

Décision n° 2019-059 du 3 octobre 2019
portant mise en demeure de SNCF Réseau pour méconnaissance 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

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

Vu la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 modifiée établissant un espace ferroviaire unique européen, et notamment son annexe VII ;

Vu le code des transports, notamment ses articles L. 1264-7 et 1264-8 ;

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

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, homologuée par le ministre chargé des transports le 2 février 2015 et publiée au Journal officiel de la République française le 8 avril 2015 ;

Vu l'avis n° 2015-003 du 3 février 2015 relatif au document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2016 ;

Vu l'avis n° 2016-014 du 10 février 2016 relatif au document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2017 ;

Vu l'avis n° 2017-005 du 1^{er} février 2017 relatif aux documents de référence du réseau ferré national pour les horaires de service 2017 et 2018 ;

Vu l'avis n° 2018-036 du 23 mai 2018 relatif au document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2019 ;

Vu l'avis n° 2019-004 du 7 février 2019 relatif au document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2020 ;

Vu la décision du Collège du 7 février 2019 d'engager l'instruction d'une procédure en manquement contre SNCF Réseau pour méconnaissance 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 ;

Vu le courrier du secrétaire général de l'Autorité en date du 14 février 2019 informant SNCF Réseau de l'ouverture de l'instruction d'une procédure en manquement ;

Vu le règlement intérieur de l'Autorité, notamment son article 31 ;

Vu les pièces du dossier ;

Après en avoir délibéré le 3 octobre 2019,

1. FAITS ET PROCEDURE

1.1. Contexte

1. Les opérations d'entretien, de maintenance ou de renouvellement du réseau ferré national (ci-après « RFN ») entraînent par nature des restrictions temporaires de capacités (ci-après « RTC »). Eu égard au caractère structurellement limité de la capacité de l'infrastructure, il est nécessaire pour le gestionnaire d'infrastructure de trouver un équilibre dans la répartition de la capacité qui concilie à la fois la nécessité de pouvoir entretenir, maintenir et développer le réseau avec la réalisation de circulations commerciales.
2. Depuis l'horaire de service 2014, la réservation de capacités pour les travaux sur le réseau ferré national s'effectue essentiellement au moyen de « fenêtres travaux ». Une fenêtre travaux peut se définir comme une « *restriction générique de capacité établie pour permettre de réaliser les travaux (maintenance, développement, régénération, tiers) sur les voies principales d'une section donnée*¹ ».

Les fenêtres travaux sont de différente nature, à savoir :

- Fenêtres génériques, qui permettent de réaliser les travaux qui n'impliquent pas de contraintes techniques fortes et correspondent aux besoins de maintenance réguliers du réseau ;
 - Fenêtres de surveillance, qui permettent de vérifier l'état des installations et sont en général d'une durée d'une heure de jour ;
 - Fenêtres correctives, qui permettent d'effectuer les opérations de maintenance corrective à la suite d'incidents ou surveillance, et sont en général d'une durée d'environ 3 heures dans la nuit du dimanche au lundi ;
 - Fenêtres déformées, qui correspondent à des fenêtres génériques qui vont être étendues pour permettre la réalisation des travaux impliquant de fortes contraintes techniques. Contrairement aux fenêtres génériques qui sont pluriannuelles, les fenêtres déformées sont datées, c'est-à-dire qu'elles sont définies pour un service annuel (ci-après « SA ») sur une période donnée.
3. Pour les zones de gare ou de nœud ferroviaire qui ne peuvent faire l'objet de fenêtres travaux compte tenu de la multiplicité des itinéraires qui peuvent être empruntés pour y circuler, la restriction de capacité prend la forme d'une réservation de capacités-travaux spécifique, hors fenêtres. Les restrictions de capacités liées aux travaux peuvent également prendre la forme de limitations temporaires de vitesse (ci-après « LTV ») qui peuvent être mises en place pour des travaux (y compris avant ou après ceux-ci), soit sur la voie qui fait directement l'objet des travaux, soit sur une voie contigüe.
 4. Le processus de programmation et d'utilisation des capacités-travaux s'articule autour de plusieurs étapes qui incombent au gestionnaire d'infrastructure :
 - La détermination des besoins en capacités-travaux avant décembre A-2 ;
 - La publication du programme général des fenêtres (ci-après « PGF », également nommé programme général des capacités travaux ou « PGCT ») en décembre A-2 au plus tard ;
 - La gestion des écarts par rapport aux fenêtres programmées dans le PGF à compter de décembre A-2 ;
 - La confirmation de l'utilisation des capacités-travaux ou leur restitution en cours de service annuel ;

¹ Définition figurant dans le glossaire du DRR 2014.

- La réalisation effective des travaux prévus dans le PGF.
5. Le PGF décrit l'ensemble des fenêtres et des capacités-travaux programmées pour un horaire de service donné. Depuis l'horaire de service 2014, un processus de concertation avec les utilisateurs du réseau, dont les modalités ont varié au fil du temps, est prévu préalablement à la publication de ce programme en décembre A-2. Depuis l'horaire de service 2015, le PGF est publié via le système d'information TCAP.
 6. A compter de la publication du PGF, les demandes de création de fenêtres et capacités-travaux non prévues dans le PGF, de suppression ou de modification de fenêtres s'effectuent dans le cadre du processus de gestion des écarts, défini au point 4.5.4 du DRR, par les services répartition de la capacité sillons/travaux (ci-après « RCST »)². Les demandes d'écarts peuvent être de différente nature : il s'agit le plus souvent de demande d'écarts travaux sur commercial (DETC) ou moins fréquemment de demande d'écarts commercial sur travaux (DECT) qui pourront porter sur des objets capacitaires (OC), c'est-à-dire des fenêtres travaux (DETC-OC) ou des LTV (DETC-LTV). Sauf en cas d'urgence ou de nécessité absolue, ces demandes doivent donner lieu à une concertation avec les demandeurs de sillons dont les capacités sont impactées par celles-ci. Un préavis minimum de 15 jours doit également être respecté avant la suppression ou la modification effective d'un sillon, sauf urgence ou nécessité absolue.
 7. Pour confirmer l'utilisation des fenêtres, le gestionnaire d'infrastructure dépose des « planches-travaux » dans ces fenêtres. Enfin, lorsqu'une planche est déposée et la capacité-travaux est ainsi confirmée, il faut encore, pour que la réalisation des travaux puisse effectivement avoir lieu, que le dépôt de cette planche soit suivi par une demande de fermeture de voie le jour d'intervention prévu.
 8. Compte tenu de l'impact structurant de la programmation et de l'utilisation des capacité-travaux dans le processus d'attribution des capacités en général, l'Autorité a eu l'occasion de s'intéresser à cette problématique à plusieurs reprises.
 9. Dans son avis sur le document de référence du réseau ferré national (ci-après « DRR ») pour l'horaire de service 2013, l'Autorité relevait que l'organisation des travaux de maintenance et de renouvellement du RFN doit obéir à une vision industrielle des métiers de gestionnaire de l'infrastructure, devant permettre un meilleur équilibre entre les besoins des travaux et les contraintes de l'exploitation du réseau. Elle invitait déjà le gestionnaire du réseau à mieux planifier et dimensionner les travaux et à restituer les capacités-travaux non utilisées dans un délai permettant leur utilisation dans les meilleures conditions³.
 10. Dans les avis sur le DRR 2014 et 2015⁴, l'Autorité constatait l'absence d'indicateurs permettant de suivre l'utilisation réelle des capacités allouées, ainsi que l'absence d'incitations financières dans les relations contractuelles entre Réseau Ferré de France (RFF) et SNCF Infra destinées à inciter ce dernier à dimensionner au mieux ses capacités et libérer de manière anticipée celles qui ne sont pas utilisées. Elle avait également attiré l'attention sur la nécessité d'une plus grande intégration entre les applications informatiques permettant le suivi des travaux et celles relatives aux sillons, sans perte d'information et sans traitement manuel.
 11. En 2013 à l'occasion du règlement d'un différend opposant plusieurs entreprises ferroviaires à RFF⁵, l'Autorité avait alors constaté le caractère insuffisant de l'information relative aux travaux du fait de l'absence d'un outil permettant aux entreprises ferroviaires de visualiser aisément les capacités-

² Jusqu'en avril 2018, la gestion des écarts était effectuée par la Plateforme de Concertation et d'Arbitrage Sillons-Travaux (PCAST).

³ Avis n° 2012-005 du 25 janvier 2012 relatif au document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2013, pt III. 19.

⁴ Avis n° 2013-002 du 30 janvier 2013 relatif au document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2014, et avis n° 2014-001 du 28 janvier 2014 relatif au document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2015.

⁵ Décisions n° 2013-016, n° 2013-017, n° 2013-018 et n° 2013-019 du 1er octobre 2013 portant sur quatre demandes de règlement de différend opposant respectivement ECR, Europorte France, T3M et VFLI à Réseau ferré de France quant aux conditions d'allocation et de suivi des sillons, de facturation et de remboursement de la redevance de réservation.

travaux et les potentiels conflits avec les sillons demandés. Elle avait également relevé la nécessité d'améliorer l'information des demandeurs sur les plages-travaux.

12. Conformément à ce que prévoyaient les décisions de règlement de différends rendues en 2013⁶, une concertation a été menée au premier semestre 2014 réunissant le gestionnaire d'infrastructure, les entreprises ferroviaires, les candidats autorisés, les autorités organisatrices, le ministère en charge des transports, et les associations professionnelles du secteur, avec pour objectif d'étudier la mise en place d'un mécanisme d'incitation financière en faveur de la proposition de sillon alternatif en cas de suppression de sillon ferme et la mise en place d'incitations à la non surréservation et la libération anticipée de capacités.
13. Une consultation publique a également été menée par l'Autorité du 4 au 25 juin 2014 sur les décisions envisagées pour inciter le gestionnaire d'infrastructure et les utilisateurs du RFN à un meilleur usage des capacités de l'infrastructure. Cette consultation publique comportait un volet relatif aux mécanismes visant à améliorer les pratiques des demandeurs de capacités pour les travaux. Plusieurs difficultés ont ainsi pu être identifiées : les demandeurs de sillons indiquaient d'une part que les capacités réservées pour les travaux leur paraissaient surestimées et d'autre part que l'information relative aux capacités confirmées et, par ricochet, aux capacités éventuellement rendues disponibles était trop tardive.
14. A l'issue de la concertation et de la consultation publique, l'Autorité a adopté les décisions n° 2014-016, n° 2014-017, n° 2014-018 et n° 2014-019 du 15 juillet 2014 portant exécution de ses décisions relatives aux quatre règlements de différends précités. L'Autorité y annonçait qu'elle entendait, en parallèle, faire application du pouvoir réglementaire supplétif que lui attribue le code des transports pour traiter de la question de la programmation et de l'utilisation des capacités travaux. C'est dans ce contexte qu'a été adoptée, le 18 novembre 2014, la décision n° 2014-023 relative à la réservation et à l'utilisation par SNCF Réseau de capacités pour les travaux.

1.2. Cadre juridique

15. La directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen modifiée par la directive (UE) 2016/2370 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 a renforcé le cadre juridique européen relatif à la programmation des travaux en consacrant plusieurs dispositions tendant à une meilleure information et prise en compte des utilisateurs de l'infrastructure.
16. L'article 7 ter de la directive précitée dispose que :

« 3. En ce qui concerne la planification à long terme des grands travaux d'entretien et/ou de renouvellement de l'infrastructure ferroviaire, le gestionnaire de l'infrastructure consulte les candidats et, dans toute la mesure possible, tient compte des préoccupations exprimées.

La programmation des travaux d'entretien est effectuée par le gestionnaire de l'infrastructure de manière non discriminatoire. »

17. L'article 53 de la même directive, relatif aux « Capacités de l'infrastructure pour les travaux d'entretien », prévoit que :

« 1. Les demandes de capacités de l'infrastructure en vue d'effectuer des travaux d'entretien sont introduites dans le cadre de la programmation.

2. Le gestionnaire de l'infrastructure tient dûment compte de l'incidence des réservations de capacités de l'infrastructure pour les travaux d'entretien programmés du réseau sur les candidats.

⁶ Articles 7 et 11 des décisions du 1er octobre 2013 rendues par l'Autorité dans les quatre RDD de 2013 précités.

3. *Le gestionnaire de l'infrastructure informe, dès que possible, les parties intéressées de l'indisponibilité des capacités de l'infrastructure en raison des travaux d'entretien non programmés.*

L'organisme de contrôle peut, s'il le juge nécessaire, exiger que le gestionnaire de l'infrastructure mette ces informations à sa disposition. »

18. L'annexe IV de la directive 2012/34/UE relative au « Contenu du document de référence du réseau » prévoit que, doivent figurer dans le DRR, les informations relatives aux procédures de programmation des travaux d'entretien prévus et imprévus (point 3), c) de l'annexe IV). En outre, l'annexe VII relative au « Calendrier du processus de répartition » détaille de manière précise en ses points 8) à 17) le calendrier de la publication des restrictions temporaires de capacité en fonction de leur durée et du volume de trafic estimé sur la ligne considérée.
19. Au niveau national, les exigences prévues par la directive 2012/34/UE sont en partie transposées dans le décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferroviaire modifié⁷.

Il est ainsi prévu que le DRR doit préciser pour chaque horaire de service les procédures applicables à la programmation des travaux (I., 3°, c de l'article 17 et article 21 dudit décret) et que, pendant la répartition des capacités de l'infrastructure par le gestionnaire d'infrastructure lors de l'élaboration de l'horaire de service, celui-ci réserve les fenêtres nécessaires pour la réalisation d'opérations de maintenance et de travaux d'investissement sur le réseau, dans le respect des principes d'équité, de non-discrimination, de transparence et dans le respect du droit de l'Union (articles 18 et 21).

20. Enfin, le décret prévoit les hypothèses et les modalités selon lesquelles le gestionnaire de l'infrastructure peut modifier ou supprimer des sillons attribués pour permettre la réalisation de travaux. C'est le cas « *Sans préavis, en cas d'urgence et de nécessité absolue, motivée par une défaillance rendant l'infrastructure momentanément inutilisable, pendant le temps nécessaire à la remise en état des installations ;* » (I., 1° de l'article 25), mais également « *Pour permettre l'exécution sur l'infrastructure ferroviaire de travaux d'entretien non programmés lors de l'élaboration de l'horaire de service* » (II., 1° article 25). Dans ce dernier cas, la décision de suppression ou de modification d'un sillon attribué « *est communiquée dès que possible par le gestionnaire d'infrastructure aux entreprises ferroviaires intéressées avec un préavis minimum de quinze jours* » et « *mentionne la durée de la modification ou de la suppression* » (III., de l'article 25).
21. La décision n° 2014-023 du 18 novembre 2014 fait également pleinement partie du cadre juridique applicable à la programmation et à l'utilisation des capacités travaux. En effet, cette décision a été adoptée par l'ARAF sur le fondement du pouvoir réglementaire supplétif prévu alors par l'article L. 2131-7 du code des transports⁸, et a fait l'objet d'une homologation par le ministre en charge des transports par courrier du 2 février 2015, puis d'une publication au Journal Officiel de la République française du 8 avril 2015. Elle a donc une valeur réglementaire.
22. En application de la décision précitée, le gestionnaire d'infrastructure s'est vu imposer le respect de plusieurs obligations nouvelles à compter de l'horaire de service 2016.
23. SNCF Réseau est ainsi tenu de construire un PGF dont le dimensionnement est cohérent avec les besoins en travaux et les moyens disponibles pour leur réalisation, et qui tient compte des besoins en capacités des demandeurs de sillons (article 2, alinéas 1 et 2). Ce document doit être publié au plus tard en décembre A-2 et être transmis à l'Autorité (article 2, alinéa 3).
24. Le gestionnaire d'infrastructure doit également veiller à organiser les travaux, par principe et prioritairement, dans le cadre du PGF ou à défaut dans la capacité résiduelle. Lorsque cela n'est pas possible et que l'exécution de travaux non programmés dans le PGF implique la suppression ou la modification d'un sillon attribué, il doit organiser au plus tard un mois avant la circulation prévue une concertation avec l'entreprise concernée. Cette dernière doit pouvoir être indemnisée du préjudice

⁷ En particulier par le décret n° 2015-1040 du 20 août 2015 relatif à l'accès au réseau ferroviaire sur le sujet de la programmation et l'utilisation des capacités travaux.

⁸ Aujourd'hui devenu article L. 2132-5 du code des transports.

éventuellement subi du fait de la modification ou la suppression de son sillon, lorsqu'aucune solution répondant à ses contraintes n'a pu être trouvée à l'issue de la concertation (article 3).

25. SNCF Réseau doit également confirmer au plus tard six semaines avant la date d'intervention prévue l'utilisation des capacités-travaux et informer les demandeurs de sillons au plus tard un mois avant la date d'intervention prévue des capacités éventuellement restituées (article 4).
26. La décision prévoit également que SNCF Réseau doit préciser dans les DRR les mesures incitant au respect des obligations qu'elle fixe (article 5) et publier annuellement une série d'informations relative aux capacités-travaux pour assurer un suivi de son application (article 6).

1.3. Procédure

27. Depuis l'horaire de service 2016, premier horaire de service à compter duquel la décision n° 2014-023 du 18 novembre 2014 est applicable, l'Autorité s'est attachée à suivre la mise en œuvre de celle-ci, notamment à l'occasion de l'avis motivé annuel sur le DRR, et a pu à plusieurs reprises exprimer son inquiétude quant à son respect.
28. Dans son avis n° 2016-014 du 10 février 2016 relatif au DRR pour l'horaire de service 2017, l'Autorité indiquait prendre acte de l'annonce par SNCF Réseau du report au mois d'avril 2017 de l'information des demandeurs de sillons au plus tard un mois avant la date d'intervention sur les capacités utilisées pour les travaux et les capacités restituées, faute de mise en place à temps du nouvel outil de production horaire « SIPH ». Elle invitait également SNCF Réseau à préciser dans le DRR les mesures l'incitant au respect de ses obligations quant à la réservation et à l'utilisation de capacités pour les travaux.
29. Dans son avis n° 2018-036 du 23 mai 2018 relatif au DRR pour l'horaire de service 2019, l'Autorité a déploré le retard pris par le développement et la mise en place de l'outil « SIPH » qui devait contribuer au respect des délais prévus par l'article 4 de la décision n° 2014-023, en particulier celui de la restitution des capacités-travaux inutilisées au plus tard un mois avant la date d'intervention prévue.
30. Dans son avis n° 2019-004 du 7 février 2019 sur le DRR pour l'horaire de service 2020, l'Autorité s'est une nouvelle fois inquiétée du retard pris dans le déploiement du système d'information « SIPH » et a relevé que les indicateurs dont la production et la publication est pourtant prévue par l'article 6 de la décision n° 2014-023 n'étaient pas publiés.
31. La méconnaissance, par un gestionnaire d'infrastructure, des règles formulées par l'Autorité en application de la compétence réglementaire supplétive qui lui est reconnue par l'article L. 2132-5 du code des transports peut, conformément au 4° de l'article L. 1264-7 du même code, faire l'objet d'une sanction administrative. Sur ce fondement, l'Autorité a informé SNCF Réseau par courrier du secrétaire général en date du 14 février 2019, de la décision du collège de l'Autorité d'ouvrir l'instruction d'une procédure en manquement pour méconnaissance 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.

2. ANALYSE

2.1. Sur le dimensionnement et la stabilité du programme général des capacités travaux

2.1.1. Le droit applicable

32. Dans sa décision n° 2014-023 du 18 novembre 2014 susvisée, l'Autorité a déterminé les règles applicables à la réservation et à l'utilisation des capacités travaux au regard de principes généraux, issus des échanges intervenus avec les acteurs du secteur (point III.1), qui sont les suivants :
- la réservation de capacités pour des travaux, prioritairement aux sillons, doit être dimensionnée en fonction des besoins réels et cohérente avec la disponibilité des ressources humaines, matérielles et financières nécessaires pour les effectuer. En outre, la réservation de capacités sur le graphique pour des travaux doit prendre en compte les besoins de capacités des autres utilisateurs du réseau ;
 - cet ensemble de capacités réservées pour les travaux, aujourd'hui traduit par le PGF, doit être stable à compter de sa publication en décembre A-2. Ainsi, le gestionnaire de l'infrastructure doit organiser les travaux prévus lors de l'établissement du PGF dans les capacités réservées. Il ne doit s'en écarter que lorsque cela est strictement nécessaire, et, dans ce cas, inscrire ses besoins nouveaux dans la capacité résiduelle ;
 - il est important que les travaux prévus aient effectivement lieu, dans le calendrier prévu, afin que les demandeurs de sillons ne soient pas pénalisés l'année suivante par la capacité nécessaire aux travaux reportés ;
 - si une marge pour aléas peut être acceptée lors du dimensionnement des capacités deux ans avant la réalisation des travaux, cette dernière doit être raisonnable ;
 - une concertation doit être organisée avec les autres utilisateurs du réseau pour s'assurer que l'impact de la réservation de capacités pour des travaux sur les autres besoins capacitaires est le plus limité possible.
33. Conformément à ces principes, destinés notamment à garantir un dimensionnement cohérent des capacités-travaux et une stabilité des capacités réservées, l'article 2 de la décision n° 2014-023 prévoit que :
- « Le programme général des capacités-travaux établi par SNCF-Réseau reflète les priorités et les besoins de la politique de maintenance et de développement du réseau. Il prend en compte les besoins en capacités d'infrastructure des demandeurs de sillons.*
- SNCF-Réseau veille à la disponibilité des moyens humains, matériels et financiers nécessaires à la réalisation de ce programme ainsi qu'au juste dimensionnement des capacités réservées.*
- Le programme général des capacités-travaux est rendu public et transmis à l'Autorité de régulation des activités ferroviaires au plus tard quatre mois avant la date limite pour l'introduction des demandes de sillons. »*
34. L'article 3 de la décision prévoit quant à lui que :
- « SNCF-Réseau veille 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 d'infrastructure disponibles.*

Sauf cas d'urgence et de nécessité absolue, lorsque SNCF-Réseau envisage de supprimer ou de modifier un sillon attribué pour permettre l'exécution de travaux autres que ceux programmés dans le programme général des capacités-travaux, il sollicite l'avis de l'entreprise ferroviaire intéressée dès que possible ou, au plus tard, un mois avant le jour de circulation prévu [...] »

2.1.2. Les manquements identifiés

35. Conformément aux règles rappelées au point 2.1.1, les capacités réservées lors de l'élaboration du PGF doivent être justement dimensionnées au regard des travaux prévus et en adéquation avec les moyens humains, matériels et financiers qui seront disponibles pour leur réalisation. Sauf en cas d'urgence et de nécessité absolue, dès lors que ces deux éléments sont vérifiés, le PGF ne devrait, en principe, non seulement pas connaître de modifications significatives, mais ces modifications ne devraient par ailleurs pas impacter les sillons attribués, puisque les travaux doivent être réalisés dans les capacités réservées ou à défaut dans la capacité résiduelle.
36. Or, l'Autorité relève, en premier lieu, une instabilité du PGF traduisant l'inadéquation de son dimensionnement avec la programmation des moyens disponibles pour sa réalisation.

Il ressort tout d'abord des rapports annuels sur l'efficacité du processus d'allocation des capacités sur le RFN (ci-après « RAC ») que le nombre de DETC-OC, c'est-à-dire les modifications, suppressions ou créations de fenêtres travaux en dehors des créneaux initialement réservés est en forte augmentation depuis le service annuel (SA) 2016 :

- passant de 8 376 pour le SA 2016 à 11 662 pour le SA 2018, soit 39 % d'augmentation, sur toute la durée du service annuel ;
- passant de 1 250 pour le SA 2016 à 3 618 pour le SA 2018, soit 289 % d'augmentation, sur la période de J-30 avant la réalisation des travaux.

Cette augmentation du nombre de demandes d'écart avec le PGF depuis le SA 2016 s'observe alors même que le PGF n'a pas connu une augmentation substantielle du nombre d'objets, passant même de 11 883 objets dans le PGF initial en 2016⁹ à 11 550 objets en 2018¹⁰, soit une légère diminution.

En outre, SNCF Réseau a indiqué, dans le cadre de l'instruction, avoir lancé au début de l'année 2019 une démarche dite « DMAIC » (Define-Measure-Analyze-Improve-Control) à des fins d'amélioration des processus et notamment afin d'identifier « les causes racines générant les demandes d'écart et intervenir sur ces dernières pour réduire au maximum les impacts sur le service ». SNCF Réseau précise qu'il ressort « des premières phases de l'étude que certaines causes profondes viennent d'un désalignement entre les processus de réservation de moyens industriels et de réservation de capacité [...] ».

Cette affirmation du gestionnaire d'infrastructure confirme que les conclusions de la mission d'expertise indépendante sur les processus capacitaires liés à la réalisation des travaux sur le réseau national, commandée par l'Autorité en 2017 auprès d'un cabinet de consultants, sont en 2019 toujours valables. Les résultats de cette étude indiquaient que le PGF évolue de manière importante postérieurement à sa publication, et de surcroît non uniquement dans la capacité disponible¹¹. Les auditeurs relevaient en particulier que « Le PGF 2016 a subi un nombre important de variations entre sa publication en décembre 2014 et le pré-opérationnel. [...] En avril 2016, seul 38% des objets capacitaires du PGF demeurent inchangés par rapport à ce qu'ils étaient lors de sa publication. De plus, le nombre d'objets capacitaires dans le PGF a augmenté de 25% entre ces deux horizons ».

⁹ Source : Mission d'expertise sur les processus capacitaires liés à la réalisation des travaux sur le réseau national commandée par l'Arafer en 2017 auprès des cabinets IMDM-Infra Consulting et SMA et associés SA.

¹⁰ Source : RAC 2018 fourni par SNCF Réseau

¹¹ Les résultats de cette étude ont fait l'objet d'une restitution à l'attention SNCF Réseau par le cabinet de consultants le 29 mai 2017.

Cette étude avait également fait le constat d'une série d'aléas affectant la programmation des chantiers et, par conséquent, le PGF. En particulier, l'étude relevait que « *la répartition des engins de chantiers entre les différents territoires de production, puis entre les différentes unités de production s'effectue au mieux en A-1. Par conséquent, lors de la publication du PGF, les ressources nécessaires à l'accomplissement des chantiers planifiés ne sont pas toutes fiabilisées, ce qui peut mener, dans certains cas, à des déprogrammations* ». De même, l'étude a relevé que le processus de planification des chantiers de maintenance « *semble aujourd'hui imparfait, conduisant à un nombre important de déprogrammations de dernière minute* », et que l'attribution parfois tardive des marchés publics dans le processus de planification des chantiers était « *potentiellement génératrice de bougés capacitaires impactant des sillons programmés* ».

Au regard du nombre de DETC en augmentation constante, l'Autorité estime que la planification des moyens nécessaires à la réalisation des travaux n'est toujours pas suffisamment anticipée par SNCF Réseau, et a même tendance à se détériorer depuis plusieurs années, ce qui conduit à un décalage important entre le dimensionnement initial des capacités-travaux réservées et les besoins finaux. L'instabilité persistante du PGF démontre que le gestionnaire d'infrastructure ne parvient pas à respecter son obligation de veiller à réaliser les travaux de maintenance et de développement du réseau au sein du PGF qu'il définit en décembre A-2 et traduit, en conséquence, l'absence de veille suffisante quant à la disponibilité des moyens humains, matériels et financiers nécessaires à la réalisation du PGF et du juste dimensionnement de celui-ci.

37. En second lieu, l'Autorité constate que les modifications répétées du PGF ont un impact important sur les sillons, ce qui démontre que SNCF Réseau ne respecte pas non plus l'obligation qui lui est faite de veiller à utiliser la capacité résiduelle de l'infrastructure pour la réalisation des travaux en dehors du PGF.

En effet, il ressort des données transmises par SNCF Réseau au cours de l'instruction qu'en 2018, 1 018 écarts de criticité de niveau 2 ou 3 ont été comptabilisés, soit 8,7 % des DETC-OC en 2018, étant précisé qu'il existe quatre niveaux de criticité (de 0 à 3), les niveaux 2 et 3 interceptant de manière importante les sillons commerciaux attribués, c'est-à-dire ayant pour conséquence la modification ou la suppression d'un ou plusieurs sillons. Ce chiffre démontre qu'une part non négligeable de demandes d'écart ne s'intègre pas au sein de la capacité d'infrastructure disponible¹².

De plus, les résultats de la mise en œuvre du dispositif d'incitations réciproques sur les précédents horaires de service viennent également confirmer la difficulté du gestionnaire d'infrastructure à organiser les travaux dans la capacité résiduelle de l'infrastructure. Pour rappel, le dispositif d'incitations réciproques tel qu'il est applicable jusqu'à la fin de l'horaire de service 2019¹³, prévoit la pénalisation du gestionnaire d'infrastructure pour les vibrations, c'est-à-dire les modifications ou suppressions de sillons attribués, qui lui sont imputables selon un barème évoluant en fonction de plusieurs jalons temporels (M-4, M2, J-1). Il y a également lieu de préciser qu'en principe, sauf cas d'urgence et nécessité absolue, seule la réalisation de travaux est susceptible de conduire le gestionnaire d'infrastructure à procéder à la modification ou à la suppression de sillons attribués. Ainsi, les vibrations imputables au gestionnaire d'infrastructure pénalisées au titre de l'incitation réciproque ont, sauf exception, la réalisation de travaux pour origine.

Or, dans le bilan relatif à l'incitation réciproque pour les HDS 2017 et 2018 transmis à l'Autorité par SNCF Réseau, il apparaît que le nombre de vibrations pénalisées pour SNCF Réseau oscille annuellement entre 93 000 et 191 000¹⁴. En d'autres termes, plus de 90 000 sillons-jours commandés et attribués à des candidats, correspondant à des projets de circulation de trains, ont fait l'objet d'une modification importante ou d'une suppression par SNCF Réseau. Par ailleurs, s'agissant des suppressions de sillons attribués opérées par SNCF Réseau, les bilans attestent de l'importance

¹² Pour rappel, une seule demande d'écart peut concerner plusieurs jours de travaux. Par exemple, sur l'horaire de service 2018, 109 297 jours-chantier ont été impactés par les demandes d'écarts (19 531 toutes catégories confondues). Source : RAC du 19 avril 2019, réalisation de l'horaire de service 2018, pages 38-39.

¹³ Décision n° 2017-062 du 5 juillet 2017 relative à l'établissement des mécanismes incitatifs à la bonne utilisation des capacités d'infrastructures

¹⁴ En 2016, 191 000 vibrations sont imputables à SNCF Réseau, 122 000 en 2017 et 93 000 en 2018.

des suppressions tardives de sillons par SNCF Réseau, puisque « 59 % des suppressions ont lieu avant M-4 en 2017 contre 74 % en 2016 » et que « 84 % des suppressions ont eu lieu avant M-2 en 2017 contre 92 % en 2016 ». Un constat similaire peut être dressé pour l'HDS 2018, puisque le délai moyen de prévenance des vibrations par SNCF Réseau est en baisse, passant de 167 à 162 jours, ce qui signifie que les modifications ou suppressions de sillons sont globalement plus tardives que pour l'HDS 2017.

Ces résultats démontrent que l'impact des travaux sur les capacités commerciales reste important, bien qu'en baisse, et que l'anticipation des modifications ou suppressions de sillons qui ont pour origine les travaux est en baisse. Ces constats contribuent à remettre en cause le caractère suffisant de la veille de SNCF Réseau sur la réalisation des travaux dans le cadre du PGF ou à défaut dans la capacité résiduelle de l'infrastructure.

38. Il résulte de l'ensemble de ces éléments que :

- en veillant insuffisamment à la disponibilité des moyens humains, matériels et financiers nécessaires à la réalisation du PGF ainsi qu'au juste dimensionnement des capacités travaux, SNCF Réseau méconnaît l'alinéa 2 de l'article 2 de la décision n° 2014-023 ;
- en veillant insuffisamment à l'organisation des travaux au sein du PGF ou, à défaut, dans les capacités d'infrastructure disponibles, SNCF Réseau méconnaît l'alinéa 1^{er} de l'article 3 de la décision n° 2014-023.

Il s'ensuit qu'il y a lieu de mettre en demeure SNCF Réseau de respecter les dispositions de l'alinéa 2 de l'article 2 et de l'alinéa 1^{er} de l'article 3 de la décision n° 2014-023 en veillant, dès la publication du PGF applicable à l'horaire de service 2021, c'est-à-dire en décembre 2019, au juste dimensionnement du PGF et à la disponibilité des moyens humains, matériels et financiers nécessaires à sa mise en œuvre ainsi qu'à l'organisation des travaux en son sein ou, à défaut, dans les capacités d'infrastructure disponibles.

2.2. Sur la confirmation et la restitution des capacités travaux

2.2.1. Le droit applicable

39. Dans la décision n° 2014-023 susvisée, l'Autorité précisait que l'objectif principal de l'anticipation de la confirmation des travaux était « de fiabiliser les ressources le plus tôt possible afin de s'assurer de la possibilité de réaliser ces travaux essentiels pour l'utilisation du réseau en toute sécurité et le maintien de ses performances » (point IV.5) et que « l'anticipation de la confirmation de travaux permettrait d'offrir aux demandeurs de sillons et aux horairistes une vision plus fidèle des capacités disponibles à un mois du jour de circulation » (point IV.11).

Elle soulignait également que « l'information relative à la libération des capacités travaux reste importante pour les demandeurs de sillons a minima pour mieux préparer leurs demandes en sillons de dernière minute. Elle est également susceptible d'aider les entreprises à discipliner leurs commandes et ne pas multiplier les demandes. » (point IV.17 de la décision).

40. C'est donc conformément à l'exposé de ces motifs que l'article 4 de la décision n° 2014-023 est venu poser des jalons temporels pour la confirmation et la restitution des capacités travaux en prévoyant que :

« Sauf cas d'urgence et de nécessité absolue, SNCF-Réseau confirme au plus tard six semaines avant la date d'intervention prévue les capacités-travaux nécessaires à la réalisation des travaux. L'information relative aux éventuelles capacités d'infrastructure restituées à cette occasion est portée à la connaissance des demandeurs de sillons au plus tard un mois avant la date d'intervention. »

Par ailleurs, l'Autorité estimait « nécessaire que la réglementation prévoit l'obligation faite à SNCF Réseau de préciser dans les documents de référence du réseau les mesures incitant au respect des dispositions relatives à la réservation de capacités-travaux » (point VI.6). L'article 5 dispose ainsi que :

« SNCF-Réseau précise dans le document de référence du réseau les mesures incitant au respect des obligations figurant aux articles 2 à 4. »

2.2.2. Les manquements identifiés

a. Les manquements relatifs à la confirmation des capacités-travaux réservées

41. En imposant la confirmation des capacités-travaux réservées au plus tard 6 semaines avant leur réalisation, sauf urgence et nécessité absolue, la décision de l'Autorité visait à garantir qu'à cette date, l'organisation des chantiers soit consolidée et coordonnée avec les capacités-travaux réservées, afin de contraindre le gestionnaire d'infrastructure à fiabiliser suffisamment en amont les ressources nécessaires à la réalisation des travaux. A cette date, les fenêtres travaux et autres capacités travaux doivent donc être confirmées par le dépôt d'une planche se matérialisant dans les systèmes d'information de SNCF Réseau.

Il résulte cependant de l'instruction que SNCF Réseau ne procède pas à la confirmation des capacités réservées pour les travaux au plus tard six semaines avant leur réalisation.

42. En premier lieu, la mise en œuvre du processus d'anticipation de la phase pré-opérationnelle (ci-après « APO »), initiée dès 2016 par SNCF Réseau et essentielle à la performance de l'attribution des capacités, subit des retards chroniques, ainsi que l'Autorité l'a relevé à plusieurs reprises¹⁵.

La mise œuvre de la démarche APO doit permettre, ainsi que l'a indiqué SNCF Réseau, de décomposer les étapes du processus de confirmation des capacités travaux de la manière suivante :

- dans un premier temps, les Infrapôles définiront l'organisation des chantiers dans le cadre des réunions mensuelles de planification de la production ;
- dans un deuxième temps, entre S-10 et S-6, les Infrapôles déposeront des demandes de planches travaux dans l'outil CORTE, qui feront ensuite l'objet d'une coordination pour lever les incompatibilités entre les planches au plus tard début S-6.
- dans un troisième temps, entre S-6 et vendredi de S-5, les établissements infra circulation (EIC) confirmeront l'allocation des planches dans l'outil PORTCROS. L'avis hebdomadaire travaux (AHT) qui constitue la liste des planches travaux déposées dans l'outil PORTCROS sera ensuite diffusé aux demandeurs de capacités travaux, régulateurs, régulateurs sous-stations et agents circulation.

Or, à l'occasion d'une présentation du 28 juin 2017 à l'Autorité de la mise en œuvre du projet APO, SNCF Réseau indiquait que le dépôt des planches dans PORTCROS intervenait entre J-16 et J-7 et que la publication de l'AHT intervenait encore à S-1 au lieu de fin de S-5 lors de l'horaire de service 2017 alors en cours. En outre, dans un courrier en date du 26 juillet 2018, SNCF Réseau a informé l'Autorité du report de la mise en œuvre du projet APO à l'horaire de service 2020. Enfin, à l'occasion d'une nouvelle présentation du projet APO le 14 décembre 2018, SNCF Réseau a informé l'Autorité de la décision de synchroniser sa mise en œuvre avec celle du déploiement de l'outil SIPH reporté au service annuel 2021.

¹⁵ Avis n° 2019-004 du 7 février 2019 relatif au document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2020, pt 95 ; avis n° 2018-036 du 23 mai 2018 relatif au document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2019, pt 25.

SNCF Réseau a par ailleurs reconnu, au cours de l'instruction, que « *le processus APO tel que défini par SNCF Réseau, c'est-à-dire impliquant la remontée de l'AHT à S-5 et la prise en compte dans les outils horaires n'a pas encore abouti* » dans toutes les régions. SNCF Réseau a également précisé que les planches déposées dans PORTCROS, soit la capacité-travaux confirmée, n'est visible dans les outils horaires HOUAT, SDM, GALITE et SEE-TRAINS qu'à partir de J-7.

Enfin, SNCF Réseau a indiqué, au cours de l'instruction, ne pas être en mesure de suivre le respect du délai de 6 semaines fixé par la décision n° 2014-023 en raison du retard dans la mise en œuvre de l'outil SIPH.

Au regard de ces éléments, l'Autorité constate que la confirmation des capacités-travaux réservées n'a donc à ce jour pas de traduction dans les outils horaires et dans le graphique des circulations au plus tard six semaines avant la date d'intervention prévue.

43. En deuxième lieu, SNCF Réseau a communiqué à l'Autorité, au cours de l'instruction, le nombre de DETC-OC transmises moins de 30 jours avant la date d'intervention sur les services annuels 2016, 2017 et 2018, qui s'élève respectivement à 1 250, 2 829 et 3 618. Au regard du nombre global de DETC-OC sur l'intégralité de chacun de ces services annuels disponible dans les RAC, il apparaît qu'en 2016, 14,9 % des DETC-OC ont été transmises à moins de 30 jours de la date d'intervention, 28,2 % pour le service annuel 2017 et 31,0 % pour le service annuel 2018.

Ces chiffres mettent en évidence qu'un nombre significatif et en hausse constante depuis 2016 de demandes d'écarts est transmis moins d'un mois avant le premier jour de réalisation des travaux. Il s'en déduit que le nombre de capacités-travaux validées moins d'un mois avant le premier jour de réalisation des travaux, et partant, postérieurement au délai de six semaines inscrit dans la décision n° 2014-023, est tout aussi significatif et en hausse constante.

44. Ainsi, quand bien même SNCF Réseau a affirmé, au cours de l'instruction, que « *la programmation anticipée des chantiers à S-6 est établie dans l'ensemble des régions tel qu'exigé par la décision de l'ARAFER* », il résulte de l'ensemble des éléments précités que la confirmation des capacités réservées pour les travaux n'est pas effectuée au plus tard six semaines avant leur réalisation. Par suite, SNCF Réseau méconnaît l'article 4 de la décision n° 2014-023.

En conséquence, l'Autorité estime qu'il y a lieu de mettre en demeure SNCF Réseau de respecter, dès le début de l'horaire de service 2020, l'article 4 de la décision n° 2014-023 en confirmant, sauf en cas d'urgence et de nécessité absolue, les capacités réservées pour les travaux au plus tard six semaines avant leur date d'intervention.

b. Les manquements relatifs à la restitution des capacités-travaux non confirmées

45. Une restitution trop tardive des capacités travaux non-utilisées risquant d'obérer l'utilisation optimale du réseau, l'obligation, faite à SNCF Réseau par l'article 4 de la décision n° 2014-023, d'informer les demandeurs de sillons des éventuelles restitutions de capacités-travaux au plus tard un mois avant la date d'intervention vise à garantir à ceux-ci une information fiable et anticipée sur ces éventuelles restitutions de capacités d'infrastructure afin qu'ils soient en mesure de les utiliser.
46. Le gestionnaire d'infrastructure a indiqué, au cours de l'instruction, procéder à l'information relative aux restitutions de capacités-travaux par l'intermédiaire des comptes-rendus de comité de concertation (CODEC)¹⁶, et prochainement via l'outil TCAP. Indépendamment de la question du caractère satisfaisant du moyen retenu pour l'information quant à ces restitutions, l'instruction a démontré que SNCF Réseau

¹⁶ Les comités de concertation (CODEC) se réunissent hebdomadairement afin d'instruire les demandes d'écarts avec le PGF. Préalablement à la tenue du comité, les entreprises ferroviaires sont destinataires d'un ordre du jour comportant les modifications du PGF envisagées et sont invitées à faire connaître les remarques que ces modifications appellent de leur part avant le CODEC. Elles sont par la suite informées par un relevé de décisions du CODEC des réponses données à ces demandes d'écarts (à savoir accord avec ou sans modification, refus ou passage en comité d'arbitrage).

ne respecte pas le délai d'un mois au plus tard avant la date d'intervention pour porter cette information à la connaissance des entreprises ferroviaires.

47. Tout d'abord, l'indicateur relatif à la consommation des fenêtres figurant dans le dernier RAC montre que sur l'HDS 2018, le taux de consommation des fenêtres génériques est en moyenne de 91,3%, 88,5% pour les fenêtres déformées de 2 à 6 heures et 93,4 % pour les fenêtres déformées de plus de 6 heures. SNCF Réseau a précisé au cours de l'instruction que cet indicateur est obtenu en comparant le nombre de fenêtres du PGF tel qu'il existe à M-1 avec le nombre de fenêtres qui ont été confirmées par le dépôt d'une planche à J-1 10 heures. Cela signifie donc qu'à la veille de la date d'intervention prévue, 8,7% des fenêtres génériques, 11,5% des fenêtres déformées de 2 à 6 heures et 6,6% des fenêtres déformées de plus de 6 heures, qui étaient encore réservées à M-1 n'ont finalement pas été confirmées et, par conséquent pas été restituées avant M-1. Il s'en déduit que des restitutions de capacités travaux interviennent toujours postérieurement à M-1 et que par conséquent les demandeurs de sillons n'ont pas été informés au moins un mois avant la date d'intervention des capacités restituées conformément à ce que prévoit la décision n° 2014-023.
48. Il résulte ensuite des éléments transmis par les entreprises ferroviaires dans le cadre de l'instruction que les restitutions des capacités-travaux ont régulièrement lieu postérieurement au délai fixé par la décision n° 2014-023 pour l'information des demandeurs de sillons. Ainsi, après exploitation par l'Autorité d'un tableau de recensement des restitutions des fenêtres travaux communiqué par SNCF Mobilités au cours de l'instruction, il apparaît que, sur le service annuel 2018, près de 500 restitutions d'objets capacitaires travaux concernant des sections de lignes parcourues par des sillons de Voyages SNCF peuvent être recensées, dont 14,5 % sont restitués moins d'un mois avant la date d'intervention prévue¹⁷. Si ces résultats ne couvrent certes pas les restitutions tardives constatées par toutes les entreprises ferroviaires présentes sur le réseau ferré national, ils n'en demeurent pas moins suffisamment représentatifs compte tenu de la présence de Voyages SNCF sur un nombre important de sections et le nombre significatif de circulations réalisées.
49. Enfin, le respect du délai d'un mois pour porter à la connaissance des demandeurs de sillons l'information relative aux éventuelles capacités restituées ne fait pas l'objet d'un suivi spécifique par SNCF Réseau. Le gestionnaire d'infrastructure a en effet indiqué, au cours de l'instruction, avoir fait le choix de suivre le délai entre la date de réception des demandes d'écarts par les services RCST et la date de premier impact sur les sillons. L'Autorité ne peut que constater que le suivi de ce délai n'est pas pertinent dans la mesure où la date de réception de la demande d'écart ne coïncide pas avec celle de l'information des entreprises ferroviaires qui intervient ultérieurement dans le processus et dans un délai variable à chaque demande. Le délai dont SNCF Réseau assure le suivi ne permet pas, par conséquent, d'avoir de visibilité sur le respect du délai d'un mois pour l'information des demandeurs de sillons quant à la restitution de capacités-travaux et ne permet pas, par ailleurs, au gestionnaire d'infrastructure de garantir le respect de son obligation.
50. Au regard de ces éléments, l'Autorité estime que SNCF Réseau ne respecte pas le délai d'un mois au plus tard avant le jour d'intervention prévu pour informer les demandeurs de sillons de la restitution de capacités travaux et méconnaît, en conséquence, l'article 4 de la décision n° 2014-023 susvisée.

Il y a donc lieu de mettre en demeure SNCF Réseau de se conformer à cette obligation en portant à la connaissance des demandeurs de sillons, dès le début de l'horaire de service 2020, l'information relative aux éventuelles capacités d'infrastructure restituées au plus tard un mois avant la date d'intervention, comme le prévoit l'article 4 de la décision n° 2014-023.

¹⁷ Etant précisé qu'un objet capacitair peut correspondre à plusieurs jours chantiers.

c. Les manquements relatifs à l'introduction dans le document de référence du réseau de mesures incitant au respect de l'article 4 de la décision n° 2014-023

51. Conformément à l'article 5 de la décision n° 2014-023, il incombe à SNCF Réseau de préciser dans le DRR les mesures incitant au respect des articles 2 à 4.
52. Or, il ressort de la lecture des DRR publiés depuis l'horaire de service 2016, horaire de service à compter duquel la décision n° 2014-023 est devenue applicable, que la rédaction du point 4.5 relatif à la détermination des capacités pour l'entretien et les travaux d'investissement sur le RFN a connu plusieurs évolutions.

Ainsi, dans le DRR pour l'horaire de service 2017, SNCF Réseau a introduit la référence aux délais de confirmation et de restitution prévus par la décision n° 2014-023 en précisant au point 4.5.5 « Confirmation de l'utilisation de la capacité travaux » que :

« SNCF Réseau fige l'organisation des travaux et entérine les capacités travaux nécessaires au plus tard six semaines avant la date d'intervention prévue, sauf cas d'urgence et de nécessité absolue ; l'information relative aux capacités utilisées et aux éventuelles capacités restituées sera, portée à la connaissance des demandeurs au plus tard quatre semaines avant la date de circulation prévue, par l'intermédiaire des outils de consultation de graphique, dans le courant de l'année (la date de mise en œuvre sera confirmée aux demandeurs lors des instances de coordination). »

Il y était également précisé qu'en cas de restitution de capacités, les demandeurs de sillons pouvaient introduire des demandes de création ou de modification de sillons ou renouveler des demandes ayant reçu une réponse négative dans les mêmes conditions que celles prévues pour les demandes de sillons en adaptation.

Ces modifications, destinées à tenir compte de la décision n° 2014-023, ont été supprimées dans le DRR applicable à l'horaire de service 2018. SNCF Réseau a repris au point 4.5.5 la rédaction du DRR applicable à l'horaire de service 2016, qui ne fait aucunement mention du délai de six semaines au plus tard avant la date d'intervention pour la confirmation des capacités travaux et du délai d'un mois pour l'information des demandeurs de sillons des éventuelles capacités restituées. C'est cette dernière version qui a également été retenue dans les DRR pour les horaires de service 2019 et 2020 (point 4.5.6).

53. Dans le cadre de l'instruction, SNCF Réseau a justifié ce retour en arrière par le retard pris dans la mise en œuvre du projet APO. Néanmoins, quelles que soient les raisons invoquées par le gestionnaire d'infrastructure, il n'en demeure pas moins que, dans les trois derniers DRR publiés, ne figure aucune mesure incitant au respect de l'article 4 de la décision n° 2014-023, en méconnaissance de l'article 5 de cette même décision.

Il s'ensuit qu'il y a lieu de mettre en demeure SNCF Réseau de préciser dans le DRR, dès le début de l'horaire de service 2020, les mesures l'incitant au respect de l'article 4 de la décision n° 2014-023.

2.3. Sur les indicateurs de suivi relatifs aux capacités-travaux

2.3.1. Le droit applicable

54. Dans la décision n° 2014-023, l'Autorité indiquait que « la publication d'indicateurs a une visée incitative dans la mesure où la perspective de la publication des résultats peut encourager un acteur à répondre à ses obligations » et que par ce moyen « il s'agit également de pouvoir mesurer tant les efforts accomplis que les efforts à mener et d'objectiver le débat sur les pratiques relatives à l'utilisation de capacités pour l'organisation de travaux et à l'équilibre à trouver entre travaux et sillons ». (points V.4 et V.5).

55. En conséquence, l'article 6 de la décision impose au gestionnaire d'infrastructure de réaliser un suivi des obligations prévues par la décision et la publication annuelle de plusieurs indicateurs déclinés géographiquement. Il est ainsi prévu que :

« SNCF-Réseau effectue un suivi des mesures prévues aux articles 2 à 5. Il publie annuellement les informations suivantes concernant les capacités-travaux :

- *les capacités-travaux réservées issues du programme général des capacités-travaux ;*
 - *les capacités-travaux supplémentaires réservées après la publication du programme général des capacités-travaux, en distinguant les cas d'urgence et de nécessité absolue ainsi que les besoins de travaux nouveaux ;*
 - *les capacités-travaux confirmées ;*
 - *la réalisation des travaux programmés ;*
- en incluant une déclinaison géographique. »*

2.3.2. Les manquements identifiés

56. Dans le cadre de l'instruction menée par l'Autorité, SNCF Réseau a indiqué que la publication annuelle des indicateurs relatifs aux travaux prévue par l'article 6 de la décision n° 2014-023 est assurée par la diffusion du rapport annuel sur l'efficacité du processus d'allocation des capacités sur le réseau ferré national (RAC), et a transmis des extraits de ce rapport relatifs aux capacités-travaux sur les service annuels 2016, 2017 et 2018.

57. Néanmoins, il résulte de l'analyse des RAC et des éléments de réponse transmis par SNCF Réseau au cours de l'instruction que la production et la publication de plusieurs des quatre indicateurs visés par la décision n° 2014-023 ne sont pas effectuées conformément aux dispositions de cette dernière.

58. Ainsi, s'agissant du troisième indicateur relatif aux capacités-travaux confirmées, le gestionnaire d'infrastructure a produit les extraits des derniers RAC relatifs à la mesure de l'utilisation de la capacité allouée aux travaux. Dans ces documents, figure le taux de consommation mensuel des fenêtres du PGF à M-1 par des planches travaux à J-1 10 heures. Si cette information est certes déclinée par type de fenêtres, elle n'est en revanche pas déclinée par axe géographique. Il ne peut, dès lors, être considéré que SNCF Réseau respecte son obligation de publication annuelle de l'indicateur relatif aux capacités-travaux confirmées avec déclinaison géographique.

59. Enfin, s'agissant du quatrième indicateur relatif à la réalisation des travaux programmés, SNCF Réseau a indiqué dans le cadre de l'instruction ne pas disposer à ce jour de procédure permettant d'extraire ces données, mais d'en étudier la possibilité. Depuis l'horaire de service 2016, date d'entrée en vigueur de la décision n° 2014-023, le gestionnaire d'infrastructure n'est donc pas en mesure d'avoir une vision globale de la réalisation effective des travaux dans les planches qui ont été déposées et préemptent de la capacité.

60. Il résulte de tout ce qui précède que SNCF Réseau méconnaît l'article 6 de la décision en ce que :

- L'indicateur relatif aux capacités-travaux confirmées ne comporte pas de déclinaison géographique.
- L'indicateur relatif à la réalisation des travaux programmés, incluant une déclinaison géographique, n'est pas produit.

En conséquence, il y a lieu de mettre en demeure SNCF Réseau de se conformer aux obligations prévues à l'article 6 de la décision n° 2014-023 en publiant la déclinaison géographique de l'indicateur relatif aux capacités travaux confirmées ainsi que l'indicateur relatif à la réalisation des travaux programmés décliné géographiquement dans le prochain rapport annuel sur l'efficacité du processus d'allocation des capacités sur le réseau ferré national ou dans tout autre document qui serait publié selon la même périodicité.

*

61. Il résulte de tout ce qui précède qu'il y a lieu, sur le fondement de l'article L. 1264-8 du code des transports et sans préjudice des autres manquements que l'Autorité pourrait le cas échéant constater lors des suites de l'instruction, de mettre en demeure SNCF Réseau de se conformer aux obligations qui lui sont imposées par l'alinéa 2 de l'article 2 et l'alinéa 1er de l'article 3, ainsi que les articles 4, 5 et 6 de la décision n° 2014-023 telles que mentionnées aux points 38, 44, 50, 53 et 60 de la présente décision.

Par ailleurs, afin d'assurer la plus grande transparence sur les décisions prises par l'Autorité, et conformément au premier alinéa de l'article L. 1264-8 du code des transports, la présente mise en demeure fera l'objet d'une publication.

DÉCIDE

- Article 1^{er}** SNCF Réseau est mis en demeure de respecter les dispositions de l'alinéa 2 de l'article 2 et de l'alinéa 1^{er} de l'article 3 de la décision n° 2014-023 en veillant, dès la publication du PGF applicable à l'horaire de service 2021, au juste dimensionnement du PGF et à la disponibilité des moyens humains, matériels et financiers nécessaires à sa mise en œuvre ainsi qu'à l'organisation des travaux en son sein ou, à défaut, dans les capacités d'infrastructure disponibles.
- Article 2** SNCF Réseau est mis en demeure de respecter, dès le début de l'horaire de service 2020, l'article 4 de la décision n° 2014-023 en confirmant, sauf en cas d'urgence et de nécessité absolue, les capacités réservées pour les travaux au plus tard six semaines avant leur date d'intervention.
- Article 3** SNCF Réseau est mis en demeure de respecter, dès le début de l'horaire de service 2020, l'article 4 de la décision n° 2014-023 en portant à la connaissance des demandeurs de sillons l'information relative aux éventuelles capacités d'infrastructure restituées au plus tard un mois avant la date d'intervention.
- Article 4** SNCF Réseau est mis en demeure de préciser dans le DRR, dès le début de l'horaire de service 2020, les mesures l'incitant au respect de l'article 4 de la décision n° 2014-023, conformément à l'article 5 de ladite décision.
- Article 5** SNCF Réseau est mis en demeure de se conformer, dans le prochain rapport annuel sur l'efficacité du processus d'allocation des capacités sur le réseau ferré national ou dans tout autre document qui serait publié selon la même périodicité, aux obligations prévues à l'article 6 de la décision n° 2014-023 en publiant :
- la déclinaison géographique de l'indicateur relatif aux capacités-travaux confirmées ;
 - l'indicateur relatif à la réalisation des travaux programmés ainsi que sa déclinaison géographique.
- Article 6** La présente décision sera notifiée à SNCF Réseau et publiée sur le site internet de l'Autorité, sous réserve des secrets protégés par la loi.

L'Autorité a adopté la présente décision le 3 octobre 2019.

Présents : Monsieur Bernard Roman, président ; Madame Anne Yvrande-Billon, vice-présidente ; Mesdames Marie Picard et Cécile George ainsi que Monsieur Yann Pétel, membres du collège.

Le Président

Bernard Roman