

## **Système d'incitations réciproques - Exécution des décisions de règlement de différend n° 2014-016 à 2014-019 du 15 juillet 2014**

### **Synthèse de la consultation publique**

L'Autorité a reçu huit contributions provenant de l'UTP, SNCF Mobilités, THELLO, T3M, Naviland Cargo, l'ARF, le STIF et SNCF Réseau dans le cadre de la consultation publique qui s'est déroulée du 20 mai au 10 juin 2016 sur le système d'incitations réciproques, mis en œuvre en exécution des décisions de règlement de différend n° 2014-06 à 2014-019 du 15 juillet 2014.

Pour chaque thématique abordée dans le document que l'Autorité a soumis à consultation publique afin d'éclairer ses réflexions et recueillir l'avis des parties prenantes sur les pistes d'évolution du dispositif, cette synthèse reprend d'une part les réponses reçues et, d'autre part, présente la façon dont ces contributions ont été prises en compte dans la décision n° 2016-167 du 19 juillet 2016 de l'Autorité.

### **Sur l'appréciation générale de la mise en œuvre du dispositif en 2015**

SNCF Réseau insiste sur le caractère récent du dispositif, dont le retour d'expérience porte sur une année tronquée du fait de son démarrage tardif (2,3 millions de sillons-jours, représentant environ 45 % des sillons-jours voyageurs et 30 % des sillons-jours fret par rapport au volume qu'aurait représenté une année complète de fonctionnement). Il estime en conséquence que son efficacité n'est pas encore démontrée.

Le premier exercice ayant abouti à des montants de pénalités beaucoup plus importants pour SNCF Réseau que pour les candidats, SNCF Réseau estime que l'effet vertueux du dispositif pour le système ferroviaire dans son ensemble n'est pas garanti et qu'il a été contraint de se concentrer sur la vérification des pénalités qu'il devait verser plutôt que sur l'analyse approfondie des phénomènes et l'amélioration des processus.

Les autres contributeurs jugent quant à eux que la mise en œuvre du dispositif, sur la période d'évaluation concernée, est plutôt positive et a d'ores et déjà permis de progresser en anticipant les modifications et les restitutions de sillons-jours pour s'exonérer de pénalités. Ils souhaitent le maintien de ce dispositif, d'autant que ses effets positifs ne pourront être que progressifs et que l'appréciation de sa pertinence nécessitera un retour d'expérience sur plusieurs années.

L'Autorité relève que, pour les acteurs, la première année de mise en œuvre du système d'incitations réciproques sur un périmètre réduit a surtout permis de progresser dans la connaissance des informations relatives à l'évolution des sillons durant l'horaire de service et de mieux analyser les pratiques de suppression/restitution et modification de sillon.

Les retours des contributeurs confortent donc l'Autorité dans la nécessité d'un système d'incitations réciproques propre à faire évoluer les comportements du gestionnaire d'infrastructure comme des candidats au bénéfice d'une meilleure utilisation des capacités de l'infrastructure ferroviaire, l'existence d'un tel dispositif n'ayant fait l'objet d'aucune remise en cause.

## Sur les demandes relatives à la modification du périmètre du dispositif

### a) Exclusion des sillons attribués en cours d'horaire de service

Les contributeurs s'accordent pour souhaiter attendre la mise en œuvre du système industriel de production des horaires (SIPH), prévue pour 2019, avant d'envisager l'extension du périmètre de l'incitation réciproque aux demandes faites en cours d'horaire de service. En outre, ils jugent préférable de disposer d'un recul supplémentaire d'une année de fonctionnement, pour s'approprier ce nouvel outil et les conséquences qu'il induit en termes de processus et de pratiques de commande de sillons. L'Autorité propose donc d'étendre le périmètre des sillons objet de l'incitation réciproque à ceux attribués après la réponse au lot à l'horaire de service 2020. A cette même date, devront également être incluses toutes les modifications et suppressions de sillons opérées sur un même sillon-jour.

### b) Exclusion des évènements générés par les transports exceptionnels

L'UTP exprime son refus d'exclure du dispositif les sillons soumis à avis de transport exceptionnel (ATE). SNCF Mobilités émet, pour sa part, des réserves quant aux conditions, notamment de prévenance, pour limiter les impacts des modifications / suppressions entraînés par le tracé de ces sillons.

L'Autorité souligne cependant que l'exonération des évènements générés par les transports exceptionnels n'est envisagée que les sillons des trains dénommés « Transport Exceptionnel Particulièrement Encombrant » (TEPE) soumis à ATE, dont les conditions commerciales de réalisation et les contraintes de débouché impliquent, en pratique, de modifier, voire de supprimer des circulations incompatibles au titre des situations imposées par la réglementation technique et la sécurité de l'exploitation. Dès lors, ces modifications ne sont généralement pas liées aux difficultés que SNCF Réseau peut avoir dans la stabilisation de ses travaux. Une telle exonération n'obérerait donc pas l'objectif incitatif principal visé par le dispositif.

### c) Exclusion des évènements affectant les sillons Transilien

Tout en reconnaissant la spécificité de l'Île-de-France dans le processus de production horaire, les caractéristiques de l'exploitation en zone dense avec des plans de transport spécifiques, la volumétrie des sillons et la concentration de travaux sur le réseau, les candidats ayant pris position (SNCF Mobilités, T3M et STIF) s'opposent à l'exclusion sans contrepartie des sillons Transilien du dispositif.

SNCF Réseau expose trois axes de travail pour instaurer un mécanisme incitatif alternatif : le recours à un processus classique consistant à déclarer les sillons « à l'étude » si l'analyse d'impact des capacités travaux n'a pu être conduite ; l'utilisation d'un ratio moyen d'imputation des causes entre Transilien et le gestionnaire d'infrastructure et la mise en place d'un mécanisme engageant SNCF Réseau sur la stabilisation des travaux et Transilien sur la fourniture de plan de transport adapté .

L'Autorité estime que les propositions de SNCF Réseau auxquelles ni le STIF ni SNCF Mobilités n'ont fait référence sont, à ce jour, des pistes d'évolution qui nécessitent d'être approfondies. À cet effet, il est indispensable d'engager rapidement un travail de concertation entre SNCF Réseau, SNCF Mobilités, le STIF et l'Autorité pour affiner la pertinence des propositions esquissées ou en faire émerger de nouvelles. Le cas échéant, les mécanismes applicables à l'Île-de-France pourront être modifiés par l'Autorité à l'issue d'une consultation publique.

L'Autorité considère à ce stade qu'elle ne peut accepter une exclusion pure et simple des sillons Transilien du dispositif d'incitations réciproques, qui enlèverait toute perspective d'amélioration alors même qu'existent des marges de progrès importantes.

## Sur les demandes relatives aux barèmes applicables

### a) Extension du barème aux événements cause EF avant M-4/M-2

L'ensemble des contributeurs, hormis SNCF Réseau, estiment qu'il est parfaitement justifié que les jalons et pénalités des demandeurs de sillons diffèrent de celles du gestionnaire d'infrastructure. En effet, l'allocation de sillons fermes et leur non modification ou suppression une fois alloués est au cœur de la mission de SNCF Réseau, et cette pratique, qui a un impact sur l'activité commerciale des candidats doit être fortement pénalisée. A contrario, les demandeurs de capacité doivent pouvoir être en mesure d'adapter leur offre à la demande de leurs clients.

SNCF Réseau fait état de pratiques de surréservation de sillons qui engorge la production horaire et qui échappe au système incitatif. Les données fournies ne permettent cependant pas d'identifier les pratiques de commandes multiples au lot par un même opérateur pour un même besoin, qui entreraient dans le périmètre actuel de l'incitation réciproque et qu'il serait effectivement nécessaire de pénaliser dans le mécanisme incitatif.

S'il est probable que ces comportements existent, SNCF Réseau n'aura la possibilité de les identifier et donc de mieux les contrôler qu'après la mise en œuvre de SIPH, qui verra, en outre, l'extension du système incitatif à l'adaptation et permettra de pénaliser toutes les actions sur un même sillon-jour.

Il ne semble donc pas pertinent à l'Autorité de faire évoluer le barème applicable aux candidats.

Toutefois, l'Autorité relève que certains contributeurs admettent la nécessité pour SNCF Réseau de dissuader les pratiques de demandes multiples et proposent l'établissement de frais de dossier, sous conditions. L'Autorité invite SNCF Réseau à approfondir ses réflexions en ce sens.

### b) Exclusion des événements cause GI le jour J

À une exception près, les contributeurs s'accordent pour accepter l'exclusion du dispositif des événements cause GI le jour J, en émettant cependant des réserves : l'obligation d'indemniser les retards, la nécessité de prouver la force majeure ou le caractère d'urgence incontournable ou encore de faire évoluer le système d'amélioration des performances.

L'Autorité souligne que l'esprit du dispositif d'incitations réciproques vise à une anticipation le plus en amont possible des actions sur l'allocation des sillons, et que les conséquences des événements opérationnels ont vocation à être suivies au travers du système d'amélioration des performances (SAP), dont il serait souhaitable de faire évoluer les règles et les objectifs pour prendre en compte les suppressions de circulations.

### c) Réduction, pour l'horaire de service 2015, du barème applicable aux suppressions causées par SNCF Réseau à hauteur de 20% du barème cible et maintien du barème transitoire pour l'horaire de service 2016

L'ensemble des contributeurs, hormis SNCF Réseau, s'accordent pour refuser une telle réduction, au motif que le dispositif n'est pas conçu pour que les montants dus par chacun soient équivalents, et que la forte pénalisation du gestionnaire d'infrastructure par rapport à celle des demandeurs de sillons est légitime, eu égard aux conséquences commerciales et au coût supporté par ceux-ci lorsqu'un sillon précédemment alloué est supprimé.

Comme indiqué dans le document de consultation, l'Autorité estime donc justifié de poursuivre l'achèvement de la mise en œuvre du dispositif dans le calendrier fixé par les décisions du 15 juillet 2014.

#### d) Suppression de la « caisse fret »

Hormis un contributeur qui demande le maintien de la « caisse fret » et son extension aux candidats autorisés, la nécessité de supprimer la caisse fret fait l'unanimité des retours reçus à la consultation publique au motif que, en réduisant fortement les montants payés au titre de la pénalisation des comportements des entreprises de fret du fait du mécanisme de redistribution, elle serait peu incitative.

SNCF Mobilités demande néanmoins que la suppression de la caisse fret soit accompagnée d'un barème transitoire. Sur ce point, l'Autorité considère que, compte tenu du niveau élevé des pénalités acquittées par SNCF Réseau, la suppression de la caisse fret à partir de 2017 n'est pas de nature à peser financièrement sur les entreprises ferroviaires de fret.

#### e) Plafonnement du montant des pénalités en 2016

L'ensemble des contributeurs, hormis SNCF Réseau, s'accordent pour refuser un tel plafonnement, qui supprimerait tout effet incitatif dès que le montant plafond sera atteint.

SNCF Réseau met lui en exergue que l'accroissement de pénalités dans un système industriel sans marge d'évolution à court terme s'apparente à un transfert financier, sans aucune incitation.

L'Autorité estime que le plafonnement serait contraire à la vocation incitative du dispositif.

### Sur les autres évolutions du périmètre du dispositif

Plusieurs évolutions du dispositif ont été formulées par quatre contributeurs, s'agissant notamment de l'élargissement du dispositif aux sillons déclarés interdépendants, de la pénalisation du gestionnaire d'infrastructure pour toutes les modifications horaires dès la première minute, de la tarification des événements portant sur les sillons techniques voyageurs, de la création d'une instance de mise en œuvre du dispositif incluant l'ARAFER et du plafonnement des pénalités pour les candidats à hauteur du montant de la redevance de réservation.

L'Autorité remercie les répondants de l'intérêt qu'ils portent à l'amélioration du dispositif d'incitations réciproques, de leurs analyses et de leurs propositions.

Toutefois, compte tenu de l'objectif prioritaire de stabilisation du dispositif existant, l'Autorité est réservée sur l'opportunité d'introduire des modifications substantielles. Indépendamment du caractère proportionné ou non des propositions faites, celles-ci ne paraissent pas apporter, à court terme, de plus-value décisive sur les incitations données à SNCF Réseau pour une meilleure maîtrise de sa part de l'allocation des sillons de l'horaire de service. Il ne paraît donc pas approprié de modifier le dispositif selon les évolutions complémentaires proposées.

## Annexe

### Détail des contributions reçues et de leur prise en compte par l'Autorité

#### LES DEMANDES RELATIVES À LA MODIFICATION DU PÉRIMÈTRE DU DISPOSITIF

##### Résumé des contributions

Thème	Nb de réponses	Remarques émises (nombre de répondants)
Exclusion des sillons attribués en cours d'horaire de service	4	- Accord sous réserve d'un calendrier ferme (1) - Accord après 1 an d'utilisation de SIPH (2) - Accord après une année de « marche à blanc » (1)
Exclusion des événements générés par les transports exceptionnels	4	- Désaccord (1). - Accord TEPE (2), dont 1 répondant sous conditions - Accord pour tous les sillons soumis à ATE (1)
Exclusion des événements affectant les sillons Transilien	4	- Désaccord (2), dont 1 répondant avec proposition de fixer le périmètre des sillons Transilien à la certification du service - 1 répondant propose trois autres mécanismes en remplacement du dispositif actuel

#### Prise en compte des remarques dans la décision de l'Autorité

- Concernant l'extension du périmètre à la phase d'adaptation, l'Autorité estime prioritaire de stabiliser le dispositif existant, et prend en compte la demande de ne mettre en œuvre cette extension qu'un an après la mise en service de SIPH.
- Concernant l'exclusion des événements générés par les transports exceptionnels, les sillons soumis à ATE permanent et commandés sous ce régime lors de chaque service annuel resteront soumis au dispositif. L'exonération ne s'appliquera qu'aux sillons-jours relevant des « Transport Exceptionnel Particulièrement Encombrant » (TEPE) soumis à ATE, dont l'occurrence est faible, la prévisibilité limitée et sans lien déterminant avec la stabilisation par SNCF Réseau des travaux.
- Concernant l'exclusion des événements affectant les sillons Transilien, l'Autorité estime que les sillons Transilien doivent rester dans le dispositif d'incitations réciproques, en l'absence d'un autre mécanisme abouti et partagé entre les acteurs.

*La décision n° 2016-167 du 19 juillet 2016 précise les conditions d'extension du périmètre à l'adaptation et prévoit l'exclusion du périmètre des TEPE soumis à ATE.*

## LES DEMANDES RELATIVES AUX BARÈMES APPLICABLES

### Résumé des contributions

Thème	Nb de réponses	Remarques émises (nombre de répondants)
Extension du barème aux événements cause EF avant M-4/M-2	7	- Désaccord (6), dont 3 admettent le principe de frais de dossiers justifiés pour lutter contre les demandes multiples non acceptées par SNCF Réseau - Accord (1)
Exclusion des événements cause GI le jour J	6	- Désaccord et demande de pénalisation de J-7 à J-1 pour le GI au titre de la symétrie des dispositifs (1) - accord (5) dont 3 sous conditions
Réduction en 2015 du barème applicable aux suppressions du GI (20% du barème cible) et maintien du barème transitoire pour l'horaire de service 2016	7	- Désaccord (6) - Accord (1)
Suppression de la « caisse fret »	7	- Accord (6) dont 1 avec barème progressif pour le Fret - Désaccord (1)
Plafonnement du montant des pénalités en 2016 pour le GI et les EF	5	- Accord (1) - Désaccord (4)

### Prise en compte des remarques dans la décision de l'Autorité

- Il n'apparaît pas pertinent à l'Autorité de faire évoluer le barème applicable aux candidats, ce qui serait peu cohérent avec les difficultés actuelles de SNCF Réseau pour répondre aux demandes de sillons et en stabiliser la qualité, et avec les contraintes commerciales des demandeurs de sillons, notamment fret.
- Dans l'esprit du dispositif d'incitations réciproques visant à une anticipation le plus en amont possible des actions sur l'allocation des sillons, l'Autorité estime opportun de modifier le barème applicable au gestionnaire d'infrastructure, en excluant le jour J du dispositif.
- L'Autorité maintient l'application des barèmes prévus en 2015 (barème transitoire) et 2016 (barème cible) tant pour le gestionnaire d'infrastructure que pour les demandeurs de sillons.
- Pour répondre à la demande de la quasi-totalité des candidats, notamment de fret, et de SNCF Réseau, l'Autorité ne reconduit pas le dispositif relatif à la « caisse Fret », dont l'effet incitatif est finalement limité.
- L'Autorité ne retient pas la proposition de SNCF Réseau de plafonner, même à titre transitoire, les pénalités dues en 2016, tant pour le gestionnaire d'infrastructure que pour les candidats.

*La décision n° 2016-167 du 19 juillet 2016 prévoit l'exclusion du jour J du dispositif pour le gestionnaire d'infrastructure et la suppression du mécanisme de la « caisse fret ».*