

Décision n° 2022-090 du 8 décembre 2022

relative à l'établissement d'un dispositif incitatif réciproque encourageant SNCF Réseau à limiter le recours aux sillons-jours à l'étude et les candidats à anticiper les annulations ou les modifications de ces sillons-jours

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 établissant un espace ferroviaire unique européen ;

Vu la décision déléguée (UE) 2017/2075 de la Commission du 4 septembre 2017 remplaçant l'annexe VII de la directive 2012/34/UE ;

Vu le code des transports, notamment son article L. 2132-5 ;

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

Vu la décision n° 2018-094 du 20 décembre 2018 relative à l'établissement d'un dispositif incitatif encourageant les candidats et SNCF Réseau à une meilleure utilisation des capacités commerciales et non-commerciales sur le réseau ferré national ;

Vu la décision de la ministre chargée des transports du 28 février 2019 relative à l'homologation de la décision n° 2018-094 pour les horaires de service 2020 et 2021, publiée au *Journal officiel* du 8 mars 2019 ;

Vu la décision du ministre chargé des transports du 24 novembre 2020 relative à l'homologation de la décision n° 2018-094 pour l'horaire de service 2022, publiée au *Journal officiel* du 3 décembre 2020 ;

Vu la décision du ministre chargé des transports du 24 novembre 2021 relative à l'homologation de la décision n° 2018-094 pour l'horaire de service 2023, publiée au *Journal officiel* du 3 décembre 2021 ;

Vu la décision n° 2022-059 du 28 juillet 2022 portant règlement des différends opposant Captrain France, T3M, Europorte France et Régiorail à SNCF Réseau concernant les procédures en lien avec l'allocation des sillons, l'encadrement et l'utilisation des capacités d'infrastructure réservées pour les travaux et les principes et procédures d'indemnisation ;

Vu les contributions reçues dans le cadre de la consultation publique ouverte par l'Autorité du 19 septembre 2022 au 24 octobre 2022 ;

Après en avoir délibéré le 8 décembre 2022 ;

Considérant l'ensemble des éléments qui suivent :

1. DÉFINITIONS

Pour l'application de la présente décision, on entend par :

- 1°) Horaire de service : l'horaire élaboré en suivant la procédure décrite à l'article 21 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 modifié, pour une année donnée (notée A) ;
- 2°) Candidat : toute personne mentionnée à l'article L. 2122-11 du code des transports pouvant présenter des demandes d'obtention de capacités d'infrastructure ;
- 3°) Sillon : la capacité d'infrastructure requise pour faire circuler un train donné d'un point à un autre au cours d'une période donnée, telle que mentionnée à l'article L. 2122-3 du code des transports, pour laquelle la période visée ne pourra excéder un horaire de service et peut être restreinte à un régime de circulation donné ;
- 4°) Sillon-jour : l'occurrence d'un sillon pour un jour donné (noté J ou J) de son régime de circulation sur un horaire de service ;
- 5°) Sillon-jour-kilomètre : la métrique correspondant à un kilomètre d'un sillon-jour donné sur les lignes du réseau ;
- 6°) Jalonnement horaire d'un sillon-jour : l'ensemble de ses points d'origine, de passage et de destination sur le réseau¹ et des horaires correspondants de départ, d'arrivée ou de passage ;
- 7°) Statut d'un sillon-jour : l'état courant d'un sillon-jour parmi les statuts prévus au chapitre 4 du DRR (attribué, à l'étude, en conflit, en cours de traitement et non attribué) ;
- 8°) Sillon-jour à l'étude : un sillon-jour pour lequel un conflit avec une ou plusieurs fenêtres ou capacités-travaux allouées sur le réseau ferré national est identifié à l'issue de l'élaboration de l'horaire de service, tout en présentant des marges de résolution ultérieure estimées suffisantes par le gestionnaire d'infrastructure ;
- 9°) Vibration : toute action de modification effective du jalonnement horaire ou du statut d'un sillon-jour ;
- 10°) Publication de l'horaire de service : le jalon de production fixé dans le DRR trois mois avant le début de l'horaire de service et correspondant à son arrêté et à sa diffusion aux candidats, après traitement des observations des candidats sur le projet diffusé en juillet A-1, lequel répond à l'ensemble des demandes au service (DS) ;
- 11°) Certification de l'horaire de service : le jalon de production de l'horaire de service défini comme l'échéance que se fixe SNCF Réseau pour effectuer des vérifications techniques complémentaires après la publication de l'horaire de service et correspondant également à l'échéance réglementaire de traitement de l'ensemble des demandes tardives au service (DTS), fixée dans l'annexe VII de la directive 2012/34/UE un mois avant le début de l'horaire de service.

¹ Techniquement, ce sont les points dits remarquables utilisés par les gestionnaires d'infrastructure français.

2. LE CADRE JURIDIQUE APPLICABLE AU PROCESSUS D'ATTRIBUTION DES CAPACITÉS SUR LE RÉSEAU

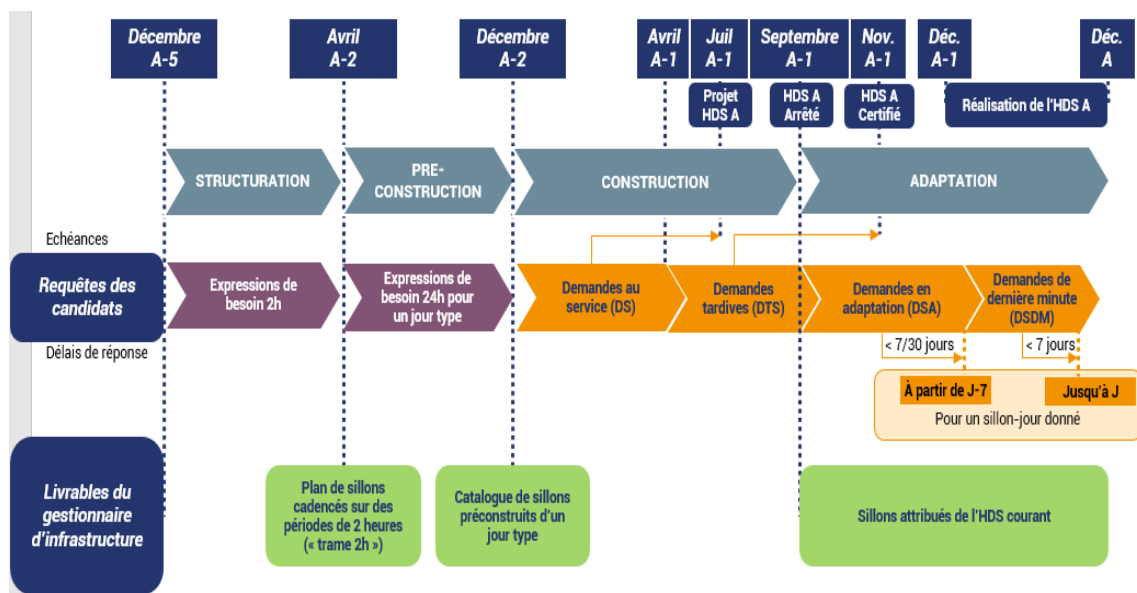
1. En application de l'article L. 2122-9 du code des transports, les entreprises ferroviaires disposent d'un droit d'accès à l'ensemble du réseau ferroviaire dans des conditions équitables, transparentes et non discriminatoires. Du fait de leur qualité de candidat au sens de l'article L. 2122-11 du code des transports², elles présentent au gestionnaire d'infrastructure, responsable de la répartition des capacités de l'infrastructure³, des demandes de capacités pour une période donnée qui ne peut excéder la durée de l'horaire de service afin de pouvoir exploiter des services de transport d'un point à un autre du réseau. Dès lors qu'une capacité à circuler unitaire est rattachée à des horaires et un parcours définis, elle est qualifiée de « sillon ».
2. Les règles définies au titre IV du décret n° 2003-194 susvisé imposent au gestionnaire d'infrastructure d'attribuer les capacités d'infrastructure de manière équitable, non discriminatoire et transparente en s'efforçant, dans la mesure du possible, de satisfaire toutes les demandes et en veillant à assurer la meilleure utilisation des infrastructures et le développement équilibré de l'ensemble des services ferroviaires.
3. Le déroulement de la procédure de répartition des capacités est précisé dans le chapitre 4 du document de référence du réseau (ci-après « *le DRR* ») établi par SNCF Réseau, qui prévoit que le processus d'élaboration de l'horaire de service comprend quatre étapes :
 - La structuration de la capacité du graphique de A-5 (A désignant l'année de référence) à fin avril A-2 : menée par SNCF Réseau, cette étape permet de définir, en concertation avec l'ensemble des parties prenantes, les principes d'organisation récurrente des sillons et de réserver les capacités nécessaires pour réaliser les travaux de maintenance et de développement du réseau. Elle permet d'établir des plans d'exploitation à 5 ans, déclinés ensuite jusqu'en A-2 au fur et à mesure des précisions de besoins apportées par les opérateurs et le mainteneur ;
 - La préconstruction du graphique de mai A-2 à décembre A-2 : cette étape vise à optimiser l'utilisation du réseau un jour type de l'horaire de service à partir des informations fournies par les différents demandeurs, et débouche sur le « graphique 24 heures », contenant l'ensemble des sillons des services de transport quotidiens ou quasi-quotidiens ;
 - La construction de l'horaire de service de décembre A-2 à septembre A-1, au cours de laquelle le gestionnaire d'infrastructure apporte une réponse formelle à chaque demande de sillon et met en œuvre la procédure de programmation et de coordination des demandes décrite à l'article 21 du décret n°2003-194 susvisé pour l'établissement de l'horaire de service définitif, qui est ensuite rendu public ;
 - La phase d'adaptation de l'horaire de service de septembre A-1 à décembre A au cours de laquelle SNCF Réseau alloue des sillons supplémentaires sur la base de la capacité résiduelle pour répondre à des besoins nouveaux ou modifie des sillons précédemment alloués.

² « Un candidat au sens du présent livre est une entreprise ferroviaire, un regroupement international d'entreprises ferroviaires ou toute autre personne ayant des raisons commerciales ou de service public d'acquiescer des capacités de l'infrastructure, telle qu'un opérateur de transport combiné, un port, un chargeur, un transitaire ou une autorité organisatrice de transport ferroviaire ».

³ Article L. 2122-4-1 du code des transports.

4. Le DRR prévoit que les demandes de sillons⁴ peuvent être formulées en continu durant la période d'ouverture des commandes. Elles sont dénommées :
- demandes au service ou « DS » lorsqu'elles sont formulées entre mi-décembre A-2 et mi-avril A-1 ;
 - demandes tardives au service ou « DTS », lorsqu'elles sont formulées entre mi-avril et mi-septembre A-1 ; et
 - pour la période courant entre mi-septembre A-1 et la fin de l'horaire de service en décembre A :
 - demandes de sillons en adaptation ou « DSA » lorsqu'elles sont formulées jusqu'à J-8 inclus,
 - demandes de sillons de dernière minute ou « DSDM », lorsqu'elles sont formulées entre J-7 et J inclus, J étant le jour de circulation.

Les demandes présentées après mi-avril A-1, à savoir les DTS, DSA et DSDM, sont traitées dans la capacité résiduelle disponible à l'issue du traitement des DS.



5. Les candidats peuvent donc effectuer des demandes après l'élaboration et la publication de l'horaire de service qui a lieu en septembre A-1, en conformité avec les dispositions de l'annexe VII de la directive 2012/34/UE dans sa version telle que modifiée par la décision déléguée (UE) 2017/2075 susvisée.
6. Une fois que des sillons ont été accordés par SNCF Réseau, celui-ci a la faculté de les modifier ou de les supprimer dans certaines circonstances limitativement énumérées⁵. Il lui appartient d'apprécier le caractère d'urgence et de nécessité absolue rendant nécessaire une modification ou une suppression de sillon à la suite d'une défaillance de l'infrastructure. De même, il lui revient d'apprécier, de manière discrétionnaire, la nécessité de réaliser des travaux non programmés.

⁴ Les demandes de sillons peuvent correspondre à des demandes de suppression ou de modification de sillons existants ou bien à des demandes de création de nouveaux sillons.

⁵ Le I de l'article 25 du décret n°2003-194 modifié dispose que SNCF Réseau peut supprimer des sillons attribués 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 » ou en cas de sous-utilisation d'un sillon. Le II du même article permet également à SNCF Réseau de modifier ou de supprimer des sillons « pour permettre l'exécution sur l'infrastructure ferroviaire de travaux d'entretien non programmés lors de l'élaboration de l'horaire de service mentionné à l'article 21 » ou encore pour accorder une priorité à des transports nécessaires aux besoins de la défense.

7. Depuis l'horaire de service 2010, SNCF Réseau a instauré la procédure dite de placement des sillons « à l'étude ». En cas de conflit entre une demande de sillon et des travaux au terme de la phase de construction de l'horaire de service (soit à la publication de l'horaire de service, en septembre A-1), un refus d'attribution est opposé uniquement lorsque le conflit semble avoir une cause ne permettant pas d'identifier une marge de résolution ultérieure. À l'inverse, le sillon-jour demandé est placé « à l'étude » lorsque, malgré l'impossibilité de traiter immédiatement ce conflit, compte tenu des ressources en horairistes mobilisables durant la phase de construction de l'horaire de service, SNCF Réseau identifie qu'il lui serait possible de le régler ultérieurement, en produisant une proposition alternative de sillon proche de la demande initiale, encore appelée « variante », permettant de répondre au besoin du plan de transport du demandeur⁶. SNCF Réseau s'engage, dans ce cas, à transmettre une réponse définitive au demandeur au plus tard trois mois (90 jours) avant la date de circulation. Ainsi, au terme de la procédure de construction de l'horaire de service, les sillons-jours demandés peuvent être soit attribués au candidat, soit placés à l'étude, soit non attribués.

3. LE DISPOSITIF INCITATIF RÉCIPROQUE ISSU DE LA DÉCISION N° 2018-094 ET EN VIGUEUR DEPUIS L'HORAIRE DE SERVICE 2020, VISE NOTAMMENT À LIMITER LE RECOURS AUX SILLONS-JOURS À L'ÉTUDE PAR LE GESTIONNAIRE D'INFRASTRUCTURE

8. L'Autorité a défini, dans sa décision n° 2018-094 susvisée, un dispositif incitant les candidats et SNCF Réseau à une meilleure utilisation des capacités commerciales et non commerciales sur le réseau ferré national (ci-après le « dispositif incitatif réciproque » ou le « dispositif IR »). Cette décision a fait l'objet d'une homologation ministérielle pour les horaires de service 2020, 2021, 2022 et 2023, par décisions respectives des 28 février 2019, 24 novembre 2020 et 24 novembre 2021, susvisées.
9. Ce dispositif poursuit deux objectifs principaux :
- S'agissant des sillons-jours attribués, objet de la décision n° 2022-089, le dispositif issu de la décision n° 2018-094 vise à inciter les demandeurs de capacités et le gestionnaire d'infrastructure au maintien des sillons-jours attribués par ce dernier et à l'amélioration de la qualité du service pour l'ensemble des clients, par l'incitation à la commande au plus juste des capacités d'infrastructure et à leur restitution au plus tôt en cas de caducité.
 - S'agissant des sillons-jours à l'étude, objet de la présente décision, le dispositif issu de la décision n° 2018-094 a pour objectif d'inciter le gestionnaire d'infrastructure à procéder à leur affermissement⁷ dans les meilleurs délais (2.1.). Il vise également, par la définition d'un taux minimal d'attribution, à maîtriser le nombre de sillons-jours refusés ou placés à l'étude à la publication de l'horaire de service pour les candidats fret afin de leur assurer une qualité de service minimale (2.2.).

⁶ Le placement d'un sillon-jour demandé à l'étude est, quant à lui, opéré par SNCF Réseau en cas d'identification d'un conflit seulement potentiel ou ponctuel entre des sillons-jours et des travaux, c'est-à-dire avec des marges de résolution ultérieure identifiables ou lorsque le positionnement horaire demandé se situe dans des capacités-travaux non-récurrentes (fenêtres dites « déformées » et capacités « hors fenêtres »).

⁷ C'est-à-dire à l'attribution ou au refus définitif du sillon-jour demandé

3.1. Le dispositif incitatif issu de la décision n° 2018-094 prévoit des pénalités encourageant l'affermissement au plus tôt des sillons-jours à l'étude par le gestionnaire d'infrastructure

10. L'article 5 de la décision n° 2018-094 impose au gestionnaire d'infrastructure d'apporter une réponse définitive, pour chaque sillon-jour à l'étude, au plus tard trois mois avant la date de circulation concernée.
11. Le dispositif incitatif défini à l'article 7 de la décision n° 2018-094 s'applique à l'ensemble des sillons-jours placés à l'étude par le gestionnaire d'infrastructure entre la certification de l'horaire de service et la veille du jour de circulation (J-1 17h).
12. Les événements qui donnent lieu à une pénalisation sont, d'une part, l'affermissement (par une attribution ou un refus) de sillons-jours à l'étude à l'initiative du gestionnaire d'infrastructure, d'autre part, les suppressions et les modifications effectuées de sillons-jours à l'étude à la demande des candidats. Tous ces événements sont qualifiés de « vibrations ».
13. Des exonérations, portant notamment sur les cas relevant d'une cause extérieure aux candidats, peuvent être mises en œuvre. Les règles applicables sont définies en concertation et retranscrites dans des règles de gestion publiées dans une annexe du DRR. L'Autorité a identifié, dans la décision n° 2018-094, des demandes qui doivent faire l'objet d'exonérations de pénalités. Elles incluent les demandes dont la responsabilité ne peut être entièrement imputée au demandeur ou bien qui n'ont pas d'impact sur le sillon tracé, notamment celles :
 - effectuées en raison d'une décision prise par un autre gestionnaire d'infrastructure ;
 - intervenant à la suite d'une vibration pénalisée à l'initiative du gestionnaire d'infrastructure d'un sillon-jour lié⁸, de quelque façon que ce soit ;
 - n'entraînant pas de modification horaire par le gestionnaire d'infrastructure ;
 - prolongeant le jalonnement à l'origine ou à destination, sans modifier en substance le jalonnement déjà établi.
14. Le barème des pénalités présente plusieurs caractéristiques, analogues à celles du barème applicable aux sillons-jours attribués :
 - Les pénalités sont croissantes, continues et progressives jusqu'à la veille de la circulation, afin d'inciter le gestionnaire d'infrastructure à affermir au plus tôt les sillons-jours placés à l'étude et les candidats à anticiper une éventuelle vibration de leur part.
 - Les pénalités sont proportionnelles à la longueur du sillon-jour à l'étude concerné.
 - S'agissant du gestionnaire d'infrastructure :
 - les pénalités sont différenciées en fonction de la réponse définitive apportée lors de l'affermissement (attribution ou refus). Il s'agit de pénaliser plus fortement les refus, qui sont particulièrement préjudiciables pour les demandeurs de capacité ;
 - dans le cas particulier des modifications importantes et des suppressions opérées sur les sillons de l'activité de transport francilien de voyageurs, et

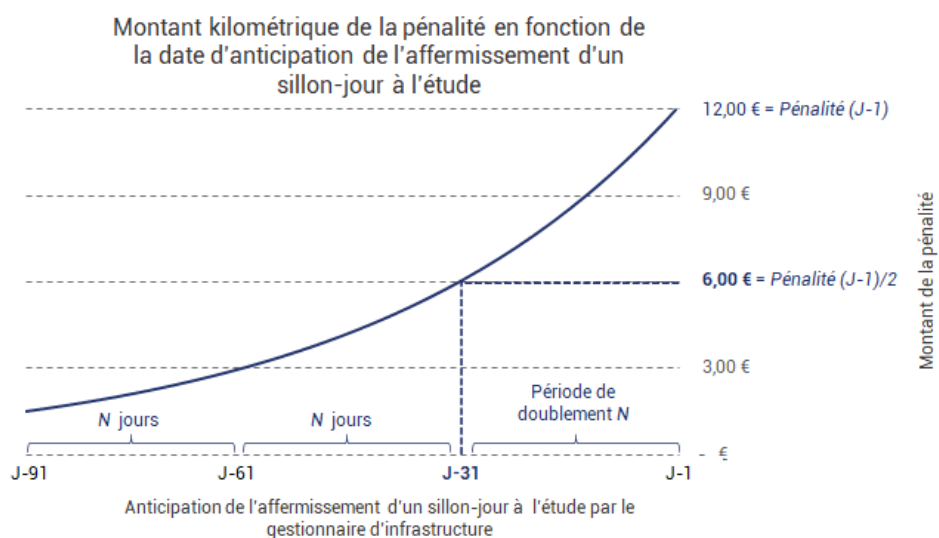
⁸ Un sillon-jour est dit « lié » s'il correspond à l'aller ou au retour (origine-destination inverse) d'un sillon initial avec lequel l'écart temporel n'excède pas 24 heures (entre l'arrivée de l'un et le départ de l'autre).

compte tenu du processus de commande de sillons spécifique⁹ de cette activité, un barème d'exception est appliqué. Ainsi, sur ce périmètre, tout traitement, par le gestionnaire d'infrastructure, d'un sillon-jour à l'étude est pénalisé comme le passage du statut « à l'étude » au statut « attribué ».

- S'agissant des candidats, les pénalités sont différenciées en fonction du type de demandeur (fret ou voyageurs). Il s'agit de tenir compte des différences de capacités contributive entre les candidats. Par ailleurs, elles font l'objet d'un abattement d'un tiers (33 %) par rapport au barème applicable aux sillons-jours attribués en vertu de la décision n° 2018-094.

15. L'Autorité a retenu une formule de calcul des pénalités applicables aux candidats et au gestionnaire d'infrastructure (i) continue, de sorte à éliminer les effets de seuil, et (ii) croissante et progressive, de sorte que l'ajournement d'une vibration soit d'autant plus fortement pénalisé que le jour de circulation est proche.

16. Cette formule unique pour les candidats et le gestionnaire d'infrastructure est une fonction exponentielle de base 2, calculable en fonction de l'anticipation « n » en jours entre les dates de vibration et de circulation J , et paramétrée par le montant de la pénalité à la fin de la période d'application du dispositif « pénalité ($J-1$) » et la période de doublement de la pénalité « N ». La figure ci-dessous illustre comment les pénalités évoluent en fonction de la date d'anticipation de l'affermissement d'un sillon-jour à l'étude par le gestionnaire d'infrastructure pour une pénalité à $J-1$ égale à 12 €/km et une période de doublement égale à 30 jours.



17. Concrètement, l'application de la formule présentée au présent point conduit à un doublement de la pénalité applicable tous les N jours, jusqu'à atteindre le montant maximal (Pénalité $J-1$) la veille de la circulation prévue. Par exemple, la non-attribution d'un sillon-jour à l'étude par SNCF Réseau 31 jours avant la date de circulation prévue sera pénalisée de 6€/s-j-km.

⁹ En effet, du fait des spécificités liées aux contraintes du *mass transit* sur un réseau faisant l'objet de travaux importants, le gestionnaire d'infrastructure et le candidat ont adopté une organisation particulière pour la gestion des adaptations horaires. Il apparaît ainsi que les suppressions enregistrées par le système d'information ne correspondent pas à une réalité observée sur le terrain mais sont la résultante des modalités techniques d'inscription dans les bases horaires du plan de transport adapté. En outre, les éventuelles suppressions de desserte sont traitées par la mise en œuvre de substitutions routières, à la charge financière du gestionnaire d'infrastructure.

18. Pour chaque vibration de sillon-jour, la pénalité applicable à la partie qui en est à l'initiative (le gestionnaire d'infrastructure ou le candidat) au profit de l'autre partie est calculée comme suit :

$$Pénalité (J - n) = Pénalité (J - 1) \times 2^{(1-n)/N}$$

Où n est l'anticipation de la vibration considérée, calculée en jours par rapport au jour J de circulation du sillon-jour considéré, en retenant :

- soit la date de la formulation de la demande de suppression ou de modification enregistrée par le candidat,
- soit la date de traitement effectif du sillon-jour à l'étude,

et où :

Pénalités applicables au gestionnaire d'infrastructure	Type	Sillons-jours à l'étude	
		Passage de « à l'étude » à « attribué »	Passage de « à l'étude » à « non-attribué »
	Métrique	€/sillon-jour.km applicable au linéaire total du sillon-jour visé	
	Pénalité à J-1	3 €/s-j.km	12 €/s-j.km
	Période de doublement N	30 jours	
Pénalités applicables au candidat	Trafic	Voyageurs	Marchandises
	Métrique	€/sillon-jour.km applicable au linéaire total du sillon-jour visé	
	Pénalité à J-1	2 €/s-j.km	0,60 €/s-j.km
	Période de doublement N	30 jours	

3.2. La décision n° 2018-094 prévoit un taux minimal d'attribution pour l'ensemble des candidats fret à la publication de l'horaire de service

19. Afin d'assurer aux candidats fret une qualité de service minimale dans le cadre du processus d'allocation des capacités sur le réseau, la décision n° 2018-094 prévoit que le gestionnaire d'infrastructure « respecte, [...], une valeur plancher de 85 % pour le taux d'attribution de sillons-jours fret à la publication de l'horaire de service ». Cette obligation fixée au gestionnaire d'infrastructure par l'Autorité vise à limiter les refus et les placements à l'étude de la part de ce dernier.

4. L'AUTORITÉ ESTIME NÉCESSAIRE DE FAIRE ÉVOLUER LE DISPOSITIF ISSU DE LA DÉCISION N° 2018-094, S'AGISSANT DES SILLONS-JOURS À L'ÉTUDE ET DU TAUX MINIMAL D'ATTRIBUTION À LA PUBLICATION

20. Plusieurs éléments conduisent l'Autorité à faire évoluer le dispositif issu de la décision n° 2018-094.
21. Premièrement, ce dispositif n'a fait l'objet d'une homologation que jusqu'à l'horaire de service 2023 inclus. Il est donc nécessaire de prévoir le dispositif applicable à compter de l'horaire de service 2024.
22. Deuxièmement, les retours d'expérience sur ce dispositif, en particulier les rapports annuels élaborés par SNCF Réseau et transmis à l'Autorité, ont permis d'identifier des améliorations incrémentales qui peuvent utilement lui être apportées.
23. Troisièmement, l'Autorité a, dans sa décision n° 2022-059 susvisée, réglé un différend entre SNCF Réseau et plusieurs entreprises de fret, relatif notamment à l'allocation des sillons. Dans cette décision, elle a estimé que :
 - Afin de garantir le respect du taux minimal de 85 % d'attribution de sillons-jours fermes pour le fret ferroviaire, fixé dans la décision relative à l'établissement d'un dispositif incitatif réciproque, l'Autorité procèdera à une consultation des parties prenantes visant à (i) redéfinir l'indicateur retenu pour ce plancher pour intégrer la part des demandes de sillons traitées, (ii) prévoir qu'il soit appliqué pour le traitement des demandes de chaque candidat, (iii) ajuster l'objectif de 85 % le cas échéant et (iv) assortir sa non-atteinte de pénalités à la charge de SNCF Réseau¹⁰ ;
 - Le placement de sillons-jours à l'étude conduit à prolonger la période durant laquelle les opérateurs se trouvent dans l'incertitude, tant que les sillons qu'ils sollicitent ne leur ont pas été attribués fermement. Afin d'inciter SNCF Réseau à ne pas placer à l'étude de sillons-jours correspondant aux premières semaines de circulation de l'HDS ou, du moins, à les affermir au plus tard trois mois avant le jour de circulation, l'Autorité a annoncé son intention de réviser le mécanisme de pénalités prévu dans la décision n° 2018-094¹¹.
24. L'évolution du dispositif incitatif existant rend nécessaire l'adoption par l'Autorité, sur le fondement du 2° de l'article L. 2132-5 du code des transports, de nouvelles règles permettant d'encourager plus efficacement les candidats et le gestionnaire d'infrastructure ferroviaire à une meilleure utilisation des capacités sur le réseau ferré national, dans le cadre des missions imparties à l'Autorité par les articles L. 2131-1 et L. 2134-4 du même code.
25. Afin d'améliorer la lisibilité du dispositif issu de la décision n° 2018-094, deux dispositifs distincts seront mis en place à compter de l'horaire de service 2024. En effet, les évolutions proposées d'une part, au mécanisme incitatif concernant les sillons-jours attribués, d'autre part au mécanisme concernant les sillons-jours à l'étude, sont de nature différente.
 - Le premier dispositif ne concerne que les sillons-jours attribués (ci-après le « dispositif SJA »). Il fait l'objet de la décision n° 2022-089 ;
 - Le second dispositif concerne les sillons-jours à l'étude (ci-après le « dispositif SJE »). Il inclut également, en l'étendant, l'objectif d'attribution à la publication fixé au gestionnaire d'infrastructure. Il fait l'objet de la présente décision et les modifications décrites ci-dessous s'appliquent à ce dispositif.

¹⁰ Décision n° 2022-059, point 94.

¹¹ Décision n° 2022-059, points 91 et 98.

26. Le dispositif SJE reprend les éléments du dispositif issu de la décision n° 2018-094 concernant les sillons-jours à l'étude et le taux minimal d'attribution, auquel les modifications décrites ci-après sont apportées.

4.1. Le gestionnaire d'infrastructure doit traiter l'ensemble des demandes au service dans le délai imparti et doit s'efforcer d'attribuer les sillons demandés

27. Concernant le traitement des demandes initiales des candidats, le gestionnaire d'infrastructure est soumis à des obligations réglementaires. L'article 21 du décret n° 2003-194 susvisé prévoit en effet que le gestionnaire d'infrastructure doit avoir traité l'ensemble des demandes de sillons initiales à la publication du projet d'horaire de service, soit en juillet A-1. Il doit en outre avoir communiqué aux candidats une proposition définitive à la publication de l'horaire de service arrêté, début septembre A-1.
28. Face à la dégradation du taux de traitement des demandes au service constaté pour l'horaire de service 2022¹², l'Autorité estime nécessaire d'adjoindre à l'objectif d'attribution assigné au gestionnaire d'infrastructure (article 4 de la décision n° 2018-094) un objectif de traitement des demandes à la publication de l'horaire de service. En effet, l'analyse du rapport annuel sur l'efficacité du processus capacitaire pour la construction de l'horaire de service 2022 montre une dégradation du traitement des demandes au service pour le fret ferroviaire, tant au projet qu'à l'arrêté de l'horaire de service, ainsi qu'une forte disparité entre les candidats : pour l'horaire de service 2020, l'indicateur varie ainsi entre 55 % et 100 % en fonction des candidats.
29. Afin de remédier à cette situation, et conformément aux évolutions, rappelées au point 23, annoncées par l'Autorité dans sa décision n° 2022-059, il y a lieu de fixer :
- un objectif portant sur le produit du taux de traitement et du taux d'attribution à la publication (ci-après « l'indicateur »), au lieu du seul taux d'attribution, ce qui incitera le gestionnaire d'infrastructure à traiter davantage de demandes de sillons, tout en leur donnant une issue favorable, c'est-à-dire en étudiant davantage de variantes de tracé ;
 - un objectif de 80 % par candidat (y compris voyageurs) concernant l'indicateur, en lieu et place de l'objectif de 85 %, issu de la décision n° 2018-094, pour le taux d'attribution pour l'ensemble des candidats fret, afin de tenir compte du caractère plus exigeant de l'indicateur par rapport au seul taux d'attribution.
30. S'agissant de la mise en œuvre de pénalités en cas de non-atteinte de l'objectif fixé, les contributions reçues par l'Autorité en réponse à la consultation publique ont mis en évidence la nécessité d'analyses et de concertations complémentaires, si bien que l'Autorité n'envisage pas, à ce stade, d'assortir de pénalités l'objectif de 80 % par candidat.

¹² Pour l'horaire de service 2022, les taux de traitement restent en net retrait au projet d'horaire de service (en juillet A-1) pour le fret à 77,5 % (contre 98,3 % pour le transport de voyageurs) par rapport aux valeurs de 83 % pour l'horaire de service 2020, 80 % pour l'horaire de service 2019 et 92 % pour l'horaire de service 2018. À la publication de l'horaire de service (en septembre A-1), le taux de traitement atteint 95,1 % pour l'horaire de service 2022, tandis qu'il était de 98,6 % pour l'horaire de service 2020, de 98 % pour l'horaire de service 2019 et 99,8 % pour l'horaire de service 2018. L'horaire de service 2021 n'est pas jugé pertinent en raison du déploiement, cette année-là, d'un nouvel outil d'allocation des capacités sur le réseau (SIPH) qui a conduit à une diminution très importante des taux de traitement.

4.2. La pénalisation du traitement des sillons-jours à l'étude à compter de la certification est trop tardive pour assurer le respect du délai de traitement concernant les circulations des deux premiers mois de l'horaire de service

31. Dans sa décision n° 2022-059 susvisée, l'Autorité a constaté que le délai de traitement de 90 jours avant circulation pour apporter une réponse définitive à un sillon-jour resté à l'étude, c'est-à-dire l'attribution d'un sillon-jour, tracé sans conflit de circulation, ou, à défaut, le refus d'attribution du sillon-jour demandé, n'est pas systématiquement respecté par le gestionnaire d'infrastructure¹³.
32. Le dispositif issu de la décision n° 2018-094 n'incite pas suffisamment le gestionnaire d'infrastructure au respect de l'échéance réglementaire de traitement des sillons-jours à l'étude de 90 jours avant circulation, en raison d'une exonération courant jusqu'à la certification, soit un mois avant le début de l'horaire de service. S'il permet bien d'inciter SNCF Réseau à traiter (i) au plus tôt et (ii) favorablement, par une attribution, tous les sillons-jours se trouvant encore placés à l'étude à compter de la certification, soit mi-novembre A-1, il n'assure pas une pénalisation systématique du non-respect de l'échéance de 90 jours avant circulation, s'agissant de sillons-jours à l'étude portant sur les deux premiers mois de l'HDS.
33. Bien que le gestionnaire d'infrastructure veille à limiter la mise à l'étude des sillons-jours correspondant aux premiers mois de l'horaire de service, le nombre de sillons-jours à l'étude pour cette période reste non négligeable. Selon les données transmises par SNCF Réseau lors de la préparation de la présente décision, les sillons-jours à l'étude des mois de décembre, janvier et février représentaient plus de 14 % des sillons-jours placés à l'étude à la publication de l'horaire de service 2022 et près de 11 % à la publication de l'horaire de service 2023.
34. Ainsi que prévu dans la décision n° 2022-059¹⁴, et afin de maintenir l'incitation à traiter les sillons-jours au plus tôt, y compris avant l'échéance de 90 jours avant circulation, l'Autorité souhaite mettre en œuvre une pénalisation des sillons-jours à l'étude dès la publication de l'horaire de service, mettant ainsi un terme à l'exonération actuellement appliquée par SNCF Réseau s'agissant des traitements opérés avant la certification.
35. Afin de maîtriser les impacts d'une telle évolution pour les parties prenantes du dispositif, l'Autorité met en œuvre les ajustements suivants :
 - Afin de maintenir la charge financière de SNCF Réseau à un niveau raisonnable, le paramètre d'amplitude du barème (le montant des pénalités à J-1) doit être diminué à 2 € en cas de traitement d'un sillon-jour à l'étude par une attribution et maintenu à 12 € en cas de traitement d'un sillon-jour à l'étude par un refus d'attribution.
 - Afin de préserver une période de manifestation de leur acceptation ou de leur refus d'un placement de sillon-jour à l'étude, les candidats doivent bénéficier d'une exonération de pénalité pour l'ensemble des sillons-jours à l'étude supprimés ou modifiés jusqu'à la certification de l'horaire de service.
 - Eu égard au montant limité des pénalités versées par les candidats au titre des sillons-jours à l'étude, aux évolutions qui leur sont favorables et dans un souci de simplification du dispositif, l'Autorité supprime l'abattement d'un tiers (33 %) dont les candidats bénéficient s'agissant de la pénalisation des sillons-jours à l'étude.

¹³ La paragraphe 96 de la décision n° 2022-059 indique que « les saisissantes ont produit plusieurs exemples montrant que cette date butoir [correspondant au délai de traitement de 90 jours] n'est pas toujours respectée. Par ailleurs, si SNCF Réseau affirme que ce délai est généralement respecté, elle a reconnu, au moins pour les HDS 2019 et 2020, certains traitements tardifs, liés selon elle à la crise sanitaire, tout en indiquant qu'il s'agissait de cas isolés ».

¹⁴ L'Autorité a considéré « qu'il y a lieu de faire droit à [la demande des saisissantes] tendant à la mise en place de pénalités incitatives en cas de non-respect du délai de levée de précarité, et qu'à cette fin l'Autorité procède à une révision de la décision IR, tenant compte des préoccupations exprimées par les saisissantes ».

4.3. L'échéance de traitement des sillons-jours à l'étude ne permet pas une commercialisation compétitive des services de transport ferroviaire par rapport aux autres modes

36. Dans leurs réponses à la consultation publique, les opérateurs de services de transport de voyageurs, notamment à réservation, mais également de fret, ont répété l'intérêt qu'ils voient à une plus grande anticipation du traitement des sillons-jours à l'étude, notamment vis-à-vis de l'enjeu d'une ouverture des ventes plus proche des pratiques des modes aérien et routier, avec lesquels ils sont en concurrence.
37. L'Autorité entend ce besoin et propose d'anticiper l'échéance de traitement des sillons-jours à l'étude par SNCF Réseau de 90 à 120 jours avant circulation, telle qu'elle était fixée dans le DRR, avant la décision n° 2018-094, pour le transport de voyageurs. Cette échéance reste raisonnable, y compris en considérant qu'elle s'applique également, par égalité de traitement, aux services de fret ferroviaire, dont le poids reste limité en comparaison des services de transport de voyageurs, auxquels cette échéance de 120 jours avant circulation s'appliquait avant l'horaire de service 2020.

4.4. Les sillons-jours à l'étude n'ayant pas fait l'objet d'un traitement avant J-1 17h ne font l'objet d'aucune pénalité dans le dispositif issu de la décision n° 2018-094

38. L'Autorité estime que le défaut de traitement (ou d'enregistrement du traitement) d'un sillon-jour à l'étude avant J-1 17h constitue un phénomène non négligeable, qui est susceptible d'inciter à un comportement d'évitement de la part de SNCF Réseau. En effet, lorsqu'un sillon-jour à l'étude n'est pas traité avant J-1 à 17h, il n'est actuellement pas pénalisé. Les défauts de traitement (ou d'enregistrement du traitement) d'un sillon-jour à l'étude avant le jour de circulation concernent une part non négligeable d'entre eux (environ 10 %). SNCF Réseau indique toutefois que les difficultés opérationnelles resteraient limitées, car, en pratique, 98 % des sillons-jours à l'étude non traités donneraient lieu à une circulation.
39. En conséquence, l'Autorité propose d'assurer la pénalisation des sillons-jours non-traités à J-1 17h en retenant un barème qui tienne compte de l'existence ou non d'une circulation effective le jour J. Ainsi, pour les sillons-jours à l'étude n'ayant pas fait l'objet d'un traitement avant J-1 à 17h, sera appliquée au gestionnaire d'infrastructure une pénalité correspondant à :
- la pénalité prévue par le dispositif SJE à J-1 avant 17h pour un passage du statut « à l'étude » au statut « attribué », majorée de 10 %, si la circulation a effectivement eu lieu ;
 - la pénalité prévue par le dispositif SJE à J-1 avant 17h pour un passage du statut « à l'étude » au statut « non-attribué », majorée de 10 %, sinon.

4.5. Le suivi du dispositif doit être renforcé afin d'accélérer l'évolution des comportements des candidats

40. Le suivi du dispositif doit permettre, d'une part, de s'assurer que les incitations permettent effectivement d'améliorer les comportements selon les objectifs visés et de façon efficace, d'autre part, de contrôler d'éventuels effets inopportuns.

41. Des communications fréquentes des résultats du dispositif aux candidats apparaissent souhaitables, s'agissant d'un mécanisme visant à faire évoluer les comportements. La décision n° 2018-094 prévoit que le gestionnaire d'infrastructure transmet à chaque candidat, au moins tous les trois mois, les justificatifs détaillés relatifs aux vibrations retenues et pénalités calculées en application du dispositif. L'Autorité entend augmenter la fréquence des communications à une fois par mois.
42. Par ailleurs, l'Autorité a apporté quelques évolutions mineures aux données qui doivent lui être transmises annuellement, notamment pour tenir compte des données disponibles et des modalités d'échanges qui ont été établies avec SNCF Réseau depuis la décision n° 2018-094.

DÉCIDE

- Article 1^{er}** Les règles annexées à la présente décision sont adoptées.
- Article 2** Les règles annexées à la présente décision sont transmises pour homologation au ministère chargé des transports.
- Article 3** La décision n° 2018-094 du 20 décembre 2018 susvisée s'applique aux sillons relevant de l'horaire de service 2023 et est abrogée à la fin de l'horaire de service 2023.
- Article 4** Le secrétaire général de l'Autorité est chargé de l'exécution de la présente décision, qui sera publiée sur le site internet de l'Autorité.

L'Autorité a adopté la présente décision le 8 décembre 2022.

***Présents : Monsieur Philippe Richert, vice-président, président par intérim ;
Madame Florence Rousse, vice-présidente ; Monsieur Patrick Vieu, vice-président ;
Madame Sophie Auconie, vice-présidente.***

Le Vice-Président,

Président par intérim

Philippe Richert

Annexe à la décision n° 2022-090 du 8 décembre 2022

Règles relatives au dispositif incitatif réciproque encourageant SNCF Réseau à limiter le recours aux sillons-jours à l'étude et les candidats à anticiper les annulations ou les modifications de ces sillons jours

Article 1^{er} Le gestionnaire d'infrastructure s'efforce de traiter et de satisfaire toutes les demandes de sillons lors de la construction de l'horaire de service et de tenir compte de toutes les contraintes exprimées par les candidats. À cet effet, pour chaque candidat à l'exploitation de services de transport librement organisés et pour chaque autorité organisatrice de services de transport conventionnés, le gestionnaire d'infrastructure calcule le taux de traitement des sillons-jours demandés parmi ses demandes de sillons jugées recevables, et le taux d'attribution des sillons-jours traités à la publication de l'horaire de service, selon les modalités préexistantes aux présentes règles. Le gestionnaire d'infrastructure respecte, pour chaque candidat et autorité organisatrice susmentionnés, une valeur plancher de 80 % pour le produit du taux de traitement et du taux d'attribution de sillons-jours à la publication de l'horaire de service.

Article 2 Lorsque le gestionnaire d'infrastructure procède au placement à l'étude de sillons-jours, il apporte une réponse définitive, pour chacun d'eux, au plus tard 120 jours avant le jour de circulation concerné.

Article 3 Le gestionnaire d'infrastructure met en œuvre un dispositif l'incitant au traitement anticipé des sillons-jours placés à l'étude à la publication de l'horaire de service et incitant les candidats à la stabilité de ces sillons-jours (ci-après « le dispositif incitatif SJE » ou « dispositif SJE »), qui répond aux caractéristiques suivantes :

- Le périmètre d'application initial du dispositif SJE comprend les sillons-jours sous statut « à l'étude » à la publication de l'horaire de service. Pour ces sillons-jours, une période d'exonération est accordée aux candidats entre la publication et la certification de l'horaire de service en cas de modification ou de suppression.
- Les faits générateurs de pénalités d'un sillon-jour à l'étude sont :
 - Son attribution ou son refus par le gestionnaire d'infrastructure ; ou bien
 - Sa suppression ou sa première modification à l'initiative du candidat, si elle intervient avant son attribution ou son refus par le gestionnaire d'infrastructure.
- Pour les services de transport régional de voyageurs organisés par l'autorité organisatrice de mobilité compétente de la région Île-de-France, toute modification du statut d'un sillon-jour à l'étude par le gestionnaire d'infrastructure est pénalisée comme une attribution.

- Pour chaque traitement de sillon-jour à l'étude, la pénalité applicable à SNCF Réseau au profit du demandeur concerné est calculée comme suit :

$$\text{Pénalité } (J - n) = \text{Pénalité } (J - 1) \times 2^{(1-n)/N}$$

Où n est l'anticipation du traitement ou de la demande considérée, calculée en jours par rapport au jour J de circulation du sillon-jour considéré, en retenant :

- soit la date de la formulation de la demande de suppression ou de modification enregistrée par le candidat,
 - soit la date de traitement effectif du sillon-jour à l'étude,
- et où :

Pénalités applicables au gestionnaire d'infrastructure	Type	Sillons-jours à l'étude	
		Passage de « à l'étude » à « attribué »	Passage de « à l'étude » à « non-attribué »
	Métrique	€/sillon-jour.km applicable au linéaire total du sillon-jour visé	
	Pénalité à J-1	2 €/s-j.km	12 €/s-j.km
	Période de doublement N	30 jours	
Pénalités applicables au candidat	Trafic	Voyageurs	Marchandises
	Métrique	€/sillon-jour.km applicable au linéaire total du sillon-jour visé	
	Pénalité à J-1	3 €/s-j.km	0,90 €/s-j.km
	Période de doublement N	30 jours	

Article 4

Pour l'application du dispositif, le gestionnaire d'infrastructure définit, en concertation avec les candidats, les règles de gestion, notamment les cas d'exonération. Ces règles sont publiées dans une annexe du document de référence du réseau (DRR).

Les règles de gestion prévoient notamment des cas d'exonération de pénalités pour les candidats, qui portent *a minima* sur les demandes :

- effectuées en raison d'une décision prise par un autre gestionnaire d'infrastructure ;
- intervenant à la suite d'une vibration pénalisée à l'initiative du gestionnaire d'infrastructure d'un sillon-jour lié, de quelque façon que ce soit ;
- n'entraînant pas de modification horaire par le gestionnaire d'infrastructure ;
- prolongeant le jalonnement à l'origine ou à destination sans modifier en substance le jalonnement déjà établi.

Article 5 La mise en place du dispositif SJE exclut, pour l'ensemble des sillons-jours à l'étude, toute autre compensation financière, à l'exception des sillons-jours à l'étude n'ayant pas fait l'objet d'un traitement avant J-1 17h. Pour ces derniers, le gestionnaire d'infrastructure est facturé :

- de la pénalité prévue par le dispositif SJE à J-1 avant 17h pour un passage du statut « à l'étude » à « attribué », majorée de 10 %, si la circulation a effectivement eu lieu ;
- de la pénalité prévue par le dispositif SJE à J-1 avant 17h pour un passage du statut « à l'étude » à « non-attribué », majorée de 10 %, sinon.

Article 6 Le gestionnaire d'infrastructure établit un suivi des effets du dispositif. Il transmet et présente annuellement, dans un délai de neuf mois à compter de la fin de chaque horaire de service, un rapport d'exécution des présentes règles aux services du ministère chargé des transports et aux services de l'Autorité de régulation des transports. Ce rapport contient *a minima* les données suivantes, détaillées par candidat le cas échéant :

- nombres et parts des sillons-jours attribués, non attribués et à l'étude à la publication de l'horaire de service ;
- distribution statistique de l'anticipation du traitement des sillons-jours à l'étude par rapport au jour de circulation, en précisant la moyenne et en fournissant un diagramme de type « boîte à moustache » (médiane, quartiles, minimum et maximum) ;
- parts des sillons-jours à l'étude traités avant l'échéance visée à l'article 3 pour l'horaire de service entier et par mois de circulation ;
- parts de sillons-jours à l'étude attribués, non attribués ou non traités (en distinguant si une circulation a été observée ou non) à J-1 17h, pour l'horaire de service entier et par mois de circulation ;
- nombre de restitutions et de modifications de sillons-jours à l'étude effectuées par les candidats, par candidat, entre la publication et la certification ainsi qu'entre la certification et J-1 17h, en fonction du délai de prévenance ;
- économie générale du dispositif : bilans bruts des pénalités et nets des cas d'exonérations, par nature de trafics et d'exonérations, et par catégories (attribution / non-attribution pour le gestionnaire d'infrastructure ; voyageurs / fret pour les candidats) ;
- avancement de la mise en œuvre des dispositions des présentes règles.

Article 7 Le gestionnaire d'infrastructure transmet à chaque candidat, au plus tard chaque fin de mois, les justificatifs détaillés relatifs aux vibrations identifiées le mois précédent, aux pénalités afférentes calculées en application du dispositif, ainsi qu'aux exonérations de pénalités éventuelles.

Article 8 Les présentes règles s'appliquent au réseau ferré national à l'exception des sections concédées¹⁵.

Article 9 Les présentes règles s'appliquent aux sillons relatifs aux horaires de service 2024 et suivants.

¹⁵ Section concédée par SNCF Réseau à LISEA