés, qui sont assimilables à des contrats d'adhésion.

a) Les conditions générales et particulières du contrat d'utilisation de l'infrastructure du réseau ferré national et du contrat d'attribution de sillons

II.64 Les annexes 3.1, 3.2.1 et 3.2.2 décrivent les conditions générales et particulières du contrat d'utilisation de l'infrastructure du réseau ferré national et du contrat d'attribution de sillons. Dans ses précédents avis relatifs au document de référence du réseau, l'Autorité a souligné que plusieurs clauses présentaient un risque de déséquilibre au profit du gestionnaire de l'infrastructure, susceptible de porter atteinte au droit d'accès des entreprises ferroviaires au réseau.

Les clauses de renonciation réciproque à indemnisation

II.65 L'article 13.5 des conditions générales applicables au contrat d'utilisation de l'infrastructure du réseau ferré national et au contrat d'attribution de sillons sur le réseau ferré national (annexe 3.1) prévoit que « *RFF et l'entreprise ferroviaire ne peuvent prétendre, l'un envers l'autre et réciproquement, à une quelconque indemnisation des préjudices qu'ils pourraient subir du fait de retards dans la circulation des trains quelle qu'en soit l'origine (y compris des accidents et/ou avaries survenus à des tiers), et/ou l'auteur, y compris les tiers.* »

II.66 Dans son avis n° 2014-001 relatif au DRR 2015, l'Autorité a demandé le réexamen de cette clause, sa mise en œuvre risquant d'aboutir, en pratique, à pénaliser davantage les entreprises ferroviaires que le gestionnaire de l'infrastructure[22]. Ces dispositions n'ont pas été modifiées dans le DRR 2016, et les entreprises ferroviaires ont souligné, au cours de la consultation réglementaire, la nécessité de rééquilibrer cette clause. Elles soulignent notamment qu'il résulte du droit de l'Union européenne que les voyageurs ont droit à un remboursement partiel du prix de leur billet de train en cas de retard significatif, même si ce retard est dû à un cas de force majeure[23]. Dès lors, l'entreprise ferroviaire qui subirait un retard consécutif à une mauvaise gestion de l'infrastructure par SNCF Réseau serait tenue d'indemniser les voyageurs sans pouvoir mettre en cause la responsabilité du gestionnaire de l'infrastructure.

[22] Avis n° 2014-001 *prec.*, § II.37
[23] CJUE 26.09.2013 *ÖBB-Personenverkehr AG*, C-509/11.

II.67 La création d'un gestionnaire d'infrastructure unifié, SNCF Réseau, prévue par la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire, met un terme à la segmentation des responsabilités, qui nuisait à la bonne gestion de l'infrastructure et pouvait justifier, dans ce contexte particulier, les réserves de RFF sur le principe d'un engagement élargi à l'ensemble des dysfonctionnements relatifs au réseau.

II.68 L'Autorité demande à SNCF Réseau, en cohérence avec la nouvelle organisation mise en place par la réforme ferroviaire, de réviser les clauses de mise en jeu de sa responsabilité lorsque le retard lui est imputable.

Les retards de paiement

II.69 L'article 18.1 des conditions générales applicables au contrat d'utilisation de l'infrastructure du réseau ferré national et au contrat d'attribution de sillons sur le réseau ferré national fixe les conséquences d'un retard ou d'un défaut de paiement de la part d'une entreprise ferroviaire. En cas de défaut de paiement dans un délai de 40 jours, et après une mise en demeure restée sans effet 30 jours calendaires après sa réception, SNCF Réseau peut suspendre le bénéfice de l'attribution de sillon ou l'utilisation par l'entreprise ferroviaire de l'infrastructure du réseau ferré national, des équipements et services concernés, les intérêts de retard continuant à courir.

II.70 Une telle disposition apparaît à la fois disproportionnée et inutile au regard des autres clauses prévues dans le contrat. La mise en œuvre de cette clause pourrait en effet aboutir à remettre en cause le droit d'accès des entreprises ferroviaires au réseau ferré national en permettant à SNCF Réseau, en cas de retard de paiement, de choisir discrétionnairement de priver une entreprise ferroviaire du bénéfice de l'accès au réseau. En outre, SNCF Réseau conserve la possibilité, en cas de défaut de paiement dans les conditions prévues à l'article 18.2 des conditions générales, de résilier de plein droit le contrat.

II.71 L'Autorité demande à SNCF Réseau de supprimer la faculté qui lui est donnée de suspendre le bénéfice de l'attribution d'un sillon ou de l'utilisation, par l'entreprise ferroviaire, de l'infrastructure du réseau ferré national.

L'évolution de la clause relative à la force majeure

II.72 L'Autorité a formulé à plusieurs reprises[24] des observations sur la définition donnée à la clause de force majeure. L'article 21 des conditions générales relatif à la force majeure a été modifié dans la version 3 du DRR 2016 publié le 5 décembre 2014 pour tenir compte de l'entrée en vigueur de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire. En dehors des cas où le caractère irrésistible, imprévisible et extérieur du mouvement de grève pourrait permettre de le qualifier d'évènement de force majeure[25], SNCF Réseau et l'entreprise ferroviaire ne pourront ainsi plus exciper de la grève de leurs salariés pour se soustraire à leurs obligations contractuelles.

II.73 L'Autorité prend acte de l'extension de la définition de la force majeure, qui répond à la fois à une demande forte des entreprises ferroviaires et à la logique de la nouvelle organisation mise en place par la réforme ferroviaire.

b) Les procédures d'indemnisation et de réclamation

II.74 Les annexes 13 à 13.3 définissent les règles applicables aux contestations relatives aux factures des redevances (annexe 13.1), aux demandes d'indemnisation suite à un préjudice subi du fait de SNCF Réseau

[24] Avis n° 2013-002 *prec.*, § II. 35 et II.36 et avis n° 2014-001 *prec.*, § II. 38.
[25] En ce sens, v. Cass. Soc. 11.01.2000, pourvoi 97-18215, à propos des grèves de 1995 à la SNCF.

(annexe 13.2) et les modalités de prise en charge des coûts supportés par une entreprise ferroviaire portant secours (annexe 13.3).

II.75 Dans ses avis n° 2013-002 et 2014-001 relatifs aux DRR pour les horaires de service 2014 et 2015, l'Autorité a formulé plusieurs recommandations relatives notamment aux délais de traitement des réclamations et aux règles applicables à la constitution du dossier[26]. Elle a également demandé à SNCF Réseau de se doter d'un outil de suivi des délais de traitement des demandes.

II.76 En dépit de certaines avancées positives, l'Autorité considère que les procédures visées aux annexes 13 à 13.3 ne sont toujours pas satisfaisantes, s'agissant tant des règles relatives à la constitution du dossier de réclamation qu'au respect, par SNCF Réseau, des délais de traitement des demandes qui lui sont adressées.

La constitution du dossier

II.77 Dans son avis n° 2014-001 relatif au DRR 2015, l'Autorité a constaté que « *les règles relatives à la constitution du dossier de réclamation risquent de décourager l'introduction d'une demande en imposant aux entreprises ferroviaires une charge de travail excessive* ». En effet, la constitution du dossier de réclamation impose à l'entreprise ferroviaire d'élaborer un dossier comprenant plusieurs tableaux à compléter, accompagnés des éléments justificatifs. Ainsi par exemple, pour les contestations de factures (annexe 13.1), outre le courrier de réclamation précisant les redevances contestées et les factures afférentes, l'entreprise ferroviaire est tenue de fournir un tableau contenant, sillon par sillon, la date, l'heure de départ et le numéro du sillon-jour, le fait générateur, le montant contesté, ainsi que le montant de la compensation fret.

II.78 Au cours de la consultation, les entreprises ferroviaires ont déploré la rigidité de ce formalisme imposé par SNCF Réseau. L'Autorité estime également que les règles imposées par SNCF Réseau sont inadaptées, dans la mesure où elles imposent à l'entreprise ferroviaire un important travail de recensement et de vérification des sillons contestés afin de communiquer au gestionnaire de l'infrastructure des informations dont ce dernier dispose déjà par l'intermédiaire de ses systèmes d'information.

II.79 L'Autorité demande à SNCF Réseau de simplifier les obligations de constitution de dossier décrit dans les annexes 13.1 et 13.2, pour limiter les informations demandées aux entreprises ferroviaires à celles qui s'avèrent strictement nécessaires et que ne possède pas le gestionnaire du réseau.

II.80 Par ailleurs, en cas d'incomplétude du dossier, ce dernier est déclaré irrecevable par SNCF Réseau. Cela impose à l'entreprise ferroviaire de présenter une nouvelle demande, alors même que le délai de contestation est limité[27]. Les entreprises ferroviaires contestent ce principe et demandent qu'un dossier incomplet puisse faire l'objet d'un premier traitement partiel et que le délai de réclamation puisse être suspendu.

II.81 Pour l'Autorité, une demande suffisamment étayée, bien qu'incomplète, doit pouvoir être complétée *a posteriori* par l'entreprise ferroviaire à la demande de SNCF Réseau, sans que le délai de réclamation applicable continue à courir et puisse ainsi lui être opposé. Il convient toutefois de veiller à ce qu'un tel assouplissement des règles applicables n'incite les entreprises ferroviaires à introduire systématiquement des réclamations afin de suspendre le délai de prescription.

II.82 L'Autorité demande à SNCF Réseau d'engager la concertation avec les entreprises ferroviaires pour déterminer un plus juste équilibre dans l'analyse de la complétude des dossiers de réclamation.

[26] Avis n° 2013-002 *prec.*, § II.40 et avis n° 2014-001 *prec.*, § II-43 à II-46.

[27] Ainsi, une facture ne peut être contestée que dans un délai d'un an à compter de son émission (annexe 3.1) et une demande d'indemnisation en cas de suppression d'un sillon-jour dans un délai d'un an à compter de la fin du mois pour lequel le sillon jour concerné aurait dû être utilisé (annexe 3.2 et article 20.4 des conditions générales du contrat d'utilisation de l'infrastructure).

Les délais de traitement

II.83 Dans son avis n° 2014-001 relatif au DRR 2015, l'Autorité a invité SNCF Réseau à améliorer les délais de traitement des demandes de réclamation, en fixant notamment des délais contraignants, et renouvelé sa demande visant à ce que le gestionnaire de l'infrastructure se dote au plus vite d'un outil de suivi de ces délais.

II.84 S'agissant des délais maximum de traitement, l'annexe 13 du DRR 2016 prévoit que :

- la réponse de SNCF Réseau sur la vérification de la complétude du dossier est fournie dans un délai de 15 jours calendaires pour les contestations de factures et de 60 jours calendaires pour les demandes d'indemnisation. Pour les demandes de prise en charge des coûts supportés par une entreprise ferroviaire portant secours, le délai est fixé à 30 jours, mais ne constitue qu'un « délai cible » ;
- en cas de dossier complet, SNCF Réseau envoie sa réponse au plus tard 45 jours calendaires à compter de la réception de la contestation pour les contestations de facture. Pour les demandes d'indemnisation, le délai est porté à 120 jours et ne constitue qu'un « délai cible ».

II.85 Les délais applicables à la procédure de contestation de factures prévue à l'annexe 13.1 sont conformes à ceux que l'Autorité a enjoint de respecter dans ses décisions n° 2013-016 à 2013-019 rendues dans le cadre d'un différend opposant plusieurs entreprises ferroviaires 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.

II.86 L'Autorité souligne que ces délais ne sont pas qu'indicatifs mais qu'ils doivent être respectés par le gestionnaire de l'infrastructure.

II.87 S'agissant des délais applicables aux demandes d'indemnisation (annexe 13.2) et aux demandes de prise en charge des coûts supportés par une entreprise ferroviaire portant secours (annexe 13.3), ceux-ci sont nettement plus longs et restent, dans certains cas, des « *délais cibles* » purement indicatifs et que le gestionnaire de l'infrastructure peut donc s'abstenir de respecter. Compte tenu du nombre limité de demandes présentées en 2014 (52 contestations de factures et 22 demandes d'indemnisation), SNCF Réseau doit normalement être en mesure de traiter les réclamations qui lui sont présentées dans des délais plus satisfaisants.

II.88 L'Autorité demande à SNCF Réseau à ce que tous les délais de traitement inscrits dans les annexes 13 à 13.3 soient contraignants afin de responsabiliser davantage le gestionnaire de l'infrastructure dans sa gestion des délais et ainsi accélérer les délais de traitement.

II.89 SNCF Réseau a mis en place, depuis le 10 avril 2014, un outil de suivi de la gestion des réclamations (I-Recla). Les statistiques communiquées à l'Autorité depuis la mise en place de l'outil attestent que le délai d'analyse de la complétude est respecté dans 87% des cas pour les contestations de factures et 68% pour les demandes d'indemnisation. Le délai imparti pour fournir la réponse finale est respecté dans 62% des cas pour les contestations de factures et dans 95% des cas pour les demandes d'indemnisation. D'après SNCF Réseau, les retards de traitement pour les contestations de factures ont surtout été constatés dans les premiers mois ayant suivi la mise en place de l'outil.

II.90 La mise en place d'un outil de suivi des délais de traitement constitue une avancée notable. SNCF Réseau doit poursuivre ses efforts afin de permettre aux entreprises ferroviaires d'obtenir la réponse à leurs demandes dans des délais satisfaisants. L'Autorité se montrera attentive à l'évolution des statistiques issues de l'outil de suivi.

c) Les conditions particulières d'utilisation du badge et de l'habilitation CANIF (annexe 3.2.3)

II.91 L'annexe 3.2.3 du DRR 2016 décrit les conditions particulières d'utilisation du badge et de l'habilitation CANIF (Contrôle d'Accès National Interopérable Ferroviaire). Ces conditions particulières font partie du contrat d'utilisation de l'infrastructure du réseau ferré national signé entre RFF et chaque entreprise ferroviaire. Elles décrivent les conditions de délivrance et d'utilisation d'un badge comportant les droits d'accès à l'entreprise ferroviaire qui en fait la demande, à un ou plusieurs installations de service sécurisées.

II.92 En premier lieu, l'Autorité constate que la liste des sites concernés par le dispositif ne figure pas dans le document de référence du réseau, ce qui n'est pas conforme au principe de transparence[28]. Au cours de l'instruction du présent avis, SNCF Réseau a souligné avoir communiqué la liste des sites aux entreprises ferroviaires par courriel en octobre 2014, afin de leur permettre d'exprimer leurs besoins d'accès. Ce procédé n'est pas satisfaisant et comporte des risques de traitement discriminatoire entre entreprises ferroviaires.

II.93 Par ailleurs, il convient de tenir compte de l'entrée en vigueur de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire qui regroupe RFF, SNCF Infra et la direction de la circulation ferroviaire (DCF) au sein d'une entité unique, SNCF Réseau. En effet, l'article 31 de cette loi prévoit un transfert des installations de service antérieurement gérées par SNCF au nouveau gestionnaire de l'infrastructure, SNCF Réseau. Dès lors, certains sites sécurisés étaient, avant le 1er janvier 2015, détenus par SNCF, qui utilisait des lecteurs de badges différents pour l'accès à ses installations.

II.94 Suite à ces évolutions, SNCF Réseau s'est engagé à procéder à un recensement des différentes installations afin d'élaborer une liste précise des sites et des lecteurs concernés au plus tard le 30 juin 2015.

II.95 En réponse à ses demandes, l'Autorité prend acte de l'engagement de SNCF Réseau de publier la liste de l'ensemble des sites concernés par le dispositif CANIF dans le DRR 2016 révisé.

II.96 En second lieu, l'Autorité estime que certaines dispositions particulières d'utilisation du badge CANIF (annexe 3.2.3) mériteraient d'être réexaminées en concertation avec les entreprises ferroviaires. En effet, il importe que les conditions de délivrance et d'utilisation de l'habilitation CANIF ne soient pas excessivement contraignantes pour l'activité des entreprises ferroviaires. Ainsi, l'Autorité recommande par exemple de réduire le délai de délivrance du badge, actuellement attribué dans un délai de six semaines à compter de la demande et sous réserve de sa complétude (article 1er).

II.97 En outre, l'article 5.4 des conditions particulières prévoit que l'utilisation frauduleuse du badge entraîne la résiliation immédiate des droits d'accès de l'entreprise ferroviaire avec application du tarif de suppression de toutes les habilitations du badge. Si l'Autorité admet que l'utilisation frauduleuse de l'habilitation peut faire l'objet d'une sanction, elle estime cependant excessif de prévoir la résiliation de l'ensemble des droits d'accès de l'entreprise ferroviaire et de pénaliser cette dernière pour une faute qui peut être individuelle.

II.98 Enfin, il est prévu aux points 2.2 et 2.3 des conditions particulières qu'en cas de prolongation de l'utilisation du badge au-delà de l'horaire de service, l'entreprise doit confirmer par écrit son intention de renouveler l'habilitation avec un préavis minimum de deux mois avant la fin de l'horaire de service, sans quoi elle perd automatiquement les droits d'accès au terme de l'horaire de service. Il pourrait être proposé, à titre alternatif, qu'à défaut de prévenance dans le respect d'un délai de deux mois, le bénéfice de l'habilitation CANIF soit maintenu pour le nouvel horaire de service afin de ne pas priver d'accès aux installations les agents des entreprises ferroviaires ce qui engendrerait des problèmes opérationnels importants. Cela éviterait également des nouveaux frais de création des badges qui auraient été automatiquement supprimés

II.99 L'Autorité demande à SNCF Réseau de réexaminer, en lien avec les entreprises ferroviaires, les conditions particulières d'utilisation de l'habilitation CANIF.

[28] Avis n° 2014-001 *prec.*, § IV.11.

d) Les conditions générales et particulières du contrat d'utilisation des systèmes d'information de SNCF Réseau

II.100 Les conditions générales et particulières du contrat d'utilisation des systèmes d'information (annexes 3.4.1 et 3.4.2) définissent les modalités techniques et financières d'utilisation des systèmes d'information mis à la disposition des entreprises ferroviaires par SNCF Réseau, tels que décrits dans le catalogue des services de systèmes d'information mis à disposition sur le portail Clients & Partenaires du site du gestionnaire de l'infrastructure.

II.101 Comme elle l'a déjà souligné dans son avis n° 2014-001 relatif au DRR 2015, l'Autorité estime que les conditions contractuelles d'utilisation des systèmes d'informations pourraient préciser davantage les obligations à la charge du gestionnaire de l'infrastructure[29]. Ce point a fait l'objet de critiques de la part des entreprises ferroviaires, qui réclament notamment la mise en place par SNCF Réseau d'engagements de qualité sur la disponibilité de ses systèmes d'information, souvent indispensables à l'activité des entreprises ferroviaires. La mise en place d'un système de pénalités en cas d'indisponibilité prolongée des systèmes d'information imputable au gestionnaire de l'infrastructure, tel que l'envisage à présent SNCF Réseau, serait le gage d'un renforcement des efforts pour améliorer la qualité du service.

II.102 L'Autorité prend acte de l'engagement de SNCF Réseau de modifier l'article 15 des conditions générales relatif aux responsabilités de SNCF Réseau dans le DRR 2016 modifié pour y introduire un système de pénalités en cas d'indisponibilité prolongée des systèmes d'information imputable au gestionnaire de l'infrastructure. Elle invite SNCF Réseau à y associer les entreprises ferroviaires pour aboutir à un système consensuel.

[29] Avis n° 2014-001 *prec.*, § II.41.

III. Observations relatives à l'accès aux installations de service

1. L'accès aux gares de voyageurs et aux services qui y sont rendus

III.1 Dans son avis n° 2014-021 du 4 novembre 2014, l'Autorité a émis des observations sur le projet de DRG pour l'horaire de service 2016. Hors les aspects tarifaires, ces observations portent sur :

- la publication par les gestionnaires de gares des objectifs de performance et de productivité[30] ;
- la communication par Gares & Connexions de l'ensemble des documents opposables[31] ;
- la modification de clauses dans les contrats figurant en annexe A2 et A3 du DRG[32], relatives à la sûreté financière, à la répartition des dépenses locatives courantes et à l'indexation des redevances[33].

III.2 Le DRG n'ayant tenu aucun compte des recommandations faites dans son avis du 4 novembre 2014, l'Autorité renouvelle les mêmes observations.

2. L'accès aux autres infrastructures de services et aux services qui y sont rendus

a) Le transfert d'installations de service entre SNCF Mobilités et SNCF Réseau

III.3 L'article 31 de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire organise le transfert de certaines installations de services de SNCF Mobilités vers SNCF Réseau. Ce transfert concerne dès le 1er janvier 2015 les terminaux de marchandises inscrits à l'offre de référence SNCF pour le service horaire 2015. Il pourra être élargi à d'autres installations sous réserve d'un accord entre SNCF Réseau et SNCF Mobilités avant le 31 décembre 2015, soumis à l'avis de l'Autorité, ou, en l'absence d'accord, d'un arrêté interministériel pris après avis conforme de l'Autorité.

III.4 Les discussions entre SNCF Réseau et SNCF Mobilités ont été engagées dès la parution de la loi et auraient permis d'identifier une liste d'installations susceptibles d'être transférées à SNCF Réseau. Cette liste concerne des terminaux de marchandises, des voies de service et des stations d'approvisionnement en gazole.

III.5 Les discussions entre SNCF Réseau et SNCF Mobilités n'ayant pas encore abouti, le DRR 2016 traduit donc un état provisoire, reprenant les offres de service antérieures de RFF et la SNCF.

III.6 Dans son avis n° 2011-014 sur le projet de décret relatif aux gares de voyageurs et aux autres infrastructures de services du réseau ferroviaire, l'Autorité a estimé que l'accès aux installations de service peut constituer un obstacle rédhibitoire à l'entrée sur le marché. Elle considère ainsi que la situation issue de la loi n° 97-135 portant création de l'établissement public « Réseau ferré de France » se caractérisait par :

- *« une répartition peu rationnelle de l'affectation ou de la propriété des différentes infrastructures nécessaires à la mise en œuvre du droit d'accès aux services ;*
- *la dépendance ou le manque d'autonomie des gestionnaires d'infrastructures de services vis-à-vis de l'opérateur historique SNCF dans un très grand nombre de cas ;*
- *l'absence de règles lisibles et prévisibles dans les relations entre les entreprises ferroviaires et*

[30] Avis de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires n° 2014-021 du 4 novembre 2014 relatif aux projets de document de référence des gares de voyageurs pour les horaires de service 2015 et 2016, § II.17 à II.21
[31] Avis n° 2014-021 *prec.*, § II.33
[32] Conditions générales d'accès aux gares de voyageurs et conditions générales d'occupation non constitutive de droits réels par les entreprises ferroviaires d'espaces ou de locaux dépendant du domaine public ferroviaire
locaux en gare dépendant du domaine public ferroviaire
[33] Avis n° 2014-021 *prec.*, § II.35

les gestionnaires d'infrastructures de services, notamment en matière de tarification »[34].

III.7 Le contexte créé par la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire offre une opportunité de revoir en profondeur le cadre de gestion des différentes installations de service. L'Autorité considère que la future répartition doit viser :

- à une plus grande garantie d'indépendance dans la gestion des installations de service, en transférant le plus grand nombre d'installations de service possible à SNCF Réseau ;
- à une simplification des démarches pour les opérateurs ferroviaires, en évitant de multiplier les propriétaires sur un même site géographique.

b) La transparence de l'information

III.8 A la lecture de l'article 17 i) du décret n° 2013-194, la transparence de l'accès aux infrastructures de services suppose la publication par les gestionnaires des informations suivantes :

- la liste exhaustive des installations ainsi que leurs principales caractéristiques ;
- la nature des prestations régulées offertes, en distinguant le service de base et les prestations complémentaires ;
- les conditions générales de réalisation des prestations régulées ;
- les conditions générales des contrats à intervenir entre le gestionnaire et l'entreprise ferroviaire ;
- les barèmes tarifaires ainsi que les principes et méthodes utilisées pour la construction des tarifs.

III.9 S'agissant des cours de marchandises, par décision n° 2014-010 du 15 juillet 2014[35], la SNCF a été mise en demeure de compléter la liste des terminaux de marchandises annexée à son offre de référence en mentionnant l'ensemble des sites pour lesquels un accès peut être offert à ce titre, nonobstant l'absence d'utilisation réelle de ce site, l'existence éventuelle d'une solution alternative à proximité ou l'état de l'installation. L'offre de référence de la SNCF comporte désormais deux listes distinctes :

- une liste de 175 cours directement accessibles dans l'annexe 9.2.2 ;
- une liste de cours correspondant à l'offre de référence 2013 et qui avaient été retirées notamment parce qu'elles n'avaient plus connu d'activité ferroviaire de transbordement depuis 2009, dans l'annexe 9.2.2 B. Avant toute nouvelle utilisation, ces installations devront faire l'objet d'un diagnostic préalable de leur état, pour évaluer les éventuels coûts et délais de remise en état.

III.10 L'Autorité veillera, dans le cadre du suivi de l'exécution de la décision n° 2014-010, à la complétude des listes publiées et notamment aux justifications apportées quant aux 99 sites contenus dans l'offre de référence 2013 et non reprises dans les offres de référence 2015 et 2016.

III.11 S'agissant des chantiers de transport combiné, l'Autorité constate que les niveaux des informations fournies par certains gestionnaires sont hétérogènes.

III.12 Les gestionnaires des sites suivants proposent des informations relativement complètes au regard des exigences de transparence prévues par la règlementation :

- Dourges (LDCT)
- Paris Valenton 1 (T3M)

[34] Avis de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires n° 2011-014 du 15 juin 2011 sur le projet de décret relatif aux gares de voyageurs et aux autres infrastructures de services du réseau ferroviaire, page 2

[35] Décision de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires n° 2014-010 du 15 juillet 2014 portant mise en demeure de la SNCF pour non-respect de ses obligations de gestionnaire de terminaux de marchandises

- Perpignan Saint-Charles (Perpignan Saint-Charles Conteneur Terminal SAEML)

III.13 Certains gestionnaires de sites publient des informations insuffisantes en ce qui concerne les caractéristiques des installations, la nature des prestations régulées qui y sont offertes ainsi que les modalités de tarification de ces prestations. Ainsi, pour la tarification, soit ces derniers ne publient aucun tarif, soit ils n'annoncent que des exemples de tarifs sans élément de compréhension en termes de méthodologie ou d'évolution tarifaire. Les sites concernés sont les suivants :

- Tours Saint-Pierre-des-Corps (Brangeon)
- Hendaye (Hendaye Manutention)
- Boulou (Lorry-Rail)
- Cognac, Dijon Gevrey, Bordeaux Hourcade, Le Havre Soquence, Marseille Canet, Toulouse Saint-Jory, Paris Valenton 1, Lyon Vénissieux (Naviland Cargo)
- Clésud, Mouguerre, Avignon Courtine, Noisy Le Sec, Paris Valenton 1, Paris Valenton 2, Lyon Saint-Priest (Novatrans)
- Bourgneuf Aiton (SGTBA/VIIA)

III.14 Enfin, pour cinq sites, les gestionnaires ne publient aucune information :

- Paris Valenton 1 (Decor)
- Paris La Chapelle (Naviland Cargo)
- Rennes (Combiwest)
- Clermont-Ferrand Gerzat (Ferovergne)
- Nancy Champigneulles (SASU SE3M)

III.15 L'Autorité invite les gestionnaires concernés à produire des informations complémentaires, à la fois sur les caractéristiques techniques des chantiers, la nature des prestations offertes, les tarifs et les conditions générales de réalisation des prestations régulées.

III.16 L'Autorité rappelle par ailleurs aux gestionnaires de chantiers de transport combiné sa demande formulée dans son avis n°2014-001 relatif au DRR 2015[36] visant à publier des procédures d'allocation pour les gestionnaires qui sont soumis à des demandes d'accès concurrentes.

c) Les conditions contractuelles d'accès aux autres installations de services et aux services qui y sont rendus

III.17 En application de l'article 17 i) du décret n° 2013-194, la transparence et le caractère non discriminatoire de l'accès aux installations de services supposent l'établissement et la publication, par tout gestionnaire d'une installation de service, des conditions générales des contrats à intervenir entre le gestionnaire de l'installation et l'entreprise ferroviaire.

III.18 Les conditions contractuelles générales proposées par les différents gestionnaires d'installations de service sont très hétérogènes. Ainsi, SNCF Mobilités publie des conditions contractuelles détaillées relatives à l'accès à chacune des installations de service dont elle est gestionnaire (hors gares) aux annexes 9.2 à 9.5 du DRR. En revanche, RFF ne publie aucun modèle de conditions contractuelles spécifiques aux installations de service dont il est propriétaire mais renvoie aux conditions générales du contrat d'utilisation de l'infrastructure du réseau ferré national publiées à l'annexe 3.1 du DRR. Par ailleurs, il conviendra de tenir compte de l'entrée en vigueur de la loi n° 2014-872 portant réforme ferroviaire et de la création de SNCF Réseau, qui impliqueront nécessairement des adaptations avant le début de l'horaire de service 2016.

[36] Avis n° 2014-001 *prec.*, § IV.22

III.19 L'Autorité demande à SNCF Réseau d'élaborer, pour chaque catégorie d'installations de service dont il est propriétaire depuis 1er janvier 2015, une offre de référence spécifique incluant un modèle de contrat national d'utilisation.

III.20 S'agissant des autres gestionnaires d'installations de service, l'Autorité observe qu'à l'exception de l'offre de l'entreprise T3M (annexe 9.11), les offres publiées par les gestionnaires de chantiers de transport combiné ne contiennent pas ou peu d'indications relatives aux conditions contractuelles d'accès aux installations, ce qui nuit à la transparence de l'accès à ces installations.

III.21 L'Autorité demande à l'ensemble des gestionnaires de chantier de transport combiné concernés de publier, au plus tard à l'occasion du DRR 2016 modifié, les conditions générales du contrat relatif à l'utilisation de leurs installations. Ces conditions générales devront notamment préciser les conditions techniques et financières de fourniture aux entreprises ferroviaires des prestations sur chaque catégorie d'installation de service.

La clause de garantie financière

III.22 L'Autorité a déjà souligné que l'exigence d'une garantie financière préalablement à l'entrée en vigueur du contrat est susceptible de constituer une barrière à l'entrée, dans la mesure où elle génère un coût et des contraintes supplémentaires pour l'entreprise ferroviaire. En revanche, le gestionnaire de l'installation peut prévoir la fourniture d'une garantie financière au cours de l'exécution du contrat en cas d'incident de paiement, dès lors que l'insertion d'une telle clause est justifiée et, dans tous les cas, proportionnée aux risques d'un éventuel défaut de paiement.

III.23 Dans son avis n° 2014-001 relatif au DRR 2015, l'Autorité a demandé à la SNCF de préciser les cas dans lesquels une garantie financière peut être exigée de l'entreprise ferroviaire en cours d'exécution du contrat[37]. Les différents contrats d'accès aux installations de service gérées par la SNCF ont fait l'objet d'adaptations en ce sens. Chaque contrat précise désormais la notion de défaut de paiement, défini comme le « *non-paiement total ou partie d'une facture à la date d'échéance, suivi d'une absence de régularisation dans un délai de 8 jours calendaires à compter du jour de réception d'une mise en demeure* ». Dans cette hypothèse, la garantie financière peut être exigée par la SNCF après mise en demeure de payer adressée à l'entreprise ferroviaire, restée sans effet dans un délai de cinq jours à compter de sa date de réception.

III.24 L'Autorité estime que les clarifications apportées aux modèles de contrats d'accès à ses installations de service définissent de manière satisfaisante les hypothèses dans lesquelles une garantie financière peut être exigée. En revanche, les différents contrats d'accès aux installations de service gérées par la SNCF fixent le montant de la garantie financière à trois mois de facturation, ce montant pouvant être actualisé, le cas échéant, en cas d'augmentation ou de diminution de plus de 50% des montants facturés au cours des trois derniers mois.

III.25 L'Autorité demande à SNCF Mobilités d'ajuster à un niveau plus raisonnable le montant de la garantie financière, comme elle l'a déjà évoqué dans son avis n° 2013-026 relatif au DRG 2015[38], et recommande de retenir au maximum un mois de facturation.

La protection de la confidentialité

III.26 Dans son avis n° 2014-001 relatif au DRR 2015, l'Autorité a souligné que les dispositions relatives à la protection de la confidentialité figurant dans les modèles de contrats d'utilisation des installations de service de la SNCF sont hétérogènes. En conséquence, elle a demandé à la SNCF d'élaborer une définition uniforme et claire des informations concernées par l'obligation de confidentialité.

[37] Avis n° 2014-001 *prec.*, § IV.28
[38] Avis de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires n° 2013-026 du 12 novembre 2013 relatif aux projets de document de référence des gares de voyageurs pour les horaires de service 2014 et 2015 , § II.16

III.27 Les différents contrats relatifs à l'accès aux installations de service gérées par la SNCF ont été modifiés en ce sens. Ils contiennent désormais la même clause relative à la protection de la confidentialité. Cette clause définit les informations confidentielles protégées, la durée de leur protection, les obligations des parties relatives à la protection de ces informations et les exceptions à cette protection. Sur ce dernier point, l'Autorité observe que la protection de la confidentialité n'est pas applicable aux « *informations transmises par une personne tierce ayant le droit de [les] transmettre sans obligation de confidentialité ou interdiction de les divulguer* ». Au cours de l'instruction, la SNCF a précisé que cette clause vise les hypothèses où une personne travaillant pour l'entreprise ferroviaire ne serait pas tenue à la protection de la confidentialité pour une information donnée et pourrait donc la communiquer à un agent SNCF.

III.28 L'Autorité s'interroge sur le sens d'une telle disposition car toute personne effectuant une prestation pour le compte d'une entreprise ferroviaire sur une installation de service gérée par la SNCF devrait être concernée par l'obligation de confidentialité. L'Autorité rappelle, à cette fin, que l'utilisation, par la SNCF, d'informations stratégiques obtenues dans le cadre de son activité de gestionnaire d'infrastructure délégué afin d'évincer certains concurrents de trafics stratégiques a été sanctionnée par l'Autorité de la concurrence. En outre, la création, depuis le 1er janvier 2015, du nouveau gestionnaire d'infrastructure unifié, SNCF Réseau, au sein d'un groupe public unifié qu'il constitue avec la SNCF et l'entreprise ferroviaire historique, SNCF Mobilités, peut conduire à renforcer le risque de circulation d'informations confidentielles au sein du groupe.

III.29 L'Autorité demande à SNCF Mobilités de revoir cette clause de confidentialité. Elle se montrera attentive à la protection des informations confidentielles par le gestionnaire de l'infrastructure, en particulier dans son avis sur le plan de gestion des informations confidentielles qui lui sera soumis par SNCF Réseau.

La gestion de la concomitance sur les terminaux de marchandises

III.30 Dans son avis n° 2014-001 relatif au DRR 2015, l'Autorité a demandé à la SNCF de préciser l'article 24 du contrat national d'utilisation de ses terminaux de marchandises. Cette clause précise les conditions dans lesquelles la SNCF pourrait résilier un contrat local d'utilisation afin de gérer la concomitance d'activité entre les entreprises ferroviaires sur une cour de marchandises. En particulier, l'Autorité a estimé que les dispositions permettant à la SNCF de résilier le contrat « *à défaut de résultats satisfaisants à l'issue de la négociation* » doivent être précisées.

III.31 La SNCF a complété la clause en précisant qu'en cas de résiliation, elle pourra proposer à l'entreprise ferroviaire dont le contrat a été résilié un nouveau contrat local d'application avec de nouvelles tranches horaires, les tranches horaires dont l'utilisation aura été prouvée par l'entreprise ferroviaire lui demeurant accordées dans ce nouveau contrat sauf accord de l'entreprise ferroviaire quant à la modification des tranches allouées.

III.32 L'Autorité estime que les modifications apportées, destinées à éviter les pratiques de surréservation, garantissent une protection plus équilibrée du droit d'accès de l'entreprise ferroviaire dont le contrat est résilié mais s'interroge sur la façon dont cette dernière pourra prouver l'utilisation réelle des tranches horaires qui lui étaient attribuées.

III.33 L'Autorité demande à SNCF Mobilités de préciser les modalités de justification de l'utilisation des tranches horaires et, en particulier, la nature des preuves admissibles. A toutes fins utiles, elle rappelle que toute contestation relative à l'accès à une installation de service, en particulier en cas de concomitance d'activité sur un site, peut faire l'objet d'un règlement de différend en application de l'article L. 2134-2 du code des transports.

III. Conclusion

L'Autorité demande :

S'agissant des conditions techniques de l'accès au réseau

à SNCF Réseau :

1) de mettre à disposition, avant 2017, le registre d'infrastructure et ses compléments, pour permettre aux entreprises ferroviaires de vérifier par elles-mêmes la compatibilité des engins moteurs avec l'infrastructure (*) ;
2) de supprimer la facturation, prévue au paragraphe 2.7.4 du DRR 2016, de l'étude de compatibilité d'un engin moteur n'ayant pas encore d'autorisation de mise en exploitation commerciale ;
3) d'engager les démarches de diagnostic et de concertation pour permettre la définition d'un réseau ferroviaire efficace, dans toutes ses composantes ;
4) d'étudier, en concertation avec le secteur, le moyen de compléter dans le DRR l'information sur les évolutions du réseau et de ses caractéristiques ;
5) de publier les horaires d'ouverture de l'infrastructure au plus tard à la date d'ouverture de la phase de commandes des sillons pour l'horaire de service ;
6) de justifier, à travers une analyse détaillée des demandes de sillons, les écarts constatés dans les taux de réponses fermes obtenues par les demandeurs de sillons (*) ;
7) d'actualiser le DRR pour tenir compte de la décision n° 2014-022 du 18 novembre 2014 relative à l'attribution de sillons par SNCF Réseau, homologuée par décision du ministre chargé des transports du 2 février 2015 ;
8) de mettre en place des indicateurs de suivi du délai de réponse définitive aux sillons à l'étude, pour s'assurer du respect par le gestionnaire de l'infrastructure des délais minimums de prévenance prévus au DRR, et d'en adresser trimestriellement à l'Autorité le suivi statistique (*) ;
9) d'actualiser le DRR, notamment les chapitres 4.5 et 4.6, pour tenir compte de la décision n° 2014-023 du 18 novembre 2014 relative à la réservation et à l'utilisation par SNCF Réseau de capacités pour les travaux, homologuée par décision du ministre chargé des transports du 2 février 2015 ;
10) de préciser, en concertation avec le secteur, la rédaction du DRR sur les principes et règles appliqués lors de la construction de l'horaire de service et pour la coordination des demandes ;
11) d'améliorer l'information sur la rareté des capacités de certaines lignes du réseau ainsi que sur les mesures d'exploitation, de conception des horaires ou d'investissements que le gestionnaire de l'infrastructure envisage de mettre en œuvre pour y remédier (*) ;
12) d'inclure dans le système d'amélioration des performances la publication à partir de 2016 des niveaux de performances atteints par les différentes activités ou entreprises (*) ;
13) de présenter régulièrement à l'Autorité les mesures correctives décidées avec les entreprises ferroviaires en vue de l'amélioration des performances et le calendrier engageant correspondant ;

S'agissant des conditions contractuelles de l'accès au réseau

à SNCF Réseau :

14) de réviser les clauses de mise en jeu de sa responsabilité lorsque le retard est imputable au gestionnaire de l'infrastructure (*) ;
15) de supprimer la faculté donnée au gestionnaire de l'infrastructure de suspendre le bénéfice de l'attribution d'un sillon ou de l'utilisation, par l'entreprise ferroviaire, de l'infrastructure du réseau ferré national ;
16) de simplifier les obligations de constitution de dossier décrit dans les annexes 13.1 et 13.2, pour limiter les informations demandées aux entreprises ferroviaires à celles qui s'avèrent strictement nécessaires et que ne possède pas le gestionnaire du réseau, d'engager la concertation avec les

entreprises ferroviaires pour déterminer un plus juste équilibre dans l'analyse de la complétude des dossiers de réclamation, et de garantir que l'ensemble des délais de traitement inscrits dans les annexes 13 à 13.3 soient contraignants (*) ;

17) de publier la liste des sites concernés par le dispositif CANIF et de rééquilibrer certaines dispositions des conditions particulières d'utilisation de cette habilitation ;

18) de compléter les conditions générales d'utilisation de ses systèmes d'information, notamment son article 15, en prévoyant un système de pénalités en cas d'indisponibilité prolongée des systèmes d'information imputable au gestionnaire de l'infrastructure (*) ;

S'agissant de l'accès aux gares de voyageurs et aux services qui y sont rendus

à SNCF Mobilités et à SNCF Réseau :

19) de publier les objectifs de performance et de productivité pris en compte dans l'élaboration des redevances (*) ;

à SNCF Mobilités :

20) de communiquer l'ensemble des documents opposables mentionnés dans les conditions générales des contrats figurant en annexe A2 et A3 du DRG (*) ;

21) de modifier les clauses des conditions générales des contrats figurant en annexe A2 et A3 du DRG relatives à la sûreté financière, à la répartition des dépenses locatives courantes et à l'indexation des redevances (*) ;

S'agissant de l'accès aux autres infrastructures de services et aux services qui y sont rendus

aux gestionnaires de chantiers de transport combiné :

22) de compléter leur offre de référence annexée au DRR à la fois sur les caractéristiques techniques des chantiers, la nature des prestations offertes, les tarifs et les conditions générales de réalisation des prestations régulées (*);

23) de publier une procédure précisant notamment les règles d'allocation en cas de demandes d'accès concurrentes (*) ;

24) de publier les conditions générales du contrat relatif à l'utilisation de leurs installations, précisant les conditions techniques et financières de fourniture aux entreprises ferroviaires des prestations ;

à SNCF Réseau :

25) d'élaborer, pour chaque catégorie d'installations de service dont il est propriétaire depuis 1er janvier 2015, une offre de référence spécifique incluant un modèle de contrat national d'utilisation ;

à SNCF Mobilités :

26) d'ajuster à un niveau plus raisonnable, représentant au maximum un mois de facturation, le montant de la garantie financière exigée pour l'accès à ses installations de service (*) ;

27) de revoir la clause de protection de la confidentialité en modifiant la disposition permettant la communication d'informations transmises par une personne tierce ayant le droit de les transmettre sans obligation de confidentialité ou interdiction de les divulguer ;

28) de préciser les modalités de justification de l'utilisation des tranches horaires en cas de concomitance d'activités sur les terminaux de marchandises et, en particulier, la nature des preuves admissibles.

(*) demande déjà formulée par l'Autorité dans ses avis antérieurs sur les DRR.

L'Autorité a adopté le présent avis à l'unanimité des membres présents le 3 février 2015.

Présents : Monsieur Pierre Cardo, président ; Madame Anne Yvrande-Billon, vice-présidente ;
Madame Anne Bolliet et Messieurs Jean-François Bénard, Nicolas Machtou et Michel Savy, membres du collège.

Excusée : Madame Marie Picard, membre du collège.

Le Président

Pierre Cardo