

Avis n° 2023-010 du 9 février 2023

relatif au document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2024

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 ;

Vu la directive (UE) 2016/797 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire au sein de l'Union européenne ;

Vu le règlement d'exécution (UE) 2017/2177 de la Commission du 22 novembre 2017 concernant l'accès aux installations de service et aux services associés au transport ferroviaire ;

Vu le règlement d'exécution (UE) 2019/777 de la Commission du 16 mai 2019 relatif aux spécifications communes du registre de l'infrastructure ferroviaire et abrogeant la décision d'exécution 2014/880/UE ;

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

Vu le décret n° 97-444 du 5 mai 1997 modifié relatif aux missions de SNCF Réseau ;

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

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

Vu le décret n° 2019-525 du 27 mai 2019 relatif à la sécurité et à l'interopérabilité du système ferroviaire et modifiant ou abrogeant certaines dispositions réglementaires ;

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

Vu les avis de l'Autorité n° 2012-005 du 25 janvier 2012, n° 2013-002 du 30 janvier 2013, n° 2014-001 du 28 janvier 2014, n° 2015-003 du 3 février 2015, n° 2016-014 du 10 février 2016, n° 2017-005 du 1^{er} février 2017, n° 2018-036 du 23 mai 2018, n° 2019-004 du 7 février 2019, n° 2020-015 du 6 février 2020, n° 2021-005 du 4 février 2021 et n° 2022-011 du 10 février 2022 portant respectivement sur les documents de référence du réseau ferré national pour les horaires de service 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021 et 2022 ;

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 la décision n° 2022-078 du 20 octobre 2022 portant sur la procédure en manquement ouverte à l'encontre de SNCF Réseau pour méconnaissance des décisions de l'Autorité n° 2013-016 à 2013-019 du 1^{er} octobre 2013 ;

Vu la décision n° 2022-093 du 15 décembre 2022 relative à la procédure en manquement ouverte à l'encontre de SNCF Réseau pour méconnaissance de la décision de l'Autorité n° 2014-023 du 18 novembre 2014 relative à la réservation et à l'utilisation par SNCF Réseau de capacités pour les travaux ;

Vu la décision n° 2022-094 du 15 décembre 2022 relative à la procédure en manquement ouverte à l'encontre de SNCF Réseau pour non-respect des dispositions applicables à la procédure d'attribution des capacités d'infrastructure définie dans le document de référence du réseau pour l'horaire de service 2020 ;

Vu le « *Document de référence du réseau ferré national relatif à l'horaire de service 2024 – Version 2* » et le « *Document de référence du réseau ferré national modifié relatif à l'horaire de service 2023 – Version 6* » publiés sur le site de SNCF Réseau le 9 décembre 2022 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après en avoir délibéré le 9 février 2023 ;

ÉMET L'AVIS SUIVANT :

1. CONTEXTE ET ENJEUX

1.1. L'avis de l'Autorité porte sur les conditions non tarifaires d'accès et d'utilisation du réseau ferroviaire et des installations de service exploitées par SNCF Réseau

1. La directive 2012/34/UE du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen¹ dispose que les gestionnaires d'infrastructure ferroviaire des États membres publient un document de référence de leurs réseaux dont l'organisation du contenu est normalisée par l'association européenne des gestionnaires d'infrastructure et des autorités d'allocation des capacités, RailNet Europe (RNE)². Il constitue le document socle des conditions d'accès et d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire et des installations de service.
2. En France, le document de référence du réseau, établi par SNCF Réseau (ci-après « DRR ») en application de l'article L. 2122-5 du code des transports et de l'article 17 du décret du 7 mars 2003 susvisé, comprend un document principal de près de 200 pages, décomposé en sept chapitres³ et huit séries de documents annexes. SNCF Réseau a publié, le 9 décembre 2022, la version 2 du document de référence du réseau ferré national relatif à l'horaire de service 2024⁴ (ci-après « DRR 2024 »), ainsi qu'une version modifiée n° 6 du document de référence du réseau ferré national relatif à l'horaire de service 2023 (ci-après « DRR 2023 modifié »). Ces documents intègrent les éléments établis, d'une part, sous la responsabilité de SNCF Réseau, pour le réseau ferré national et les installations de service⁵ dont il est propriétaire, d'autre part, sous la responsabilité de LISEA, pour la ligne à grande vitesse Tours-Bordeaux⁶. Ils renvoient également aux éléments fournis par les autres exploitants des installations de service reliées au réseau ferroviaire.
3. L'article L. 2131-3 du code des transports dispose que « *[l']Autorité [...] veille en particulier à ce que les conditions d'accès au réseau ferroviaire par les entreprises ferroviaires n'entravent pas le développement de la concurrence. [...] Elle assure une mission générale d'observation des conditions d'accès à ces réseaux et peut, à ce titre, après avoir procédé à toute consultation qu'elle estime utile des acteurs de ces secteurs, formuler et publier toute recommandation* ». L'article L. 2131-4 du même code dispose que « *[l']Autorité [...] veille à ce que l'accès au réseau ferroviaire et aux installations de service, ainsi qu'aux différentes prestations associées, soit accordé de manière équitable et non discriminatoire* ».

¹ L'article 27 de la directive 2012/34/UE dispose que « *le gestionnaire de l'infrastructure établit et publie, après consultation des parties intéressées, un document de référence du réseau [...]. Le document de référence du réseau expose les caractéristiques de l'infrastructure mise à la disposition des entreprises ferroviaires et contient des informations précisant les conditions d'accès à l'infrastructure ferroviaire concernée. Le document de référence du réseau contient également des informations précisant les conditions d'accès aux installations de service reliées au réseau du gestionnaire de l'infrastructure et la fourniture de services dans ces installations, ou indique un site internet où ces informations sont mises gratuitement à disposition sous forme électronique [...]. Le document de référence du réseau est publié au plus tard quatre mois avant la date limite pour l'introduction des demandes de capacités de l'infrastructure* ».

² L'association européenne des gestionnaires d'infrastructure et des autorités d'allocation des capacités (lorsque ces dernières sont distinctes des gestionnaires d'infrastructure), RailNetEurope (RNE), regroupant 38 membres au sein de 30 pays européens, a promu depuis plusieurs années l'harmonisation de la structure et du contenu des documents de référence publiés par les gestionnaires d'infrastructure qui en sont membres, sur la base des dispositions de la directive 2012/34/UE.

³ Ces sept chapitres sont les suivants : 1°) informations générales, 2°) description de l'infrastructure, 3°) conditions d'accès au réseau ferré national, 4°) attribution de capacité, services et tarification, 5°) services et tarification, 6°) exploitation ferroviaire et 7°) installations de service.

⁴ Les versions 0 et 1 de ce document, correspondant aux projets soumis à consultation, ont été publiés respectivement le 2 septembre 2022 (sans les aspects tarifaires) et le 8 octobre 2022 (avec les aspects tarifaires).

⁵ Voies de garage, gares de formation des matériels roulants (y compris les gares de manœuvre des matériels roulants), gares de triage de convois de fret ferroviaires (trriage à plat et triage à la gravité), terminaux de marchandises (cours de marchandises et chantiers de transport combiné).

⁶ L'annexe 8 du DRR publié par SNCF Réseau contient le document de référence de la ligne à grande vitesse Tours-Bordeaux (DRL), élaboré par le concessionnaire de cette ligne, LISEA, qui présente les conditions non tarifaires et tarifaires spécifiques à l'accès et à l'utilisation de cette ligne.

4. Il résulte de ces dispositions que, dans l'avis motivé qu'elle émet sur le DRR en application de l'article L. 2133-6 du code des transports, l'Autorité s'attache notamment à formuler des recommandations destinées à améliorer la qualité et la transparence du document et à identifier les risques éventuels de barrières à l'entrée, en particulier de discriminations constituées par les conditions techniques et opérationnelles d'accès au réseau et aux installations de service. La fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national et de celles relatives à l'accès aux installations de service ainsi qu'aux prestations qui y sont fournies fait l'objet d'avis distincts du présent avis, rendus en application de l'article L. 2133-5 du code des transports.
5. Dans le cadre du présent avis, l'examen de l'Autorité porte, pour l'essentiel, sur le DRR 2024. Il s'inscrit dans un contexte marqué par :
 - l'ouverture effective à la concurrence des services de transport de voyageurs, avec, notamment, la reprise de plusieurs projets d'entrée sur ce marché qui avaient été suspendus pendant la crise sanitaire ainsi que l'exploitation, depuis un an, de services librement organisés par l'entreprise ferroviaire Trenitalia France;
 - les ambitions affichées de développement du mode ferroviaire, avec, notamment, un objectif de doublement de la part modale du fret ferroviaire d'ici 2030 inscrit dans la loi⁷ ;
 - les hausses prévues des redevances d'infrastructure et l'augmentation des prix de l'énergie qui renforcent les attentes sur l'amélioration de la qualité de service du gestionnaire d'infrastructure ;
 - la signature, le 6 avril 2022, du contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau pour la période 2021-2030.

Dans ce contexte, toutes les conditions doivent être réunies pour permettre aux entreprises ferroviaires ou candidats autorisés de bénéficier d'un accès au réseau et aux installations de services transparent, équitable et non discriminatoire, d'une part, performant, d'autre part.

1.2. L'avis de l'Autorité sur le document de référence du réseau constitue un rendez-vous annuel pour le suivi de la performance et de la qualité de service associées aux différents processus industriels du gestionnaire d'infrastructure

1.2.1. Le travail d'instruction mené par l'Autorité s'articule autour des processus industriels du gestionnaire d'infrastructure

6. Le I. de l'article 3 du décret n° 2003-194 susvisé prévoit que le gestionnaire d'infrastructure⁸ fournit aux entreprises ferroviaires, de manière équitable, non discriminatoire et transparente, les prestations minimales suivantes :
 - le traitement des demandes de capacité, le droit d'utiliser les capacités attribuées et l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire, y compris des branchements et aiguilles du réseau ;

⁷ Article 131 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

⁸ SNCF Réseau pour le réseau ferroviaire français, à l'exception de la LGV SEA, pour laquelle le concessionnaire LISEA est le gestionnaire d'infrastructure. Certaines fonctions sur la LGV SEA, telles que la gestion opérationnelle des circulations, sont toutefois sous-traitées à SNCF Réseau.

- la gestion opérationnelle des circulations, y compris la signalisation, la régulation, la communication et la fourniture d'informations concernant la circulation des trains ;
 - l'utilisation du système ferroviaire d'alimentation électrique pour le courant de traction ainsi que la couverture des pertes des systèmes électriques depuis les sous-stations jusqu'aux points de captage des trains ;
 - le cas échéant, toute autre information nécessaire à la mise en œuvre ou à l'exploitation du service pour lequel les capacités leur ont été attribuées.
7. Le gestionnaire de l'infrastructure fournit, de la même manière, l'accès aux installations de service reliées au réseau ferroviaire et aux prestations qui y sont offertes.
8. Les prestations offertes sur l'infrastructure ferroviaire et les installations de service s'inscrivent dans les grands processus industriels du gestionnaire d'infrastructure, qui peuvent être décomposés comme suit :

Détail des processus industriels du gestionnaire d'infrastructure

Domaine	Processus	Contenu
Gestion de l'infrastructure	Accès des entreprises ferroviaires à l'infrastructure	<p>Ce processus couvre les sujets suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • compatibilité technique de l'accès des matériels roulants à l'infrastructure ferroviaire ; • conditions techniques de l'interopérabilité ; • conditions d'accès des personnels des entreprises aux emprises et aux sites de l'infrastructure et des installations de service ferroviaires.
	Répartition des capacités	<p>Ce processus consiste à structurer la capacité disponible et à gérer son allocation aux utilisateurs du réseau et à la maintenance du réseau. Ce processus couvre :</p> <ul style="list-style-type: none"> • la structuration amont de la capacité ; • la pré-construction d'un jour type (construction d'un catalogue de sillons) ; • la construction de l'horaire de service (demandes et attributions supplémentaires de sillons) ; • l'adaptation de l'horaire de service (demandes et attributions modificatives de sillons) ; • la structuration et la programmation des plages réservées aux travaux de maintenance et de développement de l'infrastructure, en concertation avec les parties prenantes ; • le système incitatif favorisant la stabilité des capacités attribuées (système d'incitations réciproques).
	Exploitation ferroviaire	<p>Ce processus correspond à la gestion opérationnelle, en temps réel, de l'utilisation effective des capacités de l'infrastructure accordées, en particulier la gestion opérationnelle des écarts entre l'utilisation planifiée des capacités et leur utilisation réelle. Ce processus couvre notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> • la gestion opérationnelle des situations dégradées (y compris les situations de crise) et la gestion opérationnelle de la réaffectation des capacités ; • le système incitatif d'amélioration de la performance de la gestion opérationnelle des circulations (SAP).

Domaine	Processus	Contenu
Exploitation des installations de service	Gestion de l'accès aux voies et aux installations de service et de leur utilisation	<p>Ce processus couvre :</p> <ul style="list-style-type: none"> les conditions opérationnelles d'accès aux installations de service et aux services qui y sont fournis, le cas échéant ; les conditions commerciales et contractuelles d'accès aux installations de service et aux services qui y sont fournis, le cas échéant. <p>L'analyse de ce processus se fonde notamment sur l'analyse du respect des dispositions prévues par le règlement d'exécution (UE) 2017/2177 susvisé.</p>

1.2.2. L'Autorité a employé des méthodes d'instruction diversifiées pour évaluer les conditions opérationnelles d'accès au réseau ferroviaire et aux installations de service

9. L'avis motivé sur le DRR constitue, pour l'Autorité, le véhicule privilégié de ses analyses relatives aux conditions opérationnelles relatives à l'accès et à l'utilisation du réseau ferroviaire et des installations de service gérés par SNCF Réseau. Il s'agit, dans le cadre du présent avis, de :
- fournir une évaluation de la performance et de la qualité de service associées aux prestations fournies par SNCF Réseau et suivre les projets de transformation annoncés en la matière ;
 - identifier les éventuels freins à l'entrée de nouveaux opérateurs et de potentielles situations discriminatoires ;
 - suivre la mise en œuvre des recommandations et des injonctions formulées par l'Autorité ainsi que les engagements pris par SNCF Réseau vis-à-vis de cette dernière.
10. Pour mener à bien ces travaux, l'Autorité a employé trois méthodes complémentaires, dans le cadre de son instruction :
- la transmission de quatre mesures d'instruction à SNCF Réseau (incluant le suivi des recommandations et injonctions formulées par l'Autorité dans ses avis ou décisions rendus au cours de l'année 2022) et l'analyse des réponses qui y ont été apportées par le gestionnaire d'infrastructure ;
 - la réalisation de sept entretiens⁹ avec les parties prenantes (candidats et usagers effectifs ou potentiels du réseau, associations professionnelles, etc.) ;
 - l'analyse de la consultation publique menée par SNCF Réseau.
11. La sélection des sujets traités dans le présent avis a été opérée en tenant compte (i) des recommandations formulées par l'Autorité dans ses avis précédents, appelant un suivi, (ii) des nouveautés introduites dans le cadre du DRR 2024 de SNCF Réseau, (iii) des éléments de contexte rappelés au point 5.

⁹ 4 entreprises ferroviaires et 3 associations professionnelles du secteur ferroviaire.

1.2.3. L'Autorité distingue les demandes et les recommandations

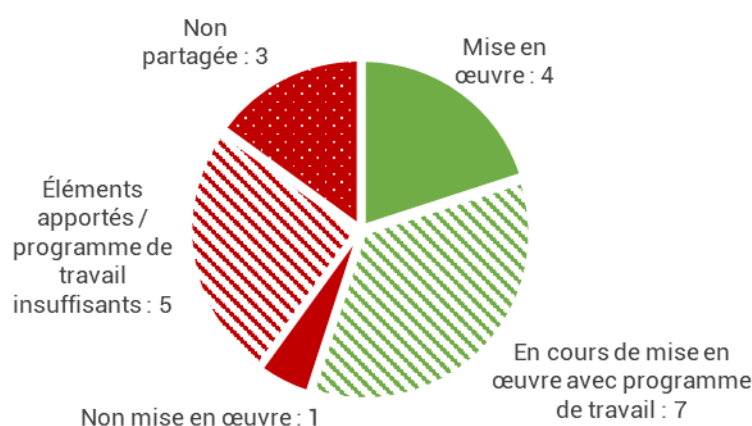
12. Dans le cadre du présent avis, l'Autorité formule des recommandations et une demande. Les recommandations visent à améliorer le bon fonctionnement et la performance du système ferroviaire. Elles sont assorties de délais de mise en œuvre que l'Autorité estime raisonnables et, aux termes desquels elle appréciera le degré de leur mise en œuvre, en particulier la production des livrables afférents à ces recommandations. La demande formulée, ci-après, au point 39, est relative à un sujet dont l'absence de traitement, dans les délais requis, serait susceptible de caractériser un manquement aux obligations d'accès de la part de SNCF Réseau.

2. ANALYSE

2.1. Durant l'année 2022, l'Autorité a formulé 39 recommandations et injonctions à destination de SNCF Réseau

13. Durant l'année 2022, l'Autorité a formulé 39 recommandations et injonctions, notamment dans son avis n° 2022-011 sur le DRR 2023 et dans sa décision n° 2022-059 portant règlement des différends opposant quatre entreprises ferroviaires de fret à SNCF Réseau. Le présent avis est l'occasion pour l'Autorité de faire un point d'étape concernant leur mise en œuvre.
14. La mise en œuvre des 20 recommandations¹⁰ issues de l'avis n° 2022-011 et portant sur l'ensemble des processus du gestionnaire d'infrastructure reste incomplète. Si 11 recommandations ont effectivement conduit SNCF Réseau à faire évoluer les conditions d'accès au réseau ou à s'engager clairement dans une démarche de progrès, 6 sont considérées par l'Autorité comme non mises en œuvre ou bien comme faisant l'objet d'engagements insuffisants. Parmi ces dernières, 4 sont considérées par l'Autorité comme des chantiers incontournables¹¹.

Mise en œuvre des recommandations de l'avis n° 2022-011 sur le DRR 2023



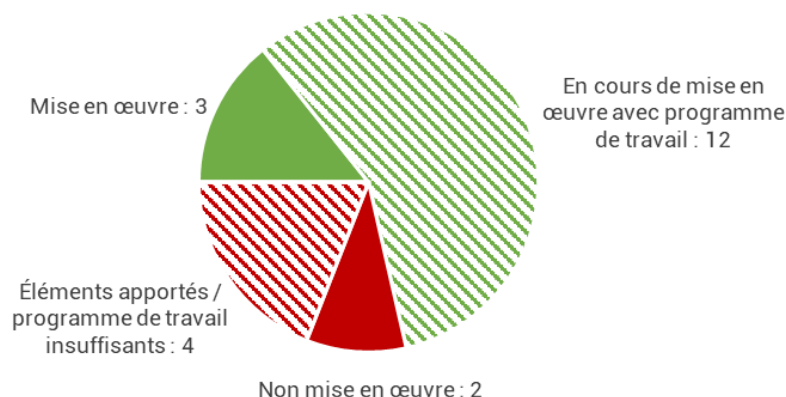
15. Par ailleurs, SNCF Réseau a amorcé la mise en œuvre des 19 injonctions formulées dans le cadre de la décision n° 2022-059 et portant sur l'allocation des sillons, la planification des travaux et les procédures de réclamation et d'indemnisation. Une injonction est mise en œuvre et 13 font l'objet d'un programme de travail dont la bonne exécution fera l'objet d'un suivi de l'Autorité. Cependant, les éléments apportés pour les 5 autres injonctions sont absents ou restent insuffisants¹². L'année 2023 sera cruciale pour s'assurer que le gestionnaire d'infrastructure respecte pleinement la décision n° 2022-059.

¹⁰ La 21^{ème} recommandation de l'avis n° 2022-011 reconduisait les recommandations formulées l'année précédente dans l'avis n° 2021-005, dont le suivi est assuré dans la partie 2.5 du présent avis.

¹¹ Il s'agit des recommandations n° 3 (« Accroître la transparence de la tarification des prestations non régulées fournies par SNCF Réseau aux EF pour réaliser leurs études de compatibilité »), n° 6 (« Établir un échéancier permettant un suivi qualitatif de l'ensemble des actions menées et leur rattachement à la stratégie nationale pour le développement du fret ferroviaire et informer régulièrement et de façon transparente sur l'avancement des actions dans le cadre du groupe de travail « gabarit » du COOPERE »), n° 15 (« Relancer la démarche de modernisation des SI de gestion opérationnelle des circulations ») et n° 20 (« Mettre en œuvre de nouveaux moyens de contrôle d'utilisation des capacités d'ici le DRR 2024 » pour le stationnement de nuit en gare).

¹² Il s'agit des injonctions relatives (i) aux critères d'éligibilité et de priorité entre les expressions de besoins formulées par les candidats lors des phases de structuration et de pré-construction, (ii) aux règles et principes de fonctionnement des comités techniques horaire, (iii) à la lisibilité des ordres du jours et relevés de décisions du CODEC, (iv) au mécanisme de pénalisation de la non-utilisation des capacités travaux réservées et (v) au suivi de l'impact des écarts-travaux sur les sillons des candidats.

Mise en œuvre des injonctions de la décision n° 2022-059



16. Afin d'améliorer la prise en compte et le suivi de ses recommandations et injonctions, et, plus largement, afin d'engager le gestionnaire d'infrastructure dans une démarche de dialogue structuré avec elle sur les sujets d'accès opérationnel et de qualité de service, l'Autorité invite SNCF Réseau à partager un programme de travail, dont elle attend qu'il soit porté au plus haut niveau de l'entreprise et qu'il couvre l'ensemble de ses recommandations et injonctions visant à améliorer l'accès opérationnel à l'infrastructure ferroviaire. Ce programme de travail attendu d'ici la fin du premier trimestre 2023, devra inclure des actions opérationnelles précises et déclinées en livrables avec des dates et des indicateurs de mise en œuvre. Il devra également inclure un suivi des différents projets de transformation engagés par le gestionnaire d'infrastructure.

N°	Recommandation stratégique	Acteur	Importance / horizon
1	Finaliser, d'ici la fin du premier trimestre 2023, l'élaboration d'un programme de travail couvrant les conditions opérationnelles d'accès au réseau ferroviaire, porté au plus haut niveau de l'entreprise.	SNCF Réseau	Chantier incontournable à réaliser à court terme

2.2. L'accès des entreprises ferroviaires à l'infrastructure constitue un enjeu fondamental pour l'ouverture à la concurrence

2.2.1. Malgré des avancées, l'accompagnement des nouveaux entrants demeure perfectible

17. L'ouverture à la concurrence des services de transport de voyageurs, l'arrivée sur le marché de nouvelles entreprises ferroviaires et le développement de nouveaux services rendent incontournable la mise en œuvre d'un processus efficace d'accompagnement des nouveaux entrants dans leurs démarches amont d'accès à l'infrastructure. À l'heure actuelle, une douzaine d'acteurs envisagent de lancer des services de transport de voyageurs librement organisés et plus de la moitié des treize autorités organisatrices de transports (AOT) ont engagé des démarches visant à ouvrir à la concurrence tout ou partie de leurs services conventionnés de transport ferroviaire de voyageurs.
18. Durant l'instruction, SNCF Réseau a transmis des éléments tendant à montrer qu'il a mis en place une démarche d'accompagnement des nouveaux entrants reposant sur (i) des moyens humains et organisationnels, (ii) une procédure formalisée et (iii) des évolutions techniques :
- en premier lieu, SNCF Réseau a indiqué avoir réorganisé ses services commerciaux, en mettant notamment en place (i) une équipe de trois personnes chargées d'accompagner

l'ouverture à la concurrence du marché des services de voyageurs, (ii) des chargés de comptes pour les nouveaux entrants et (iii) des chefs de projets chargés du marché des services conventionnés dans chacune des directions territoriales ;

- en deuxième lieu, SNCF Réseau a formalisé un parcours permettant de structurer les échanges avec les clients dans leurs différentes démarches¹³ ;
 - en troisième lieu, SNCF Réseau a engagé des travaux visant à rendre ses prestations plus lisibles et accessibles, en révisant, par exemple, le catalogue « clients et services », dont la version finalisée devrait être disponible au premier trimestre 2023, et en développant des interfaces standardisées avec les outils de commande de sillons.
19. Par ailleurs, SNCF Réseau a engagé le programme « *parcours client digital* »¹⁴ visant à simplifier, fluidifier et harmoniser le fonctionnement de ses interfaces informatiques avec ses clients dans un but d'amélioration de l'expérience utilisateur. SNCF Réseau indique que ce programme doit notamment permettre une digitalisation des relations commerciales avec ses clients (par exemple, dans le cadre des procédures de réclamations), faciliter une interconnexion entre ses systèmes informatiques de production et ceux de ses clients¹⁵ et fluidifier ainsi la transmission d'informations et de données.
20. Si ces éléments vont dans la bonne direction, les échanges que l'Autorité a eus avec certains acteurs et les constats qu'elle a elle-même dressés durant l'instruction tendent à indiquer que SNCF Réseau pourrait se montrer encore plus proactif dans l'accueil des nouveaux entrants, notamment ceux qui se trouvent à un stade amont de leur processus d'entrée sur le marché¹⁶ et qui n'ont ainsi pas encore effectué de demandes de capacités, y compris les entreprises ne disposant pas de certificat de sécurité ou de licence d'entreprise ferroviaire.
21. Premièrement, l'accompagnement des nouveaux entrants doit faire l'objet d'un suivi plus détaillé et partagé avec l'Autorité, tant pour les services librement organisés que pour les services conventionnés. Ce suivi, régulièrement actualisé, devrait inclure au minimum la liste des nouveaux entrants, les services envisagés, l'horizon de temps prévisionnel et leur avancement dans le parcours formalisé par SNCF Réseau.
22. Deuxièmement, le processus d'accès à l'infrastructure pourrait gagner en transparence. Le DRR constitue un document long et complexe, qui s'adresse en priorité aux spécialistes. L'Autorité recommande donc l'élaboration, dans les meilleurs délais possibles et d'ici l'été 2024 au plus tard, d'un guide du « *nouvel entrant* » pédagogique, qui pourrait prendre la forme d'une publication ou d'un site internet, régulièrement actualisé¹⁷. Un tel guide serait de nature à faciliter la compréhension du système ferroviaire et du fonctionnement de SNCF Réseau, notamment pour les entreprises à un stade très amont de leurs démarches ou pour les investisseurs qui jouent un rôle central pour l'entrée sur le marché de nouveaux exploitants de services librement organisés.

¹³ Le parcours est structuré de manière à présenter au client, par étapes, le DRR et ses obligations, le cadre réglementaire, les contacts essentiels, les tarifs et leur structure, le comité des opérateurs du réseau (COOPERE), le cadre contractuel, les systèmes d'information et les règles de confidentialité.

¹⁴ Le projet « parcours client digital » est porté par la Direction générale clients et services au sein de SNCF Réseau et fait l'objet d'un cofinancement par l'État (49,76 M€ dans le cadre du Plan de relance) et la Commission européenne (18,75 M€ issus du Mécanisme pour l'interconnexion en Europe).

¹⁵ Notamment pour la commande et l'attribution de sillons et pour le suivi opérationnel des trains dans le cadre des spécifications techniques d'interopérabilité.

¹⁶ Quitte à ce que SNCF Réseau, afin d'éviter les projets à un stade encore trop incertain, inscrive dans le DRR les critères permettant à un nouvel entrant d'être éligible à cet accompagnement.

¹⁷ L'Autorité a publié un *Guide à destination des nouveaux entrants sur le marché du transport ferroviaire de voyageurs* en septembre 2021 qui n'a cependant pas vocation à remplacer le guide du gestionnaire d'infrastructure.

23. Troisièmement, SNCF Réseau devrait faciliter l'accès à ses systèmes d'information¹⁸ (ci-après « SI ») pour les entreprises ferroviaires qui se trouvent à un stade amont de leur entrée sur le marché. En effet, l'Autorité constate que le DRR manque de clarté sur les conditions d'accès aux SI pour de potentiels nouveaux entrants, puisque le point 5.1.5 – relatif notamment aux « services SI minimaux » - ne prévoit pas spécifiquement l'accès à ces SI pour ces derniers, et les annexes du DRR apportent à cet égard des informations contradictoires¹⁹. En pratique, les nouveaux entrants potentiels doivent recourir à une prestation complémentaire, particulièrement onéreuse pour des entreprises qui n'exploitent pas encore de services commerciaux (environ 25 000 euros par an pour l'ensemble des SI définis *supra*), alors même que le coût marginal pour le gestionnaire d'infrastructure est nécessairement faible, voire nul pour certains SI. L'Autorité recommande donc que SNCF Réseau clarifie les conditions d'accès aux SI compris dans les prestations minimales pour permettre aux nouveaux entrants, conformément aux principes de transparence et de non-discrimination, de disposer de toutes les informations nécessaires à leur entrée dans des conditions tarifaires plus en rapport avec les coûts de production et de mise à disposition de ces informations.

N°	Recommandation stratégique	Acteur	Importance / horizon
2	Inclure dans la version initiale du programme de travail couvrant les conditions opérationnelles d'accès au réseau ferroviaire (visé à la recommandation n° 1), dont la finalisation est attendue d'ici la fin du premier trimestre 2023, un suivi des nouveaux entrants afin d'informer l'Autorité sur la liste des nouveaux entrants, les services envisagés, l'horizon de temps prévisionnel et leur avancement dans le parcours formalisé par SNCF Réseau.	SNCF Réseau	Action rapide à réaliser dès la prochaine mise à jour du DRR
N°	Recommandations opérationnelles	Acteur	Importance / horizon
3	Élaborer, d'ici le 30 juin 2024, un guide du « nouvel entrant » pédagogique, destiné notamment aux nouveaux entrants à un stade amont.	SNCF Réseau	Chantier incontournable de moyen terme à lancer immédiatement
4	Clarifier les DRR 2025 et suivants (dès la première publication du DRR 2025 en décembre 2023) s'agissant des conditions de l'accès des nouveaux entrants aux SI compris dans les prestations minimales conformément aux principes de transparence et de non-discrimination et à des conditions tarifaires plus en rapport avec les coûts de production et de mise à disposition de ces informations.	SNCF Réseau	Chantier incontournable à réaliser à court terme

¹⁸ Les services d'information qui apparaissent essentiels sont :

- l'accès au portail « clients et services » ;
- « Doc.explore », qui ouvre notamment l'accès à toute la documentation d'exploitation ;
- « SYSpré AE », qui fournit les textes opposables diffusés à toutes les entreprises ferroviaires ;
- « Base de données accès réseau » ;
- « Gaïascope », qui donne accès à la cartographie du réseau ;
- « TCAP », qui donne la visualisation des travaux sur le réseau ;
- « Atlas digital travaux », qui offre une vision cartographique des travaux ;
- « OLGA », qui définit les ouvertures de lignes et gares ; et
- « SIPH études », qui permet de calculer et de simuler des sillons.

¹⁹ Les conditions générales du contrat d'utilisation des systèmes d'information de SNCF Réseau (annexe 3.4.1) restreignent l'accès aux systèmes d'information compris dans les prestations minimales aux « entreprise ferroviaire titulaire d'un droit d'accès au réseau ferré national ou autre candidat présentant effectivement des demandes de capacités d'infrastructures et/ou de sillons », tandis que l'annexe 5.3 relative au barème des prestations de services de systèmes d'information (SI) prévoit que « Les candidats qui n'auraient pas circulé en N-1 (nouveaux entrants, reprise d'activité,) peuvent bénéficier de prestations minimales en N sur la base de leurs prévisions de circulations dûment justifiées, avec régularisation (à la hausse ou à la baisse) par rapport aux données de circulations réelles en cas d'écart avéré. En cas d'absence de commande effective de sillons, l'article 11§4 des CG SI s'applique ». L'article 11§4 des conditions générales d'utilisation des SI de SNCF Réseau prévoit la facturation des prestations de SI comme des prestations complémentaires en l'absence de commande sillons facturés.

2.2.2. Il est nécessaire de donner les moyens aux entreprises ferroviaires d'être pleinement autonomes en matière de vérification de compatibilité des matériels roulants à l'infrastructure

24. La vérification de la compatibilité des matériels roulants à l'itinéraire envisagé est une étape décisive dans le processus d'accès à l'infrastructure ferroviaire. Cet exercice placé, en vertu du cadre juridique européen²⁰, sous la responsabilité des entreprises ferroviaires, vise à contrôler que les caractéristiques respectives des matériels roulants et de l'infrastructure permettent une circulation en toute sécurité, sans dommage, ni pour les matériels roulants, ni pour l'infrastructure. Les entreprises ferroviaires peuvent réaliser directement l'étude de compatibilité notamment à partir des informations nécessaires à cette fin, mises à disposition sur le « registre de l'infrastructure » (ou RINF), ou bien faire à appel à une prestation de SNCF Réseau.
25. L'Autorité constate des progrès dans l'accompagnement offert par SNCF Réseau aux entreprises ferroviaires pour la vérification de la compatibilité de leurs matériels roulants à l'infrastructure tant au niveau de la production de données, de documents et de procédures techniques que de la formation à la vérification de compatibilité. Elle identifie néanmoins des pistes d'amélioration, détaillées ci-dessous.
26. S'agissant, en premier lieu, des procédures et de la méthodologie à respecter pour la réalisation des études de compatibilité, les éléments mis en place par SNCF Réseau (notamment un guide²¹, six procédures détaillées²² et des formations²³) apparaissent adaptés aux besoins du secteur.
27. Toutefois, l'Autorité a constaté, lors de l'instruction, que l'application des procédures détaillées publiées par SNCF Réseau peut conduire à des résultats moins favorables, par exemple en termes de vitesse d'exploitation maximale, que les études *ad hoc* menées par le gestionnaire d'infrastructure ou bien que les conditions d'exploitation historiques de matériels roulants identiques.
28. Par conséquent, afin d'éviter tout traitement discriminatoire entre entreprises ferroviaires, l'Autorité recommande que SNCF Réseau (i) remédie à ces écarts, par exemple en publiant les données complètes et détaillées²⁴ permettant aux entreprises ferroviaires d'arriver aux mêmes résultats que SNCF Réseau, au-delà des seules données figurant dans le RINF, (ii) publie, sur un espace partagé (par exemple sur Doc.explore), les études de compatibilité historiques réalisées afin de favoriser la transparence au bénéfice de l'ensemble du secteur, et (iii) améliore la transparence tarifaire sur la fourniture de la prestation de vérification de la compatibilité des matériels roulants à l'infrastructure.
29. S'agissant ensuite des données et de la description de l'infrastructure, l'Autorité constate des avancées importantes qui pourraient, toutefois, être utilement complétées pour pallier les insuffisances des dispositifs actuels.

²⁰ L'article 23 de la directive (UE) 2016/797 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire au sein de l'Union européenne prévoit que les entreprises ferroviaires sont responsables de la vérification de la compatibilité de leurs matériels roulants avec l'itinéraire qu'elles envisagent d'emprunter sur le réseau ferroviaire.

²¹ Il s'agit de l'IG 02043 *Guide à l'usage des entreprises ferroviaires pour la vérification de la compatibilité entre le véhicule et l'itinéraire* (mars 2020).

²² Il s'agit des IG 02037 à 02042.

²³ SNCF Réseau a indiqué, en réponse à la mesure d'instruction n° 1, que deux formations « vérifications de compatibilité » sont prévues chaque année.

²⁴ Par exemple, les conditions de circulation sur les ponts-rails en exception sont définies dans la procédure IG 02042, dont l'application devrait permettre de prendre en considération toutes les caractéristiques de chaque pont-rail en exception permettant une étude fine et, *in fine*, une vitesse d'exploitation en lien direct avec les données des ponts-rails.

30. En effet, le RINF, placé sous la responsabilité de l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer (ERA) mais alimenté par SNCF Réseau, est désormais complet²⁵ à près de 99 %. De même, le délai de 15 jours dont SNCF Réseau bénéficie pour répondre aux sollicitations concernant les données incomplètes ou manquantes du RINF apparaît, en moyenne, respecté pour les demandes liées à l'infrastructure existante (délai moyen de 10,8 jours)²⁶.
31. Néanmoins, l'ergonomie et les fonctionnalités du RINF, que l'ERA s'est engagée à faire évoluer, sont insuffisantes pour répondre pleinement aux besoins des utilisateurs. En particulier, il n'existe toujours pas de dispositif d'alerte des utilisateurs du RINF en cas de mise à jour des données de l'infrastructure.
32. Par conséquent, l'Autorité recommande à SNCF Réseau de pallier cette insuffisance en mettant en place, dans les meilleurs délais possibles et en tout état de cause d'ici à l'été 2024, un dispositif d'information automatique de ses clients en cas de modification des données de l'infrastructure.
33. Enfin, s'agissant de la prestation d'étude de compatibilité proposée par SNCF Réseau pour les entreprises ferroviaires qui ne peuvent pas ou ne souhaitent pas réaliser elles-mêmes leurs études de compatibilité, l'Autorité réitère ses précédentes recommandations.
34. Tout en prenant acte de l'annonce par SNCF Réseau de la mise en œuvre effective, en 2023, des enquêtes de satisfaction des clients sur les études de compatibilité réalisées, l'Autorité recommande de renforcer la transparence des modalités de tarification de ces dernières en les faisant figurer dans le DRR 2024 modifié²⁷. Il s'agit de fournir de façon transparente et non-discriminatoire des tarifs unitaires ou, à défaut, de préciser dans le DRR les éléments à partir desquels sont construits les devis.

N°	Recommandations opérationnelles	Acteur	Importance / horizon
5	Publier, d'ici le 30 juin 2024, les données pertinentes nécessaires au-delà de celles publiées dans le RINF ainsi que les études de compatibilité historiques réalisées par SNCF Réseau afin d'améliorer la transparence concernant les conditions d'exploitation optimale pour une ligne donnée, au bénéfice de l'ensemble du secteur.	SNCF Réseau	Chantier incontournable à réaliser à court terme
6	Mettre en place, d'ici le 30 juin 2024, un système d'alerte des entreprises ferroviaires en cas de modifications des paramètres de l'infrastructure.	SNCF Réseau	Chantier incontournable de moyen terme à lancer immédiatement
7	Faire figurer les modalités de tarification des prestations de vérification de la compatibilité dans le DRR 2024 modifié afin d'en améliorer la transparence.	SNCF Réseau	Chantier incontournable à réaliser à court terme

²⁵ Sur les huit paramètres que l'Autorité avait relevés comme manquants dans son avis n° 2022-011 sur le DRR 2023, sept ont été complétés et le dernier (accélération autorisée à hauteur des passages à niveau) fait l'objet d'une collecte de données qui doit aboutir en mars 2023.

²⁶ En revanche, le délai de 15 jours n'est pas respecté par SNCF Réseau s'agissant des nouvelles installations, pour lesquelles le délai moyen de réponse est de 37,8 jours.

²⁷ En Italie, RFI a commencé ce travail de transparence en publiant des tarifs pour sa prestation de vérification, pour certains items, de l'étude de compatibilité réalisée par les entreprises ferroviaires (charge, gabarit, système de détection des circulations, longueur) : voir la page 63 du point 3.4 du DRR italien (https://www.rfi.it/content/dam/rfi/rfi_en/railway-infrastructure/pir-2024-dec-2022/NS%202024%20-%20December%202022%20edition.pdf).

2.2.3. Les conditions d'accès des personnels des entreprises ferroviaires aux emprises sécurisées par badge demeurent potentiellement discriminatoires

35. L'accès des salariés des entreprises ferroviaires aux emprises sécurisées du réseau ferré national est un prérequis pour l'exploitation de services de transport ferroviaire. Il requiert la mise à disposition des salariés des entreprises ferroviaires, par le gestionnaire d'infrastructure, de badges « CANIF » (contrôle d'accès national interopérable ferroviaire).
36. L'Autorité a eu l'occasion de souligner, à cinq reprises²⁸, les insuffisances et le caractère discriminatoire de la procédure d'attribution des badges CANIF par SNCF Réseau. Les délais de délivrance sont en effet particulièrement longs²⁹ tandis que la procédure d'ajout de nouveaux accès apparaît complexe et marquée par des délais de traitement faisant l'objet d'un suivi insuffisant. Cette situation est d'autant plus insatisfaisante qu'elle ne concerne que les entreprises ferroviaires tierces, puisque les agents de SNCF Voyageurs et Fret SNCF recourent à leurs badges internes au groupe SNCF (badge « Carmillon ») leur donnant accès aux sites sécurisés avec des délais de fourniture et des délais d'activation des accès plus brefs³⁰.
37. Dans le cadre de la présente instruction, l'Autorité a pu relever plusieurs améliorations apportées par SNCF Réseau s'agissant de l'accès des salariés des entreprises ferroviaires aux emprises sécurisées du réseau ferré national. Ainsi :
- Le chantier de remplacement des badges temporaires octroyés aux entreprises ferroviaires tierces par des badges définitifs semble en bonne voie³¹ ;
 - Une enquête de satisfaction, peu représentative néanmoins, a été menée³² et des indicateurs de suivi des délais de délivrance des accès supplémentaires ont été mis en place à la fin de l'année 2022 ; et
 - SNCF Réseau a mis en place un processus de remontée d'informations afin de tenir à jour la liste des emprises sécurisées au moyen des badges CANIF ;
 - La procédure d'ajouts de nouveaux accès pour les badges CANIF a été simplifiée en 2022³³.

²⁸ Les conditions de délivrance du badge CANIF ont fait l'objet de recommandations dans les avis n° 2015-003 (recommandation n°17), n° 2016-014 (recommandations aux points 77 et 78), n° 2020-015 (recommandation n°27), n° 2021-005 (recommandation aux points 62 à 64) et n° 2022-011 (recommandations n°7, 8 et 9).

²⁹ Le délai de délivrance des badges CANIF est fixé à six semaines par le DRR (article 1^{er} de l'annexe 3.2.3).

³⁰ S'agissant des délais de fourniture, SNCF Réseau a indiqué, durant l'instruction, que le délai moyen de délivrance des badges Carmillon est de 28 jours (quatre semaines), inférieur à celui prévu dans le DRR (annexe 3.2.3) pour les badges CANIF, qui est de 6 semaines. Par ailleurs, SNCF Réseau a indiqué à dire d'expert, en réponse à une mesure d'instruction, que le temps moyen d'ajout d'un nouvel accès SNCF Réseau sur un badge Carmillon est d'environ 7 jours.

³¹ Pour ne pas pénaliser les entreprises ferroviaires, les remplacements de badges doivent se faire de manière coordonnée et SNCF Réseau doit recevoir les photographies des agents des entreprises ferroviaires. À date, SNCF Réseau a reçu 25 % des photos, a remplacé 119 badges et en a commandé 486 sur les 2 000 badges temporaires en circulation.

³² L'enquête effectuée en décembre 2022 a cependant reçu seulement 15 % de réponses de la part des entreprises ferroviaires (soit 4 réponses). La note de satisfaction de la commande des badges est de 6/10, la note de satisfaction concernant l'ajout d'accès est de 6,25/10. Enfin 75 % des réponses indiquent une amélioration ressentie depuis juin 2022.

³³ SNCF Réseau a recruté un gestionnaire CANIF au sein de la Direction générale Clients et Services et a mis en place une adresse électronique générique pour améliorer les délais de traitement des demandes des EF tierces. SNCF Réseau a également simplifié la procédure d'accès aux emprises sécurisées de SNCF Gares & Connexions.

38. En revanche, la transformation du processus que l'Autorité appelle de ses vœux depuis plusieurs années ne s'est toujours pas matérialisée. Ainsi, la mise en place d'un système d'informations commun à toutes les entreprises ferroviaires, y compris celles du groupe SNCF, permettant de formuler des demandes de création de badges et d'ajouts de nouveaux accès selon une procédure unique n'est toujours pas déployée à date, sa mise en œuvre étant même reportée à l'année 2024. De surcroît, SNCF Réseau ne prévoit ni de déployer un support (badge) commun à toutes les entreprises ferroviaires (y compris SNCF Voyageurs ou Fret SNCF), ni de permettre aux entreprises ferroviaires, autres que SNCF Voyageurs ou Fret SNCF, de bénéficier de la fonctionnalité « CANIF » sur les badges professionnels de leurs employés qui permettrait d'assurer un traitement parfaitement équitable et non discriminatoire de l'ensemble des entreprises ferroviaires en matière d'accès de leurs salariés aux emprises sécurisées du réseau ferré national.
39. Dans ces conditions, l'Autorité demande à SNCF Réseau de décrire précisément, dans le programme de travail mentionné au point 16 qui devra lui être transmis d'ici la fin du premier trimestre 2023, le processus permettant de garantir la mise en place d'un système d'informations commun à toutes les entreprises ferroviaires, y compris celles du groupe SNCF, tel que décrit au point précédent, d'ici la publication du DRR 2025 en décembre 2023.

2.2.4. La hausse significative des prix de l'électricité nécessite des mesures pour préserver la compétitivité du transport ferroviaire

40. À l'heure actuelle, près de 71 % du réseau ferroviaire (en km de voies) est électrifié et l'essentiel des circulations est réalisé au moyen de la traction électrique. En effet, la part des trains.km réalisée à l'aide d'une traction électrique s'établit à 75 % pour les entreprises ferroviaires de fret, et à 86 % pour les entreprises ferroviaires de voyageurs³⁴.
41. Une partie significative des entreprises ferroviaires s'approvisionne en énergie de traction électrique auprès de SNCF Réseau pour des raisons de simplicité³⁵. Ces entreprises s'acquittent de la redevance de fourniture électrique (RFE) calculée à partir de l'énergie consommée (si leurs matériels roulants sont équipés de compteurs) ou bien des kilomètres parcourus. Pour chaque horaire de service (année A), les entreprises ferroviaires s'engagent sur un certain volume d'achat auprès de SNCF Réseau en octobre A-1. En cas de résiliation, les entreprises ferroviaires sont facturées pour la durée restante de l'horaire de service sur la base de leur consommation moyenne des trois mois précédant la résiliation.
42. La récente hausse des prix de l'énergie et les conditions d'achat d'électricité par SNCF Réseau³⁶ ont conduit à une hausse très importante des tarifs de la RFE. Ainsi, ces derniers ont augmenté de 111,95 €/MWh en 2022 à 473,51 €/MWh en 2023, soit une hausse de plus de 400 %. D'après SNCF Réseau, en 2023, le produit de la RFE augmenterait de 20 M€ à 107 M€, soit une hausse de 427 %.
43. De telles hausses menacent la pérennité de l'activité des entreprises ferroviaires s'acquittant de la RFE, en particulier le fret qui n'a pas la capacité de les refacturer sur les chargeurs, compte tenu de la concurrence du mode routier qui a bénéficié d'aides exceptionnelles³⁷. Cette situation

³⁴ Source des données : ART.

³⁵ Ce n'est pas le cas des opérateurs historiques SNCF Voyageurs et Fret SNCF.

³⁶ Durant l'instruction, SNCF Réseau a présenté les conditions dans lesquelles il a couvert ses besoins en électricité pour l'année 2023. Le processus pour désigner un fournisseur d'électricité a été déclaré infructueux en février 2022 (en raison des incertitudes liées à l'invasion de l'Ukraine par la Russie). Le lancement d'une nouvelle procédure a conduit SNCF Réseau à signer un contrat de fourniture en juillet 2022, puis à prendre l'ensemble des positions nécessaires à la couverture de ses besoins pour l'année 2023 durant le mois d'août 2022, au moment où les cours étaient au plus haut. Les prix constatés sur les marchés sont depuis redescendus.

³⁷ Notamment une aide financière par véhicule, versée aux transporteurs et des réductions du prix des carburants à la pompe.

pourrait conduire à un report modal massif vers la route, voire à la cessation d'activité d'entreprises ferroviaires de fret, dont les conséquences s'annoncent durables³⁸.

44. Dans ce contexte exceptionnel, l'Autorité recommande à SNCF Réseau de donner aux entreprises ferroviaires la possibilité de résilier leurs engagements en matière de fourniture d'électricité dans des conditions raisonnables³⁹ pour leur permettre de rechercher des conditions d'approvisionnement plus favorables, le cas échéant, auprès d'un autre fournisseur.
45. Une telle approche serait en effet économiquement bénéfique pour le système ferroviaire dans son ensemble, eu égard aux faibles montants des pénalités encourues par SNCF Réseau vis-à-vis de son propre fournisseur d'électricité, en comparaison des gains attendus pour les entreprises ferroviaires. En effet, durant l'instruction, SNCF Réseau a confirmé à l'Autorité qu'en cas de renoncement de toutes les entreprises ferroviaires qui lui achètent de l'électricité de traction, il ferait face à une pénalité comprise entre 4,9 M€ et 7,5 M€ au regard des dispositions contractuelles applicables. En comparaison, les économies des entreprises ferroviaires qui feraient appel à un autre fournisseur, peuvent être estimées, en première approche, entre 43 M€⁴⁰ et 68 M€⁴¹, soit un ordre de grandeur 10 fois supérieur.

N°	Recommandation stratégique	Acteur	Importance / horizon
8	Dans les meilleurs délais, donner la possibilité aux entreprises ferroviaires ayant choisi SNCF Réseau comme fournisseur d'électricité de traction de résilier leur contrat dans des conditions raisonnables afin de leur permettre de rechercher des conditions d'approvisionnement plus favorables, le cas échéant, auprès d'un autre fournisseur.	SNCF Réseau	Chantier incontournable à réaliser à court terme

2.3. L'amélioration du processus d'allocation des capacités, si elle se confirme, devrait avoir un impact sur l'utilisation de l'infrastructure

2.3.1. Pour garantir une utilisation effective et optimale du réseau, le gestionnaire d'infrastructure doit poursuivre et amplifier ses efforts en matière de traitement des demandes de sillons et de planification des travaux

46. L'allocation des capacités vise à répartir ces dernières entre les différents usages du réseau :
 - d'une part, les travaux qui sont nécessaires à la pérennité de l'infrastructure et font l'objet de réservations par SNCF Réseau sous la forme de capacités-travaux ; et
 - d'autre part, les circulations commerciales de services de transport de voyageurs ou de fret qui font l'objet de demandes de sillons de la part des entreprises ferroviaires.

³⁸ Dans une enquête sur les impacts des mouvements sociaux de décembre 2019 et janvier 2020 réalisée par l'Autorité, 11 entreprises ferroviaires sur 17 ont déclaré que leurs clients se sont reportés vers le mode routier. 10 entreprises ferroviaires ont estimé que leur perte de chiffre d'affaires au profit de la route serait durable, et ce, quel que soit leur segment de marché et quelle que soit leur taille.

³⁹ C'est-à-dire avec des pénalités qui n'excèdent pas celles encourues par SNCF Réseau en cas de résiliation du contrat avec son fournisseur d'électricité et évaluées au point 45.

⁴⁰ Hypothèse haute de prix d'achat de 300 €/MWh (volume : 250 GWh).

⁴¹ Hypothèse basse de prix d'achat de 200 €/MWh (volume : 250 GWh).

47. L'allocation des capacités sur le réseau est un processus long, répété pour chaque horaire de service et qui s'articule autour de phases « *amont* » et « *aval* » afin d'assurer le traitement de besoins variés en termes de fréquence, de caractéristiques d'exploitation, de prévisibilité, etc. Les phases amont visent à effectuer une première répartition de la capacité entre les différents usages afin de préparer les phases aval de réservation ferme de la capacité. Les différentes phases s'enchaînent ainsi dans une logique de continuité et de progression jusqu'à la production effective des services de transport et des travaux.
48. Dans le cadre du présent avis, l'Autorité entend poser des éléments d'analyse de la performance du gestionnaire d'infrastructure en matière d'allocation des capacités, qui ont vocation à être approfondis dans les années à venir pour s'assurer que le processus mis en place par SNCF Réseau permet une utilisation effective et optimale de l'infrastructure, conformément à l'article L. 2111-9 du code des transports qui transpose l'article 26 de la directive 2012/34/UE susvisée.
49. Pour mener à bien cet exercice, l'Autorité s'est appuyée sur le *Rapport annuel sur l'efficacité du processus d'attribution des capacités* (ci-après « RAC ») publié par SNCF Réseau, qui compile des indicateurs relatifs au processus d'allocation des capacités. Ce rapport constitue une source d'information très riche dont la transparence et la lisibilité doivent cependant être améliorées pour les futurs exercices, comme l'Autorité l'a demandé dans sa décision n° 2022-059.

S'agissant de l'allocation des sillons, l'Autorité s'est concentrée sur l'examen des taux de traitement⁴² pour les différents types de demandes de sillons à la date à laquelle elles devraient avoir été traitées par SNCF Réseau :

- les demandes au service (DS)⁴³, formulées par les candidats de décembre A-2 à avril A-1, doivent être traitées à la publication du projet d'horaire de service, mi-juillet A-1 ; et
- les demandes de sillons en adaptation (DSA)⁴⁴, formulées par les candidats à compter de mi-septembre A-1, doivent en principe être traitées dans les meilleurs délais à réception et au plus tard sous 30 jours.

Le taux de traitement des demandes tardives de sillons (DTS), formulées par les candidats entre avril A-1 et septembre A-1, n'a pu faire l'objet d'analyses, faute de données au-delà des années 2020-2022.

50. Si l'Autorité constate une stabilité⁴⁵ du taux de traitement des DS, elle relève la persistance d'une différence de traitement entre les services de transport ferroviaire de voyageurs et les services de transport ferroviaire de fret. Ces derniers pâtissent en effet de taux de traitement très souvent inférieurs à ceux des services voyageurs.

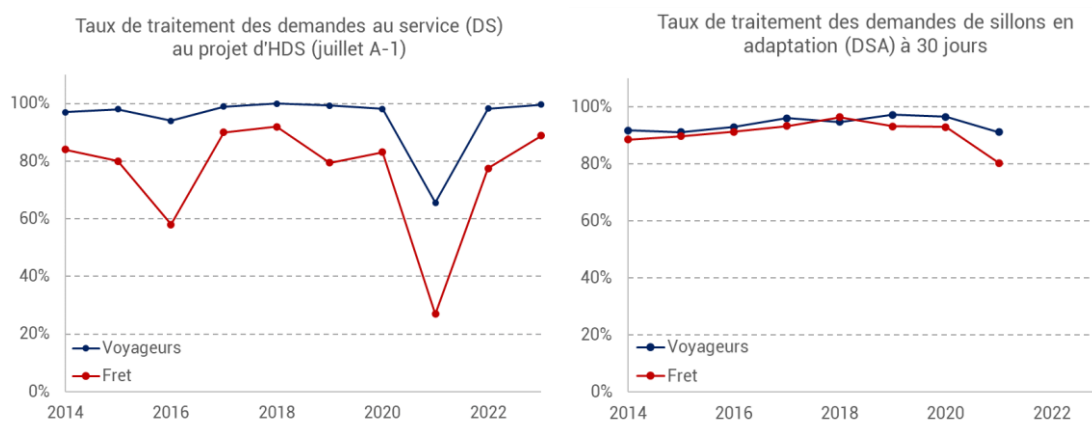
⁴² Le taux de traitement des demandes de sillons est le rapport entre le nombre des sillons-jours demandés auxquels SNCF Réseau a apporté une réponse (attribution, refus, mise à l'étude, etc.) et le nombre de sillons-jours demandés jugés recevables.

⁴³ Elles consistent en des demandes de créations uniquement, pour environ 6 millions de sillons-jours chaque année, soit un volume équivalent à la totalité des circulations. Une partie des sillons (de l'ordre de 20 %) issus des demandes au service fait ensuite l'objet de modifications ou de suppressions au moyen de demandes intervenant plus tard dans le processus.

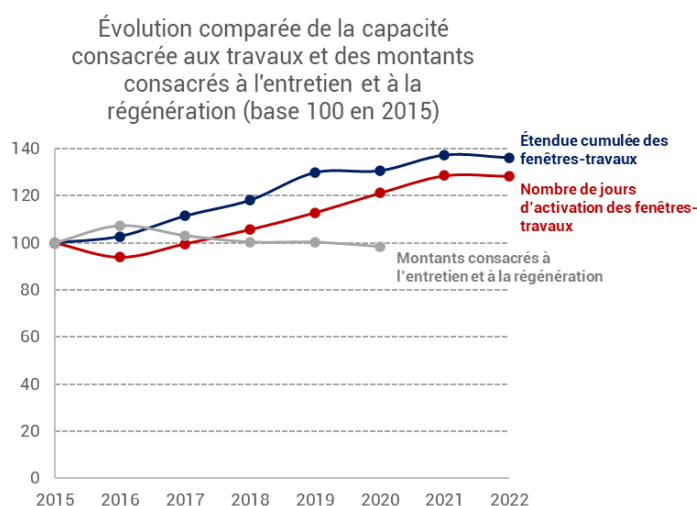
⁴⁴ Elles portent sur environ 2 millions de sillons-jours, soit pour la création de nouveaux sillons, soit pour la modification ou la suppression de sillons déjà attribués, ce qui correspond à un volume équivalent à un tiers des circulations.

⁴⁵ La baisse très significative correspond à la première année de déploiement de SIPH qui avait été relevée par l'Autorité dans son avis n° 2021-005.

51. Concernant les DSA, l'Autorité constate une tendance de long terme à l'amélioration, malgré les difficultés constatées pour l'horaire de service 2021, liées au déploiement de « SIPH », « *Système Industriel de Production de l'Horaire* »⁴⁶. Néanmoins, les taux de traitement apparaissent encore insuffisants, ce qui a conduit l'Autorité à enjoindre à SNCF Réseau de mettre en place un mécanisme incitatif au respect des délais de traitement dans sa décision n° 2022-059 susvisée.



52. S'agissant des réservations de capacités pour les travaux, l'Autorité s'est concentrée sur un suivi du volume des capacités-travaux réservées en décembre A-2⁴⁷ incluant (i) les fenêtres génériques, utilisées pour des travaux d'entretien courant relativement courts (quelques heures), (ii) les fenêtres déformées, utilisées pour des travaux plus consistants (par exemple la régénération), nécessitant des durées plus importantes et (iii) les capacités hors fenêtres.
53. L'Autorité constate l'augmentation significative, depuis 2015, du volume de ces capacités-travaux, alors même que les montants consacrés à l'entretien et à la régénération de l'infrastructure sont restés à peu près stables, entre 6 Md€ et 6,6 Md€, ce qui devrait correspondre, en l'absence de gains de productivité significatifs, à une relative stabilité du volume des travaux réalisés. Le nombre de jours d'activation des capacités-travaux (en capacités-jours) a ainsi augmenté de 28 % entre 2015 et 2022, tandis que l'étendue cumulée des capacités-travaux (en heures.km) a augmenté de 36 %.



⁴⁶SIPH est l'outil informatique utilisé par les horaristes de SNCF Réseau pour élaborer le service annuel en traçant l'ensemble des sillons qui le composent.

⁴⁷ C'est-à-dire lors de la publication du Programme général des capacités-travaux (PGCT), qui intervient lorsque les entreprises ferroviaires commencent à effectuer leurs demandes de sillons en décembre A-2.

54. Face à cette évolution qui contraint d'autant la capacité disponible pour les services commerciaux, l'Autorité sera attentive à la mise en œuvre concrète des évolutions annoncées par SNCF Réseau visant à limiter l'impact des travaux pour les utilisateurs du réseau⁴⁸, en particulier :
- Le projet PACT, qui vise à améliorer le processus de concertation amont relatif aux travaux avec les entreprises ferroviaires (voir point 2.3.3 ci-dessous) ;
 - La maîtrise des écarts au programme général des capacités-travaux arrêté en décembre A-2 (voir également point 2.3.3) ; et
 - Le déploiement d'indicateurs⁴⁹ permettant de mesurer l'utilisation réelle de la capacité réservée pour des travaux, afin de limiter les sursréservations.

2.3.2. L'introduction des « plans d'exploitation de référence » à cinq ans par SNCF Réseau va dans le sens des demandes de l'Autorité de favoriser une allocation plus normative des capacités

55. Les phases amont du processus d'allocation des capacités visent à procéder à une première répartition des capacités entre les différents utilisateurs du réseau afin de préparer les phases aval. Cet exercice est mené sur la base des besoins prévisibles les plus dimensionnants, c'est-à-dire les plus fréquents au cours d'une journée et les plus réguliers au cours d'un horaire de service. Les besoins sont identifiés à partir des expressions de besoins émises par les candidats et des analyses de SNCF Réseau, le cas échéant.
56. L'Autorité appelle de ses vœux, depuis plusieurs années, une refonte des phases amont du processus d'allocation des capacités afin d'aller vers une démarche plus normative de structuration de la capacité. En effet, une telle approche apparaît plus adaptée pour optimiser l'usage de l'infrastructure et satisfaire les besoins des différents utilisateurs du réseau, dans un contexte d'ouverture à la concurrence des services de transport de voyageurs. Dans sa décision n° 2022-059 susvisée, l'Autorité a ainsi recommandé à SNCF Réseau « de procéder à une refonte plus globale des phases préparatoires de la phase d'allocation des sillons », dès l'horaire de service 2024⁵⁰.
57. Dans ce contexte, la mise en place d'une trentaine de « plans d'exploitation de référence » à cinq ans couvrant chacun une portion du réseau structurant, annoncée en 2022 par SNCF Réseau dans le cadre du projet *Industrialisation de l'offre sillons*⁵¹, apparaît bienvenue. En effet, ces plans

⁴⁸ L'Autorité note que SNCF Réseau a en outre mis en œuvre un programme de sécurisation des sillons financé par le Plan de relance, qui repose sur une compensation des surcoûts à la charge de SNCF Réseau lorsqu'il contraint les conditions de réalisation des travaux afin de maintenir le tracé de certains sillons. Ainsi, d'après les éléments transmis par SNCF Réseau à l'Autorité dans le cadre de l'instruction, le budget de 210 M€ a pu être engagé à hauteur de 35,3 M€ pour les horaires de service 2021 et 2022, pour 54 sillons-jours maintenus par M€ mobilisé, puis à hauteur de 4 M€ pour l'horaire de service 2023, soit 90 sillons-jours maintenus par M€. La trajectoire présentée prévoit des montants de l'ordre de 40 M€ annuels de surcoûts financés pour les années suivantes.

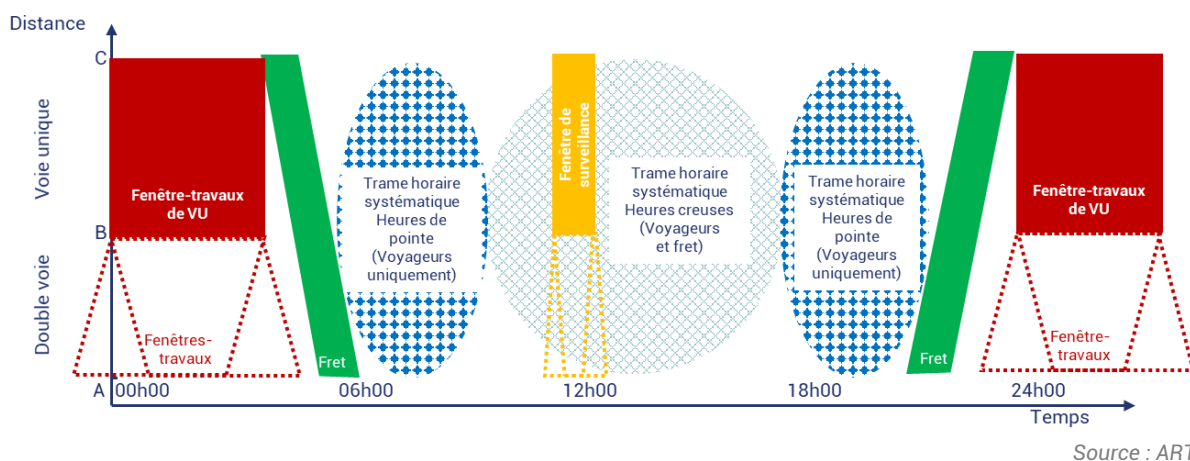
⁴⁹ Ces indicateurs sont :

- CAPTeur : mesure de la réservation des fenêtres-travaux par des planches-travaux ;
- RéaliT : mesure de l'utilisation effective des planches-travaux par les fermetures des voies de circulation afférentes ;
- CapaciT : mesure de l'utilisation effective des fenêtres-travaux par les fermetures des voies de circulation afférentes (il résulte de la combinaison des indicateurs CAPTeur et RéaliT).

⁵⁰ Elle a par ailleurs souligné que « cette refonte [...] devrait (i) se fonder sur une démarche plus normative de structuration de la capacité, à l'instar de la démarche qui a pu être mise en œuvre par SNCF Réseau pour maximiser l'offre de sillons sur la ligne à grande vitesse entre Paris et Lyon lors de l'entrée de Trenitalia France sur les services de trains à grande vitesse le 18 décembre 2021, et (ii) tenir compte des spécificités de chacun des services de transport ferroviaire de fret et de transport ferroviaire de voyageurs, en privilégiant, par exemple, certaines plages horaires pour les circulations des uns ou des autres, lorsque c'est pertinent ».

⁵¹ En s'appuyant sur des plans d'exploitation initialisés en A-5 puis affinés jusqu'en A-2 en pré-construction, l'ambition du programme *Industrialisation de l'offre de sillons* (IOS) est également d'assurer la coordination de l'allocation des capacités en ligne et en gare aux candidats, en respectant le cadre méthodologique européen en cours de refonte (notamment via le projet TTR – *TimeTabling Redesign* – de RNE).

visent à décrire « l'usage optimisé du réseau, en partant des besoins prévisionnels de mobilité par segment de marché, et des besoins prévisionnels de maintenance et travaux nécessaires au maintien et au développement de la performance du réseau, à coûts maîtrisés ». SNCF Réseau indique que ces travaux, qui seront alimentés par des scénarios de mobilité, reposent à la fois sur une « approche stratégique socio-économique » fondée sur l'utilisation de données internes⁵² à SNCF Réseau et sur une « approche commerciale », consistant notamment en des échanges avec les parties prenantes. L'Autorité comprend que le livrable final consiste en une partition normative du graphique horaire entre les différents usages du réseau, y compris les travaux, pour aboutir à une maquette des usages de chaque ligne, analogue au schéma ci-après :



58. Durant l'instruction, l'Autorité a pu constater la mise en place de premiers travaux qui doivent désormais être amplifiés pour aboutir à des plans d'exploitation complets. SNCF Réseau a indiqué que des premiers échanges ont eu lieu avec les parties prenantes au cours de l'année 2022 et se poursuivront en 2023. L'Autorité a pu prendre connaissance de travaux intermédiaires pour les axes Nord et Seine. La démarche de SNCF Réseau doit être poursuivie afin de permettre la publication des plans d'exploitation à cinq ans d'ici 2024⁵³ en vue de leur généralisation, prévue pour l'horaire de service 2026.
59. Sur le plan de la méthode, l'Autorité invite néanmoins SNCF Réseau à clarifier certains points et à favoriser la transparence du processus pour l'ensemble des acteurs. Ainsi, si les parties prenantes apparaissent favorables à cette démarche, elles ont émis, dans le cadre de la consultation publique, plusieurs réserves, notamment en ce qui concerne le risque de rigidification du processus, de surréservation des capacités pour les travaux et de déconnexion entre les plans et les besoins des entreprises. Par ailleurs, SNCF Réseau n'a communiqué ni le détail de l'avancement de chacun des plans, ni leurs dates prévisionnelles et leurs modalités de publication. Enfin, l'articulation des plans d'exploitation à cinq ans avec la trame horaire systématique et les catalogues de sillons préconstruits demeure peu claire.
60. L'Autorité recommande donc à SNCF Réseau de poursuivre ses travaux en clarifiant les points énumérés ci-dessus et en y associant étroitement les parties prenantes. Il apparaît nécessaire que les modalités détaillées d'élaboration des plans d'exploitation à cinq ans fassent l'objet de concertations avec le secteur et soient partagées avec l'Autorité d'ici le 30 juin 2023. Afin de s'assurer du caractère transparent et non discriminatoire des modalités d'élaboration des plans d'exploitation à cinq ans, l'Autorité suivra de près les travaux y afférents durant l'année 2023.

⁵² Bases de données, prévisions de trafics, évaluation de la part modale, etc.

⁵³ Durant l'instruction, SNCF Réseau a indiqué que la moitié des plans d'exploitation à cinq ans devrait être publiés d'ici fin 2023.

N°	Recommandation stratégique	Acteur	Importance / horizon
9	Mener à bien, d'ici 2024, l'élaboration des plans d'exploitation à cinq ans en associant de façon claire et transparente toutes les parties prenantes à leur élaboration, et partager avec le secteur et l'Autorité, d'ici le 30 juin 2023, une méthodologie détaillée s'agissant de ces travaux.	SNCF Réseau	Chantier incontournable de moyen terme à lancer immédiatement

2.3.3. Les chantiers ouverts par SNCF Réseau en matière de concertation avec les parties prenantes au sujet des travaux doivent être menés à leur terme

62. La conciliation des besoins en capacités pour la réalisation des travaux, d'une part, et l'attribution de sillons, d'autre part, revêt un enjeu crucial pour le bon fonctionnement du système ferroviaire, l'ouverture à la concurrence et l'intégration européenne des réseaux ferroviaires. Elle intervient tout au long du processus d'allocation des capacités, tant au cours des phases amont que des phases aval, et contribue à l'objectif d'utilisation effective et optimale de l'infrastructure.
63. L'Autorité estime que la performance du gestionnaire d'infrastructure en la matière est insuffisante, malgré quelques avancées.
64. D'une part, comme l'a relevé la décision n° 2022-059 susvisée, les modalités actuelles de concertation pour la programmation des travaux ne permettent pas une information et une participation appropriées de l'ensemble des candidats, en raison de la multiplicité⁵⁴ des réunions et de la documentation, technique et volumineuse⁵⁵, du dossier de concertation transmis pour la préparation de ces réunions.
65. D'autre part, si SNCF Réseau a la possibilité d'adapter son programme de travaux, il devrait accentuer ses efforts pour préserver autant que possible les sillons préalablement attribués ou commandés⁵⁶ et veiller à restituer le plus tôt possible les capacités finalement non utilisées pour réaliser des travaux. À cet égard, les candidats rencontrés et les retours de la consultation organisée par SNCF Réseau font continuellement écho de ces deux difficultés, faute de progrès significatifs.
66. S'agissant de l'amélioration des modalités de concertation relatives à la programmation des travaux, les annonces de SNCF Réseau tardent à se matérialiser. Le gestionnaire d'infrastructure a ainsi lancé le projet « *Planification agile pour nos clients et les travaux* » (PACT), qui vise à adapter les modalités de concertation en fonction de la nature des travaux. Dans la décision n° 2022-059 susvisée, l'Autorité a enjoint à SNCF Réseau de mettre en œuvre ce projet pour les réunions de concertation à mener en 2024, relatives à l'horaire de service 2026. Cependant, l'Autorité n'a pas pu observer, à ce stade, la matérialité du déploiement du projet PACT, en l'absence d'éléments concernant de nouvelles modalités de concertation dans le DRR 2024, publié le 9 décembre 2022. SNCF Réseau a indiqué viser le DRR 2024 modifié, pour y inscrire les nouveautés résultant du projet PACT, qui sera publié en décembre 2023.
67. En outre, les parties prenantes ont émis un certain nombre de réserves dans le cadre de la consultation réglementaire sur le DRR 2024, notamment en ce qui concerne la pertinence du projet PACT pour aboutir à une concertation efficace des impacts des travaux sur leurs sillons et à un usage optimal de l'infrastructure. Elles craignent ainsi que ce projet se traduise, en réalité, par une restriction de la concertation et à une augmentation de la capacité préservée pour les travaux.

⁵⁴ Pour concerter quelques 1 200 chantiers, SNCF Réseau organise entre 300 et 400 réunions préparatoires RP0 pour chaque horaire de service, programmées sur 5 mois, entre février et juin A-2.

⁵⁵ Jusqu'à 11 documents par chantier, accompagnés d'annexes parfois nombreuses (jusqu'à 17).

⁵⁶ Environ 10 % des écarts travaux ont un impact sur des sillons commerciaux.

68. L'Autorité veillera donc en 2023 à la mise en œuvre *effective* du projet PACT, conformément à l'injonction prononcée dans sa décision n° 2022-059 susvisée, et recommande que celle-ci soit conduite en concertation avec toutes les parties intéressées. Le retour d'expérience de la concertation devra être partagé avec l'Autorité.
69. S'agissant des nombreuses modifications de la capacité survenant postérieurement aux commandes et attributions de sillons commerciaux, et des conditions de restitution des capacités non utilisées, SNCF Réseau a engagé plusieurs actions, dont le stade d'avancement est inégal. Il s'agit de :
- l'amélioration de l'information des clients concernant les motifs des modifications ou suppressions de leurs sillons via leur intégration dans l'outil de production horaire SIPH : cette action est réalisée ;
 - la formation des horairistes à la relation clients : cette action, qui donne satisfaction aux candidats rencontrés, doit être poursuivie et menée à bien d'ici à la fin de l'année 2023. L'Autorité recommande notamment de favoriser la communication directe entre les horairistes et les clients de SNCF Réseau ;
 - la mise en œuvre, depuis le 30 mai 2022, du programme « *Anticipation du pré-opérationnel* » (APO)⁵⁷, qui permet de restituer les capacités-travaux préservées par le PGCT au plus tard quatre semaines avant la date prévue pour leur réalisation, permettant ainsi tracer de nouveaux sillons lorsqu'elles ne sont pas confirmées par une réservation de planche-travaux⁵⁸. L'Autorité a pu constater dans l'outil SIPH que les fenêtres-travaux disparaissent bien du graphique horaire quatre semaines avant la date d'intervention prévue.

N°	Recommandations opérationnelles	Acteur	Importance / horizon
10	Veiller à assurer, durant l'année 2023, une concertation de toutes les parties intéressées sur les modalités du programme PACT, dont le retour d'expérience devra être partagé avec l'Autorité	SNCF Réseau	Chantier incontournable à réaliser à court terme
11	Finaliser la formation des horairistes à la relation clients d'ici la fin de l'année 2023 et favoriser la communication directe entre les horairistes et les clients concernés au sujet des l'impact des travaux sur leurs sillons.	SNCF Réseau	Action rapide à réaliser dès la prochaine mise à jour du DRR

2.4. Les conditions d'ouverture des lignes, gares et postes restent opaques et potentiellement discriminatoires

71. Le DRR prévoit la possibilité de demander des sillons nécessitant l'ouverture supplémentaire de lignes, gares et postes, tant en phase de pré-construction⁵⁹, de construction⁶⁰, que d'adaptation⁶¹. SNCF Réseau a inséré, dans le DRR 2023, un mécanisme de garanties lui permettant, par le biais d'une convention *ad hoc*, de mettre à la charge des entreprises ferroviaires tout ou partie des coûts supplémentaires engagés pour répondre aux demandes de sillons émises aux stades de pré-construction et de construction de l'horaire de service et

⁵⁷ Ce programme traduit la mise en œuvre des obligations fixées dans une décision de l'Autorité qui remonte à 2014, à savoir 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.

⁵⁸ APO prévoit également qu'une priorité est accordée aux demandes de sillons sur les demandes de planches-travaux de dernière minute durant les quatre semaines qui précèdent le jour de circulation.

⁵⁹ Point 4.2.2.2.

⁶⁰ Point 4.2.2.4.

⁶¹ Point 4.2.2.5.

nécessitant des ouvertures supplémentaires de lignes, gares et postes, dans le cas où les circulations du demandeur concerné ne se matérialiseraient pas.

72. Dans son avis n° 2022-011, l'Autorité a relevé l'opacité du mécanisme prévu, qui laisse penser que les conditions et les modalités de son application aux différents demandeurs de sillons sont à l'entière discrétion du gestionnaire d'infrastructure. L'Autorité avait ainsi également considéré qu'il présentait des risques importants de discrimination. Elle avait donc recommandé que soient annexés au DRR, dans les plus brefs délais, un modèle de convention ainsi qu'un compte-rendu de son exécution annuelle (recommandation n° 13).
73. L'Autorité constate que, si la recommandation a été en partie mise en œuvre avec la publication du modèle de convention, les précisions apportées par SNCF Réseau sur ce mécanisme demeurent insuffisantes pour en assurer le caractère non discriminatoire.
74. Premièrement, le compte-rendu de l'exécution des conventions n'a pas été annexé au DRR. L'Autorité ne peut donc que renouveler sa recommandation en précisant qu'un tel compte-rendu devrait comporter la liste de l'ensemble des conventions signées en vigueur ainsi que le régime d'ouverture des lignes, gares et postes concernés. Par ailleurs, il est nécessaire que l'Autorité soit informée des pénalités prévues et facturées au titre de ces conventions.
75. Deuxièmement, les conditions d'appréciation par SNCF Réseau de la faisabilité et de la pertinence des ouvertures supplémentaires restent opaques. En effet, le DRR ne précise ni (i) les éléments pris en compte par SNCF Réseau pour apprécier les demandes des entreprises ferroviaires, ce qui lui laisse une importante marge discrétionnaire, ni (ii) que SNCF Réseau s'astreint à justifier les refus aux candidats. L'Autorité recommande donc d'améliorer la transparence du mécanisme en explicitant dans le DRR les éléments objectifs d'analyse de la faisabilité technique et de la pertinence économique des ouvertures supplémentaires de lignes, gares et postes, d'une part, et en mentionnant le principe d'une justification systématique des éventuels refus d'ouvertures supplémentaires, y compris en phase d'adaptation, d'autre part.
76. Troisièmement, les frais couverts par les demandeurs de capacités en cas de non-circulation ne font pas l'objet d'une liste claire et exhaustive⁶² ce qui ne permet pas d'assurer une application transparente et non discriminatoire du mécanisme. L'Autorité recommande donc à SNCF Réseau (i) de clarifier la liste des frais facturables aux demandeurs de capacités, (ii) de la faire figurer à la fois dans le corps du DRR et dans le modèle de convention et (iii) d'apporter aux demandeurs de capacités la justification du calcul des frais qui leurs sont imputés. L'Autorité s'attachera tout particulièrement à vérifier, le cas échéant, que les frais facturables aux demandeurs de capacité ne font pas déjà l'objet d'un recouvrement dans le cadre de la tarification des prestations minimales, et qu'ils ne soient pas de nature à dissuader les demandeurs de capacités de solliciter des ouvertures supplémentaires.
77. Par ailleurs, l'Autorité considère que l'absence de consultation des entreprises ferroviaires préalablement à la fermeture ou à la modification des horaires d'ouverture des lignes, gares et postes n'est pas satisfaisante. En effet, il lui apparaît nécessaire que les parties prenantes puissent anticiper les conséquences de telles décisions relevant du gestionnaire d'infrastructure. Elle recommande donc à SNCF Réseau de prévoir, dans le DRR, la consultation systématique des parties prenantes, préalablement à la fermeture ou à la modification des ouvertures des lignes, gares et postes.

⁶² La liste des frais figure à l'article 5.2 du modèle de convention : en cas de suppression du sillon, le client « sera redevable à SNCF Réseau de l'ensemble des frais engagés, correspondant *notamment* à la formation et l'affectation des personnels ainsi qu'à l'éventuelle remise en état des infrastructures concernées, et ce jusqu'à la réaffectation des moyens et personnels initialement prévus pour ces mêmes ouvertures supplémentaires » (soulignement ajouté).

N°	Recommandations opérationnelles	Acteur	Importance / horizon
12	<p>Améliorer la transparence du mécanisme d'ouverture supplémentaire de lignes, gares et postes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • en explicitant les éléments objectifs d'appréciation de la faisabilité des ouvertures supplémentaires de lignes, gares et postes et en prévoyant dans le DRR la justification systématique des éventuels refus d'ouvertures supplémentaires opposés aux entreprises ferroviaires ; • en complétant la liste des frais facturables et en prévoyant, dans le DRR 2024 modifié, la justification des frais facturés qui ne doivent pas être de nature à dissuader les demandeurs de capacités de solliciter des ouvertures supplémentaires ; • en publiant, en annexe du DRR 2024 modifié, la liste des conventions signées au cours de l'horaire de service ainsi que le régime d'ouverture des lignes, gares et postes concernés ; et • en transmettant à l'Autorité, chaque année, un rapport d'exécution des conventions précisant les pénalités prévues et facturées. 	SNCF Réseau	Action rapide à réaliser dès la prochaine mise à jour du DRR
13	Prévoir, dans le DRR 2024 modifié, la consultation systématique des parties prenantes, préalablement à la fermeture ou à la modification des ouvertures des lignes, gares et postes.	SNCF Réseau	Action rapide à réaliser dès la prochaine mise à jour du DRR

2.5. SNCF Réseau doit poursuivre la modernisation de l'exploitation ferroviaire au bénéfice de l'ensemble du système ferroviaire

2.5.1. SNCF Réseau doit poursuivre la modernisation de l'exploitation ferroviaire

78. L'exploitation ferroviaire regroupe l'ensemble des processus pré-opérationnels⁶³, opérationnels⁶⁴ et post-opérationnels⁶⁵ permettant le départ à l'heure des trains, leur circulation en toute sécurité et régularité et le traitement des incidents d'exploitation en temps réel ainsi que dans la phase post-opérationnelle.
79. Le gestionnaire d'infrastructure doit assurer une gestion impartiale entre toutes les entreprises ferroviaires utilisatrices du réseau. En effet, l'article L. 2122-4-3-1 du code des transports dispose que la gestion opérationnelle des circulations doit être assurée « *de manière transparente et non discriminatoire [en veillant] à ce que les personnes chargées de prendre des décisions sur ces fonctions ne soient affectées par aucun conflit d'intérêts* ».

⁶³ La phase pré-opérationnelle comporte notamment (i) la transmission des fiches de tracés horaires des trains aux candidats via le SI e-houat, (ii) la transmission aux entreprises ferroviaires des avis d'éventuelles restrictions d'utilisation de l'infrastructure via le SI ARTIC et (iii) la déclaration des caractéristiques des convois via le SI DINAMIC.

⁶⁴ Durant le parcours du train, les agents de circulation du gestionnaire d'infrastructure en contrôlent la marche au moyen des signaux et de la radio sol-train. Le gestionnaire d'infrastructure est responsable de la gestion des incidents de circulation.

⁶⁵ La phase post-opérationnelle vise à remédier aux écarts ayant occasionné soit des retards, soit des incidents.

80. En termes d'incitations à la performance en matière d'exploitation, l'Autorité ne peut que réitérer le constat d'une insuffisance du système d'amélioration de la performance⁶⁶ (SAP). En effet, le montant des pénalités versées dans le cadre de ce mécanisme est très faible (284 000 euros pour le gestionnaire d'infrastructure et 56 000 euros pour les entreprises ferroviaires en 2021), en raison notamment d'un abattement de 40 % dont l'Autorité a demandé, à plusieurs reprises, la suppression⁶⁷.
81. En tout état de cause, le manque d'incitations à la performance ne doit pas dissuader SNCF Réseau de poursuivre et amplifier la modernisation de l'exploitation ferroviaire, au bénéfice des usagers et des clients du système ferroviaire.
82. L'Autorité a constaté, durant l'instruction, certaines avancées dans la mise en œuvre des actions annoncées par SNCF Réseau à la suite de l'abandon du projet GOC 2.0⁶⁸, notamment s'agissant de la formation des agents circulation et de l'amélioration des outils informatiques. Ces avancées doivent désormais être amplifiées.
83. D'une part, la formation des chefs circulation, visant à harmoniser les processus de supervision opérationnelle des complexes ferroviaires et de gestion de la coordination locale des circulations, progresse⁶⁹, conformément à la recommandation n° 14 émise par l'Autorité dans son avis n° 2022-011, et doit aboutir en 2023. Sa déclinaison au sein des établissements circulation doit désormais faire l'objet d'un suivi pour s'assurer de l'amélioration concrète de l'exploitation ferroviaire.
84. D'autre part, SNCF Réseau a annoncé une modernisation des systèmes d'information liés à l'exploitation avec, notamment, l'objectif d'assurer une meilleure prévisibilité des conflits et un traçage des actions prises par ses opérateurs du gestionnaire d'infrastructure afin de gérer ces conflits. Néanmoins, à la suite de l'abandon du projet GOC 2.0, le contenu et la portée de cette modernisation demeurent peu clairs, en l'absence d'une véritable feuille de route. Durant l'instruction, SNCF Réseau a communiqué quelques éléments (notamment un calendrier courant jusqu'en 2024), mais ceux-ci demeurent insuffisants pour un sujet de cette importance, qui nécessite un dialogue approfondi avec le secteur. L'Autorité recommande donc d'élaborer, d'ici l'été 2023, une véritable feuille de route (qui devrait détailler un programme de travail, les bénéfices attendus et les indicateurs pour les mesurer) en concertation avec l'ensemble du secteur, par exemple dans le cadre du COOPERE⁷⁰.

N°	Recommandation stratégique	Acteur	Importance / horizon
14	Élaborer, d'ici le 30 juin 2023, une feuille de route détaillée de la modernisation des systèmes d'information utilisés en matière d'exploitation ferroviaire et la communiquer pour concertation à l'ensemble du secteur dans le cadre du COOPERE.	SNCF Réseau	Chantier incontournable à réaliser à court terme

⁶⁶ Le SAP dont la mise en place est prévue par l'article 34 du décret n°2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferroviaire, transposant l'article 35 de la directive 2012/34/UE, vise à imputer les minutes perdues en exploitation à une entité responsable (gestionnaire d'infrastructure, entreprise ferroviaire, etc.) et à une cause (infrastructure, etc.).

⁶⁷ L'Autorité a notamment demandé sa suppression dans ses avis n° 2021-005 et n° 2020-015.

⁶⁸ Le projet GOC 2.0, lancé en 2017 par SNCF Réseau, était un programme de modernisation de la GOC, dont les principaux objectifs consistaient à (i) assurer une détection des conflits potentiels, (ii) effectuer des simulations de situations perturbées et (iii) fournir des propositions de réordonnement des circulations en cas de situations perturbées.

⁶⁹ Près de la moitié (48 %) des chefs circulation ont été formés.

⁷⁰ Le Comité des opérateurs du réseau (COOPERE) est l'instance permanente de consultation et de concertation entre SNCF Réseau et ses partenaires (gestionnaires d'infrastructures titulaires de concessions ou de délégations de service public, entreprises ferroviaires fret et voyageurs, autorités organisatrices de transports, opérateurs de transport combiné et chargeurs) ayant pour objectifs de faciliter les relations opérationnelles entre les membres du système ferroviaire et de favoriser une utilisation optimale du réseau ferré national et des réseaux voisins.

2.5.2. Les trains de fret long parcours, notamment les convois de transport combiné, pourraient bénéficier de l'extension du programme « *Performance exploitation régularité ligne* » lancé par SNCF Réseau

85. L'Autorité constate les grandes disparités entre les différents types de services de transport ferroviaire en matière de régularité. Ainsi, en considérant les données pour l'année 2021⁷¹, les taux de retard à 5 minutes à l'arrivée des trains sont respectivement de 9,1 % pour les activités voyageurs (tous segments confondus), de 33,8 % pour le fret (tous segments confondus) et de 54,6 % pour le transport combiné. Pour ce dernier, les résultats sont d'autant plus insuffisants que la compétitivité du transport combiné repose sur une bonne articulation entre un parcours routier et un parcours ferroviaire.
86. SNCF Réseau a engagé des actions pour améliorer la régularité des trains de fret. Ainsi, l'Autorité constate les résultats positifs de l'expérimentation *Performance exploitation régularité ligne* (PERL), débutée en octobre 2021, qui consiste à assurer le suivi particulier de 50 trains de fret et de transport combiné⁷², à partir de dix sites expéditeurs, au départ et tout au long de leur parcours, afin d'en améliorer la régularité. En effet, cette expérimentation a permis une amélioration de la ponctualité au terminus à 30 minutes et à 5 minutes de respectivement 10 et 15 points de pourcentage. SNCF Réseau a récemment indiqué envisager l'extension du dispositif à 16 sites afin d'inclure un plus grand nombre de circulations.
87. Face à ces résultats encourageants, l'Autorité recommande à SNCF Réseau d'étendre cette expérimentation à l'ensemble des trains de fret long parcours, notamment aux services de transport combiné.

N°	Recommandation opérationnelle	Acteur	Importance / horizon
15	Étendre, d'ici le 30 juin 2024, le programme <i>Performance exploitation régularité ligne</i> (PERL) à l'ensemble des trains de fret long parcours et en particulier aux services de transport combiné.	SNCF Réseau	Chantier incontournable de moyen terme à lancer immédiatement

2.6. SNCF Réseau ne propose, dans le DRR, aucune évolution de l'offre relative aux installations de service, alors que celle-ci présente de sérieuses lacunes

88. SNCF Réseau exploite un ensemble varié d'installations de service, représentant un linéaire cumulé d'environ 3 000 kilomètres de voies, le positionnant comme l'un des principaux exploitants d'installations de service en France.
89. Dans l'organisation de son offre de prestations, SNCF Réseau distingue deux grandes catégories d'installations de service :
- les voies de service correspondent aux voies de garage et aux gares de triage, de formation et de manœuvre⁷³ ;
 - les terminaux de marchandises regroupent (i) les chantiers de transport combiné, permettant le transfert de marchandises conditionnées sous la forme d'unités de transport intermodal (UTI, par exemple des conteneurs) entre le mode ferroviaire et un autre mode, et (ii) les cours de marchandises, servant de plateformes d'échanges dédiées aux opérations de manutention des marchandises non conditionnées en UTI.

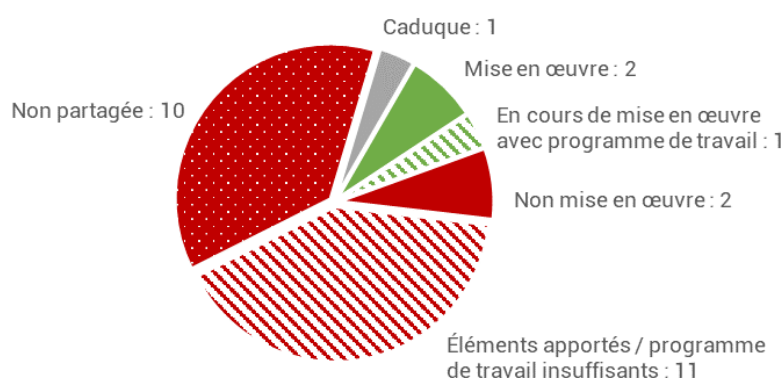
⁷¹ Source des données : ART.

⁷² Les candidats volontaires (Captrain, CFL Cargo, Combirail, DB Cargo France, Fret SNCF, Froidcombi, Lineas France et NV, Naviland Cargo France, Novatrans/Green modal, Regiorail, T3M, VITA Lorryrail) ont intégré cette expérimentation et les 50 circulations concernées sont définies en concertation entre elles et SNCF Réseau.

⁷³ Ces voies, rassemblées en faisceaux, sont utilisées pour trier les wagons, « à plat » à l'aide d'un locotracteur ou « à la gravité » pour décomposer les rames à l'arrivée en plusieurs « coupons », puis former les trains au départ, c'est-à-dire reconstituer des rames complètes.

90. Ces voies multi-usages, réparties sur tout le territoire national et implantées à proximité des grands nœuds ferroviaires, jouent un rôle central pour la production de toute entreprise ferroviaire, tant de transport de marchandises que de transport de voyageurs. La quasi-totalité (90 %) des entreprises ferroviaires y recourent en effet régulièrement⁷⁴.
91. L'Autorité a formulé à plusieurs reprises⁷⁵ le constat que SNCF Réseau endosse insuffisamment son rôle d'exploitant d'installations de service. La qualité de service reste faible et fait peser un ensemble de freins et de barrières à l'exploitation efficace de services de transport ferroviaire ou à l'entrée de nouveaux opérateurs. D'abord, le manque de transparence rend l'exercice d'identification des sites disponibles et de leurs caractéristiques particulièrement ardu. Ensuite, les conditions d'exploitation et de partage des capacités sont rigides et ne permettent pas une utilisation optimale des installations. Enfin, considérées, de fait, par SNCF Réseau comme un actif de second rang, les installations de service qui lui sont confiées par l'État subissent une dégradation.
92. Face à ces difficultés, et malgré la hausse des investissements permise notamment par le Plan de relance⁷⁶, SNCF Réseau tarde à mettre en œuvre une véritable stratégie de redressement.
93. D'une part, si l'expérimentation annoncée par SNCF Réseau sur trois sites⁷⁷, pour lesquels seraient assurés un suivi des investissements de régénération et le déploiement d'indicateurs de suivi de la qualité de service offerte et de l'utilisation des sites, apparaît intéressante, elle demeure insuffisante. Il est en effet nécessaire qu'elle soit accompagnée d'un programme de travail visant à généraliser cette démarche à l'ensemble des sites de voies de service.
94. D'autre part, l'Autorité a pu constater, durant l'instruction, l'absence de mise en œuvre des recommandations formulées dans son avis n° 2021-005 et réitérées dans l'avis n° 2022-011 susvisés. Parmi les 27 recommandations, deux étaient déjà mises en œuvre en 2022 et une a été rendue caduque à l'occasion de la conduite et de la publication de l'étude sur l'utilisation des voies de service. Les 24 autres ne sont en revanche, à date, que très partiellement mises en œuvre :

Mise en œuvre des recommandations relatives aux IS
formulées dans l'avis n°2021-005, réitérées dans l'avis n° 2022-011



⁷⁴ Donnée issue du rapport relatif à l'Étude sur l'utilisation des voies de service publiée par l'Autorité en novembre 2022

⁷⁵ Notamment dans son avis n° 2022-011 sur les DRR 2023 et 2022 modifié et dans son Étude sur l'utilisation des voies de service, publiée en novembre 2022.

⁷⁶ Durant la réunion plénière du COOPERE du 24 janvier 2023, SNCF Réseau a indiqué une multiplication par 2,5 de l'effort financier annuel par rapport aux engagements annuels moyens avant 2021 pour les voies de service. Une partie de l'effort (20 M€/an) est portée par SNCF Réseau sur ses fonds propres.

⁷⁷ Les trois sites sont : Vaires-Torcy, Mulhouse-Nord et Ambérieu-en-Bugey.

95. Ces recommandations ont été approfondies dans le cadre de l'*Étude sur l'utilisation des voies de service*.
96. L'Autorité sera attentive, en 2023, à leur mise en œuvre, et invite SNCF Réseau à inclure un volet dédié aux installations de service dans son programme de travail (voir recommandation n° 1 du présent avis). Ce volet devra traiter tout particulièrement les enjeux suivants :
- la transparence de l'offre (principalement l'inventaire des sites accessibles et la disponibilité résiduelle) ;
 - l'efficacité opérationnelle du processus d'allocation des capacités (principalement la nécessaire digitalisation de ce processus et la maîtrise de l'impact des réservations de capacités aux fins de travaux) ;
 - la maîtrise des coûts (tous postes de dépense confondus, exploitation et investissements) ;
 - la qualité de service offerte.

N°	Recommandation stratégique	Acteur	Importance / horizon
16	Inclure dans la version initiale du programme de travail couvrant les conditions opérationnelles d'accès au réseau ferroviaire (visé à la recommandation n° 1), dont la finalisation est attendue d'ici la fin du premier trimestre 2023, un volet concernant les installations de service et répondant aux attentes de l'Autorité	SNCF Réseau	Chantier incontournable à réaliser à court terme

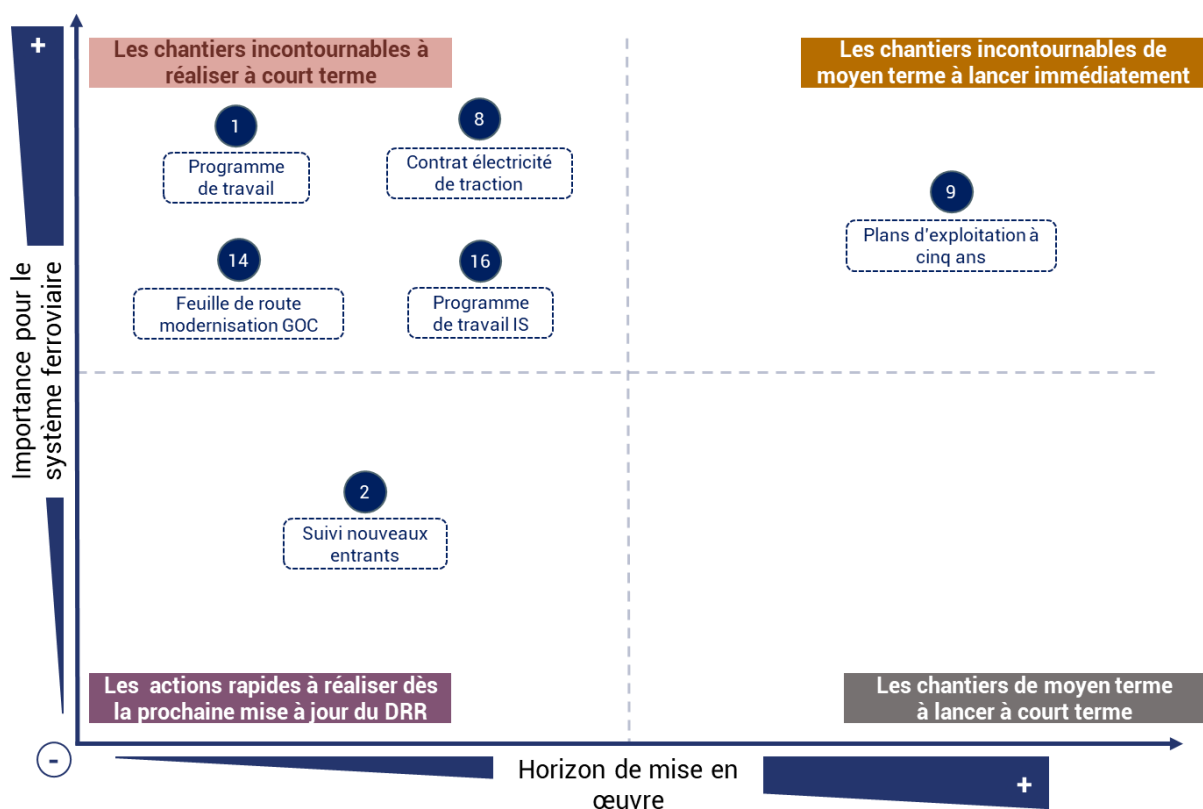
3. SYNTHÈSE DES DEMANDE ET RECOMMANDATIONS

97. En premier lieu, l'Autorité demande à SNCF Réseau de décrire précisément, dans le programme de travail mentionné au point 16, qui devra lui être transmis d'ici la fin du premier trimestre 2023, le processus permettant de garantir la mise en place d'un système d'informations commun à toutes les entreprises ferroviaires, y compris celles du groupe SNCF, tel que décrit au point 39, d'ici la publication du DRR 2025 en décembre 2023.
98. En deuxième lieu, le tableau ci-dessous récapitule les recommandations considérées par l'Autorité comme stratégiques pour le bon fonctionnement du système ferroviaire et dont la mise en œuvre doit faire l'objet d'un suivi au plus haut niveau de SNCF Réseau.

N°	Thème	Recommandations stratégiques	Acteur	Importance / horizon
1	Relations avec le régulateur	Finaliser, d'ici la fin du premier trimestre 2023, l'élaboration d'un programme de travail couvrant les conditions opérationnelles d'accès au réseau ferroviaire, porté au plus haut niveau de l'entreprise (point 16).	SNCF Réseau	Chantier incontournable à réaliser à court terme
2	Relations avec le régulateur	Inclure dans la version initiale du programme de travail couvrant les conditions opérationnelles d'accès au réseau ferroviaire (visé à la recommandation n° 1), dont la finalisation est attendue d'ici la fin du premier trimestre 2023, un suivi des nouveaux entrants afin d'informer l'Autorité sur la liste des nouveaux entrants, les services envisagés, l'horizon de temps prévisionnel et leur avancement dans le parcours formalisé par SNCF Réseau (point 21).	SNCF Réseau	Action rapide à réaliser dès la prochaine mise à jour du DRR
8	Accès à l'infrastructure	Dans les meilleurs délais, donner la possibilité aux entreprises ferroviaires ayant choisi SNCF Réseau comme fournisseur d'électricité de traction de résilier leur contrat dans des conditions raisonnables ⁷⁸ afin de leur permettre de rechercher des conditions d'approvisionnement plus favorables, le cas échéant, auprès d'un autre fournisseur (point 44).	SNCF Réseau	Chantier incontournable à réaliser à court terme
9	Allocation des capacités	Mener à bien, d'ici 2024, l'élaboration des plans d'exploitation à cinq ans en associant, de façon claire et transparente, toutes les parties prenantes à leur élaboration, et partager avec le secteur et l'Autorité, d'ici le 30 juin 2023, une méthodologie détaillée s'agissant de ces travaux (point 60).	SNCF Réseau	Chantier incontournable de moyen terme à lancer immédiatement

⁷⁸ C'est-à-dire avec des pénalités qui n'excèdent pas celles encourues par SNCF Réseau en cas de résiliation du contrat avec son fournisseur d'électricité et évaluées au point 44.

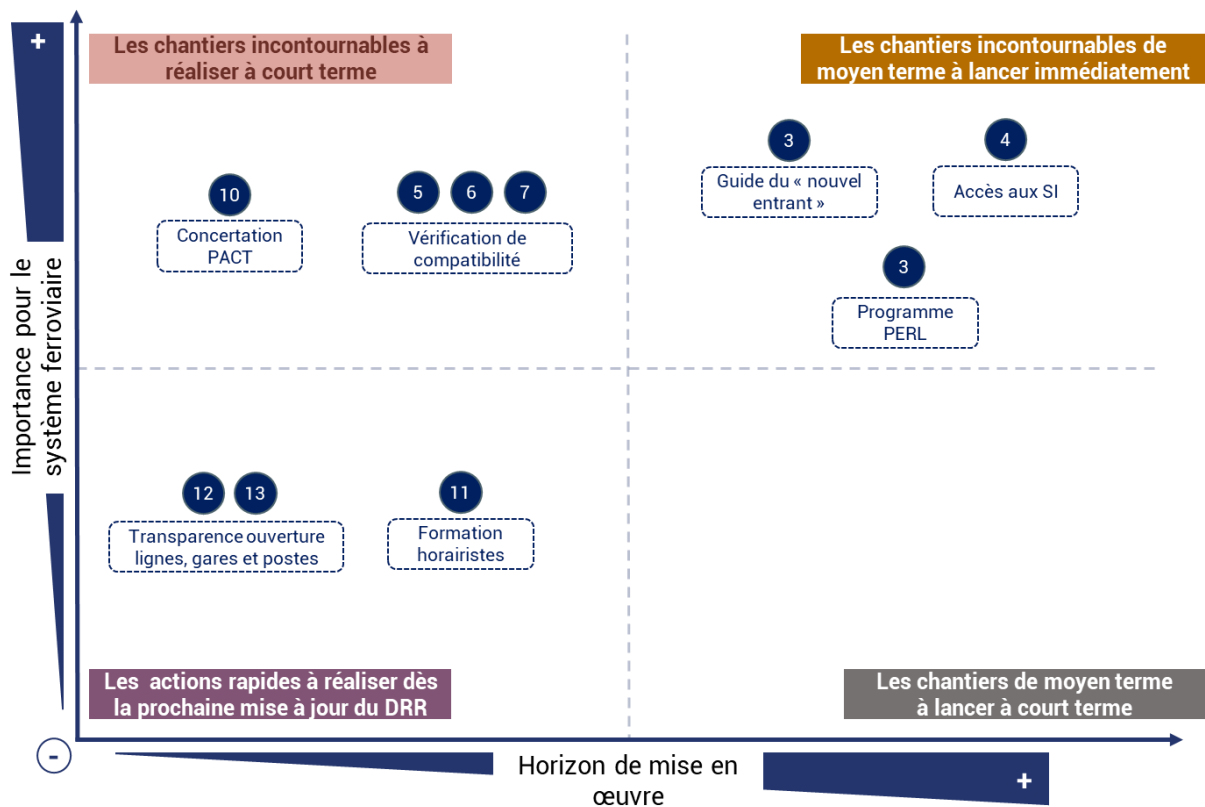
N°	Thème	Recommandations stratégiques	Acteur	Importance / horizon
14	Exploitation ferroviaire	Élaborer, d'ici le 30 juin 2023, une feuille de route détaillée de la modernisation des systèmes d'information utilisés en matière d'exploitation ferroviaire et la communiquer pour concertation à l'ensemble du secteur dans le cadre du COOPERE (point 84).	SNCF Réseau	Chantier incontournable à réaliser à court terme
16	Installations de service	Inclure dans la version initiale du programme de travail couvrant les conditions opérationnelles d'accès au réseau ferroviaire (visé à la recommandation n° 1), dont la finalisation est attendue d'ici la fin du premier trimestre 2023, un volet concernant les installations de service et répondant aux attentes de l'Autorité (point 96).	SNCF Réseau	Chantier incontournable à réaliser à court terme



99. En troisième lieu, le tableau présenté ci-après récapitule des recommandations opérationnelles que l'Autorité formule dans le présent avis.

N°	Thème	Recommandations opérationnelles	Acteur	Importance / horizon
3	Accès à l'infrastructure	Élaborer, d'ici le 30 juin 2024, un guide du « nouvel entrant » pédagogique, destiné notamment aux nouveaux entrants à un stade amont (point 22).	SNCF Réseau	Chantier incontournable de moyen terme à lancer immédiatement
4	Accès à l'infrastructure	Clarifier les DRR 2025 et suivants (dès la première publication du DRR 2025 en décembre 2023) s'agissant des conditions de l'accès des nouveaux entrants aux SI compris dans les prestations minimales conformément aux principes de transparence et de non-discrimination et à des conditions tarifaires plus en rapport avec les coûts de production et de mise à disposition de ces informations (point 23).	SNCF Réseau	Chantier incontournable à réaliser à court terme
5	Accès à l'infrastructure	Publier, d'ici le 30 juin 2024, les données pertinentes nécessaires au-delà de celles publiées dans le RINF ainsi que les études de compatibilité historiques réalisées par SNCF Réseau afin d'améliorer la transparence concernant les conditions d'exploitation optimale pour une ligne donnée, au bénéfice de l'ensemble du secteur (point 28).	SNCF Réseau	Chantier incontournable à réaliser à court terme
6	Accès à l'infrastructure	Mettre en place, d'ici le 30 juin 2024, un système d'alerte des entreprises ferroviaires en cas de modifications des paramètres de l'infrastructure (point 32).	SNCF Réseau	Chantier incontournable de moyen terme à lancer immédiatement
7	Accès à l'infrastructure	Faire figurer les modalités de tarification des prestations de vérification de la compatibilité dans le DRR 2024 modifié afin d'en améliorer la transparence (point 34).	SNCF Réseau	Chantier incontournable à réaliser à court terme
10	Allocation des capacités	Veiller à assurer, durant l'année 2023, une concertation de toutes les parties intéressées sur les modalités du programme PACT, dont le retour d'expérience devra être partagé avec l'Autorité (point 68).	SNCF Réseau	Chantier incontournable à réaliser à court terme
11	Allocation des capacités	Finaliser la formation des horairistes à la relation clients d'ici la fin de l'année 2023 et favoriser la communication directe entre les horairistes et les clients concernés au sujet des l'impact des travaux sur leurs sillons (point 69).	SNCF Réseau	Action rapide à réaliser dès la prochaine mise à jour du DRR

N°	Thème	Recommandations opérationnelles	Acteur	Importance / horizon
12	Allocation des capacités	<p>Améliorer la transparence du mécanisme d'ouverture supplémentaire de lignes, gares et postes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • en explicitant les éléments objectifs d'appréciation de la faisabilité des ouvertures supplémentaires de lignes, gares et postes et en prévoyant dans le DRR la justification systématique des éventuels refus d'ouvertures supplémentaires opposés aux entreprises ferroviaires ; • en complétant la liste des frais facturables et en prévoyant, dans le DRR 2024 modifié, la justification des frais facturés qui ne doivent pas être de nature à dissuader les demandeurs de capacités de solliciter des ouvertures supplémentaires ; • en publiant, en annexe du DRR 2024 modifié, la liste des conventions en vigueur ainsi que le régime d'ouverture des lignes, gares et postes concernés ; et • en transmettant à l'Autorité, chaque année, un rapport d'exécution des conventions précisant les pénalités prévues et facturées (points 74 à 76). 	SNCF Réseau	Action rapide à réaliser dès la prochaine mise à jour du DRR
13	Allocation des capacités	Prévoir, dans le DRR 2024 modifié, la consultation systématique des parties prenantes, préalablement à la fermeture ou à la modification des ouvertures des lignes, gares et postes (point 77).	SNCF Réseau	Action rapide à réaliser dès la prochaine mise à jour du DRR
15	Exploitation ferroviaire	Étendre, d'ici le 30 juin 2024, le programme <i>Performance exploitation régularité ligne</i> à l'ensemble des trains de fret long parcours et en particulier aux services de transport combiné (point 87).	SNCF Réseau	Chantier incontournable de moyen terme à lancer immédiatement



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

L'Autorité a adopté le présent avis le 9 février 2023.

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