

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

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

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

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

Vu le code des transports ;

Vu l'ordonnance n° 2015-855 du 15 juillet 2015 prise en application de l'article 38 de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire ;

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

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

Vu le décret n° 2015-1040 du 20 août 2015 relatif à l'accès au réseau ferroviaire ;

Vu la décision n° 2014-022 du 18 novembre 2014 relative à l'attribution de sillons par SNCF Réseau homologuée par décision du ministre en charge des transports du 2 février 2015 ;

Vu la décision n° 2014-023 du 18 novembre 2014 relative à la réservation et à l'utilisation par SNCF Réseau de capacités pour les travaux homologuée par décision du ministre en charge des transports du 2 février 2015 ;

Vu la décision n° 2015-049 du 16 décembre 2015 portant règlement du différend entre la société ECR et SNCF Réseau relatif à l'indemnisation de la suppression et de la modification de sillons par le gestionnaire d'infrastructure ;

Vu la décision n° 2016-011 du 3 février 2016 portant règlement du différend entre la Région Auvergne-Rhône-Alpes et SNCF Réseau relatif à la répartition des capacités par le gestionnaire d'infrastructure ;

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

Vu l'avis n° 2013-002 du 30 janvier 2013 relatif au document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2014 ;

Vu l'avis n° 2014-001 du 28 janvier 2014 relatif au document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2015 ;

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

Vu le courrier du directeur des infrastructures de transport en date du 11 janvier 2016 en réponse à la consultation du gouvernement effectuée en application de l'article L. 2132-8-1 du code des transports alors applicable ;

Après en avoir délibéré le 10 février 2016 ;

EMET L'AVIS SUIVANT

1. SNCF Réseau a publié le 18 décembre 2015 le « Document de référence du réseau ferré national - Horaire de service 2017 - Version 4 du 18 décembre 2015 », (ci-après « DRR 2017 »). Ce document, établi en application de l'article L. 2122-5 du code des transports et de l'article 17 du décret du 7 mars 2003 susvisé, intègre non seulement les éléments établis sous la responsabilité de SNCF Réseau, mais également les éléments relevant des installations de service gérées par d'autres exploitants.
2. L'article L. 2133-6 du code des transports dispose que l'Autorité « *émet un avis motivé sur le document de référence du réseau dans un délai de deux mois suivant sa publication* ». Cet avis motivé permet à l'Autorité de formuler des recommandations qui, sans être juridiquement contraignantes pour les gestionnaires d'infrastructure, sont destinées à améliorer la transparence et à identifier, le cas échéant, des risques de discrimination non tarifaire dans l'accès au réseau et aux installations de service.
3. Le présent avis ne porte pas sur les redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national, ni sur les redevances relatives à l'accès aux installations de service ainsi qu'aux prestations qui y sont fournies. La fixation de ces redevances fait l'objet d'avis distincts du présent avis, pris en application de l'article L. 2133-5 du code des transports (avis conformes).
4. Enfin, l'examen par l'Autorité du DRR 2017 tient compte des mesures de transposition de la directive 2012/34/UE susvisée intervenues au cours de l'année 2015, par la publication de l'ordonnance du 15 juillet 2015 et du décret du 20 août 2015 modifiant le décret du 7 mars 2003 susvisé.

1. SUR L'ACCES A L'INFRASTRUCTURE FERROVIAIRE GEREE PAR SNCF RESEAU

5. Le DRR 2017, dans sa partie relative aux infrastructures gérées par SNCF Réseau, connaît un nombre limité d'évolutions. L'Autorité constate ainsi qu'au fil des ans, le document a été amélioré pour tenir compte des demandes des utilisateurs et des recommandations qu'elle a formulées et qu'il présente désormais une certaine stabilité. Elle estime néanmoins que plusieurs dispositions du DRR doivent être encore corrigées afin d'assurer les conditions d'un accès transparent et non discriminatoire au réseau et de tendre vers une meilleure efficacité de sa gestion. Elle invite en conséquence SNCF Réseau à concentrer ses efforts sur les demandes suivantes.

1.1. Sur la coordination des demandes et la saturation de l'infrastructure

6. Le chapitre 4 du DRR décrit les règles applicables en matière d'attribution de capacités. Il présente, au paragraphe 4.2.3.3, les dispositions mises en œuvre par le gestionnaire de l'infrastructure lors de la construction de l'horaire de service, notamment pour coordonner des demandes concurrentes ainsi que l'exige l'article 46 de la directive 2012/34/UE. La rédaction du DRR a été modifiée et comporte désormais un paragraphe sur « *l'arbitrage des conflits résiduels* » qui expose un « *ordre de priorité* » appliqué par le gestionnaire pour l'allocation des sillons.
7. Or, en application de l'article 45 de la directive 2012/34/UE, le gestionnaire n'est autorisé à accorder la priorité à certains services que dans les cas de saturation de l'infrastructure ou d'infrastructure spécialisée. L'Autorité demande en conséquence à SNCF Réseau de corriger le DRR 2017 sur ce point.
8. La déclaration de saturation doit intervenir « *lorsqu'à l'issue de la coordination des sillons demandés et de la consultation des candidats, il s'avère impossible de répondre favorablement à toutes les demandes de capacités de l'infrastructure* »¹.
9. Dans ses avis n° 2012-005 et n° 2013-002 relatifs aux DRR 2013 et 2014², l'Autorité a recommandé à SNCF Réseau d'utiliser cette procédure lorsque cela est pertinent et de modifier la définition, actuellement restrictive, de la saturation³ qui exclut de manière absolue la cause travaux. Dans ses avis n° 2014-001 et n° 2015-003 relatif aux DRR 2015 et 2016, l'Autorité a renouvelé sa demande de modification du DRR et invité SNCF Réseau à « *améliorer l'information des acteurs sur la rareté des capacités de certaines lignes du réseau ainsi que sur les mesures d'exploitation, de conception, du graphique ou d'investissements que le gestionnaire de l'infrastructure envisage de mettre en œuvre pour y remédier.* »⁴
10. L'Autorité constate que le DRR n'a toujours pas évolué sur ces points, alors même que la directive 2012/34/UE et sa transposition en droit national⁵ ont renforcé le cadre juridique applicable. En particulier, l'article 26 du décret du 7 mars 2003 modifié susvisé prévoit désormais que le gestionnaire déclare saturées les sections de l'infrastructure « *susceptibles de souffrir d'une [...] pénurie dans un avenir proche* ». Une telle disposition octroie donc davantage de souplesse au gestionnaire pour articuler, dans des conditions transparentes pour les acteurs et de façon cohérente avec le calendrier de construction de l'horaire de service, la production de l'analyse des capacités requise par la réglementation, la mise en œuvre d'une tarification et, le cas échéant, l'application de critères de priorité pour l'allocation des capacités, ainsi que la présentation d'un plan de renforcement des capacités.
11. Les enjeux liés à la déclaration de saturation sont importants. Il s'agit, d'une part, d'offrir des conditions transparentes et non discriminatoires pour les candidats quant à l'allocation des capacités rares du réseau. D'autre part, une telle procédure permet au gestionnaire de l'infrastructure, après concertation, de définir et mettre en œuvre à court terme les mesures d'exploitation et d'attribution des capacités les plus adaptées pour l'optimisation de l'usage de l'infrastructure et, à plus long terme, d'orienter ses investissements après une analyse de leurs bénéfices socio-économiques et de la capacité des acteurs à en supporter les coûts.
12. En considération de l'importance des changements que peut apporter la mise en œuvre de déclarations de saturation pour l'ensemble des acteurs, l'Autorité recommande dès lors à SNCF Réseau d'identifier sans délai les sections du réseau susceptibles de faire l'objet d'une déclaration

¹ Article 47 de la directive 2012/34/UE.

² Avis n° 2012-005 *prec.*, paragraphe III.17 et avis n° 2013-002 *prec.*, paragraphe II.23.

³ Le chapitre 4.4.2 du DRR précise : « *Une ligne est déclarée saturée par SNCF Réseau quand des demandes de sillons réguliers pour circuler au moins une fois par semaine sur la durée de l'horaire de service, hormis cause travaux, n'ont pu donner lieu à attribution de sillons, à l'issue de la procédure de construction de l'horaire de service* ».

⁴ Avis n° 2014-001 *prec.*, paragraphe II.28.

⁵ Décret n° 2015-1040 du 20 août 2015 modifiant le décret n° 2003-193, notamment ses articles 22 et 26.

de saturation et de s'inscrire dans une logique d'expérimentation d'une telle procédure, pour une mise en œuvre lors de la construction de l'horaire de service 2018.

1.2. Sur les phases préparatoires à la construction de l'horaire de service

13. En vue de permettre une allocation des capacités privilégiant les principes du cadencement, SNCF Réseau a retenu un processus structuré en quatre grandes étapes : la structuration de la capacité du graphique horaire, la pré-construction du graphique, la construction de l'horaire de service et l'adaptation de celui-ci. Les phases dites de structuration et de pré-construction du graphique, qui se déroulent avant l'ouverture des commandes, reposent sur une concertation itérative entre SNCF Réseau et les candidats qui vise à organiser de façon prévisionnelle le plan de sillons et les capacités réservées pour les travaux, en réponse aux besoins exprimés par les demandeurs. Ces phases constituent ainsi une étape préparatoire aux décisions d'allocation qui interviennent *in fine* par l'intermédiaire de la publication de l'horaire de service définitif, à l'issue de la phase de construction de l'horaire de service.
14. Dès son avis n° 2012-005 du 25 janvier 2012 relatif au DRR 2013, l'Autorité avait souligné le caractère stratégique de la phase de pré-construction, estimant qu'elle préfigure les conditions d'accès au réseau des candidats. Elle avait en conséquence recommandé à SNCF Réseau de préciser le processus de concertation associé, ce qui n'a pas été effectué. L'Autorité relève que, lors de la consultation réglementaire, plusieurs acteurs ont à nouveau demandé la clarification des modes de concertation et d'arbitrage des phases de structuration et de pré-construction. Sur ce point, l'Autorité renvoie à la décision n° 2016-011 du 3 février 2016 portant règlement du différend entre la Région Auvergne-Rhône-Alpes et SNCF Réseau relatif à la répartition des capacités par le gestionnaire d'infrastructure, par laquelle il a été enjoint à SNCF Réseau d'engager une concertation avec l'ensemble des candidats, portant sur la procédure d'élaboration de la trame horaire systématique.

1.3. Sur l'attribution conditionnelle de sillons

15. Le DRR 2017 maintient la possibilité pour SNCF Réseau de répondre à une demande de sillon par une attribution conditionnelle « *lorsque la réponse à cette demande est un sillon [qui] présente pour certains jours de circulation un conflit avec une ou plusieurs fenêtres ou capacités travaux allouées sur le réseau* »⁶. Ces demandes font alors l'objet de sillons dits « à l'étude ». Ainsi, l'attribution conditionnelle de sillons traduit l'incapacité actuelle du gestionnaire à étudier et résoudre de façon exhaustive les conflits entre sillons et travaux pendant la période de construction de l'horaire de service.
16. Le recours par le gestionnaire à une attribution conditionnelle de sillons est désormais encadré par la décision n° 2014-022 du 18 novembre 2014 relative à l'attribution de sillons par SNCF Réseau, qui a été homologuée par décision du ministre chargé des transports du 2 février 2015 et publiée au Journal officiel le 8 avril 2015. Comme elle l'avait indiqué dans ses précédents avis sur le DRR, l'Autorité estime qu'une telle procédure a vocation à disparaître ou, à tout le moins, à être utilisée de façon progressivement plus limitée.
17. Les résultats présentés en septembre dernier par SNCF Réseau sur la construction de l'horaire de service 2016 sont contrastés, avec une poursuite de l'amélioration du taux de sillons-jours fermes attribués pour les activités de transport de voyageurs et, à l'inverse, une diminution de ce même taux pour les activités de fret, comme précisé dans le tableau suivant.

⁶ Chapitre 4.4.1.1 du DRR.

Année	Nombre de sillons-jours demandés (en milliers)					Taux de sillons-jours attribués fermes				
	2012	2013	2014	2015	2016	2012	2013	2014	2015	2016
Sillons voyageurs	5 365	5 369	5 236	5 234	5 294	89%	90%	93%	95%	96%
Sillons fret	873	923	807	786	732	68,8%	70,2%	75,5%	79,1%	77,3%

Figure 1 : Synthèse de l'attribution de sillons de 2012 à 2016, source SNCF Réseau

18. En premier lieu, l'Autorité observe que SNCF Réseau n'a pas atteint pour l'horaire de service 2016 le taux cible de 81 % fixé par l'article 3 de la décision n° 2014-022 susvisée pour les sillons attribués en réponse aux demandes des activités fret. Cette situation nourrit des inquiétudes quant à l'atteinte, pour l'horaire de service 2017, du taux cible minimal fixé par cette même décision à 83 %, dans l'attente de la contractualisation par SNCF Réseau et l'Etat de l'objectif définitif à atteindre et des mesures incitatives associées.
19. En particulier, les informations obtenues au cours de l'instruction auprès de SNCF Réseau et confirmées par les entreprises ferroviaires sur les taux d'utilisation des sillons catalogues fret et la réponse à ces demandes interrogent. En effet, seuls 65% des sillons catalogues demandés ont pu obtenir une réponse ferme, alors même que ces sillons préconstruits sont présentés aux candidats comme étudiés du point de vue de leur insertion sur l'infrastructure et de leur compatibilité avec le programme des travaux.
20. En conséquence, il serait souhaitable que SNCF Réseau conduise, dans le cadre du rapport annuel sur les processus capacitaires qu'il doit établir en mars 2016, une analyse de l'offre de sillons préconstruits pour le fret et définisse les mesures envisagées pour l'horaire de service 2017 aux fins d'améliorer la qualité des sillons attribués. Les conclusions de ce rapport pourraient, le cas échéant, alimenter le contrat prévu entre Etat et SNCF Réseau en application de l'article L. 2111-10 du code des transports.
21. En deuxième lieu, s'agissant du respect des délais minimaux de prévenance dans lesquels SNCF Réseau est tenu d'apporter une réponse définitive à un sillon à l'étude⁷, l'Autorité note que ce dernier est désormais en capacité de produire des indicateurs de suivi de ces délais qu'il s'est engagé à lui fournir trimestriellement, à partir de la fin du premier trimestre 2016.
22. En troisième lieu, le DRR 2017 reprend l'obligation fixée par l'article 4 de la décision n° 2014-022 susvisée de proposer un accord de qualité sillons pour tout candidat dont le taux de sillons-jours fermes est inférieur à 90%. L'Autorité rappelle, d'une part, que cette disposition n'exonère pas le gestionnaire de respecter les délais de prévenance fixés au DRR, que le sillon concerné soit ou non suivi dans le cadre d'un accord de qualité sillons. D'autre part, si la décision n° 2014-022 susvisée ouvre la possibilité pour SNCF Réseau de limiter le nombre de sillons-jours à l'étude faisant l'objet d'un accord de qualité sillons, le gestionnaire doit procéder à une appréciation objective et proportionnée des moyens qu'il alloue aux différentes activités pour un tel dispositif.
23. Sur ce dernier point, l'Autorité relève que pour l'année 2015, SNCF Réseau a contractualisé le suivi de 21 000 sillons-jours pour les services voyageurs et de 6 000 sillons-jours pour les services de fret. Le bilan financier de ces accords de qualité sillons fait apparaître un écart important entre activités, les accords passés avec les candidats de fret représentant moins de 1% des pénalités

⁷ Ces délais - quatre mois (17 semaines) avant la date de circulation concernée pour les sillons liés aux services de transport de voyageurs et deux mois (9 semaines) avant la date de circulation concernée pour les autres sillons - sont précisés au chapitre 4.4.1.1 du DRR 2017.

versées par SNCF Réseau. De tels écarts interrogent d'autant plus que le niveau de précarité des sillons des activités voyageurs, faible en 2015, diminue en 2016, alors que celui enregistré pour le fret, déjà élevé en 2015, augmente en 2016. Afin de mieux comprendre ces écarts, une analyse de l'efficacité du dispositif d'accord de qualité sillons devra être conduite par SNCF Réseau d'ici la fin du premier semestre 2016..

1.4. Sur l'organisation des travaux

24. Les conditions liées à la réservation et à l'utilisation par SNCF Réseau de capacités pour les travaux sont désormais précisées par la décision de l'Autorité du 18 novembre 2014 susvisée. Cette dernière prévoit notamment que SNCF Réseau devra :
- publier en décembre A-2 un programme général des capacités travaux dont les besoins ont été vérifiés ;
 - veiller à organiser la réalisation des travaux de maintenance et de développement au sein du programme général des capacités travaux ou, à défaut dans les capacités disponibles ;
 - solliciter l'avis de l'entreprise ferroviaire intéressée, au plus tard un mois avant le jour de circulation prévu, lorsqu'il envisage de supprimer ou modifier un sillon attribué pour permettre l'exécution de travaux autres que ceux programmés dans le programme général des capacités travaux ;
 - confirmer au plus tard six semaines avant la date d'intervention prévue les capacités travaux nécessaires à la réalisation des travaux ;
 - porter à la connaissance des demandeurs de sillons, au plus tard un mois avant la date d'intervention, l'information relative aux éventuelles capacités restituées ;
 - publier les taux d'utilisation des capacités réservées pour les travaux.
25. S'agissant de la mise en œuvre de la décision du 18 novembre 2014, l'Autorité relève que le chapitre 4.5 du DRR a été modifié pour en intégrer les obligations. Elle prend néanmoins acte du report en avril 2017 de la mise à disposition à M-1 de l'information relative aux capacités utilisées pour les travaux et aux capacités restituées, alors utilisables pour répondre aux demandes de sillons. Cette évolution suppose en effet la mise en place du nouvel outil de construction horaire SIPH pour la phase pré-opérationnelle. Elle entraînera une évolution des procédures d'allocation applicables que SNCF Réseau devra préciser dans une version modifiée du DRR 2017.
26. Ainsi que le secteur l'a souligné lors de la consultation réglementaire, les bénéfices attendus d'un meilleur dimensionnement et d'une plus grande stabilité des capacités attribuées aux travaux sont importants. En effet, à l'occasion de la construction de l'horaire de service 2016, les candidats ont constaté l'apparition de travaux non initialement programmés entre la publication du programme général des fenêtres (décembre 2014) et la réponse à la commande en septembre 2015. Cette instabilité a pu entraîner l'attribution de « sillons à l'étude » ou des refus d'allocation, y compris pour l'utilisation de sillons préconstruits.
27. A cet égard, la production d'indicateurs de suivi⁸, grâce à l'outil CAPteur, revêt une importance primordiale pour améliorer la gestion de l'infrastructure. L'Autorité note l'engagement de SNCF Réseau à lui adresser trimestriellement ces statistiques, accompagnées des analyses y afférentes,

⁸ L'article 6 de la décision n° 2014-023 prévoit que SNCF Réseau « publie annuellement les informations suivantes concernant les capacités travaux :

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

en incluant une déclinaison géographique. »

à partir de la fin du premier trimestre 2016, et rappelle que l'article 5 de la décision n° 2014-023 susvisée oblige SNCF Réseau à prévoir dans le DRR des mesures l'incitant au respect de ses obligations quant à la réservation et à l'utilisation de capacités pour les travaux.

1.5. Sur les mécanismes incitatifs applicables au cours de la phase d'adaptation de l'horaire de service

28. Dans le cadre de décisions de règlement de différend du 15 juillet 2014⁹, l'Autorité a demandé, après concertation avec le secteur, la mise en œuvre de mécanismes incitatifs, applicables à partir de l'horaire de service 2015, visant à une meilleure utilisation des capacités offertes sur le réseau.
29. Le dispositif incitatif a été mis en place en mars 2015, SNCF Réseau ayant procédé à un premier retour d'expérience adressé à l'Autorité le 30 septembre 2015 et publié, conformément aux articles 2 et 4 des décisions susmentionnées.
30. L'Autorité rappelle que ces articles ne lui offrent qu'une faculté, et non une obligation, de modifier ses décisions pour tenir compte, après consultation, du retour d'expérience sur ce dispositif incitatif. Il revient dès lors à SNCF Réseau de compléter les DRR 2016 et 2017 pour y inclure les barèmes cibles prévus par les décisions susmentionnées qui, par défaut, s'appliquent.
31. Sans préjudice de cette rectification, l'Autorité note les attentes exprimées par les candidats dans le cadre de la consultation réglementaire sur le DRR sur l'analyse du retour d'expérience établi par SNCF Réseau. Une consultation du secteur sera engagée à cette fin pour le mois d'avril 2016.

1.6. Sur le système d'amélioration des performances

32. Dans son avis n° 2015-003 relatif au DRR 2016, l'Autorité avait demandé à SNCF Réseau « d'étudier les pistes d'améliorations suivantes :
 - *la prise en compte des retards causés par une entreprise ferroviaire sur une autre entreprise ferroviaire ;*
 - *l'adaptation du fonctionnement des plafonds. [...] Une piste d'évolution pourrait consister à prendre en compte la différence de performance entre l'entreprise ferroviaire et le gestionnaire d'infrastructure vis-à-vis de cette entreprise ferroviaire pour maintenir une incitation à s'améliorer ;*
 - *la prise en compte des trains supprimés. ».*
33. S'agissant de l'adaptation du fonctionnement des plafonds, l'Autorité note la prise en compte de sa demande dès le DRR 2016 modifié. En outre, elle relève que les parties prenantes ont confirmé le passage à un nouveau palier financier, la fin du dispositif d'abattement étant ainsi attendue pour 2018, année de plein effet financier du système mis en place.

⁹ Décisions de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires n° 2014-016 portant exécution des articles 7 et 11 de la décision n° 2013-016 du 1er octobre 2013 portant sur la demande formée par Euro Cargo Rail dans le cadre d'un différend l'opposant à Réseau ferré de France relatif aux conditions d'allocation et de suivi des sillons, de facturation et de remboursement de la redevance de réservation ; n° 2014-017 portant exécution des articles 7 et 11 de la décision n° 2013-017 du 1er octobre 2013 portant sur la demande formée par Europorte France dans le cadre d'un différend l'opposant à Réseau ferré de France relatif aux conditions d'allocation et de suivi des sillons, de facturation et de remboursement de la redevance de réservation ; n° 2014-018 portant exécution de l'article 7 de la décision n° 2013-018 du 1er octobre 2013 portant sur la demande formée par T3M dans le cadre d'un différend l'opposant à Réseau ferré de France relatif aux conditions d'allocation et de suivi des sillons, de facturation et de remboursement de la redevance de réservation et n° 2014-019 portant exécution des articles 7 et 11 de la décision n° 2013-019 du 1er octobre 2013 portant sur la demande formée par VFLI dans le cadre d'un différend l'opposant à Réseau ferré de France relatif aux conditions d'allocation et de suivi des sillons, de facturation et de remboursement de la redevance de réservation.

34. Par ailleurs, l'Autorité observe que le dispositif de suivi a permis l'élaboration de plans d'actions sur les causes d'irrégularité, à l'instar de la démarche dite « Resti-time », portant sur la maîtrise des risques de restitution tardive des chantiers.
35. Dans ce contexte, l'Autorité relève la décision prise par les parties prenantes de fixer, pour l'année 2016, des objectifs de performance inchangés par rapport à ceux de l'année 2015, sans progression ni capitalisation des résultats obtenus en 2015. En vue d'entretenir la dynamique de progrès jusqu'ici mise en place, l'Autorité invite vivement les parties prenantes, et en premier lieu SNCF Réseau chargé, selon l'article 34 du décret du 7 mars 2003 susvisé, d'arrêter, en accord avec les candidats, les paramètres du système d'amélioration des performances, à en réviser les objectifs à la hausse dans une perspective pluriannuelle.
36. En outre, l'Autorité considère que des indicateurs complémentaires devraient être mis en œuvre aux fins de permettre une lecture de la performance plus complète et plus cohérente avec la qualité perçue par les bénéficiaires (voyageurs et chargeurs), en intégrant notamment la suppression des trains et l'ensemble des retards. Un tel élargissement du système d'amélioration des performances permettrait de développer une analyse de l'ensemble des défauts de performance du système ferroviaire et viserait à responsabiliser les acteurs. Cette évolution ne ferait pas obstacle à une définition le cas échéant plus limitée du champ des incitations financières applicables.

1.7. Sur la procédure de vérification de la compatibilité des engins moteurs et le registre d'infrastructure

37. La procédure de vérification de compatibilité d'un engin moteur permet à SNCF Réseau d'attester que les sections de ligne sur lesquelles la première circulation d'un engin moteur est envisagée présentent des caractéristiques réelles compatibles avec les caractéristiques techniques de l'engin. Cette procédure est décrite au chapitre 2.7 et dans les annexes 11.1 à 11.8 du DRR. En 2015, elle a concerné 90 demandes d'études de compatibilité.
38. L'existence de la procédure de vérification de compatibilité est notamment motivée par l'absence de publication par SNCF Réseau d'un registre d'infrastructure, tel que prévu par l'article 31 du décret du 19 octobre 2006. Un tel registre doit permettre aux entreprises de vérifier par elles-mêmes certaines conditions techniques d'admission de leurs circulations.
39. Dans son avis n° 2013-002 relatif au DRR 2014, l'Autorité avait invité SNCF Réseau à accélérer la production de son registre d'infrastructure en respectant *a minima* les échéances fixées par les textes européens. L'Autorité relève que le plan de déploiement du registre d'infrastructure de SNCF Réseau a été transmis au ministère le 29 juin 2015, lequel a, par la suite, notifié à la Commission européenne le plan national de mise en œuvre des registres pour l'ensemble des gestionnaires d'infrastructure.
40. Outre la production de ce registre comprenant les paramètres définis par l'Agence ferroviaire européenne, SNCF Réseau conduit une démarche parallèle d'élaboration, en co-construction avec les entreprises ferroviaires, d'un référentiel de compatibilité spécifique au réseau ferré national. Ce référentiel recense les paramètres nécessaires à la vérification de compatibilité et complémentaires à ceux inscrits dans le registre d'infrastructure. L'Autorité salue cette démarche dont elle attend qu'elle permette d'accélérer l'admission sur le réseau des matériels, que ce soit par une instruction plus rapide par le gestionnaire d'infrastructure, du fait d'une meilleure connaissance des difficultés pouvant être rencontrées sur le réseau, ou par une élaboration facilitée pour les promoteurs du dossier technique d'admission.
41. Il ressort des échanges avec les parties prenantes sur ce sujet que le respect des délais d'obtention des attestations de compatibilité reste une difficulté majeure pour les candidats, et que ces délais diffèrent notamment en fonction des zones géographiques concernées. SNCF Réseau n'ayant pas produit de statistiques détaillées au cours de l'instruction, l'Autorité invite le

gestionnaire d'infrastructure à lui adresser trimestriellement de telles données, complétées des explications pertinentes.

42. Par ailleurs, le paragraphe 2.7.1 du DRR 2017 a été modifié et indique désormais que la vérification de compatibilité « *peut concerner exceptionnellement des engins remorqués (type de wagon particulier, voiture d'origine étrangère...)* ». Afin d'éviter d'éventuels différends d'interprétation et de prévenir tout risque de discrimination, l'Autorité recommande à SNCF Réseau de mieux préciser les matériels concernés, par exemple par une nouvelle annexe au DRR permettant de déterminer sans ambiguïté ces matériels.
43. Enfin, l'Autorité relève que SNCF Réseau confie au Centre d'Ingénierie du Matériel de SNCF Mobilités les calculs de gabarits dans le cadre de la vérification de compatibilité des matériels ainsi que la modélisation des engins moteurs pour la détermination des règles de tracé des sillons. Compte tenu des objectifs fixés par la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire quant à l'unification au sein de SNCF Réseau des compétences nécessaires au gestionnaire du réseau et du caractère aujourd'hui exclusif d'une telle expertise, l'Autorité s'étonne que la question du rattachement à SNCF Réseau des experts chargés de ces prestations n'ait pas été étudiée. Un tel rattachement lui paraît indispensable afin de garantir un accès équitable et non discriminatoire au réseau.

1.8. Sur le dispositif de détection de roues de convois non conformes

44. Le chapitre 3.4 du DRR 2017 introduit, au titre de « particularités d'exploitation », des dispositions nouvelles sur les dispositifs de détection de défauts de roues. Ces dispositifs visent à détecter les trains présentant des défauts de roues susceptibles d'endommager l'infrastructure afin de les détourner pour corriger ces défauts avant qu'ils n'entrent sur les sections de lignes nouvelles Bretagne – Pays de la Loire et de contournement de Nîmes – Montpellier. Le dispositif de mesure est testé depuis juillet 2014 en quatre endroits du réseau, sans que ne soient déclenchés actuellement de dispositions particulières d'exploitation. L'Autorité relève l'existence de tels systèmes sur d'autres réseaux européens (Suisse, Finlande, Pays-Bas...).
45. La consultation réglementaire a mis en évidence certaines inquiétudes des candidats, notamment quant au seuil de conformité qui sera retenu par SNCF Réseau et aux conséquences opérationnelles et économiques pour les entreprises. Si l'Autorité considère que la mise en place de tels systèmes n'est pas contraire au droit d'accès, elle recommande néanmoins que les conditions de détection et de gestion des convois soient précisées par SNCF Réseau, en concertation avec les candidats, afin de compléter le DRR 2017.

1.9. Sur la consistance du réseau

46. Si l'annexe 8.1 « référentiel technique de tracé des sillons » apporte des précisions importantes sur les règles d'élaboration des limitations temporaires de vitesse, le DRR ne comprend aucune annexe permettant de connaître les ralentissements durables sur le réseau, que ceux-ci soient liés au maintien de la sécurité et fassent suite au constat d'une dégradation de l'infrastructure, ou qu'ils prennent leur source dans un souhait du gestionnaire d'infrastructure de préserver l'infrastructure ou d'en limiter la maintenance.
47. Or, de tels ralentissements se traduisent par une diminution des performances nominales de l'infrastructure telles que présentées en annexe 6.4 du DRR (carte des vitesses maximales sur ligne). Cette information n'est en outre que difficilement accessible pour les candidats au travers de la documentation d'exploitation (modification de consignes, voire de schémas de signalisation).

48. De la même manière, l'état de certaines lignes peut conduire le gestionnaire de l'infrastructure à poser des restrictions, voire des interdictions, de circulation par rapport aux indications figurant dans les cartes des annexes 6 décrivant les caractéristiques techniques du réseau.
49. En conséquence, l'Autorité demande à SNCF Réseau de compléter l'information présentée dans le DRR sur la performance réelle de l'infrastructure.
50. En outre, selon les informations fournies par SNCF Réseau lors de l'instruction, le linéaire du réseau soumis à limitation permanente de vitesse s'est accru entre 2008 et 2014 de près de 70%, ces ralentissements affectant toutes les catégories de lignes du réseau, en dehors des lignes à grande vitesse¹¹. Dès lors que le contrat mentionné à l'article L. 2111-10 du code des transports doit déterminer « [l]es objectifs de performance [...] du réseau ferré national » ainsi que « [L]es orientations en matière d'exploitation, d'entretien et de renouvellement du réseau ferré national et les indicateurs d'état et de productivité correspondants », il est attendu que ce document précise en particulier les objectifs d'évolution pluriannuelle de ces ralentissements.

1.10. Sur les sillons internationaux

51. L'article 40 de la directive 2012/34/UE susvisé demande aux Etats membres de veiller à ce que « les gestionnaires de l'infrastructure coopèrent afin de permettre la création et la répartition efficaces de capacités de l'infrastructure impliquant plusieurs réseaux du système ferroviaire au sein de l'Union ». Il prévoit que « [l]es principes et critères de répartition des capacités établis dans le cadre de cette coopération [soient] publiés par les gestionnaires de l'infrastructure dans leur document de référence du réseau, conformément à l'annexe IV, paragraphe 3 ».
52. L'Autorité relève que de telles précisions, qui existaient déjà dans le DRR pour les sillons corridor fret internationaux, ont été apportées pour les sillons du réseau à grande vitesse Nord-Ouest Europe, dans le DRR 2016 modifié et le DRR 2017¹². Elle invite SNCF Réseau à étendre et formaliser dans le DRR ses efforts de coopération avec les autres gestionnaires d'infrastructure, notamment pour les liaisons avec l'Italie.

1.11. Sur la suppression de la clause de renonciation réciproque à indemnisation

53. Dans ses précédents avis n° 2014-001¹³ et n° 2015-003¹⁴, l'Autorité avait demandé le réexamen de l'alinéa 1 de l'article 13.5 des conditions générales du contrat d'utilisation de l'infrastructure du réseau ferré national et du contrat d'attribution de sillons sur le réseau ferré national (annexe 3.1 du DRR 2017) qui prévoit que « SNCF Réseau et l'entreprise ferroviaire ne peuvent prétendre, l'un envers l'autre et réciproquement, à une quelconque indemnisation des préjudices qu'ils pourraient subir du fait de retards dans la circulation des trains quelle qu'en soit l'origine (y compris des accidents et/ou avaries survenus à des tiers), et/ou l'auteur, y compris les tiers ». L'Autorité constate que l'article 13.5 de l'annexe 3.1 n'a pas été modifié dans le DRR 2017.
54. L'Autorité tient à rappeler que les entreprises ferroviaires sont tenues, même en présence d'une clause contractuelle contraire, d'indemniser les voyageurs en cas de retard, y compris lorsque ce retard est imputable à un cas de force majeure¹⁵. Dès lors, l'entreprise ferroviaire qui subirait un retard consécutif à une mauvaise gestion de l'infrastructure par SNCF Réseau serait tenue d'indemniser les voyageurs sans pouvoir elle-même former une action récursoire contre le gestionnaire d'infrastructure. L'Autorité considère que cette situation est inéquitable et demande à SNCF Réseau de supprimer cette disposition.

¹¹ Au 31 décembre 2014, 4 332 km de lignes sont concernés par des ralentissements : 410 km de lignes classées UIC 1 à 4 ; 758 km de lignes classées UIC 5 à 6 ; 2219 km de lignes UIC 7 à 9 AV et 945 km de lignes UIC 7 à 9 SV (source SNCF Réseau).

¹² Paragraphe 4.2.4.2 « Sillons internationaux voyageurs préconstruits » du DRR 2017.

¹³ Point II.37.

¹⁴ Points II.65 et suivants.

¹⁵ CJUE, 26 septembre 2013, OBB-Personenverkehr AG, Aff. C-509/11.

1.12. Sur les procédures d'indemnisation et de réclamation

55. Dans ses avis n° 2014-001 et n° 2015-003 relatifs aux documents de référence du réseau pour les horaires de service 2015 et 2016, l'Autorité avait émis plusieurs recommandations destinées à améliorer les procédures de réclamation mentionnées aux annexes 13 à 13.3.
56. L'Autorité relève, comme elle l'avait déjà indiqué dans sa décision de règlement de différend du 16 décembre 2015¹⁶, que des avancées significatives ont été réalisées par SNCF Réseau, en particulier en ce qui concerne la simplification des règles relatives à la constitution des dossiers de contestation et de réclamation.
57. L'Autorité considère toutefois que les annexes 13.1, 13.2 et 13.3 pourraient encore évoluer sur deux aspects concernant les délais de traitement des demandes formées au titre de ces annexes.
58. En premier lieu, dans son avis n° 2015-003, l'Autorité avait en particulier demandé à SNCF Réseau de garantir que l'ensemble des « *délais de traitement inscrits dans les annexes 13 à 13.3 soient contraignants afin de responsabiliser davantage le gestionnaire de l'infrastructure dans sa gestion des délais et ainsi accélérer les délais de traitement* »¹⁷. Si, dans sa décision du 16 décembre 2015, elle a relevé que le délai cible de 120 jours pour répondre aux demandes indemnitaires formées au titre de l'annexe 13.2 était respecté dans la presque totalité des cas (97 %) par SNCF Réseau, l'Autorité considère toutefois que ce délai cible ainsi que celui mentionné au sein de l'annexe 13.3¹⁸ gagneraient à faire l'objet d'un engagement plus contraignant pour garantir aux opérateurs qu'une décision soit prise par SNCF Réseau au terme dudit délai.
59. En second lieu, l'Autorité relève que le délai d'examen du bien-fondé d'une demande peut être particulièrement long dans la mesure où il s'élève à 120 jours au titre de l'annexe 13.2 (et qu'il s'agit au demeurant d'un délai cible) et à 360 jours au titre de l'annexe 13.3, alors qu'il était de 180 jours pour cette dernière annexe dans le document pour l'horaire de service 2016. L'Autorité invite SNCF Réseau à engager une concertation avec les opérateurs sur les délais de traitement des demandes formées au titre de ces deux annexes.
60. Par ailleurs, l'Autorité constate que les annexes 13.2 et 13.3 n'indiquent pas le délai du paiement effectif en cas de réponse favorable de SNCF Réseau à la demande de l'opérateur, et ce à la différence de l'annexe 13.1 qui mentionne un envoi dans « *les meilleurs délais* » (page 3). Aussi, SNCF Réseau est invité à mettre en cohérence les différentes annexes et à faire preuve de diligence dans la mise en paiement.

2. SUR L'ACCES A L'INFRASTRUCTURE FERROVIAIRE GEREE PAR LISEA

61. La ligne ferroviaire à grande vitesse Sud Europe Atlantique, d'environ 300 km entre Tours (Saint-Avertin) et Bordeaux (Ambarès-et-Lagrave), fait l'objet d'un contrat de concession conclu le 16 juin 2011 entre SNCF Réseau et LISEA pour une durée de 50 ans, dont 44 ans d'exploitation.
62. La mise en place de cette ligne intervenant en 2017, LISEA, en qualité de gestionnaire d'infrastructure, a établi un document de référence de la ligne (ci-après DRL) en application de l'article 20 du décret n° 2006-1534. Le DRL, qui constitue l'annexe 14 du DRR 2017, appelle les observations suivantes aux fins d'améliorer la transparence des informations fournies aux candidats.

¹⁶ Décision n° 2015-049 du 16 décembre 2015 portant règlement du différend entre la société ECR et SNCF Réseau relatif à l'indemnisation de la suppression et de la modification de sillons par le gestionnaire l'infrastructure ; points II.37 et suivants.

¹⁷ Point II.88.

¹⁸ Notification de la complétude ou de l'incomplétude de la réclamation au client dans un délai cible de 30 jours pour les demandes de prise en charge des coûts supportés par une entreprise ferroviaire portant secours.

2.1. Sur les conditions contractuelles

63. En premier lieu, l'Autorité constate que le rôle de SNCF Réseau n'est pas défini avec clarté et de façon cohérente dans la mesure où l'établissement public peut être qualifié de « tiers », ou non, selon les articles du contrat d'utilisation de la ligne. En effet, aux termes de l'article 4 de l'annexe 2 du DRL, « Pour l'exécution du contrat, SNCF Réseau en charge de la mission de gestion du trafic et des circulations de la Ligne agit pour le compte de LISEA et n'est pas considéré comme un tiers ». En particulier, LISEA bénéficie des installations techniques centralisées du réseau ferré national de SNCF Réseau pour l'exploitation de la ligne. En revanche, l'article 20.2 de cette même annexe (« Conséquences indemnitaires des suppressions de sillons-jours ») prévoit que « Ne donnent pas lieu à indemnisation les cas suivants (...) : le fait d'un tiers (y compris SNCF Réseau s'agissant du fonctionnement des installations centralisées du réseau ferré national non concédé visées à l'article 4 du contrat) ». Enfin, le paragraphe 1.8.3 du DRR indique que « SNCF Réseau est totalement étranger à la relation commerciale existant entre LISEA et ses clients demandeurs de capacités (sauf s'agissant du fonctionnement des installations centralisées du réseau ferré national non concédé, visées à l'article 4 du modèle de contrat d'utilisation de la Ligne et du contrat d'attribution de sillons) ; dans ce cadre, toute réclamation éventuelle de ces derniers doit être adressée directement à LISEA ».
64. L'Autorité demande en conséquence à LISEA de clarifier, dans le DRL, le statut de SNCF Réseau notamment quant aux conséquences d'une action indemnitaire.
65. En deuxième lieu, l'article 17.1, qui concerne les modalités de facturation, prévoit une pénalité de dix fois le montant hors taxes de la redevance de réservation en cas de fausse déclaration de la capacité d'emport du train concerné par un candidat par rapport aux informations figurant dans l'attribution du sillon-jour concerné. L'Autorité relève que ce dispositif a été critiqué par les opérateurs lors de la consultation réglementaire, ceux-ci estimant qu'un tel montant est disproportionné. Lors de l'instruction, LISEA a par ailleurs indiqué examiner la mise en place de dispositifs techniques afin de contrôler les compositions réelles des convois. L'Autorité invite LISEA à approfondir ces questions et à préciser, en concertation avec le secteur, les conséquences à en tirer sur l'article 17.1.
66. En troisième lieu, l'annexe 2 du DRL, qui comporte de très nombreuses similitudes avec son pendant du DRR de SNCF Réseau (annexe 3.1 du DRR 2017), appelle des observations similaires de la part de l'Autorité à celles émises au paragraphe 54 du présent avis quant à la clause de renonciation réciproque à indemnisation (article 13.5 de l'annexe 2).

2.2. Sur la performance de l'infrastructure

67. L'Autorité comprend que le contrat de concession prévoit la responsabilisation du concessionnaire sur la performance de l'infrastructure au travers d'un dispositif de pénalités versées au concédant SNCF Réseau en cas de sous-performance de la ligne. Les engagements pris à ce titre par LISEA ne sont cependant pas suffisamment décrits au chapitre 3.5.1 du DRL, qui se borne à présenter des indicateurs¹⁹ sans en préciser les objectifs chiffrés correspondants. L'Autorité invite donc LISEA à compléter le DRL sur ce point.
68. Par ailleurs, l'Autorité prend acte de l'engagement de principe de LISEA (article 3.5.2 du DRL) de déterminer, après concertation avec les candidats, la consistance du système d'amélioration des performances applicable à la ligne en application de l'article 35 de la directive 2012/34/UE. Elle estime que la mise au point d'un tel dispositif, qui devra nécessairement être articulé avec celui applicable sur les sections adjacentes du réseau ferré national, doit être engagé sans attendre et pourra donner lieu à la fixation de premiers objectifs en 2018, une fois passés les six premiers mois de fonctionnement de la ligne.

¹⁹ Par exemple, les retards occasionnés dans la circulation des trains commerciaux liés à des événements ayant pour origine des faits générés par la gestion de LISEA ou encore le nombre d'incidents très perturbateurs imputables à LISEA.

3. SUR L'ACCES AUX INSTALLATIONS DE SERVICE

3.1. Sur la transparence

69. Le I de l'article 17 du décret du 7 mars 2003 prévoit que le DRR comprend un chapitre contenant des informations sur l'accès aux installations de service. Lorsque les installations de service sont exploitées par SNCF Réseau, ce chapitre doit préciser leurs principales caractéristiques, la nature des prestations régulées qui y sont offertes, en distinguant les prestations d'accès aux installations de service, les services qui y sont rendus, les modalités de tarification de ces prestations et services et des exemples types de tarifs, les coordonnées des personnes à contacter pour obtenir la réalisation de chaque prestation et les conditions générales du contrat à intervenir entre l'exploitant de l'installation de service et l'entreprise ferroviaire ou le candidat. Lorsque les installations de service ne sont pas exploitées par SNCF Réseau, ce dernier intègre au document de référence du réseau les informations figurant sur les sites internet des exploitants des installations de service concernés ou indique les adresses des sites internet sur lesquels les informations sont mises à disposition.
70. En attente des mesures de transposition de la directive 2012/34/UE tendant à la modification du décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012, l'Autorité constate que le DRR ne permet pas de disposer d'une vision exhaustive et transparente de l'accès à l'ensemble des installations de service connectées au réseau ferré national.
71. Ainsi, l'Autorité relève en particulier que SNCF Mobilités n'a pas publié d'offre concernant l'accès à ses centres de maintenance, le lien internet vers lequel renvoie le chapitre 5.5.3 du DRR 2017 n'étant pas renseigné (page « en cours » sur le site internet). Il en est de même pour les stations d'approvisionnement en combustible exploitées par SNCF Combustible.
72. S'agissant des informations figurant dans le DRR 2017 sur les chantiers de transports combiné, seule l'annexe 9.9 portant sur le terminal de Nancy-Champigneulles exploité par la société SE3M peut être considérée comme relativement complète au regard des exigences de transparence aujourd'hui prévues par la réglementation.
73. Enfin, l'Autorité relève l'ajout d'annexes concernant les centres de maintenance exploités par RDT13 (annexe 9.3) et la passerelle d'inspection de toiture de Paris-Bercy gérée par Thello (annexe 9.4).
74. En conclusion, l'Autorité invite les exploitants concernés à fournir sans délai à SNCF Réseau une annexe, à intégrer dans le DRR 2017, comprenant l'ensemble des informations requises par la réglementation ou à publier sur leur site internet ces mêmes informations.

3.2. Sur les procédures d'accès

75. L'Autorité relève l'ajout dans le DRR 2017 du paragraphe 4.2.4.7. portant sur l'« Allocation de capacité sur les chantiers de transport combiné très contraints ». Il ressort des informations complémentaires fournies par SNCF Réseau dans le cadre de l'instruction que la gestion de demandes concurrentes pour les accès aux chantiers prévoit l'élaboration, avec les candidats, d'une charte locale d'exploitation, spécifique au site concerné, définissant les procédures applicables selon les règles de priorité reprises dans le DRR. L'Autorité approuve une telle démarche et recommande à SNCF Réseau de compléter le DRR 2017 afin de décrire de façon plus complète la procédure applicable.
76. Par ailleurs, l'Autorité réitère sa demande aux exploitants de chantiers de transport combiné de publier des procédures d'allocation, en particulier pour les sites qui sont soumis à des demandes d'accès concurrentes.

3.3. Sur le badge CANIF

77. L'annexe 3.2.3 du DRR 2017 est relative aux conditions particulières d'utilisation du badge et de l'habilitation CANIF (Contrôle d'Accès National Interopérable Ferroviaire). Elle décrit les conditions de délivrance et d'utilisation de ce badge qui permet, à l'entreprise ferroviaire, d'accéder à une ou plusieurs installations de service sécurisées. L'Autorité remarque qu'une partie des observations formulées dans son avis du 3 février 2015²⁰ (utilisation frauduleuse du badge, renouvellement automatique du badge) a été prise en considération par SNCF Réseau. Elle note toutefois que SNCF Réseau n'a toujours pas publié la liste des sites concernés par le dispositif au sein du document de référence du réseau pour l'horaire de service 2017. Cette information est pourtant nécessaire aux entreprises ferroviaires pour déterminer le nombre de sites pour lesquels elles solliciteront des badges CANIF et pour appréhender les conséquences financières liées à la mise en place de ce dispositif. L'Autorité réitère donc sa recommandation à SNCF Réseau de publier la liste des sites concernés par le dispositif CANIF.
78. Par ailleurs, l'Autorité relève que le dernier alinéa de l'article 1er de l'annexe 3.2.3 prévoit toujours un délai de délivrance du badge de six semaines, alors qu'elle avait formulé le souhait que le délai soit réduit dans son avis du 3 février 2015²¹. Elle réitère donc sa demande sur ce point.

CONCLUSION :

Sous réserve des observations mentionnées ci-dessus, l'Autorité émet un avis favorable sur le document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2017.

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 10 février 2016.

Présents : Monsieur Pierre Cardo, président ; Madame Anne Yvrande-Billon, vice-présidente ; Mesdames Anne Bolliet et Marie Picard ainsi que Messieurs Jean-François Benard et Michel Savy, membres du collège.

Le Président

Pierre Cardo

²⁰ Points II.91 et suivants.

²¹ Point II.96.