

## **Avis n° 2018-036 du 23 mai 2018** **relatif au document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2019**

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

Vu la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen ;

Vu le règlement d'exécution (UE) 2016/545 de la Commission du 7 avril 2016 sur les procédures et les critères concernant les accords-cadres pour la répartition des capacités de l'infrastructure ferroviaire ;

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

Vu le décret n° 97-446 du 5 mai 1997 relatif aux redevances d'utilisation du réseau ferré national perçues au profit de SNCF Réseau ;

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

Vu le décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 modifié relatif aux installations de service du réseau ferroviaire ;

Vu l'arrêté du 30 décembre 1997 relatif aux redevances d'utilisation du réseau ferré national ;

Vu la décision n° 2017-062 du 5 juillet 2017 relative à l'établissement de mécanismes incitatifs à la bonne utilisation des capacités d'infrastructure, homologuée par la ministre chargée des transports par décision du 29 août 2017 et publiée au Journal officiel du 29 septembre 2017 ;

Vu les avis n° 2012-005 du 25 janvier 2012, n° 2013-002 du 30 janvier 2013, n° 2014-001 du 28 janvier 2014, n° 2015-003 du 3 février 2015, n° 2016-014 du 10 février 2016 et n° 2017-005 du 1<sup>er</sup> février 2017 relatifs aux documents de référence du réseau ferré national pour les horaires de service 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 et 2018 ;

Vu l'avis n° 2017-074 du 6 septembre 2017 relatif à la charte du réseau ;

Vu le « Document de référence du réseau ferré national - Horaire de service 2019 - Version 1 du 8 décembre 2017 et Version 1.1 du 15 mars 2018 » ;

Vu le courrier de la directrice des infrastructures de transport en date du 9 janvier 2018 en réponse à la consultation du Gouvernement effectuée en application de l'article L. 2132-8 du code des transports ;

Après en avoir délibéré le 23 mai 2018 ;

## ÉMET L'AVIS SUIVANT

### 1. CONTEXTE

1. SNCF Réseau a publié, le 8 décembre 2017, le « Document de référence du réseau ferré national - Horaire de service 2019 - Version 1 » puis, le 15 mars 2018, le « Document de référence du réseau ferré national - Horaire de service 2019 - Version 1.1 » (ci-après « DRR 2019 »). Ce document, établi en application de l'article L. 2122-5 du code des transports et de l'article 17 du décret du 7 mars 2003 susvisé, intègre les éléments établis sous la responsabilité de SNCF Réseau pour le réseau ferré national et les installations de service dont il est propriétaire, et sous la responsabilité de LISEA pour la ligne à grande vitesse Tours-Bordeaux.
2. L'article L. 2131-3 du code des transports dispose que « [l']Autorité [...] veille en particulier à ce que les conditions d'accès au réseau ferroviaire par les entreprises ferroviaires n'entravent pas le développement de la concurrence. Elle assure une mission générale d'observation des conditions d'accès au réseau ferroviaire et peut, à ce titre, après avoir procédé à toute consultation qu'elle estime utile des acteurs du secteur des transports ferroviaires, formuler et publier toute recommandation ». L'article L. 2131-4 du même code dispose que « [l']Autorité [...] veille à ce que l'accès au réseau et aux installations de service, ainsi qu'aux différentes prestations associées, soit accordé de manière équitable et non discriminatoire ». Il résulte de ces dispositions que, dans l'avis motivé qu'elle émet sur le document de référence du réseau, en application de l'article L. 2133-6 du code des transports, l'Autorité s'attache notamment à formuler des recommandations destinées à améliorer la qualité et la transparence du document et à identifier, le cas échéant, les risques de discrimination non tarifaire dans l'accès au réseau et aux installations de service. Le présent avis ne porte donc 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.
3. Le présent avis aborde, dans l'ordre de présentation du document de référence du réseau, les différentes thématiques relatives au processus d'attribution des capacités, depuis la planification des capacités jusqu'aux opérations réalisées le jour de circulation, avant d'aborder les points transverses relatifs au matériel roulant, aux aspects contractuels, au document de référence de la ligne Tours-Bordeaux édité par LISEA et, enfin, aux installations de service.
4. L'horaire de service 2019 constitue une étape décisive pour permettre la réussite de l'ouverture à la concurrence du marché des services de transport ferroviaire de voyageurs. C'est en effet au cours de cet horaire de service qu'un nouvel entrant pourrait exprimer des besoins qui, au stade de la préconstruction du graphique, permettront à SNCF Réseau d'élaborer le « graphique 24h » dans la perspective de l'horaire de service 2021<sup>1</sup>. Aussi, l'Autorité invite SNCF Réseau à faire preuve de vigilance dans la préparation des DRR 2020 et 2021 pour créer les conditions propices à l'ouverture à la concurrence du marché domestique du transport ferroviaire de voyageurs.

---

<sup>1</sup> L'article 3 de la directive (UE) 2016/2370 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 modifiant la directive 2012/34/UE dispose que : « L'article 1er, points 6) à 8) [concernant notamment le droit d'accès à l'infrastructure ferroviaire] et 11), s'applique à partir du 1er janvier 2019, en temps utile pour le calendrier de travail démarrant le 14 décembre 2020. »

## 2. SYNTHÈSE

5. Concernant les accords-cadres, l'Autorité invite SNCF Réseau à améliorer sa déclaration de capacités-cadres, en la complétant avec d'autres sections du réseau structurant, et à des mailles spatiale et temporelle plus fines.
6. En amont de la construction de l'horaire, l'Autorité identifie deux risques, d'occurrence peu probable mais d'impact grave, d'inégalité de traitement lors de la préconstruction du graphique 24 heures. Ils résident (1) dans les aléas de la concertation prévue avec les demandeurs de capacités existants et potentiels sur les volumes de sillons à préconstruire et (2) dans l'arbitrage en cas de besoins concurrents. (1) Les modalités de cette concertation ne sont précisées ni dans le DRR, ni dans la Charte du réseau, ni dans le Manuel du demandeur de capacités. (2) L'existence d'une possibilité d'arbitrage en préconstruction peut être questionnée. Si elle permet d'anticiper un conflit horaire, elle inscrit néanmoins profondément dans le graphique horaire les conséquences de son traitement.
7. Une nouveauté concernant le traitement des demandes tardives de sillons au service construction (DTS) a été introduite par SNCF Réseau : l'horodatage des DTS n'est plus retenu pour prioriser la prise en charge des demandes, au profit de nouveaux critères : régime de la demande au premier semestre du service annuel, type de demande, régime de la demande entier. Si cette nouveauté a pour objectif d'optimiser la satisfaction des clients dans leur ensemble, il reste qu'elle n'a pas été concertée avec les demandeurs de capacités et réintroduit une priorité des demandes de création de sillons sur les demandes de modification de sillons.
8. S'agissant des demandes de sillons formulées en adaptation de l'horaire de service, SNCF Réseau a retiré les dispositifs de frais de dossier et d'irrecevabilité des demandes répétées identiques. Il a en outre confirmé une nouvelle règle de commande consécutive à l'anticipation du pré-opérationnel, reportée à 2019. Cette règle consiste à restreindre à un sillon-jour unique les demandes en création après J-40. SNCF Réseau s'est conformé à la demande de l'Autorité d'inscrire un délai de 5 jours ouvrables au DRR pour le traitement de ces demandes, au lieu du délai de 30 jours calendaires prévu normalement en adaptation. L'Autorité reste favorable à cette évolution, si elle est assortie des contreparties suivantes : une mise sous contrôle du gestionnaire d'infrastructures dans le traitement de ces demandes et la tenue des délais, puis, à terme, une égalité de traitement en termes de délai avec les demandes de modifications portant sur un sillon-jour unique, après comme avant J-40.
9. SNCF Réseau réintroduit un dispositif de rétention des trains en cas d'absence prolongée de déclaration de composition réelle des circulations. De plus et de façon non concertée avec les opérateurs, SNCF Réseau met fin aux pénalités unitaires par non-déclaration de composition des trains à partir de 2019, au profit d'une facturation à la classe de tonnage la plus élevée.
10. S'agissant des procédures de réclamation (annexes 7 et suivantes), l'Autorité invite de nouveau SNCF Réseau à transformer les délais-cibles existants pour le traitement des demandes et le paiement d'indemnités par SNCF Réseau en délais contraignants, afin de garantir aux entreprises ferroviaires que le traitement de leurs réclamations soit effectué dans les délais impartis.
11. S'agissant de la ligne nouvelle SEA et son document de référence (DRL) élaboré par LISEA, il faut noter une clarification des rôles entre le concessionnaire, SNCF Réseau dans ses différentes fonctions. Le DRL n'est cependant pas exempt de points perfectibles, concernant notamment la gestion de la performance de la ligne. Certains points non modifiés relatifs aux aspects contractuels appellent les mêmes motifs d'insatisfaction qu'avec SNCF Réseau (déséquilibre contractuel...).
12. S'agissant des installations de service du réseau ferré national, l'Autorité souligne les améliorations apportées par SNCF Réseau dans le DRR afin d'améliorer la transparence et les efforts entrepris par ce dernier pour rationaliser son offre. L'Autorité demande à SNCF Réseau d'améliorer la définition de certaines installations de service et prestations et de réviser le processus de d'allocation des voies de service par bloc. Les autres exploitants d'installation de service doivent détailler davantage leur offre de référence.

### 3. ANALYSE

#### 3.1. Sur les accords-cadres de capacités d'infrastructure

13. Si l'Autorité constate qu'une « déclaration de capacité-cadre »<sup>2</sup> datée du 11 décembre 2016 a été publiée sur la page « Documents techniques » du site internet de SNCF Réseau auquel renvoie le DRR 2019, le contenu de cette déclaration n'apparaît pas conforme aux exigences définies à l'article 3 du règlement d'exécution (UE) 2016/545 de la Commission du 7 avril 2016.
14. En premier lieu, le périmètre de la déclaration de capacités-cadres (défini au 1 de l'article 3 du règlement d'exécution) et l'obligation qui pèse sur le gestionnaire d'infrastructure de mentionner dans la déclaration de capacités-cadres un certain nombre d'informations<sup>3</sup> ne sont pas respectés. En effet, la déclaration mise en œuvre par le gestionnaire d'infrastructure est restreinte à seulement deux sections de lignes dites « *représentatives* » alors qu'elle devrait concerner le réseau ferré national dans son ensemble, à une maille de sections de lignes homogènes. Les candidats ne disposent donc pas des données exhaustives et transparentes concernant les capacités pré-accordées.
15. En second lieu, comme l'Autorité l'avait déjà souligné dans son avis n° 2017-005 du 1<sup>er</sup> février 2017 relatif au DRR 2017 modifié et au DRR 2018, SNCF Réseau n'a pas intégré les exigences des articles 7 et 8 du règlement d'exécution relatifs aux plages horaires et aux périodes de contrôle notamment pour définir les plafonds pour l'attribution de la capacité-cadre.
16. Au regard de ce qui précède, SNCF Réseau devrait, *a minima*, intégrer, dans sa déclaration de capacités-cadres, les sections de lignes du réseau structurant qui font l'objet d'une forte demande, ou qui sont critiques d'un point de vue du maillage et des facultés d'obtention d'itinéraires alternatifs (par exemple : les lignes radiales<sup>4</sup> ou le contournement de Paris par l'est via la grande ceinture). En outre, le gestionnaire d'infrastructure, qui est tenu de réaliser sa déclaration sur l'ensemble des périodes de contrôle de 2 heures de chaque section de ligne, devrait, *a minima*, se focaliser sur les périodes de contrôle de deux heures qui concentrent le plus de sillons accord-cadre au graphique horaire, et pour un jour ouvrable ordinaire.

#### 3.2. Sur la conception de l'horaire

##### 3.2.1. Sur la préconstruction de l'horaire

17. Si le DRR renvoie au point 4.2.2.2 à une concertation avec les parties prenantes pour la définition des critères et volumes des sillons Voyageurs et Fret retenus pour la préconstruction, il ne précise pas, en revanche, les modalités de mise en œuvre d'une telle concertation. Bien que la préconstruction de sillons n'équivaut pas à une attribution à un demandeur, les critères d'attribution de sillons préconstruits lors de la commande en phase de construction privilégient les demandes d'appariement au sillon préconstruit sans ajustement. Dans ces conditions, il conviendrait de faire figurer par avance la méthode de concertation pour chaque service annuel au sein du DRR afin de

<sup>2</sup> Définie à l'article 2 du règlement d'exécution (UE) 2016/545 de la Commission du 7 avril 2016 comme « une vue d'ensemble de la capacité-cadre attribuée sur les lignes d'un réseau donné et une indication du volume et de la nature des capacités disponibles sur ces lignes, qui peut inclure des graphiques, dans le but d'informer les candidats potentiels à un accord-cadre »

<sup>3</sup> « a) la capacité-cadre déjà attribuée et le nombre de sillons ; b) la capacité indicative encore disponible pour la conclusion d'accords-cadres sur une infrastructure pour laquelle des accords-cadres ont déjà été conclus. c) la capacité maximale disponible pour les accords-cadres pour chaque section de ligne, le cas échéant. »

<sup>4</sup> Lignes n° 10000, 272000, 340000, 420000, 570000, 830000

renforcer la transparence de cette procédure et de garantir une parfaite équité de traitement entre les candidats dès la phase de préconstruction.

18. SNCF Réseau introduit, au point 4.4.1.2 du DRR, des critères d'arbitrage entre les expressions de besoins concurrentes en phase de préconstruction. Un tel arbitrage peut apparaître prématuré à ce stade (phase sans allocation) dans la mesure où, même s'il ne se répercutera pas en phase de construction (phase d'allocation), il conduira à privilégier le demandeur qui revendiquera le plus fidèlement le sillou catalogue qui est issu de la phase de préconstruction. Ainsi, plutôt qu'un arbitrage dès ce stade qui pourrait conduire à pénaliser de nouveaux entrants ne s'étant pas manifestés en phase de préconstruction et afin de garantir une meilleure équité de traitement entre les candidats, SNCF Réseau pourrait, après coordination infructueuse entre les demandeurs concernés, attendre la phase de construction pour arbitrer entre leurs différentes demandes si celles-ci demeurent en concurrence. L'Autorité appelle à une concertation au sein du Comité des opérateurs du réseau sur cette possibilité.

### 3.2.2. Sur la construction de l'horaire

19. De façon générale, l'Autorité note qu'il devient nécessaire d'établir et de publier, lorsqu'elles font défaut, des règles de gestion et des processus de traitement des demandes de sillons plus systématiques, clairs et transparents. Cette nécessité est renforcée par la perspective prochaine de l'ouverture à la concurrence des services domestiques de transport de voyageurs. En particulier, l'Autorité appuie certaines réponses à la consultation réglementaire sur le DRR 2019 énumérant pour le système de commande des sillons, GESICO, des améliorations attendues dans son fonctionnement (réactivité logicielle) et ses fonctionnalités : gestion des sillons internationaux et de l'interface PCS, amélioration de la formulation des demandes et des réponses en termes de tolérances de parcours et horaires, clarification des cas relevant d'une attribution conditionnelle ou partielle, suivi analytique des demandes.
20. Par ailleurs, il ressort du point 4.2.2.4 du DRR, tel que modifié par la version publiée le 15 mars 2018, que les demandes tardives au service (DTS) ne sont plus prises en charge selon leur ordre d'émission, à partir de l'horaire de service 2019. En effet, SNCF Réseau indique qu'il ordonnancera, afin d'optimiser la satisfaction de ses clients, leur prise en charge en fonction (1) du nombre de jours de circulation demandés au premier semestre, (2) du type de demandes (suppressions, créations puis autres modifications), et (3) du régime de la demande sur le service annuel. L'Autorité constate, d'une part, que ces critères ont été dévoilés tardivement, le 8 mars 2018, aux demandeurs de capacités lors d'une réunion de Suivi de la Réalisation du Service (RSRS) et n'ont donc pas été soumis à consultation. D'autre part, elle relève que ces critères rétablissent une priorisation, en début d'adaptation de l'horaire de service, des créations de sillons sur les modifications alors que celle-ci avait reçu un accueil réservé du secteur concernant les demandes de sillons en adaptation (DSA). SNCF Réseau devra donc apporter une attention particulière lors de la consultation réglementaire sur le DRR 2019 modifié sur ce point, en septembre 2018.
21. Sur les dispositions relatives à la construction de l'horaire de service sur les lignes à grande vitesse figurant au paragraphe 4.2.2.3, par souci de lisibilité et afin de ne pas obérer l'émergence de nouveaux services à grande vitesse, l'Autorité préconise de déplacer, d'une part, les mentions de priorité accordée aux convois circulant à la vitesse maximale de ces lignes, parmi les critères d'arbitrage entre demandes, dans la partie 4.4 portant sur la procédure de coordination et d'attribution en cas de capacité contrainte, et, d'autre part, les mentions d'admissibilité des convois circulant à des vitesses inférieures et la définition d'un plancher de vitesse, au paragraphe 3.4.1 sur les restrictions de certaines lignes à certains services.

### 3.2.3. Sur la gestion de la saturation

22. SNCF Réseau a présenté aux services de l'Autorité une méthode d'évaluation de la saturation prévisionnelle sur des sections d'expérimentation qui n'a cependant pas été intégrée dans le DRR 2019. L'Autorité engage SNCF Réseau à accélérer ses travaux sur ce sujet, notamment en vue de l'ouverture à la concurrence des marchés domestiques. Davantage que sur l'édiction d'une redevance spécifique, les travaux devraient porter, de prime abord, sur les méthodes et processus de déclaration et de suivi, en particulier en se fondant sur la saturation constatée dès l'année A-1, qui est déjà décrite plus précisément dans le DRR, mais non appliquée. L'Autorité constate, en effet, qu'aucune déclaration de saturation ni plan de renforcement n'ont été publiés à ce jour.

### 3.3. Sur l'adaptation des capacités allouées aux travaux

23. Dans son avis n° 2016-014 relatif au DRR 2017, les demandes formulées par l'Autorité sur les capacités allouées aux travaux concernaient leur meilleure gestion, leur stabilité dans le temps, et leur restitution rapide aux circulations en l'absence de nécessité. Le gestionnaire d'infrastructure devait également, à compter de 2016, être apte à fournir des indicateurs de performance relatifs à cette allocation.
24. L'Autorité note que le DRR 2019 prévoit la mise en place, à compter de mi-2018 et en 2019, d'une évolution du processus capacitaire consistant à anticiper la phase pré-opérationnelle avec la disparition des fenêtres allouées aux travaux du graphique horaire plus d'un mois avant la circulation des trains, cette évolution devant permettre d'améliorer significativement l'information des candidats sur la capacité résiduelle disponible. Néanmoins SNCF Réseau a indiqué, au cours de la réunion de Suivi de la Réalisation du Service (RSRS) en date du 19 avril 2018, que cet objectif ne pourrait être tenu du fait du retard supplémentaire pris par le nouvel outil horaire SIPH qui était attendu courant juin 2018.
25. L'Autorité ne peut que s'alarmer des retards chroniques que subit ce programme pourtant essentiel à la performance de SNCF Réseau, et s'interroge sur la pertinence d'allouer préférentiellement des ressources à la modification de l'outil actuel pour l'adapter à l'anticipation du pré-opérationnel plutôt qu'au comblement des retards du programme SIPH.
26. En outre, l'Autorité constate que des premières mesures de consommation de la capacité travaux sont disponibles avec l'indicateur « CAPTeur » sans toutefois permettre d'estimer les variations de ces capacités entre la publication du programme général des capacités travaux et la réalisation effective de travaux en opérationnel, ce qu'elle déplore. En effet, l'indicateur « CAPTeur » se limite à comparer les capacités travaux du programme général des fenêtres (PGF) à celles confirmées à J-15, laissant ainsi hors de contrôle la période de J-15 à J, jour de réalisation effective des travaux.
27. Devant les difficultés exprimées par les nouveaux entrants, et a fortiori pour ceux dont les trafics sont les moindres, à pouvoir effectivement participer aux procédures de concertation sur les travaux figurant au point 4.5 du DRR, l'Autorité estime qu'une réflexion de fond pourrait être menée par SNCF Réseau s'agissant des modalités actuelles de concertation. Il apparaît, en effet, que ces dernières conduisent à multiplier les réunions alors que les marges de manœuvres apparaissent limitées concernant la programmation des travaux importants qui, de plus, peuvent être amenés à évoluer dans le temps. Dans ces conditions, le processus de concertation en amont sur les travaux, qui était adapté à une période durant laquelle le volume des travaux était moindre, arrive sans doute à ses limites et paraît devoir être amélioré afin de lui redonner l'effet utile attendu.



### 3.4. Sur l'adaptation de l'horaire

28. Suivant l'avis n° 2017-005 de l'Autorité portant sur le DRR 2018, SNCF Réseau a retiré du DRR 2018 modifié et du DRR 2019 les dispositifs dits de régulation des demandes, que constituent les frais de dossier et l'irrecevabilité des demandes répétées à l'identique.
29. A la suite de ce même avis, SNCF Réseau a supprimé toute mention de priorité donnée aux demandes de sillons en adaptation (DSA) de types créations (et ajouts de jours) sur les demandes de modification. Toutefois SNCF Réseau maintient, au point 4.2.2.4 du DRR 2019, une mention de « *finalité première* » de la phase d'adaptation allant à « *l'allocation de nouveaux sillons dans la capacité résiduelle* » qui, selon lui, découle d'une stratégie commerciale de maximisation des recettes par enrichissement du graphique horaire à ressources de production horaire contraintes et constantes ainsi qu'une priorisation des créations sur les modifications, s'agissant des demandes tardives au service.
30. Pour répondre à la demande formulée par l'Autorité dans son avis n° 2017-005, SNCF Réseau a introduit, au point 4.2.3.2, des délais différenciés de traitement des demandes en adaptation après J-40 portant sur un sillon-jour unique de 30 jours calendaires pour une modification, traitée comme une demande régimée, et de 5 jours ouvrables pour une création (ou ajout d'un jour unique pour un sillon déjà régimé). L'introduction d'un délai de traitement des demandes de création/ajout de sillon-jour unique propre à garantir une réponse dans un délai réduit constitue une évolution positive par rapport au précédent horaire de service. Néanmoins, il y a lieu de constater, en premier lieu, que la différenciation des délais de traitement entre les demandes de création et de modification peut conduire à maintenir en pratique une priorisation entre ces types de demandes, si SNCF Réseau affecte de façon différenciée sa capacité de production de l'horaire pour la tenue des délais. En second lieu, et surtout, cette différenciation n'est pas conforme à l'article 23 du décret du 7 mars 2003 modifié<sup>5</sup> transposant l'article 48 de la directive 2012/34/UE qui exige du gestionnaire d'infrastructure qu'il réponde dans un délai maximal de cinq jours ouvrables aux demandes ad hoc de sillons individuels<sup>6</sup>. L'Autorité considère que les modifications relèvent des demandes ad hoc de sillons individuels au sens de ces dispositions au même titre que les créations de tels sillons. En effet, une modification du jalonnement horaire d'un sillon-jour doit être considérée comme l'ensemble indissociable constitué d'une suppression, sous condition de recréation, et de la recréation correspondante. Il en résulte, d'une part, que certaines<sup>7</sup> dispositions relatives à une suppression ou un retrait de jour d'un sillon doivent s'appliquer à la suppression de tout ou partie du jalonnement, et, d'autre part, que les délais relatifs à une création ou ajout de jour d'un sillon ont également vocation à s'appliquer à la recréation de tout ou partie du jalonnement. Par conséquent, SNCF Réseau devrait retenir un délai indifférencié de traitement des demandes, y compris de modification, portant sur un sillon-jour unique, avant comme après J-40, de 5 jours ouvrables. Il conviendra dans tous les cas de mettre sous le contrôle d'indicateurs de suivi la tenue de l'ensemble des délais de production des réponses aux demandes en adaptation.
31. Sur la forme, l'Autorité constate le report *sine die* de la mise en place de cette disposition particulière de régulation des demandes de sillons en adaptation, consécutivement au report de la mise en service du nouveau système de production de l'horaire SIPH sur l'horizon de temps du pré-opérationnel. Un tel report permet aux demandeurs de capacités commerciales de bénéficier d'un temps supplémentaire de préparation. Cependant, cette disposition de régulation des demandes risque de ne pas porter les bénéfices attendus pour le système capacitaire car, s'agissant de SNCF Mobilités, ses deux activités (voyageurs et fret) disposent chacune d'outils de conception de plans de transports interfacés avec l'outil de commande des sillons de SNCF Réseau, GESICO. Cette situation pourrait introduire une différence de traitement entre l'entreprise historique et certains nouveaux

<sup>5</sup> « Le gestionnaire d'infrastructure se prononce dans un délai aussi court que possible, [...] inférieur à cinq jours ouvrables sur les demandes ponctuelles de sillons ».

<sup>6</sup> « Le gestionnaire de l'infrastructure répond, dans un délai aussi court que possible et, en tout cas, dans les cinq jours ouvrables, aux demandes ad hoc de sillons individuels ».

<sup>7</sup> Notamment, il pourrait être envisagé que les dispositifs incitatifs à la stabilité de l'horaire ne pénalisent à terme que les portions de jalonnement horaire effectivement modifiées, mais au taux correspondant à une suppression.

entrants, moins bien outillés, et, en l'espèce, seuls empêchés d'effectuer des demandes de création régimées après J-40. Une disposition palliative pourrait être de ne laisser bénéficier d'un délai de 5 jours que les demandes enregistrées directement via le site Internet de GESICO, disposition qu'il conviendrait dans tous les cas de soumettre à concertation du secteur via le Comité des opérateurs du réseau.

### 3.5. Sur l'opérationnel et le post-opérationnel

32. Concernant le dispositif de détection des défauts de roues, l'Autorité relève que SNCF Réseau a renoncé, au sein du chapitre 6 du DRR, à toute pénalisation financière en cas de détection hors tolérance. Seule subsiste la disposition de détournement des convois de fret mentionnée au point 3.4.7, lorsque l'aiguillage est encore possible, qui n'appelle pas de remarque particulière.
33. Concernant la déclaration de la composition réelle des convois, SNCF Réseau a remanié les dispositifs incitatifs.
34. En premier lieu, le DRR 2019 reprend le mécanisme incitatif non financier en cas d'absence de déclaration introduit dans le DRR 2018 au point 6.5.2, en complément de la pénalité financière<sup>8</sup>. Ce mécanisme se matérialise par des mesures de rétention des trains non déclarés à compter du deuxième mois après chaque mois voyant le taux de déclaration d'une entreprise ferroviaire passer sous la barre des 99 %.
35. En deuxième lieu, s'agissant de la pénalité financière, l'Autorité rappelait, dans son avis n° 2017-005 susvisé, qu'il n'était pas opportun d'associer systématiquement une pénalité financière à une obligation du DRR. Compte tenu de la mise en œuvre récente et encore imparfaite de l'outil DINAMIC<sup>9</sup> et de l'abandon de la pénalité financière à compter de 2019, il serait souhaitable de mesurer les coûts et bénéfices de la mise en place d'une pénalisation financière sur le seul horaire de service 2018<sup>10</sup>.
36. En troisième et dernier lieu, s'agissant de la facturation de la redevance de circulation selon la classe de tonnage la plus élevée pour les trains non déclarés à compter de l'horaire de service 2019, l'Autorité relève que cette disposition venant remplacer la pénalité financière ne semble pas avoir été soumise à consultation réglementaire dans la mesure où elle a été ajoutée dans la version publiée le 8 décembre 2017 du DRR 2019.
37. Concernant le système d'amélioration de la performance (SAP), le DRR 2019 prévoit au point 6.4, comme le DRR 2018 modifié, l'abattement de 50 % sur le plafonnement des malus pour 2018, ce qui réduit la portée incitative du dispositif. Le maintien de cet abattement avait été en partie justifié, en 2017, par l'incertitude relative à la trajectoire de renouvellement du réseau qui devait être inscrite au contrat de performance à venir. Or, force est de constater que la signature du contrat pluriannuel 2017-2026 entre l'Etat et SNCF Réseau avec une trajectoire répondant aux besoins du réseau principal n'a pas conduit SNCF Réseau à abaisser cet abattement pour 2018. L'Autorité invite le Comité SAP à réexaminer la nécessité d'un tel abattement dans son principe et dans son niveau, en prenant en considération les résultats de l'actualisation de l'audit sur l'état du réseau ferré national engagée par SNCF Réseau début 2018.

<sup>8</sup> Diminuée de 50€ à 30€ par train non déclaré entre la v2.2 et la v3 du DRR 2018.

<sup>9</sup> SNCF Réseau précise que « Les EF peuvent déclarer la composition réelle de leurs trains via deux canaux [...] :

- par saisie directe via l'interface homme-machine (IHM) d'une application (DINAMIC) avec possibilité de renseigner la composition d'un train par import d'un fichier Excel,
- et/ou par un flux au format STI (TAF / TAP) du système d'information de l'EF vers celui du GI [Interface BASIC].

Moins de 1% des déclarations devraient être réalisées via DINAMIC car les EF significatives en volume mettent en œuvre le flux [STI, via BASIC]. Une indisponibilité de DINAMIC n'a aucun impact sur les déclarations via le flux qui continuent à pouvoir être reçues et archivées par SNCF Réseau [taux de disponibilité de BASIC très proche de 100%]. »

<sup>10</sup> Le coût de son recouvrement additionné du coût de traitement des réclamations afférentes pourrait *in fine* excéder les montants recouverts.



38. Dans le contexte de la fin de la redevance de réservation, l'Autorité réitère enfin ses demandes précédentes quant à une meilleure fluidité entre le dispositif d'incitations réciproques et le système d'amélioration de la performance et quant à leur interface temporelle de J-1 17h, en particulier concernant la pénalisation des suppressions et annulations après cette échéance.

### 3.6. Sur la vérification de compatibilité du matériel roulant

39. S'agissant de la vérification de la compatibilité des matériels roulants avec l'infrastructure, l'Autorité note de façon générale, et dans le cadre du Comité des opérateurs du réseau, des avancées concernant les processus internes du gestionnaire d'infrastructure relatifs à la mise sous contrôle par indicateurs de respect des délais prévus par le DRR pour l'obtention des attestations de compatibilité. L'Autorité invite SNCF Réseau à poursuivre ses recherches d'optimisation, notamment en termes organisationnels au niveau local, et sera attentive aux évolutions des délais observés pour l'obtention des attestations, à la suite de la pleine mise en œuvre du système de suivi des demandes.
40. L'Autorité note également qu'au point 2.7.3 du DRR 2019 une distinction a été faite entre : (cas 1) une instruction normale de demande d'attestation de compatibilité, qui doit donner lieu à une réponse sous trois mois, sauf à ce que le linéaire demandé excède 60 % des lignes rattachées à un des établissements de maintenance concernés, auquel cas l'instruction se trouve prolongée de trois mois ; et (cas 2) une instruction préalable, lorsqu'il est nécessaire de créer ou revoir des règles de vérification de compatibilité, qui doit être traitée, sauf à ce qu'une règle de vérification soit jugée complexe, sous trente jours, auxquels s'ajoutent les délais d'instruction normale tels que décrits en « cas 1 ».
41. L'Autorité observe enfin que SNCF Réseau a entamé des échanges avec ses partenaires dans le cadre du COOPERE pour la mise en œuvre opérationnelle du registre d'infrastructure complémentaire. Elle suggère à SNCF Réseau de répertorier les incompatibilités entre matériel roulant et infrastructures afin d'apprécier systématiquement, via une analyse coût-bénéfice, l'opportunité de les résorber dans l'empreinte capacitaire des nombreux travaux sur le réseau.

### 3.7. Sur la facturation et la procédure de réclamations

42. Dans ses précédents avis, l'Autorité avait demandé à SNCF Réseau de rendre contraignants l'ensemble des délais de traitement des demandes de réclamations formées en application des annexes 7 à 7.3 du DRR. L'existence de tels délais contraignants permet, en effet, d'apporter de la visibilité aux opérateurs et constitue une incitation à arrêter une décision à l'issue du délai mentionné. Toutefois, l'Autorité constate que l'annexe 7.2 (demandes d'indemnisation en cas de suppression de sillons-jour) et l'annexe 7.3 (demandes de prise en charge des coûts supportés par une entreprise ferroviaire portant secours) ne contiennent toujours que des délais cibles, en vue d'examiner le bien-fondé de la demande pour la première annexe et la complétude de la réclamation pour la seconde. Le caractère purement indicatif de tels délais place les opérateurs dans l'incertitude quant à la date de réponse à leur demande. L'Autorité ne peut que réitérer sa préconisation de transformer ces deux délais cibles en délais contraignants.
43. Dans ses avis passés, l'Autorité avait relevé la durée, excessive en pratique, de traitement par SNCF Réseau du bien-fondé des demandes. Lors de l'instruction, le gestionnaire d'infrastructure a confirmé la longueur des délais d'instruction des demandes formées en application de toutes les annexes pour les années 2016 et 2017, en soulignant notamment la hausse des demandes à laquelle il a été confronté. L'Autorité ne peut qu'inviter SNCF Réseau à poursuivre le plan d'actions engagé concernant l'amélioration des processus, des systèmes d'information et de la relation-clients pour réduire les délais de traitement des demandes.

44. Enfin, si l'Autorité constate que la mise en paiement en cas d'une réponse favorable à une demande formée en application des annexes 7.2 et 7.3 tend à être réduite, elle invite le gestionnaire d'infrastructure à mentionner explicitement le délai de paiement effectif au sein de ces deux annexes, à l'instar de ce qui existe pour l'annexe 7.1, afin de donner de la visibilité aux opérateurs.

### 3.8. Sur les conditions générales du contrat d'utilisation de l'infrastructure du réseau ferré national

45. Dans ses précédents avis, l'Autorité avait demandé la suppression de la clause de non-responsabilité mentionnée à l'alinéa 1 de l'article 13.5 de l'annexe 3.1 du DRR<sup>11</sup>, au motif que sa mise en œuvre aboutit à pénaliser davantage les entreprises ferroviaires que le gestionnaire d'infrastructure et présente ainsi un caractère inéquitable.
46. Bien que l'article 13.5 de l'annexe 3.1 n'a pas été modifié dans le DRR 2019, une réunion du groupe de travail « Grands retards » du Comité des opérateurs du réseau s'est déroulée le 12 mars 2018 et a acté la nécessité de faire évoluer le régime d'indemnisation des retards importants. L'Autorité appuie cette démarche, et souhaite qu'elle puisse conduire à la suppression de la clause de non-responsabilité figurant dans l'annexe 3.1 du DRR.

### 3.9. Sur le document de référence de la ligne Tours-Bordeaux (DRL) concédée à la société LISEA

#### 3.9.1. Sur les engagements de performance de la Ligne

47. Dans ses avis n° 2016-014 et n° 2017-005 susvisés, l'Autorité avait regretté l'absence de précision des engagements de performance de LISEA. L'Autorité comprend qu'au titre de la responsabilisation du concessionnaire, certaines dispositions relatives à l'atteinte de résultats de performance puissent relever uniquement du contrat de concession. Néanmoins, le paragraphe 3.5.1 du DRL ne présentant pas les « engagements de LISEA », mais la métrique de ces engagements, l'Autorité réitère son invitation à le compléter par des objectifs de performance chiffrés.

#### 3.9.2. Sur la mise en place d'un système d'amélioration des performances

48. Afin de suivre la performance au-delà du lien entre concédant et concessionnaire, il apparaît nécessaire que LISEA poursuive activement ses réflexions sur l'instauration d'un système d'amélioration de la performance entre le gestionnaire de la ligne et les entreprises ferroviaires. A cet effet, l'Autorité engage fortement le Comité SAP, en place pour suivre le système d'amélioration de la performance sur le réseau ferré national, à faire à LISEA une proposition d'intégration au dispositif existant.

#### 3.9.3. Sur l'accompagnement à la vérification de la compatibilité du matériel roulant

49. Dès lors que l'infrastructure de LISEA ne paraît pas pouvoir présenter des caractéristiques s'écartant des normes, l'Autorité s'étonne de la mention dans le DRL d'une étude payante qui irait au-delà de la simple vérification de l'obtention d'une Autorisation de mise en exploitation commerciale (AMEC) et du respect des Spécifications techniques d'interopérabilité (STI), pour le matériel roulant considéré.

---

<sup>11</sup> « SNCF Réseau 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./ En conséquence, SNCF Réseau et l'entreprise ferroviaire supporteront seuls leurs coûts et préjudices liés à un tel retard et renoncent l'un envers l'autre à engager toute action en justice de ce fait ou à attirer l'autre partie devant les juridictions. »

### 3.9.4. Sur la clause de renonciation réciproque

50. La formulation de l'article 13.5 de l'annexe 2 du DRL 2019 reprend celle du DRR 2019 publié par SNCF Réseau. L'Autorité réitère donc, à l'endroit de LISEA cette fois-ci, les remarques formulées aux points 45 et 46 ci-dessus.

### 3.9.5. Sur la résiliation pour défaut de paiement

51. L'article 18.2 de l'annexe 2 du DRL 2019 prévoit dorénavant que la faculté pour LISEA de résilier le contrat après deux échéances impayées successives soit soumise à une mise en demeure préalable non suivie d'effet sous 30 jours calendaires. L'Autorité est satisfaite de cette condition supplémentaire dont elle avait sollicité l'introduction dans son avis n° 2017-005 susvisé.

### 3.9.6. Sur les conditions d'indemnisation des entreprises ferroviaires

#### *a. Concernant les articles 19.1.1 et 19.2.2*

52. Comme souhaité par l'Autorité, le DRL 2019 ajuste la rédaction de l'article 19.1.1 de l'annexe 2 en insérant la dénomination « SNCF RESEAU GTC », permettant ainsi d'assurer la cohérence des causes limitatives de responsabilité en cas d'accidents ou de dégradations matérielles.
53. En revanche, l'article 19.2.2 de l'annexe 2 du DRL 2019 (« Indemnisation d'accidents ou dégradations matérielles du fait de LISEA ou SNCF Réseau GTC ») prévoit toujours que le versement de l'indemnité due par LISEA à l'entreprise ferroviaire ne peut intervenir qu'après que LISEA a été indemnisée par SNCF Réseau GTC, lorsque l'évènement à l'origine du préjudice indemnisé relève de SNCF Réseau GTC.
54. Comme relevé dans son avis n° 2017-005 susvisé, l'Autorité considère qu'il appartient à LISEA, co-contractant direct de l'entreprise ferroviaire, d'indemniser directement cette dernière sans attendre d'être elle-même indemnisée et, le cas échéant, d'exercer par la suite une action récursoire à l'encontre de son prestataire afin d'être, à son tour, indemnisée du préjudice subi.
55. L'Autorité renouvelle dès lors sa demande tendant à la suppression de la condition d'indemnisation préalable de LISEA par SNCF Réseau (activité « SNCF Réseau GTC ») avant le versement des indemnités dues à l'entreprise ferroviaire figurant à l'article 19.2.2 de l'annexe 2 du DRL 2019.

#### *b. Concernant l'article 20.3*

56. En cas de suppression de sillons-jours, l'article 20.3 de l'annexe 2 du DRL 2019 dispose qu'aucune indemnisation ne peut être sollicitée si le préjudice subi n'atteint pas un minimum de vingt fois le montant hors taxe de la redevance de réservation par sillon-jour. L'appréciation de ce montant se ferait pour chaque sillon-jour pris isolément. Comme elle l'a souligné dans son avis n° 2017-005 susvisé, l'Autorité constate qu'une multitude de suppressions de sillons-jours engendrant, pour chaque suppression, un préjudice inférieur à vingt fois le montant hors taxe de la redevance de réservation par sillon-jour, n'ouvrirait pas droit à réparation pour l'entreprise ferroviaire, alors même que le préjudice cumulé subi pourrait s'avérer important.
57. L'Autorité invite par conséquent de nouveau LISEA à supprimer le plancher d'indemnisation prévu à l'article 20.3 de l'annexe 2 du DRL 2019.

### 3.10. Sur les installations de service

#### 3.10.1. Sur la transparence des conditions d'accès et de fourniture des prestations régulées

58. S'agissant des installations de service de SNCF Réseau et des services fournis par celui-ci dans ses installations de service, l'Autorité souligne les améliorations apportées dans le DRR 2019 afin d'en accroître la transparence. En particulier, SNCF Réseau a clarifié la présentation des prestations fournies en distinguant, conformément à la demande de l'Autorité, les prestations fournies au titre de l'usage des voies principales de celles fournies sur les installations de service.
59. L'Autorité constate que SNCF Réseau a révisé la définition de certaines installations de service et de certaines prestations fournies sur ces installations de service. Elle invite cependant SNCF Réseau à améliorer la définition des terminaux de marchandises en définissant plus clairement les voies d'appui et en précisant les modalités d'utilisation et de tarification de ces voies, ainsi que leurs caractéristiques techniques. En outre, l'Autorité recommande à SNCF Réseau de mener une réflexion sur la définition des infrastructures d'assistance.
60. S'agissant des prestations fournies, l'Autorité considère que la définition de la prestation de mise à disposition des voies de service pour usage spécifique a été en partie améliorée, conformément à la recommandation de l'Autorité. Cette dernière note cependant que la définition de la prestation de « *mise à disposition des voies de service pour usage spécifique* » comprend désormais également la possibilité de réserver l'usage de voies de service, dans le cadre d'une « *convention de mise à disposition* », nouveau type de convention proposé par SNCF Réseau, pour un usage différent d'un stationnement de longue durée. L'Autorité rappelle que la mise à disposition de voies pour un usage tel que la préparation des rames ou pour y effectuer des prestations de maintenance légère constitue une prestation régulée au sens du décret du 20 janvier 2012 modifié. Par voie de conséquence, l'Autorité demande à SNCF Réseau de modifier la définition de la prestation de « *mise à disposition pour usage spécifique* », qualifiée par SNCF Réseau de prestation diverse non régulée, et de proposer une prestation régulée pour la mise à disposition de voies et, le cas échéant, d'autres installations, pour les usages prévus dans le cadre d'une « *convention de mise à disposition* ».
61. S'agissant des informations publiées par les autres exploitants d'installations de service, l'Autorité constate que le niveau des informations fournies par les exploitants d'installations de service est toujours très hétérogène malgré les rappels qu'elle a effectués dans le cadre de ses précédents avis et nonobstant le canevas d'offre de référence qu'elle a publié dans son avis n° 2017-005 susvisé. L'Autorité demande aux exploitants d'installation de service de compléter et de davantage détailler leurs offres de référence afin de se conformer aux dispositions de l'article 2 du décret du 20 janvier 2012 modifié.

#### 3.10.2. Sur la rationalisation de l'offre relative aux installations de service

62. L'Autorité constate que SNCF Réseau conduit un processus de rationalisation de ses installations de service. Dans cette perspective, elle l'encourage à optimiser le dimensionnement de ses installations de service afin qu'il soit proportionné aux besoins de leurs utilisateurs et que ces derniers ou le gestionnaire de l'infrastructure ne soient pas amenés à supporter des coûts excessifs.
63. Cette rationalisation devrait permettre au gestionnaire de l'infrastructure de prioriser ses efforts de maintenance et de modernisation sur les installations de service effectivement utilisées par les entreprises ferroviaires.
64. L'Autorité insiste sur la nécessité de mener ce processus de rationalisation de manière concertée avec les clients de SNCF Réseau, en tenant compte des besoins actuels et potentiels des utilisateurs, dans la perspective d'une ouverture à la concurrence, et d'une stratégie de positionnement territorial des installations de service.

65. L'Autorité rappelle à ce titre que la réglementation prévoit, à l'article L. 2123-3-6 du code des transports et à l'article 11 du décret du 20 janvier 2012 modifié, la remise en exploitation d'une installation non utilisée pendant au moins deux années consécutives et pour laquelle un candidat, justifiant de besoins avérés, s'est vu refuser la fourniture d'un service de base dans cette installation.

### 3.10.3. Sur l'allocation de capacités sur les installations de service et les systèmes de pénalités

66. L'Autorité constate que SNCF Réseau a révisé les dispositions relatives à l'allocation des capacités pour les sites équipés de la version 2 de l'outil GOST. En particulier, SNCF Réseau a modifié le délai exigé en cas d'annulation des réservations de capacités par les entreprises ferroviaires, précédemment fixé à deux mois et désormais ramené à sept jours au maximum.
67. De plus, conformément aux recommandations de l'Autorité, SNCF Réseau a supprimé son système de pénalités en cas de non-respect des délais imposés pour l'annulation des capacités réservées, afin de mener une période d'observation des comportements des acteurs dans le cadre de ces nouvelles dispositions. L'Autorité considère qu'elles permettront de collecter des informations utiles à une réflexion sur les mécanismes qui permettront de limiter les pratiques de surréservations susceptibles de bloquer des capacités pour les autres entreprises ferroviaires, tout en tenant compte des contraintes opérationnelles des entreprises ferroviaires.
68. L'Autorité souligne cependant que les pratiques éventuelles de surréservation des capacités à des fins anticoncurrentielles sont également liées au processus actuel de réservation d'un bloc de voies de service associé à un processus de facturation à la voie, selon les déclaratifs d'utilisation des voies du bloc par les entreprises ferroviaires. En conséquence, elle réitère sa recommandation à SNCF Réseau de revoir ce processus de réservation par bloc afin de mettre en cohérence l'unité de réservation et l'unité de facturation des voies de service.

\*

Le présent avis sera notifié à SNCF Réseau et à LISEA, et publié sur le site internet de l'Autorité.

*L'Autorité a adopté le présent avis le 23 mai 2018.*

**Présents : Monsieur Bernard Roman, président ; Mesdames Anne Bollet, Cécile George et Marie Picard ainsi que Monsieur Yann Pétel, membres du collège.**

Le Président

Bernard Roman