

Décision n° 2016-167 du 19 juillet 2016
relative à l'établissement de mécanismes incitatifs à la bonne utilisation des capacités d'infrastructure

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 ;

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

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

Vu les décisions n° 2013-016, 2013-017, 2013-018 et 2013-019 du 1^{er} octobre 2013 portant sur quatre demandes de règlement de différend à l'encontre de Réseau ferré de France relatif aux conditions d'allocation et de suivi des sillons, de facturation et de remboursement de la redevance de réservation ainsi que les décisions n° 2014-016, 2014-017, 2014-018 et 2014-019 du 15 juillet 2014 prises pour leur exécution ;

Vu la décision n° 2014-022 du 18 novembre 2014 relative à l'attribution de sillons par SNCF-Réseau, homologuée par le ministère des transports par courrier du 2 février 2015 et publiée au journal officiel du 8 avril 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 le ministère des transports par courrier du 2 février 2015 et publiée au journal officiel du 8 avril 2015 ;

Vu le retour d'expérience publié par SNCF Réseau le 30 septembre 2015 sur l'application du système d'incitation réciproque ;

Vu les contributions reçues dans le cadre de la consultation publique ouverte par l'Autorité du 20 mai au 10 juin 2016 et la synthèse publiée sur son site internet ;

Après en avoir délibéré le 19 juillet 2016 ;

Sommaire

1. LE CADRE JURIDIQUE APPLICABLE À L'ATTRIBUTION DES SILLONS	4
1.1. Sur les règles générales applicables à l'attribution des sillons.....	4
1.2. Sur les règles applicables à SNCF Réseau	4
1.3. Sur les règles applicables aux demandeurs de sillons	5
2. LES ÉVÉNEMENTS OBSERVÉS EN COURS D'HORAIRE DE SERVICE ET LE DISPOSITIF INCITATIF DECIDÉ PAR L'AUTORITÉ	5
2.1. Un nombre considérable de suppressions et de modifications de sillons en cours d'horaire de service	6
2.1.1. Sur les suppressions et les modifications effectuées par SNCF Réseau en cours d'horaire de service	6
2.1.2. Sur les demandes effectuées par les candidats en cours d'horaire de service	6
2.1.3. Sur les comportements à promouvoir	7
2.2. Les décisions relatives à l'incitation réciproque adoptées par l'Autorité et leur évolution	7
3. LA COMPÉTENCE RÉGLEMENTAIRE SUPPLÉMENTAIRE DE L'AUTORITÉ.....	8
4. LE PÉRIMÈTRE DES MÉCANISMES INCITATIFS	9
4.1. Sur les sillons auxquels s'appliquent les mécanismes incitatifs.....	9
4.2. Sur les demandes auxquelles s'appliquent les mécanismes	10
5. LES MÉCANISMES INCITATIFS VISANT À AMÉLIORER LES PRATIQUES DE SNCF RÉSEAU.....	10
5.1. Objectif.....	10
5.2. Pénalisation des suppressions et des modifications importantes.....	11
5.2.1. Distinction des modifications importantes et des suppressions	11
5.2.2. Caractérisation d'une modification importante	11
5.3. Jalons	12
5.4. Barème.....	13
6. LES MÉCANISMES INCITATIFS VISANT À AMÉLIORER LES PRATIQUES DES CANDIDATS	13
6.1. Objectif.....	13

6.2. Jalons	14
6.2.1. Pour les candidats de transport de fret.....	14
6.2.2. Pour les candidats de transport de voyageurs	14
6.3. Barème	15
7. L'ARTICULATION DU DISPOSITIF AVEC LE DOCUMENT DE RÉFÉRENCE DU RÉSEAU	15
8. LE SUIVI DES MÉCANISMES INCITATIFS ET L'ÉVOLUTION DU DISPOSITIF	15

1. LE CADRE JURIDIQUE APPLICABLE À L'ATTRIBUTION DES SILLONS

1.1. Sur les règles générales applicables à l'attribution des sillons

1. La répartition des capacités de l'infrastructure relève de la compétence du gestionnaire d'infrastructure, en application de l'article L. 2122-4-1 du code des transports.
2. Les dispositions applicables au système de répartition des capacités sont issues de la directive 2012/34/UE. Le décret du 7 mars 2003 susvisé précise les règles applicables à la répartition des capacités de l'infrastructure. Il dispose notamment, en son article 3, que : « *Tout gestionnaire d'infrastructure fournit aux entreprises ferroviaires de manière équitable, non discriminatoire et transparente (...) les prestations minimales suivantes : le traitement de leurs demandes de capacités d'infrastructure, le droit d'utiliser les capacités qui leur sont attribuées, l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire, y compris des branchements et aiguilles du réseau, la gestion opérationnelle des circulations, y compris la signalisation et la régulation, la communication et la fourniture d'informations concernant la circulation des trains ainsi que toute autre information nécessaire à la mise en œuvre ou à l'exploitation du service pour lequel les capacités leur ont été attribuées (...)* ».
3. L'article 18 du même décret dispose en outre que le gestionnaire d'infrastructure « *veille à assurer la meilleure utilisation des infrastructures et le développement équilibré de l'ensemble des services ferroviaires* ». De même, il est prévu à l'article 21 que SNCF Réseau « *s'efforce, dans la mesure du possible, de satisfaire toutes les demandes de capacités d'infrastructure, notamment celles portant sur les sillons qui traversent plus d'un réseau et de tenir compte de toutes les contraintes auxquelles les candidats doivent faire face, telles que l'incidence économique sur leurs activités* ».
4. Il convient enfin de rappeler l'objectif d'utilisation efficace des capacités de l'infrastructure, fixé par l'article 26 de la directive 2012/34/UE qui prévoit que « *Les Etats membres veillent à ce que les systèmes de tarification et de répartition des capacités de l'infrastructure ferroviaire respectent les principes énoncés dans la présente directive et permettent ainsi au gestionnaire de l'infrastructure de commercialiser les capacités de l'infrastructure disponibles et d'en faire une utilisation effective et optimale* ».

1.2. Sur les règles applicables à SNCF Réseau

5. L'article 21 du décret du 7 mars 2003 susvisé dispose que SNCF Réseau arrête un projet d'horaire de service quatre mois avant son entrée en vigueur. Ensuite, à l'issue de la procédure de programmation et de coordination, le gestionnaire d'infrastructure arrête l'horaire de service définitif et le rend public.
6. Le même décret prévoit cependant, en son article 25, que SNCF Réseau peut supprimer des sillons attribués « *en cas d'urgence et de nécessité absolue, motivée par une défaillance rendant l'infrastructure momentanément inutilisable, pendant le temps nécessaire à la remise en état des installations* » ou en cas de non utilisation d'un sillon. Il est prévu également qu'il puisse modifier ou supprimer des sillons « *pour permettre l'exécution sur l'infrastructure ferroviaire de travaux d'entretien non programmés lors de l'élaboration de l'horaire de service mentionné à l'article 21* » ou encore pour accorder une priorité à des transports nécessaires aux besoins de la défense.
7. SNCF Réseau a donc la faculté de modifier ou supprimer des sillons dans certaines circonstances limitativement énumérées. Il reste maître de l'appréciation du caractère d'urgence et de nécessité absolue rendant nécessaire une modification ou une suppression de sillon à la suite d'une défaillance de l'infrastructure. De même, il apprécie de manière discrétionnaire la nécessité de réaliser des travaux non programmés.

8. Les textes applicables ne prévoient pas de dispositif coercitif incitant SNCF Réseau à prévenir et réduire la survenance de telles situations ou à rechercher la solution qui ait l'incidence la plus limitée pour le candidat¹ concerné.

1.3. Sur les règles applicables aux demandeurs de sillons

9. Selon les dispositions en vigueur, deux périodes sont proposées aux demandeurs de sillons pour présenter leurs demandes : la première avant mi-avril de l'année du nouvel horaire de service débutant à mi-décembre (commandes dites « au lot ») et la seconde commençant à compter de la publication de l'horaire de service (commandes dites « en adaptation » et de dernière minute). Pour la seconde période, les demandes présentées sont traitées dans la capacité disponible à l'issue du traitement des demandes présentées au lot. Il est donc expressément prévu que les candidats peuvent effectuer des demandes après celles effectuées au lot.
10. Le document de référence du réseau (« DRR ») intègre des dispositions destinées à inciter les candidats à effectuer des commandes de qualité, qui ne sont cependant pas mises en œuvre par SNCF Réseau et sont, par ailleurs, critiquées par les candidats qui les considèrent comme peu pertinentes eu égard aux contraintes commerciales qu'ils subissent.
11. Ainsi, le DRR prévoit que la redevance de réservation versée par l'opérateur à SNCF Réseau n'est pas restituée en cas de suppression d'un sillon-jour moins de deux mois avant le jour de la circulation². Cette disposition n'est cependant pas progressive et le jalon retenu ne correspond ni aux contraintes du transport de voyageurs confirmant tôt ses horaires, ni à celles du transport de marchandises confirmant tard ses besoins.
12. De même, le DRR prévoit, sans que cela n'ait été appliqué jusqu'à présent, que des frais de dossier sont facturés pour les demandes de modification et de restitution de sillons et que SNCF Réseau a la possibilité de retirer un sillon lorsqu'il constate une non-utilisation trop fréquente.
13. Dès lors, à supposer que ces dispositions soient mises en œuvre, elles ne constitueraient pas pour autant un dispositif suffisant qui incite réellement les candidats à opter pour des comportements visant à une utilisation optimale des capacités de l'infrastructure.

2. LES ÉVÉNEMENTS OBSERVÉS EN COURS D'HORAIRE DE SERVICE ET LE DISPOSITIF INCITATIF DECIDÉ PAR L'AUTORITÉ

14. Saisie par quatre candidats au titre de demandes de règlements de différend, l'Autorité a pu observer que tant le gestionnaire de l'infrastructure que les candidats pouvaient adopter des comportements peu compatibles avec les exigences d'une utilisation optimale de l'infrastructure et d'un développement équilibré de l'ensemble des services ferroviaires (2.1). En conséquence, l'Autorité a mené des travaux ayant abouti à la mise en place d'un premier ensemble de mesures incitatives visant à améliorer ces pratiques. Il s'avère nécessaire aujourd'hui de les faire évoluer (2.2).

¹ Défini à l'article L. 2122-11 du code des transports.

² Cette disposition est maintenue à ce jour dans le DRR pour les sillons exclus du périmètre d'application du système d'incitations réciproques présenté ci-après.

2.1. Un nombre considérable de suppressions et de modifications de sillons en cours d'horaire de service

2.1.1. Sur les suppressions et les modifications effectuées par SNCF Réseau en cours d'horaire de service

15. Ainsi que l'Autorité l'expose dans ses décisions de règlement de différend n° 2014-016, 2014-017, 2014-018 et 2014-019 du 15 juillet 2014, un nombre significatif de sillons-jours fait l'objet de suppressions ou de modifications par SNCF Réseau, bien que ceux-ci aient été attribués fermes, du fait de l'instabilité des capacités réservées pour la réalisation de travaux.
16. Les candidats connaissent alors des difficultés récurrentes dans la programmation de leurs plans de transport dès lors qu'ils organisent leurs activités commerciales et leurs moyens de production en fonction des horaires qui leur ont été accordés. Une modification, ou a fortiori une suppression, d'un sillon attribué est donc susceptible d'entraîner des coûts importants de réorganisation pour l'entreprise, si ce n'est des pertes commerciales.
17. Aux yeux des candidats, de telles situations doivent donc être limitées en nombre, anticipées le plus possible, et maîtrisées en termes de conséquences par la recherche concertée d'alternatives horaires acceptables.
18. La mise en place d'un dispositif incitatif est apparue, et continue d'apparaître, d'autant plus nécessaire que le volume de travaux doit se maintenir de manière durable à un niveau élevé. L'enjeu lié à ce que le gestionnaire d'infrastructure s'astreigne à une plus grande discipline dans l'octroi de capacités supplémentaires pour les travaux et dans le traitement des sillons affectés devient dès lors crucial.

2.1.2. Sur les demandes effectuées par les candidats en cours d'horaire de service

19. Il apparaît qu'une large majorité des sillons créés au lot est retravaillée en cours d'horaire de service. Deux types de comportement des candidats sont ainsi constatés : des demandes de restitution ou de modification portant sur des sillons-jours attribués au lot, d'une part, et des nouvelles demandes pendant la phase d'adaptation, voire en « dernière minute », d'autre part.
20. Cette situation peut être expliquée de la manière suivante :
 - la qualité des sillons attribués au lot ne satisfait pas le candidat. Il effectue alors des demandes complémentaires en cours d'horaire de service afin d'obtenir une meilleure réponse de la part de SNCF Réseau ;
 - certaines demandes de modification ou de création de sillons en cours d'horaire de service seraient faites dans le but d'obtenir avant l'échéance de la levée de précarité une solution à un sillon à l'étude ;
 - le calendrier prévu par les textes européens, qui suppose une phase de commande de sillons en avril A-1 pour une année entière, n'est pas compatible avec les contraintes de certains trafics de fret. Une partie des demandes faites en cours d'horaire de service fera donc inévitablement l'objet de modifications de la part du demandeur ;
 - les capacités réservées pour les travaux étant considérées comme surestimées et fiabilisées trop tardivement, les demandes effectuées par les candidats auraient pour objectif, en fonction de l'évolution de la programmation des travaux, d'obtenir une meilleure prise en compte de leurs besoins commerciaux.

21. Les candidats, considèrent, en tant que clients, que le rôle du gestionnaire du réseau est de trouver la meilleure solution pour leurs besoins, tout en tenant compte des contraintes de maintenance du réseau. Dans cette optique, la nécessité économique pour les entreprises d'améliorer la qualité de leurs sillons en cours d'horaire de service est un enjeu majeur et légitime, que ce soit pour s'adapter au marché ou pour optimiser les coûts de production.
22. Cependant, les nombreuses demandes présentées en cours d'horaire de service conduisent à solliciter de manière très importante les services de SNCF Réseau responsables de l'adaptation des horaires et de l'attribution des sillons de dernière minute. Cette situation invite à trouver des leviers incitatifs adaptés à chacune des causes et chacun des comportements présentés ci-dessus, en veillant à une cohérence entre ces incitations.

2.1.3. Sur les comportements à promouvoir

23. D'une part, il ressort des constatations précédentes que l'instabilité des capacités réservées pour les travaux dégrade la qualité des sillons, ce qui cause un préjudice aux candidats sans qu'ils puissent y remédier. Il apparaît donc nécessaire d'inciter SNCF Réseau à améliorer la planification et la gestion des travaux afin, *a minima*, que les modifications des capacités liées aux travaux n'affectent pas ou peu les sillons attribués et ne nuisent donc pas au développement du transport ferroviaire.
24. D'autre part, il s'agit d'inviter les candidats à améliorer leurs comportements afin qu'ils ne commandent que ce qui est nécessaire, restituent au plus tôt ce qui n'est plus nécessaire et utilisent effectivement les capacités réservées, dans le but notamment d'optimiser l'usage du réseau et de ne pas en bloquer l'accès.
25. De ces efforts réciproques, il est ainsi attendu une meilleure utilisation des capacités de l'infrastructure au bénéfice de l'ensemble du secteur.

2.2. Les décisions relatives à l'incitation réciproque adoptées par l'Autorité et leur évolution

26. Par les décisions n° 2013-016, 2013-017, 2013-018 et 2013-019 du 1^{er} octobre 2013 susvisées, l'Autorité a fait droit aux demandes de règlement de différend présentées par quatre entreprises de fret. Ces dernières contestaient les modalités d'incitation existant en cas de suppression ou de modification de sillons attribués par Réseau Ferré de France ou par le candidat.
27. Par la suite, l'Autorité a fixé, en application de l'article L. 2134-2 du code des transports alors applicable³, et à l'issue d'une concertation et d'une consultation publique, un dispositif d'incitations financières (décisions n° 2014-016, 2014-017, 2017-18 et 2014-019 du 15 juillet 2014 susvisées). Ce mécanisme a donné lieu à la définition de barèmes de pénalités, mis en œuvre la première année – horaire de service 2015 - de manière allégée (certaines pénalités étant réduites à 20 % du barème normal) et sur un périmètre restreint, dans l'attente de la mise au point d'un système d'information spécifique par SNCF Réseau et pour permettre une montée en charge progressive du dispositif.
28. L'incitation applicable aux candidats s'est donc substituée à la retenue de la redevance de réservation entre M-2 et J-1, cette dernière devant cependant être appliquée en cas de non-circulation le jour J.
29. Depuis l'adoption de ces décisions ainsi que des deux décisions réglementaires en date du 18 novembre 2014 susvisées, qui ont fait l'objet d'une homologation par le ministre des transports,

³ « (...) Lorsque c'est nécessaire pour le règlement du différend, [l'Autorité] fixe, de manière objective, transparente, non discriminatoire et proportionnée, les modalités d'accès au réseau et ses conditions d'utilisation (...) »

concernant les règles et le contrôle appliqués aux capacités réservées pour les travaux ainsi qu'aux attributions conditionnelles de sillons, les évolutions suivantes sont à noter :

- les systèmes d'information de SNCF Réseau ont évolué, améliorant de manière sensible l'information fournie aux candidats, ce qui permet, dès lors, une mesure plus objective des comportements ;
 - des démarches sont en cours aux fins de mieux contrôler la réservation des capacités travaux et d'améliorer le suivi des attributions conditionnelles de sillons.
30. Comme le préoyaient les articles 2 et 3 des décisions du 15 juillet 2014 susvisées, SNCF Réseau a publié le 30 septembre 2015, un retour d'expérience portant sur les cinq premiers mois d'application du dispositif d'incitation, à l'appui duquel il a présenté des demandes de modifications substantielles des mécanismes prévus. Le retour d'expérience ayant porté sur une période plus restreinte que celle demandée, l'Autorité a demandé à SNCF Réseau de compléter les informations fournies, afin de pouvoir approfondir les demandes formulées.
31. Une consultation publique a ensuite été ouverte par l'Autorité du 20 mai au 10 juin 2016 au cours de laquelle elle a soumis ses propositions de réponses aux demandes de SNCF Réseau aux parties prenantes.
32. La synthèse de la consultation publique, publiée par l'Autorité sur son site internet, démontre la nécessité de maintenir le principe d'un dispositif 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. Cette synthèse met également en lumière la nécessité de faire évoluer les modalités de mise en œuvre de ce dispositif en 2020, une fois le système industriel de production horaire (« SIPH ») éprouvé.

3. LA COMPÉTENCE RÉGLEMENTAIRE SUPPLÉMENTAIRE DE L'AUTORITÉ

33. L'article L. 2132-5 du code des transports dispose que, dans le respect des dispositions législatives et réglementaires, l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières précise, en tant que de besoin, dans le cadre des missions fixées à l'article L. 2131-1 et aux articles L. 2131-3 et L. 2131-4 ainsi qu'aux articles L. 2132-1 et L. 2132-2, les règles concernant :

« 1° Les conditions de raccordement au réseau ferroviaire ;

2° Les conditions techniques et administratives d'accès au réseau et de son utilisation ;

3° Les conditions d'accès aux services présentant un caractère de facilités essentielles et leurs conditions d'utilisation ;

4° Les périmètres de chacune des activités comptablement séparées, désignées aux articles L. 2122-4, L. 2123-1, L. 2144-1 et L. 2144-2, les règles d'imputation comptable qui leur sont appliquées ainsi que les principes déterminant les relations financières entre ces activités.(...)

Les règles formulées en application du présent article sont transmises pour homologation au ministre chargé des transports, qui se prononce dans les deux mois. L'absence de notification dans ce délai d'une opposition par le ministre vaut homologation. Le refus d'homologation doit être motivé. Les règles homologuées sont publiées au Journal officiel ».

34. Aux termes de l'article L. 2131-1 du code des transports, « *L'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières concourt au suivi et au bon fonctionnement, dans ses dimensions techniques, économiques et financières, du système de transport ferroviaire national, notamment du service public et des activités concurrentielles, au bénéfice des usagers et des clients des services de transport ferroviaire (...)* ».
35. L'article L. 2131-4 du code des transports prévoit que l'Autorité : « *s'assure également de la cohérence des dispositions économiques, contractuelles et techniques mises en œuvre par les gestionnaires d'infrastructure, les exploitations d'installation de service et les entreprises ferroviaires en matière d'accès au réseau et aux différentes prestations associées, avec leurs contraintes économiques, financières, juridiques et techniques* ».
36. Ainsi qu'il a été indiqué dans les parties 1 et 2 de la présente décision, l'absence de disposition réglementaire de nature incitative s'appliquant à l'attribution des sillons, d'une part, et le maintien de comportements préjudiciables au bon fonctionnement du système ferroviaire tant de la part de SNCF Réseau que des entreprises ferroviaires et des autres candidats, d'autre part, rendent nécessaire l'adoption par l'Autorité d'un dispositif pérenne et, le cas échéant, évolutif, d'incitations réciproques, sur le fondement de l'article L. 2132-5 du code des transports, visant à préciser les règles relatives aux conditions d'accès au réseau ferroviaire.
37. Ce dispositif s'inscrit dans le cadre des missions imparties à l'Autorité par les articles L. 2131-1 et L. 2131-4 du code des transports de concourir au bon fonctionnement du système de transport ferroviaire national et d'assurer la cohérence des dispositions économiques, contractuelles et techniques en matière d'accès au réseau.
38. Les dispositions ci-après définissent le périmètre du mécanisme d'incitations réciproques ainsi que ses caractéristiques tant pour SNCF Réseau que pour les entreprises ferroviaires et les autres candidats.

4. LE PÉRIMÈTRE DES MÉCANISMES INCITATIFS

4.1. Sur les sillons auxquels s'appliquent les mécanismes incitatifs

39. Le mécanisme incitatif a vocation à s'appliquer à toutes les actions réalisées par SNCF Réseau et les candidats sur des sillons attribués fermes, que ce soit en réponse aux demandes déposées au lot ou aux demandes effectuées en cours d'horaire de service. Les actions qui donnent lieu à une pénalisation portent sur les suppressions ou les modifications importantes de sillons à l'initiative de SNCF Réseau, et les restitutions et les modifications effectuées par les candidats.
40. À titre transitoire, pour faciliter la mise en œuvre et l'efficacité du dispositif, son périmètre pour les horaires de service 2017 à 2019 portera seulement sur les sillons-jours répondant à une demande déposée au lot, attribués fermes à la publication de l'horaire de service et retenus dans la base de facturation de l'acompte lié aux redevances d'accès.
41. En effet, le suivi des sillons créés en cours d'horaire de service nécessite une évolution des processus d'allocation de la capacité ainsi que des modifications du système d'information actuel, qui n'ont pu être mis en œuvre à ce jour et qui renvoient à la mise en œuvre complète de SIPH prévu pour l'horaire de service 2019. L'enjeu d'une telle extension apparaît toutefois relatif, puisqu'elle ne concernera qu'un nombre limité de sillons-jours supplémentaires (environ 500 000 par an, soit moins de 10 % du périmètre).

42. De même, au regard de l'impossibilité technique d'assurer, à travers le système d'information actuel de SNCF Réseau, le suivi de plusieurs évolutions successives relatives à un même sillon-jour du fait de l'absence de chaînage complet entre la demande et son traitement par l'horairiste, la pénalisation ne pourra porter, jusqu'en 2019, que sur la première modification.
43. Le périmètre du mécanisme incitatif devra cependant être étendu à toutes les évolutions relatives à un même sillon-jour, quelle que soit sa date de création, à l'issue de la première année de fonctionnement de SIPH, soit à partir de l'horaire de service 2020.

4.2. Sur les demandes auxquelles s'appliquent les mécanismes

44. Des exclusions, portant notamment sur les cas relevant d'une cause extérieure à SNCF Réseau ou au demandeur de sillons, pourront être mises en œuvre, sous réserve que les règles applicables soient discutées entre les candidats et SNCF Réseau et transcrites dans des règles de gestion communiquées aux candidats au travers du DRR.
45. Pour les entreprises ferroviaires et les autres candidats autorisés, ces exclusions portent *a minima* sur les demandes :
- effectuées pour cause d'un autre gestionnaire d'infrastructure,
 - intervenant à la suite d'une suppression d'un sillon aller ou retour par SNCF Réseau,
 - n'entraînant pas de modification horaire pour SNCF Réseau ;
 - présentées à la suite d'une réponse de SNCF Réseau ne correspondant pas à la demande de sillon et aux contraintes du demandeur. Selon SNCF Réseau, cette situation correspond aujourd'hui aux sillons attribués au lot ayant fait l'objet d'une demande de modification avant octobre A-1. Dès lors que, à compter de l'horaire de service 2020, le périmètre de l'incitation réciproque comprendra également l'adaptation, SNCF Réseau devra mettre en place un processus permettant d'exclure des sillons qui n'auraient pas été acceptés par le candidat.
46. Concernant le cas particulier des transports soumis à avis de transport exceptionnel (ATE) dénommés « transport exceptionnel particulièrement encombrant » (TEPE), leurs conditions commerciales de réalisation et contraintes de débouché impliquent de modifier, voire de supprimer des circulations incompatibles, situations qui sont imposées par la réglementation technique et la sécurité de l'exploitation. De plus, en raison de l'imprévisibilité et de la faible occurrence de ce type de convoi, les actions de modification ou de suppression par SNCF Réseau de sillons incompatibles attribués à des candidats, conséquences du tracé des TEPE, ne relèvent pas de la même logique d'incitation que celle décrite précédemment. Elles n'entrent donc pas dans le périmètre du mécanisme. En revanche, les sillons soumis à ATE permanent et commandés sous ce régime lors de chaque service annuel doivent rester soumis au dispositif.

5. LES MÉCANISMES INCITATIFS VISANT À AMÉLIORER LES PRATIQUES DE SNCF RÉSEAU

5.1. Objectif

47. L'objectif poursuivi est de fournir à SNCF Réseau les incitations utiles pour garantir à un candidat les sillons qui lui ont été attribués fermes et, ce faisant, de contribuer à améliorer la qualité du service pour les clients.

48. Il ne s'agit pas d'interdire tout retrait ou modification de sillons à l'initiative de SNCF Réseau du fait d'une évolution de la programmation des travaux, cette possibilité étant permise par la réglementation, mais d'en limiter le nombre et les impacts sur les utilisateurs du réseau, notamment en les anticipant.

5.2. Pénalisation des suppressions et des modifications importantes

5.2.1. Distinction des modifications importantes et des suppressions

49. Les travaux de l'Autorité ont conduit à distinguer les situations où SNCF Réseau décide de la suppression d'un sillon précédemment attribué de celles où il propose une modification du sillon.
50. Il s'agit, dans un premier temps, d'inciter SNCF Réseau à ne pas faire droit à des demandes de capacités travaux effectuées au cours de l'horaire de service en dehors de la capacité résiduelle, malgré d'éventuels surcoûts.
51. Dans un second temps, il convient d'inciter SNCF Réseau, si la modification d'un sillon déjà attribué est strictement nécessaire, à proposer une solution adaptée permettant au demandeur de fournir la prestation à son client.
52. Pour ce faire, l'Autorité a choisi de recourir à la mise en œuvre de deux pénalités : l'une en cas de suppression et l'autre en cas de modification importante d'un sillon-jour. Cette distinction vise à répondre, de façon adaptée, aux différentes situations :
- les suppressions, considérées comme inacceptables, seraient fortement pénalisées ;
 - les modifications importantes, qui induisent nécessairement des surcoûts pour le demandeur, donneraient lieu à une pénalisation moindre ;
 - les autres modifications ne donneraient pas lieu à pénalité, car elles sont généralement sans impact significatif pour le demandeur.

5.2.2. Caractérisation d'une modification importante

53. Il convient de retenir des critères à partir desquels une modification d'un sillon préalablement attribué ferme est susceptible de provoquer une désorganisation de la production d'une entreprise ferroviaire, et, par voie de conséquence, d'altérer ses relations avec les clients finaux.
54. A l'issue de ses travaux, l'Autorité a retenu trois critères, non cumulatifs, pour caractériser la notion de « modification importante » :
- l'écart horaire à l'origine et/ou à destination car il peut entraîner une suppression d'enchaînement des roulements d'engins de traction et/ou de personnel de conduite ou une incidence sur le client final (voyageur ou chargeur) ;
 - l'allongement du temps de trajet, susceptible d'entraîner le même type de conséquences ;
 - l'allongement de l'itinéraire, qui a des conséquences sur le montant des redevances et, parfois, sur d'autres postes de coûts.

55. Pour chacun de ces critères, SNCF Réseau devra considérer l'incidence de bout en bout de la modification étudiée. En effet, certaines interfaces au départ ou à l'arrivée peuvent entraîner d'importants risques de retard en cascade. C'est, par exemple, le cas pour les trains internationaux ou pour les trains dont la destination est un chantier de transport combiné pour lesquels SNCF Réseau doit trouver des réponses prenant en compte les contraintes des autres gestionnaires d'infrastructures.
56. Concernant les seuils applicables à ces critères, l'Autorité retient les valeurs suivantes, soumises à concertation entre les acteurs en 2014 et cohérentes avec les tolérances habituellement retenues pour mesurer la régularité des circulations :

Critères (bout en bout)	Seuils Voyageurs	Seuils Fret
Ecart horaire origine et/ou destination	> 5 min	> 30 min
Allongement du temps de trajet	> 5 min	> 30 min
Allongement de l'itinéraire	> 10 km	> 50 km

5.3. Jalons

57. Les conséquences pour le client final, voyageur ou chargeur, sont également liées au délai de prévenance, car l'organisation industrielle des utilisateurs du réseau devient plus difficile à ajuster à l'approche de la date de circulation.
58. L'Autorité propose donc de retenir deux jalons principaux, M-4 et M-2, pour le calibrage du mécanisme incitatif. Ces jalons renvoient aux délais limites de prévenance retenus dans le cadre des engagements de levée de précarité⁴, en cohérence avec les contraintes commerciales et industrielles des utilisateurs (ouverture à la vente des trains, ...).
59. Concernant le jalon au-delà duquel le mécanisme cessera de s'appliquer pour SNCF Réseau, il est fixé à J-1 17h, ainsi qu'il est prévu pour les candidats. En effet, l'esprit du dispositif d'incitations réciproques vise à une anticipation le plus en amont possible des actions sur les sillons. Or, à partir de J-1 17h, les actions du gestionnaire d'infrastructure relèvent de la gestion opérationnelle des circulations, pour des motifs, notamment, d'urgence incontournable ou d'événements affectant la capacité.
60. De plus, les conséquences de ces 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.

⁴ Le DRR 2017 prévoit dans la partie « 4.4.1.1. L'attribution conditionnelle de sillon » que : « Cette réponse est transmise au demandeur : /- au plus tard quatre mois (17 semaines) avant la date de circulation concernée pour les sillons liés aux services de transport voyageurs, /- au plus tard deux mois (9 semaines) avant la date de circulation concernée pour les sillons autres ». Ces délais de levée de précarité sont identiques depuis le DRR 2012.

5.4. Barème

61. La mise en place d'un barème kilométrique est retenue dans la mesure où cela présente l'avantage essentiel de corrélérer la pénalité avec la distance du parcours concerné, qui est elle-même la principale source de coûts pour les candidats. Le recours à un barème kilométrique présente également l'intérêt de ne pas présenter de difficultés de mise en œuvre.
62. La grille proposée s'articule selon les jalons retenus, la progressivité visant à responsabiliser SNCF Réseau sur le préjudice grandissant que subissent les candidats à mesure que la date de circulation approche.
63. Enfin, dans la mesure où la suppression d'une capacité ferme pénalise davantage les demandeurs de capacités qu'une modification importante, l'Autorité a retenu le barème suivant, après concertation avec les parties prenantes, prévoyant des incitations plus importantes pour encourager SNCF Réseau à proposer des solutions alternatives plutôt que de supprimer des sillons :

Voyageur et fret	Modification importante	Suppression
Jusqu'à M-4 (exclu)	0,5 €/tr-km	2 €/tr-km
M-4 à M-2 (exclu)	1 €/tr-km	4 €/tr-km
À partir de M-2 jusqu'à J-1	2 €/tr-km	8 €/tr-km

6. LES MÉCANISMES INCITATIFS VISANT À AMÉLIORER LES PRATIQUES DES CANDIDATS

6.1. Objectif

64. L'objectif visé par les mécanismes incitatifs est d'instaurer un cercle vertueux où chaque utilisateur de capacités réserve seulement ce qui lui est nécessaire, confirme au plus tôt ce qui lui est indispensable et utilise effectivement ce qui lui a été attribué. Les mécanismes présentés ci-après se substituent à la retenue de la redevance de réservation en cas de restitution tardive prévue dans le DRR. Seule la pénalisation des non-circulations continue par ailleurs de faire l'objet d'une retenue de la redevance de circulation.

6.2. Jalons

65. À la suite des concertations menées avec les acteurs du système ferroviaire, les jalons suivants ont été retenus pour établir une progressivité des incitations prenant en compte les contraintes commerciales et opérationnelles des candidats :

Jalons FRET	Jalons VOYAGEUR
M-2 à J-22	M-4 à M-2 (exclu)
J-21 à J-10	M-2 à J-22
J-9 à J-1	J-21 à J-1

6.2.1. Pour les candidats de transport de fret

66. Le premier jalon correspond ainsi à la date limite de réponse définitive par SNCF Réseau aux sillons à l'étude (M-2). En effet, dès lors que SNCF Réseau dispose provisoirement de ce délai pour affermir leurs sillons, les pénalités applicables aux demandes des candidats fret ne peuvent débuter avant ce jalon.
67. Le second jalon est fixé à trois semaines avant la date de circulation (J-21). Ce jalon constitue le début de la période à partir de laquelle les candidats fret finalisent leur plan de transport et ont la confirmation de leurs chargeurs, notamment s'agissant des flux industriels non réguliers. L'information sur la capacité réellement disponible est alors essentielle pour les candidats car elle leur permet d'obtenir une réponse (favorable) aux demandes de sillons complémentaires devant être effectuées peu de temps avant le jour de circulation. Ainsi, une capacité libérée à cette période, par exemple en l'absence de confirmation par le chargeur, pourra être utilisée en tout ou partie par un autre demandeur ou le même demandeur. Il s'agit donc de rendre la phase de demande de sillons à partir de J-21 la plus efficace possible, et ce, au profit des candidats et de SNCF Réseau.
68. Cependant, afin de prendre en compte le fait que tous les chargeurs n'ont pas encore confirmé leurs flux à cette date, l'évolution de la pénalité sera progressive durant cette période.
69. Le troisième jalon, proposé à J-10, permet d'offrir de la souplesse au système ferroviaire pour les trafics qui sont de nature plus volatiles, et dont le plan de transport n'est confirmé que tardivement (céréales,...).

6.2.2. Pour les candidats de transport de voyageurs

70. Comme pour l'activité de transport de marchandises, le premier jalon correspond à la date limite de réponse aux sillons à l'étude (M-4).
71. Le deuxième jalon est fixé à M-2 dès lors qu'à cette date une majorité des trains a déjà été mise en vente. Les entreprises peuvent donc réaliser une identification exhaustive des capacités qui ne seront pas utilisées.
72. Le troisième jalon vise à lisser les effets de seuil et permet d'accentuer l'incitation à restituer les capacités avant le passage dans la période de dernière minute.

6.3. Barème

73. Après concertation avec les acteurs du système ferroviaire, la mise en place d'un barème kilométrique a été retenue. Ce choix permet de prendre en compte la capacité préemptée par l'entreprise ferroviaire : plus le sillon est long, plus les autres utilisateurs du réseau sont privés de capacité. Par ailleurs, la longueur du sillon permet de prendre en compte en partie la difficulté qu'aura SNCF Réseau à le modifier. Le recours à un barème kilométrique présente également l'intérêt d'une relative simplicité et d'une cohérence par rapport aux incitations envisagées pour SNCF Réseau.
74. Ensuite, l'utilisation d'un barème distinct pour le voyageur et pour le fret vise à prendre en compte la différence de modèles économiques entre ces activités, à l'instar du raisonnement tenu dans le système d'amélioration de la performance. Ce choix est également cohérent avec les exigences de souplesse liées à ces marchés.

Pénalité pour chaque demande de modification ou de restitution d'un sillon fret	
M-2 à J-22	0,25 €/tr-km
J-21 à J-10	0,5 €/tr-km
J-9 à J-1	1 €/tr-km

Pénalité pour chaque demande de modification ou de restitution d'un sillon voyageur	
M-4 à M-2 (exclu)	0,5 €/tr-km
M-2 à J-22	1 €/tr-km
J-21 à J-1	2 €/tr-km

7. L'ARTICULATION DU DISPOSITIF AVEC LE DOCUMENT DE RÉFÉRENCE DU RÉSEAU

75. Il est nécessaire de clarifier l'articulation des mécanismes incitatifs avec certaines dispositions du DRR.
76. La pénalisation de SNCF Réseau en cas de modification ou de suppression de sillons-jours fermes ne se substitue pas au dispositif d'indemnisation des conséquences dommageables de la modification ou de la suppression d'un sillon-jour ferme prévu par l'article 25 du décret n° 2003-194 du 7 mars modifié.
77. La mise en place du dispositif pénalisant les demandeurs de sillons :
- n'exclut pas le prélèvement par SNCF Réseau de frais de dossier, dont la construction tarifaire devra être justifiée au préalable ;
 - exclut, pour l'ensemble des sillons attribués par SNCF Réseau, la retenue de la redevance de réservation si les capacités ne sont pas restituées au moins deux mois avant la date de circulation, à l'exception des cas de non-circulations.

8. LE SUIVI DES MÉCANISMES INCITATIFS ET L'ÉVOLUTION DU DISPOSITIF

78. Un suivi des mécanismes décrits ci-avant doit être mis en place afin, d'une part, de s'assurer que les incitations permettent effectivement d'améliorer les comportements selon les objectifs visés et de façon efficace, et, d'autre part, de contrôler d'éventuels effets indésirables.

79. Un tel suivi implique que plusieurs données ou indicateurs soient communiqués par SNCF Réseau à un rythme régulier, a minima tous les ans, à l'Autorité. Cela nécessite de recueillir, en plus des données déjà existantes, les informations suivantes :
- nombre de modifications non importantes de sillons-jours effectuées par SNCF Réseau en cours d'horaire de service, en fonction des motifs invoqués et du délai de prévenance ;
 - nombre de modifications importantes de sillons-jours effectuées par SNCF Réseau en cours d'horaire de service, en fonction des motifs invoqués et du délai de prévenance ;
 - nombre de suppressions de sillons-jours effectuées par SNCF Réseau en cours d'horaire de service, en fonction des motifs invoqués et du délai de prévenance ;
 - nombre de restitutions de sillons-jours effectuées par chaque demandeur de sillons, en fonction des motifs invoqués et du délai de prévenance ;
 - nombre de modifications de sillons-jours effectuées par chaque demandeur de sillon, en fonction des motifs invoqués et du délai de prévenance ;
 - nombre de non-circulations de sillons-jours et analyse du taux de non-circulation par sillon ;
 - nombre de demandes effectuées et ayant donné lieu à réponse pendant la période de dernière minute ;
 - une analyse de la capacité réattribuée en cours d'horaire de service à la suite des restitutions effectuées par les demandeurs de sillons, d'une part, et par les demandeurs de capacités travaux, d'autre part.
80. Ces informations, accompagnées des éléments utiles s'agissant des actions d'amélioration engagées, alimenteront le « rapport annuel sur l'efficacité du processus d'allocation des capacités sur le réseau ferré national » établi par SNCF Réseau, qui pourra les publier de manière agrégée et sous réserve du secret des affaires.
81. Au terme de ce suivi, ou le cas échéant d'une demande émanant d'un ou plusieurs acteurs, l'Autorité pourra être amenée à modifier, après consultation, les mécanismes retenus. Il pourra notamment en être ainsi pour le dispositif applicable à l'Ile-de-France.

DÉCIDE

Article 1^{er}

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

1°) Sillon : la capacité d'infrastructure requise pour faire circuler un train donné d'un point à un autre à un moment donné ;

2°) Sillon-jour : un sillon pour un jour donné ;

3°) Élaboration de l'horaire de service : la procédure décrite à l'article 21 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 modifié ;

Article 2

SNCF Réseau met en œuvre un système l'incitant à ne pas supprimer ni modifier de sillons attribués, qui répond aux caractéristiques suivantes :

- le périmètre concerne les sillons-jours attribués à l'issue de la construction de l'horaire de service et en cours d'horaire de service ;
- une modification importante correspond :
 - soit à un changement horaire à l'origine ou à la destination de plus de cinq minutes pour les services de voyageurs et de plus de trente minutes pour les services de fret, le service restant assuré de bout en bout ;
 - soit à un allongement du temps de trajet de plus de cinq minutes pour les services de voyageurs et de plus de trente minutes pour les services de fret, le service restant assuré de bout en bout ;
 - soit à un allongement de l'itinéraire emprunté de plus dix kilomètres pour les services de voyageurs et de cinquante kilomètres pour les services de fret, le service restant assuré de bout en bout ;
- les pénalités applicables à SNCF Réseau au profit des candidats affectés sont les suivantes :

	Modification importante	Suppression
Jusqu'à M-4 (exclu)	0,5 €/tr-km	2 €/tr-km
M-4 à M-2 (exclu)	1 €/tr-km	4 €/tr-km
À partir de M-2 jusqu'à J-1	2 €/tr-km	8 €/tr-km

Article 3

SNCF Réseau met en place un système incitatif à la restitution et la stabilisation anticipées des capacités réservées par les candidats, qui répond aux caractéristiques suivantes :

- le périmètre concerne les sillons-jours attribués à l'issue de la construction de l'horaire de service et en cours d'horaire de service ;
- les pénalités applicables aux candidats sont les suivantes :

	FRET	VOYAGEUR
M-4 à M-2 (exclu)		0,5 €/tr-km
M-2 à J-22	0,25 €/tr-km	1 €/tr-km
J-21 à J-10	0,5 €/tr-km	2 €/tr-km
J-9 à J-1	1 €/tr-km	

Article 4

Pour l'application des articles 2 et 3, à titre transitoire pour les sillons des horaires de service 2017 à 2019 :

- la pénalisation des modifications importantes et des suppressions est applicable sur un périmètre constitué des sillons retenus dans la base de facturation de l'acompte lié aux prestations minimales ;
- pour chaque sillon-jour, l'incitation financière portera sur la première suppression ou modification importante saisie par SNCF Réseau ;
- pour chaque sillon-jour, l'incitation financière portera sur la première restitution ou modification saisie par le demandeur.

Article 5

La mise en place des dispositifs prévus aux articles 2 et 3 :

- ne se substitue pas au dispositif d'indemnisation des conséquences dommageables de la modification ou de la suppression d'un sillon-jour ferme prévu par l'article 25 du décret n°2003-194 du 7 mars modifié ;
- exclut, pour l'ensemble des sillons attribués par SNCF Réseau, la retenue de la redevance de réservation si les capacités ne sont pas restituées au moins deux mois avant la date de circulation, à l'exception des cas de non-circulations.

Article 6

SNCF Réseau établit un suivi des effets des incitations mises en place en application des articles 1 à 4. A cette fin, SNCF Réseau publie annuellement les données suivantes :

- nombre de modifications non importantes de sillons-jours effectuées par SNCF Réseau en cours d'horaire de service, en fonction des motifs invoqués et du délai de prévenance ;
- nombre de modifications importantes de sillons-jours effectuées par SNCF Réseau en cours d'horaire de service, en fonction des motifs invoqués et du délai de prévenance ;
- nombre de suppressions de sillons-jours effectuées par SNCF Réseau en cours d'horaire de service, en fonction des motifs invoqués et du délai de prévenance ;
- nombre de restitutions de sillons-jours effectuées par chaque candidat, en fonction des motifs invoqués et du délai de prévenance ;
- nombre de non-circulation de sillons-jours et une analyse du taux de non-circulation par sillon ;
- une analyse de la capacité réattribuée en cours d'horaire de service à la suite des restitutions effectuées, d'une part, par les demandeurs de sillons et, d'autre part, par les demandeurs de capacités travaux ;
- nombre de demandes effectuées et répondues dans la période de dernière minute.

Article 7

Le secrétaire général de l'Autorité est chargé de l'exécution de la présente décision.

La présente décision sera publiée sur le site internet de l'Autorité et transmise pour homologation au ministre chargé des transports.

L'Autorité a adopté la présente décision le 19 juillet 2016.

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

Le Président

Pierre Cardo