

## **Avis n° 2020-015 du 6 février 2020**

relatif au document de référence du réseau ferré national modifié pour l'horaire de service 2020 et au document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2021

L'Autorité de régulation des transports (ci-après « l'Autorité »),

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

Vu les directives (UE) 2016/797 et (UE) 2016/798 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 respectivement relatives à l'interopérabilité du système ferroviaire au sein de l'Union européenne, d'une part, et à la sécurité ferroviaire, d'autre part ;

Vu la directive (UE) 2016/882 de la Commission du 1<sup>er</sup> juin 2016 modifiant la directive 2007/59/CE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les exigences linguistiques ;

Vu le règlement d'exécution (UE) 2016/545 de la Commission du 7 avril 2016 sur les procédures et les critères concernant les accords-cadres pour la répartition des capacités de l'infrastructure ferroviaire ;

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

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

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

Vu le décret n° 97-446 du 5 mai 1997 modifié relatif aux redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national perçues par SNCF Réseau ;

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

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

Vu les décisions n° 2014-022 du 18 novembre 2014 et n° 2014-023 du 18 novembre 2014 respectivement relatives à l'attribution de sillons par SNCF Réseau, d'une part, et à la réservation et à l'utilisation par SNCF Réseau de capacités pour les travaux, d'autre part ;

Vu la décision n° 2017-062 du 5 juillet 2017 relative à l'établissement de mécanismes incitatifs à la bonne utilisation des capacités d'infrastructure, homologuée par la ministre chargée des transports par décision du 29 août 2017 et publiée au Journal officiel du 29 septembre 2017 ;

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

Vu les avis n° 2012-005 du 25 janvier 2012, n° 2013-002 du 30 janvier 2013, n° 2014-001 du 28 janvier 2014, n° 2015-003 du 3 février 2015, n° 2016-014 du 10 février 2016, n° 2017-005 du 1<sup>er</sup> février 2017, n° 2018-036 du 23 mai 2018 et n° 2019-004 du 7 février 2019 relatifs aux documents de référence du réseau ferré national pour les horaires de service 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 et 2020 ;

Vu le « Document de référence du réseau ferré national relatif à l'horaire de service 2021 - Version 1 » et le « Document de référence du réseau ferré national modifié relatif à l'horaire de service 2020 - Version 3.1 » du 13 décembre 2019 ;

Vu le courrier de la directrice des infrastructures de transport en date du 7 janvier 2020 en réponse à la consultation du Gouvernement effectuée en application de l'article L. 2132-8 du code des transports ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après en avoir délibéré le 6 février 2020 ;

## **EMET L'AVIS SUIVANT**

### **1. CONTEXTE**

1. SNCF Réseau a publié, le 13 décembre 2019, la version 1 du Document de référence du réseau ferré national relatif à l'horaire de service 2021 (ci-après « DRR 2021 »). 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 les éléments établis sous la responsabilité de SNCF Réseau pour le réseau ferré national et les installations de service dont il est propriétaire, sous la responsabilité de LISEA pour la ligne à grande vitesse Tours-Bordeaux, et renvoie aux éléments fournis par les exploitants d'installations de service reliées à son réseau. SNCF Réseau a également publié, à cette même date, la version modifiée du Document de référence du réseau ferré national relatif à l'horaire de service 2020 (ci-après « DRR 2020 modifié »).
2. L'article L. 2131-3 du code des transports dispose que « [l]'Autorité [...] veille en particulier à ce que les conditions d'accès au réseau ferroviaire par les entreprises ferroviaires n'entravent pas le développement de la concurrence. [...] Elle assure une mission générale d'observation des conditions d'accès à ces réseaux et peut, à ce titre, après avoir procédé à toute consultation qu'elle estime utile des acteurs de ces secteurs, formuler et publier toute recommandation ». L'article L. 2131-4 du même code dispose que « [l]'Autorité [...] veille à ce que l'accès au réseau ferroviaire et aux installations de service, ainsi qu'aux différentes prestations associées, soit accordé de manière équitable et non discriminatoire ». Il résulte de ces dispositions que, dans l'avis motivé qu'elle émet sur le document de référence du réseau, en application de l'article L. 2133-6 du code des transports, l'Autorité s'attache notamment à formuler des recommandations destinées à améliorer la qualité et la transparence du document et à identifier, le cas échéant, les risques de discrimination non tarifaire dans l'accès au réseau et aux

installations de service. Le présent avis ne porte donc 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.

3. Consacré par le 4<sup>ème</sup> paquet ferroviaire comme le premier horaire de service à compter duquel toute entreprise ferroviaire dispose d'un droit accès aux réseaux ferroviaires des pays de l'Union, l'horaire de service 2021 constitue une étape décisive de l'ouverture à la concurrence du marché des services domestiques de transport ferroviaire de voyageurs. Alors que les nouveaux entrants peuvent, depuis l'entrée en vigueur de l'horaire de service 2020, introduire des demandes de sillons pour circuler sur le réseau ferroviaire national français durant l'horaire de service 2021, il importe désormais que l'ensemble des conditions soient réunies pour leur permettre de bénéficier d'un accès transparent, équitable et non discriminatoire au réseau.
4. C'est dans cette perspective, éclairée par les enjeux associés aux missions confiées à l'Autorité par les articles L. 2131-3 et L. 2131-4 du code des transports ci-dessus rappelés, que le présent avis envisage les différentes thématiques relatives aux conditions d'accès au Réseau Ferré National (RFN), à la consistance de l'infrastructure et à la description du réseau, au processus d'attribution de capacité, aux installations de service, ainsi qu'aux principes opérationnels, à la gestion de crise ferroviaire et aux aspects contractuels. Enfin, le document de référence de la ligne Tours-Bordeaux établi par LISEA est également analysé dans le cadre du présent avis.

## **2. SUR LES CONDITIONS D'ACCES AU RESEAU FERRE NATIONAL**

### **2.1. Des exigences et une multitude de règles d'accès de plus en plus contraignantes et mal définies pour les candidats, risquant d'alourdir fortement le processus d'accès au réseau**

#### **2.1.1. Un processus de vérification de la compatibilité complexe lié à l'incomplétude du registre de l'infrastructure ferroviaire**

5. L'article 23 de la directive (UE) 2016/797 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire au sein de l'Union européenne prévoit que les entreprises ferroviaires sont responsables de la vérification de la compatibilité de leurs matériels roulants avec l'itinéraire qu'elles envisagent d'emprunter sur le réseau ferroviaire. Cette vérification constitue la dernière étape avant l'utilisation du matériel roulant, dûment autorisé, aux fins d'exploitation des services ferroviaires de transport. A cette fin, les entreprises ferroviaires se fondent sur le registre de l'infrastructure ferroviaire (ci-après RINF), les spécifications techniques d'interopérabilité ou sur toute autre information pertinente que le gestionnaire d'infrastructure lui fournit gratuitement et dans un délai raisonnable lorsque ce registre n'existe pas ou est incomplet.
6. Le RINF, base de données servant de référence et répertoriant les caractéristiques principales du réseau de chaque Etat membre, constitue l'outil principal mis à disposition des entreprises ferroviaires pour leur permettre de procéder à ces vérifications. Le règlement d'exécution (UE) 2019/777 de la Commission du 16 mai 2019 relatif aux spécifications communes du registre de l'infrastructure ferroviaire liste notamment les paramètres que doivent utiliser les entreprises ferroviaires aux fins de vérification. Pour rendre les données des registres aisément accessibles, il prévoit également la création et le développement par l'Agence européenne pour les chemins

de fer (ERA) d'une application web, dite « application RINF », qui sert de point d'entrée pour la publication des informations relatives aux infrastructures des Etats membres. Cette application doit être opérationnelle depuis le 16 juin 2019, date d'entrée en vigueur du règlement et de transposition de la directive « Interopérabilité » précitée, mais prévoit une alimentation échelonnée du registre d'infrastructure.

7. En droit national, cette nouvelle responsabilité des entreprises ferroviaires est fixée par les dispositions de l'article 190 du décret n° 2019-525 du 27 mai 2019 relatif à la sécurité et à l'interopérabilité du système ferroviaire et modifiant ou abrogeant certaines dispositions réglementaires. Ce même article prévoit, en outre, pour faciliter la transition pour les entreprises ferroviaires, que le gestionnaire d'infrastructure puisse proposer une prestation de vérification de la compatibilité si les entreprises ferroviaires ne sont pas en mesure de la réaliser par elles-mêmes. Par ailleurs, SNCF Réseau a été désigné, dans ce même décret, responsable de la publication, de la mise à jour du registre de l'infrastructure et de l'insertion des données dans l'application RINF conformément au règlement (UE) 2019/777 précité.
8. L'Autorité analyse dans le cadre du présent avis d'une part, le respect de la mise en œuvre des modalités d'établissement du RINF pour mettre à même les entreprises ferroviaires de satisfaire à leur nouvelle obligation et d'autre part, la prestation proposée par SNCF Réseau dans le DRR au point 2.7 et ses conséquences en termes d'accès au réseau ferroviaire.
9. S'agissant de l'établissement du RINF, le règlement (UE) 2019/777 précité ajoute 55 nouveaux paramètres par rapport à ceux déjà fixés dans le cadre du 3<sup>ème</sup> paquet ferroviaire. La fourniture de ces nouveaux paramètres obéit à un calendrier échelonné : 35 paramètres (gabarits, détecteurs de boîtes chaudes, circuits de voie, etc.) doivent pouvoir être renseignés au plus tard le 16 janvier 2020, et 20 autres (GSM-R, règles locales...) pour le 1<sup>er</sup> janvier 2021 au plus tard. Or, à ce jour, SNCF Réseau n'a livré que 16 paramètres sur les 35 paramètres attendus en janvier 2020. Compte tenu des enjeux que représente l'établissement d'un RINF complet pour les entreprises ferroviaires, l'Autorité invite SNCF Réseau à se conformer, dans les meilleurs délais, au planning prévu par le règlement précité, afin que ces dernières disposent de toutes les informations requises pour réaliser la vérification de compatibilité de leurs matériels roulants avec l'infrastructure.
10. Outre la production de ce RINF, SNCF Réseau poursuit la conduite d'une démarche complémentaire d'élaboration d'un référentiel de compatibilité spécifique au réseau ferré national. Lors de l'instruction des DRR, SNCF Réseau a pu indiquer que ce référentiel, dont l'existence n'est pas mentionnée dans les DRR 2020 modifié et 2021, a vocation à être publié à partir de juin 2020 et ce jusqu'à la complétude du RINF voire au-delà.
11. Eu égard à l'absence de cadrage juridique de ce registre complémentaire, et sans préjuger de la nécessité de prévoir, ainsi que le soutient SNCF Réseau, des règles et paramètres plus détaillés et à une maille différente de celle prévue dans le RINF, l'Autorité s'interroge sur la duplication des référentiels, sur le risque associé d'incohérence entre ces deux documents et sur l'absence de garantie de pérennité de cette structure documentaire. Afin de faire du RINF un véritable outil central et autoporteur adapté au réseau ferré national, l'Autorité invite SNCF Réseau, en tant qu'entité d'enregistrement national, à continuer de s'impliquer dans les groupes de travail européens mis en place par l'ERA en participant notamment à la fourniture d'éléments permettant l'amélioration de la description du réseau.
12. Il résulte de ce qui précède que, en raison du retard dans la mise à disposition des paramètres nécessaires à la vérification de la compatibilité, de la mise en place tardive du référentiel de compatibilité et de la nécessaire période de prise en main, par les acteurs, des nouvelles procédures de vérification pour les paramètres les plus complexes, l'Autorité recommande que la gratuité de la prestation de vérification de la compatibilité des matériels roulants mise en place

par SNCF Réseau jusqu'en juin 2020 par le DRR 2020 puisse être à nouveau proposée pendant toute la durée des horaires de service 2020 et 2021 ou *a minima* jusqu'à la complétude du RINF prévue par le règlement (UE) 2019/777 précité.

13. Enfin, en ce qui concerne les modalités de réalisation de la prestation de vérification de la compatibilité, SNCF Réseau a informé les services de l'Autorité, au cours de l'instruction du DRR, de son intention de ne délivrer aux entreprises ferroviaires, que les études de vérification de la compatibilité du matériel roulant avec l'infrastructure, dès lors qu'elles en auront fait la demande dans le cadre d'une prestation. Il appartiendra aux entreprises ferroviaires d'établir elles-mêmes les attestations de compatibilité sur la base des études de vérification de compatibilité ainsi réalisées. Compte tenu de ces éléments, l'Autorité invite SNCF Réseau à rectifier le point 2.7.2.4 des DRR 2020 modifié et 2021 qui fait, au contraire, état d'une « *attestation de compatibilité adressée [par SNCF Réseau] à l'entreprise ferroviaire ayant conclu le contrat de prestation avec SNCF Réseau* ». Par ailleurs, au cours de l'instruction, SNCF Réseau a précisé que les attestations précédemment délivrées par le gestionnaire de l'infrastructure dans le cadre de l'application de la précédente réglementation seront actualisées jusqu'à la fin du mois de juin 2020 seulement. Enfin, l'Autorité souligne que la mise en place de ce nouveau processus entraînera (i) une moins bonne connaissance par le gestionnaire d'infrastructure des matériels roulants qui circulent sur son réseau et (ii) une latitude potentiellement plus grande pour que chaque entreprise ferroviaire puisse adapter ses règles de circulations aux paramètres du RINF. L'Autorité note que SNCF Réseau ne semble pour l'instant pas avoir engagé de réflexions concernant les conséquences, pour lui, de ces deux effets et l'invite à engager des travaux sur ces deux sujets, en concertation avec les acteurs et en lien avec le point 3.4.1 du présent avis.

### **2.1.2. De nouvelles contraintes imposées sur les lignes nouvelles ou équipées d'ETCS**

14. SNCF Réseau a introduit au point 3.4.9 du DRR 2020 modifié et reprise dans le DRR 2021 une spécificité relative à la ligne nouvelle dite du contournement Nîmes-Montpellier (CNM), dont les caractéristiques conduisent à ce que certains types de matériels roulants soient exposés à un risque de déraillement lié à la présence de vents traversiers, risque que le respect des prescriptions figurant dans le RINF ne suffit pas à neutraliser. A ce titre, le DRR mentionne une liste de matériels roulants autorisés à circuler sur cette section du réseau<sup>1</sup> et prévoit la réalisation, par le gestionnaire d'infrastructure, d'une prestation spécifique de vérification de compatibilité pour les matériels non mentionnés.
15. L'Autorité souligne que l'insertion de cette nouvelle règle « orpheline » dans le DRR, en dehors du cadre du RINF présenté ci-avant, va à l'encontre de l'objectif de lisibilité et de transparence des règles relatives à l'accès au réseau que doit porter le gestionnaire de l'infrastructure. Elle recommande donc que cette règle figure dans le RINF.
16. Par ailleurs, afin de limiter au maximum l'incertitude qui pèserait sur un nouvel entrant qui souhaiterait utiliser des matériels roulants non recensés dans la liste des matériels roulants autorisés à circuler sur le CNM, elle invite SNCF Réseau à préciser les conditions, notamment calendaires, de réalisation des études de compatibilité complémentaires en fixant un délai le plus réduit possible afin de ne pas pénaliser le recours à de nouveaux matériels roulants.

---

<sup>1</sup> La liste figurant dès le DRR 2020 modifié présente par ailleurs des inexactitudes qu'il appartient au gestionnaire d'infrastructure de corriger : exemple du matériel roulant Régio 2N (Z55500) autorisé à circuler sur cette ligne au moyen de la délivrance par SNCF Réseau d'une attestation de compatibilité en date du 16/09/2019, alors que le matériel en question ne figure pas sur la liste reprise dans l'article 3.4.9. A contrario, la sous-série Z56300 du Régio 2N est, elle, présente dans cette liste alors que son attestation de compatibilité délivrée par SNCF Réseau en date du 09 décembre 2019 ne fait pas mention de sa capacité à circuler sur la ligne CNM.

17. De la même manière, le DRR intègre de nouvelles exigences concernant certaines lignes équipées d'ETCS, comme la ligne ETCS niveau 2 entre Vaires et Vendenheim (article 3.3.3 du DRR 2021). Sans remettre en cause la nécessité pour les entreprises ferroviaires d'utiliser des matériels ferroviaires adaptés aux caractéristiques de la ligne sur laquelle ils circulent, l'Autorité regrette la permanence d'exigences techniques spécifiques et éparses qui nuisent à l'objectif de simplification du DRR et d'interopérabilité du réseau. De telles exigences devraient pouvoir être intégrées au RINF.
18. Au regard de ces éléments, l'Autorité recommande à SNCF Réseau de limiter de manière générale le nombre de règles techniques nouvelles figurant au DRR et, *a minima*, de les intégrer au RINF.

## **2.2. Un nouveau catalogue de services qui suscite des interrogations sur la frontière entre les prestations régulées et commerciales fournies par SNCF Réseau**

19. Au cours de l'instruction, SNCF Réseau a fourni à l'Autorité un « *catalogue des offres de services pour l'activité voyageurs* » qui présente de manière synthétique et didactique une gamme d'offres de services fournis par SNCF Réseau sur 8 grandes thématiques, parmi lesquelles « *Data et SI* » ou « *Sillons* ». Ce catalogue n'est pour l'instant pas envoyé directement aux clients mais est présenté lors de « rendez-vous clients ».
20. L'Autorité souligne que la mise en œuvre de cette démarche d'offres de services permet aux nouveaux entrants ou à d'autres acteurs (autorités organisatrices de transports par exemple) de bénéficier d'une prise de connaissance rapide et simple des principales offres proposées par le gestionnaire d'infrastructure. Par ailleurs, ce catalogue permet d'accompagner les nouveaux acteurs dans leur arrivée sur le marché ferroviaire français et peut contribuer à lever certaines barrières informationnelles ou techniques. Tel est le cas, en particulier, de la formation à la compréhension du système ferroviaire proposée au travers de ce catalogue.
21. Toutefois, l'Autorité rappelle ici que, en sa qualité de gestionnaire d'infrastructure, SNCF Réseau est tenu de fournir à l'ensemble des candidats, dans des conditions transparentes, objectives et non discriminatoires, les prestations minimales mentionnées à l'article 3 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 susvisé. Il s'agit de la mission première du gestionnaire d'infrastructure qu'il doit assurer dans les meilleures conditions d'efficacité pour les usagers du réseau ferroviaire. Les prestations régulées offertes aux candidats par le gestionnaire d'infrastructure, les conditions dans lesquelles il les fournit et les règles d'établissement des tarifs associés doivent être élaborées dans les conditions prévues par la réglementation et sous le contrôle du régulateur. De ce point de vue, aucune des prestations relevant de l'article 3 du décret n° 2003-194 ne doit figurer dans le catalogue des offres commerciales et aucune de ces prestations commerciales ne doit être réalisée au détriment de la qualité de la fourniture des prestations minimales. A ce titre, l'Autorité attire l'attention de SNCF Réseau sur le fait que certaines prestations commerciales proposées dans le catalogue pourraient se recouper fortement avec les missions de SNCF Réseau au titre des prestations régulées et des prestations minimales. Tel est le cas, par exemple, au sein de la gamme « Etudes et conseil », de l'offre commerciale « Analyse de la régularité » comprenant notamment « l'analyse détaillée des causes-racines » et « l'identification des leviers prioritaires d'amélioration de la régularité », alors même que le 2a) de l'annexe VI de la directive 2012/34/UE susvisée prévoit déjà, au titre du système d'amélioration des performances, un échange avec les candidats sur les principes qui doivent guider la performance du système ferroviaire. De même, une offre commerciale intitulée « Etudes horaires » vise notamment à réaliser une « *étude capacitaire en vue de la préparation de la commande des sillons en vous accompagnant dans la rédaction de l'expression de besoins sillons* », alors même que le traitement des demandes de capacités d'infrastructure figure explicitement comme une prestation minimale obligatoirement réalisée à l'article 3 du décret n° 2003-194 susvisé.

22. Afin d'éviter tout risque de recoupement, l'Autorité recommande d'intégrer explicitement la référence à l'article 3 du décret n° 2003-194 susvisé au sein du catalogue pour clarifier ce qui relève des missions obligatoires de SNCF Réseau ou non.

### **2.3. Le principe de « demandeur-payeur » retenu pour le financement de travaux d'adaptation de l'infrastructure pour l'admission de certains matériels roulants doit être revu**

23. A l'instar du dispositif prévu dans le DRR 2020, le principe du « demandeur-payeur » figurant au paragraphe 2.7.3 du DRR 2021 prévoit que les travaux d'adaptation de l'infrastructure sont à la charge du demandeur d'une circulation pour laquelle le matériel roulant présenterait des non-compatibilités avec l'infrastructure.
24. L'Autorité réitère ici les critiques qu'elle avait formulées dans son avis n° 2019-004 susvisé sur ce mécanisme qui, d'une part, mettait en évidence des problématiques de répartition de financement inéquitable entre entreprises ferroviaires et, d'autre part, pourrait conduire à faire supporter aux entreprises ferroviaires la mise en conformité du RFN dès lors que les travaux sur l'infrastructure seraient destinés à permettre l'utilisation du réseau par des matériels roulants pourtant conformes aux spécifications techniques d'interopérabilité (STI). L'Autorité évoquait par ailleurs la possibilité de recourir à la mise en place de redevances particulières le cas échéant.
25. Si aucune modification n'a été apportée dans le cadre du DRR 2021, SNCF Réseau a indiqué, au cours de l'instruction, souhaiter mener durant l'année 2020 une concertation avec les acteurs afin de définir les contours de ce principe et les modalités de son application.
26. L'Autorité recommande donc à SNCF Réseau, sur la base des remarques formulées dans son avis n° 2019-004 susvisé, d'engager au plus vite les travaux de concertation nécessaires avec les acteurs ferroviaires, par exemple, au travers du comité des opérateurs du réseau (COOPERE).

### **2.4. Un dispositif d'accords-cadres dont les garanties sont à renforcer**

27. L'Autorité constate que l'article 2 du DRR 2021 et l'annexe technique du modèle de contrat d'accord-cadre repris dans l'annexe 3.3 du DRR 2021, ne comprennent plus le temps de parcours parmi les critères techniques caractérisant les capacités-cadres offertes au client. Eu égard à l'importance de cette caractéristique pour les clients potentiels, l'Autorité recommande de maintenir ce critère, en particulier dans l'annexe technique du modèle de contrat, afin de garantir la transparence des négociations commerciales.
28. Par ailleurs, l'Autorité estime que la suggestion d'accords-cadres internationaux, donc multipartites en ce qui concerne les gestionnaires d'infrastructure, telle qu'exprimée par certains candidats, bénéficierait à la coordination internationale des capacités et mériterait d'être portée par SNCF Réseau auprès des gestionnaires d'infrastructure voisins.
29. S'agissant de la déclaration de capacité cadre, l'Autorité prend acte de ce que la nouvelle version du document publiée en septembre 2019 par SNCF Réseau reprend de manière quasi-intégrale les préconisations formulées dans son avis n° 2019-004 susvisé. L'Autorité recommande toutefois les deux ajustements rédactionnels suivants :
- mieux détailler les modalités de calcul de la capacité maximale théorique (CMT) en intégrant les références aux coefficients UIC ;

- préciser les critères de choix des périodes de contrôle pour les cas 1 et 2 (horaire du « début » d'une journée notamment) dans la définition de la capacité « accords-cadres » déjà attribuée (CACDA).

## **2.5. Le traitement des demandes d'organisation d'essais potentiellement inéquitable dû au manque de définition du processus**

30. Dans le DRR 2021, SNCF Réseau traite les demandes de « circulations pour la réalisation d'essais de matériels roulants n'ayant pas d'autorisation de mise en exploitation commerciale » dans le cadre des circulations dérogatoires évoquées au point 2.9.3. Il précise que ces circulations doivent faire l'objet d'une autorisation préalable de l'Etablissement Public de Sécurité Ferroviaire (EPSF) suivant le processus et les exigences définis dans le document d'exploitation référencé *RFN-CG-MR 03 H-01-n°001* « Circulations dérogatoires ».
31. Le cadre juridique en vigueur depuis le 16 juin 2019, fixé par l'article 154 du décret n° 2019-525 du 27 mai 2019, prévoit que « *le gestionnaire d'infrastructure en charge de la gestion opérationnelle des circulations et le gestionnaire d'infrastructure chargé de la maintenance, en concertation avec le demandeur d'essai, mettent tout en œuvre, chacun pour ce qui le concerne, pour assurer que les essais éventuels puissent avoir lieu dans un délai de trois mois à compter de la réception de la demande.* » Cette étape intervient après l'autorisation temporaire délivrée par l'EPSF permettant au demandeur d'utiliser le véhicule à des fins de vérifications pratiques sur le réseau.
32. Or, force est de constater que le DRR 2021 renvoie, pour décrire l'ensemble du processus de demande d'organisation d'essais, au document d'exploitation précité, dont la version du 6 juin 2017 s'inscrit difficilement dans le cadre réglementaire évoqué au point 31. Outre le fait que les références réglementaires sont obsolètes, ce document décrit un processus selon lequel le demandeur d'essai constitue un dossier de demande d'autorisation de circulations exceptionnelles qu'il adresse de manière concomitante à SNCF Réseau et à l'EPSF. Ceci ne correspond pas au cadre tel qu'il est prévu par l'article 154 du décret du 27 mai 2019 précité, qui dissocie les deux étapes. Le délai de trois mois imparti au gestionnaire d'infrastructure pour réaliser les essais n'est, par ailleurs, ni repris dans le DRR, ni dans le document d'exploitation précité, ce qui ne donne aucune garantie au demandeur d'essai que le gestionnaire d'infrastructure mettra tout en œuvre pour permettre la réalisation des essais dans ce délai.
33. Sur la base de ce qui précède, l'Autorité recommande donc à SNCF Réseau de mettre à jour au plus vite le document d'exploitation correspondant.

## **3. SUR L'INFRASTRUCTURE DU RFN ET LA DESCRIPTION DU RESEAU**

### **3.1. Des problématiques fortes de gabarit qui persistent pour le fret multimodal et dont la résolution pourrait contribuer au développement de la filière**

34. L'Autorité relevait dans son précédent avis que la revendication de sillons dans un gabarit «P400» était contrainte par :
  - la demande de transport exceptionnel, ce qui exclut de fait les candidats autres que des entreprises ferroviaires ;
  - les délivrances tardives des avis de transports exceptionnels (ATE) ;

- l'absence de cartographie des itinéraires répondant au gabarit P400.
35. Elle recommandait à SNCF Réseau de poursuivre et d'achever rapidement le travail en cours au sein du comité des opérateurs du réseau afin :
- de moderniser sa méthodologie de mesure du gabarit disponible, notamment en intégrant les technologies actuelles de détection ;
  - de proposer aux acteurs ferroviaires une cartographie simple du gabarit multimodal disponible sur le RFN ne nécessitant pas d'avoir recours à des conversions complexes à partir des gabarits conventionnels.
36. L'Autorité note que SNCF Réseau a lancé, en 2018, un groupe de travail du COOPERE dédié à cette problématique, appelé de ses vœux par de nombreuses entreprises ferroviaires de fret. Elle souligne toutefois le manque d'avancées concrètes et visibles des acteurs, à ce stade des échanges. En particulier, elle constate que la mise à disposition d'une cartographie apte au gabarit validé au sein de ce groupe n'est toujours pas réalisée.
37. Par ailleurs, l'instruction a révélé que le « benchmark » devant être réalisé avec le gestionnaire de l'infrastructure suisse (CFF) n'est pas encore abouti après deux années, et notamment en ce qui concerne les outils de mesure du gabarit disponible. De plus, l'Autorité note que les campagnes de mesures par laser, annoncées par SNCF Réseau, prennent du retard et seront complétées par des mesures des obstacles relevées depuis l'axe de la voie<sup>2</sup>.
38. Sur la base de ces éléments, l'Autorité ne peut que recommander à SNCF Réseau d'accélérer significativement les travaux sur ce sujet à fort enjeu pour l'essor du fret ferroviaire combiné et à arrêter avec l'Etat et à la suite de l'analyse socio-économique prévue les modalités de financement des adaptations d'infrastructure identifiées comme prioritaires, en particulier au niveau des corridors de fret.

### 3.2. Des infrastructures spécialisées en retrait

39. Au point 33 de son avis n° 2019-004, l'Autorité avait estimé que la qualification d'infrastructure spécialisée était utilisée pour des lignes ne répondant pas systématiquement aux conditions d'itinéraire de substitution.
40. L'Autorité note que SNCF Réseau a retiré du DRR la notion d'infrastructure spécialisée Fret. Devant le regret formulé par certains candidats à cet égard, l'Autorité recommande à SNCF Réseau de réintroduire cette notion, sous réserve d'y inclure également la desserte locale Voyageurs<sup>3</sup>, afin de se conformer à l'obligation de proposer un itinéraire alternatif pour les services qui ne sont pas visés par la déclaration<sup>4</sup>.
41. Concernant les restrictions de circulation, l'Autorité n'a pas noté d'évolution et réitère donc ses recommandations de l'avis n° 2019-004<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Fin de livraison des études gabarits prévue au 2nd semestre 2021 (COOPERE du 03/12/2019)

<sup>3</sup> Les lignes spécialisées Fret pourraient par exemple être spécifiées dans le DRR comme étant spécialisées pour les services de transport de marchandises et les services de transport de voyageurs desservant au moins une des gares de la ligne.

<sup>4</sup> Les services de transport de voyageurs sans desserte sur la ligne essentiellement

<sup>5</sup> L'Autorité avait recommandé « que seules les lignes déclarées « Sans Voyageurs » (lignes UIC 7 à 9 SV) soient restreintes au fret, d'une part, et que les critères permettant d'identifier une ligne SV soient précisés, d'autre part ».

### 3.3. Un seuil minimal de circulations équipées de l'ETCS sur la LGV Paris-Lyon défavorable à son ouverture et son développement

42. Dans le cadre du déploiement de l'ERTMS en France, SNCF Réseau prévoit de superposer l'ETCS de niveau 2 (baseline 3 version 3.6.0) à la TVM 300 sur la ligne à grande vitesse Paris-Lyon. La mise en service de ce nouvel équipement doit avoir lieu en 2025 dans le but premier d'augmenter les capacités commerciales, cet axe étant particulièrement chargé durant les heures de pointe.
43. L'Autorité note que SNCF Réseau, dans la présentation du projet au sein du DRR 2021 (partie 3.8), prévoit un seuil minimal imposé de circulations avec des matériels roulants équipés d'ETCS pendant les heures de pointe (70 % de trains équipés). L'existence de ce seuil peut être assimilée, en l'absence de précisions complémentaires, à une priorisation dans le processus d'attribution de capacités des trains équipés d'ETCS. L'Autorité rappelle qu'une telle priorité ne peut être accordée que dans des cas limitativement énumérés par la directive 2012/34/UE susvisée et invite donc SNCF Réseau à modifier ce paragraphe afin d'anticiper les dispositions qui seront appliquées, par exemple en spécialisant cette ligne aux services utilisant l'ETCS.

### 3.4. Autres points relevés par l'Autorité

#### 3.4.1. Les stations de mesures

44. Dans son avis n° 2019-004 susvisé, l'Autorité avait demandé à SNCF Réseau, dans un objectif d'amélioration continue, de renforcer la qualité de l'information fournie aux entreprises ferroviaires sur les mesures enregistrées par les stations de mesures du réseau. Elle recommandait également à SNCF Réseau de mieux justifier la valeur maximale d'impact retenue et d'assurer la cohérence des interfaces entre le système d'amélioration des performances et les règles prévues en cas de dépassement du seuil d'impact.
45. L'Autorité constate que le DRR 2021 n'a pas évolué sur ces différents points. Toutefois, en parallèle, SNCF Réseau a annoncé avoir engagé, au cours de l'année 2019, une expérimentation de « TAG RFID<sup>6</sup> » apposés sur les matériels roulants qui permettrait aux entreprises ferroviaires de disposer d'une information automatique.
46. Si l'Autorité reconnaît la pertinence d'une telle démarche afin d'automatiser la transmission d'informations vers les entreprises ferroviaires, elle s'interroge sur l'opportunité, pour SNCF Réseau, de développer un nouveau système qui nécessite l'installation d'équipements bord, alors même qu'un système d'information existait précédemment, certes non automatique, et contribuait simplement à l'information des entreprises ferroviaires.
47. Par ailleurs, l'Autorité regrette que la question du développement de ces stations de mesure ne soit pas plus centrale. En effet, dans un contexte d'ouverture à la concurrence, d'augmentation de la diversité des matériels roulants, de développement de la maintenance prédictive et d'un changement de responsabilité dans la vérification de compatibilité, tel qu'évoqué au point 2.1.1, l'Autorité considère que la connaissance des mobiles qui circulent sur le réseau constitue un enjeu majeur pour le gestionnaire d'infrastructure.

---

<sup>6</sup> Le sigle RFID (de l'anglais radio frequency identification) est un procédé de radio-identification utilisé pour mémoriser et récupérer des données à distance en utilisant des marqueurs appelés « TAG RFID » (« radio étiquette »). Un lecteur au bord des voies est chargé de récupérer les informations de ce « TAG RFID » fixé sur le matériel roulant qui contient l'identification de ce matériel. Ainsi, l'association entre le matériel roulant et le capteur de défauts de roues est automatisée.

48. Sur la base des éléments qui précèdent, l'Autorité recommande donc à SNCF Réseau :

- de rétablir une information simple et rapide à l'ensemble des entreprises ferroviaires des mesures constatées, dans un objectif d'amélioration continue ;
- de mentionner explicitement dans un souci de transparence l'existence d'une expérimentation basée sur les « TAG RFID » dans le DRR, et d'analyser les coûts et bénéfices d'une telle démarche par rapport à la situation qui existait précédemment ;
- de mener une réflexion approfondie sur le développement de ces stations de mesure sur l'ensemble du réseau ferré national.

### **3.4.2. Un faible avancement des travaux ayant pour but la levée des barrières techniques européennes**

49. Dans son avis n° 2019-004, l'Autorité encourageait SNCF Réseau à poursuivre sa participation à la construction d'un registre des problématiques d'ordre technique limitant l'interopérabilité au niveau européen et la performance des trains internationaux (« *issue logbook* »), piloté par l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer et la Commission européenne. L'Autorité souhaitait aussi être tenue informée des suites données à ces groupes de travail, ce qui a été le cas.
50. Néanmoins, l'Autorité ne peut que regretter le faible état d'avancement sur ce sujet et réitère ses recommandations, en demandant à continuer d'être régulièrement informée de l'avancée de ces travaux.

### **3.4.3. Une faible disponibilité des équipements bord de certains dispositifs de sécurité qui fait courir un risque fort de barrière à l'entrée**

51. Dans l'objectif de garantir des conditions satisfaisantes d'accès au réseau et de permettre notamment l'obtention de l'autorisation de mise sur le marché du matériel roulant, l'Autorité, dans son avis n° 2019-004, invitait SNCF Réseau à contribuer à la résolution de l'indisponibilité potentielle des équipements bord de contrôle commande et signalisation nationaux dits de « classe B », en facilitant les échanges entre les candidats et les industriels en charge de la production des équipements ainsi que les entités en charge de leur configuration.
52. L'Autorité note que SNCF Réseau a introduit au paragraphe 3.3.3 du DRR 2020 modifié et reconduit dans le DRR 2021 une proposition d'accompagnement des entreprises ferroviaires consistant à faciliter les échanges avec les industriels pour la mise à disposition des équipements de classe B ainsi que les entités en charge du paramétrage de ces équipements.

53. Au-delà du rôle que SNCF Réseau peut être amené à jouer dans ce cadre, l'Autorité réitère l'attention qu'elle entend porter à ce sujet tant les difficultés liées à la disponibilité et au paramétrage de ces équipements peuvent constituer des barrières techniques à l'entrée majeures pour les nouveaux entrants<sup>7</sup>.

## 4. SUR LE PROCESSUS D'ATTRIBUTION DE CAPACITE

### 4.1. La planification des capacités : vers une vision-cible plus industrielle

#### 4.1.1. La planification des capacités allouées aux travaux

54. L'Autorité avait noté dans son avis n° 2019-004 que :
- « Des capacités-travaux entre itinéraires équivalents [avaient] pu être activées simultanément, rendant impossible et inefficace les variantes de tracé des sillons ;
  - La coordination internationale n'[avait] pas été effective, en particulier sur l'axe pilote du projet TTR, où des fenêtres travaux interrompent les bandes capacitaires initialement prévues ».
55. L'Autorité note que ces points restent d'actualité et réitère donc ses recommandations<sup>8</sup> à SNCF Réseau, qu'elle appelle à une plus grande proactivité sur ces sujets.

#### 4.1.2. La préconstruction de l'HDS et la coordination des besoins

56. SNCF Réseau a introduit dans le DRR au point 4.2.2.2 une méthode de définition des volumes de sillons préconstruits et de partage de ceux-ci entre les candidats. Il est prévu de répartir les volumes à préconstruire par candidat proportionnellement à leurs trafics constatés sur le dernier horaire de service terminé (soit l'HDS A-3), hormis pour les nouveaux candidats et pour l'activation de sillons de la trame horaire systématique. Pour ces deux derniers cas, le volume des expressions de besoin n'est pas limité.
57. Sans préjudice des suites que l'Autorité donnera à la décision n° 2019-060 du 3 octobre 2019 portant mise en demeure de SNCF Réseau pour non-respect des dispositions applicables à la procédure d'attribution des capacités d'infrastructure définie dans le document de référence du réseau pour l'horaire de service 2020, elle recommande à SNCF Réseau, à ce stade, de veiller à la clarté et à la cohérence de ces nouvelles dispositions, ainsi que de porter une attention particulière à la confidentialité des données de parts de marché de l'horaire de service A-3.

---

<sup>7</sup> A ce titre, l'Autorité a échangé avec les différents acteurs du secteur au cours des derniers mois et a pu identifier plusieurs points cristallisant des difficultés. Pour cette raison, l'Autorité a saisi le ministre chargé des transports fin 2019 en lui formulant 3 pistes d'actions à court terme qui pourraient être utilement étudiées.

<sup>8</sup> L'Autorité avait notamment recommandé à SNCF Réseau de poursuivre l'intégration de la planification et de la production ferroviaires par axes et de s'assurer avec ses homologues d'une meilleure harmonisation entre capacités-travaux au niveau international.

58. De plus, SNCF Réseau indique, dans un encadré, souhaiter réviser plus largement, en concertation avec les parties prenantes, les dispositions relatives à la préconstruction en vue de proposer de lui-même, par l'analyse du marché, des sillons préconstruits génériques, en complément des sillons préconstruits répondant aux expressions de besoin des candidats.
59. Au stade de cette déclaration d'intention, l'Autorité reconnaît la vertu d'une remise à plat concertée des dispositions relatives à la préconstruction et souligne la pertinence d'une préconstruction des sillons en partie plus générique, permettant de répondre *a priori* d'une meilleure manière aux demandes non encore précisément connues à ce stade et de mieux optimiser le graphique horaire.
60. Toutefois, elle rappelle à SNCF Réseau le peu de succès rencontré pour les services de fret par les sillons préconstruits génériques, et souhaite que ce retour d'expérience soit pris en compte afin que cette vision-cible trouve toute sa pertinence.
61. Au titre des dispositions arrêtées par SNCF Réseau dans le DRR 2021 pour la préconstruction de l'horaire de service 2023, l'Autorité estime notamment que les critères d'éligibilité des sillons à la préconstruction fondés sur leurs régimes hebdomadaire et annuel de circulation font sens, à l'instar des critères de fréquence quotidienne pour l'éligibilité à la trame horaire systématique, puisque les phases successives du processus de répartition de la capacité d'infrastructure suivent une logique de dégrossissements progressifs<sup>9</sup>. Elle ne se prononce toutefois pas, dans le cadre du présent avis, sur les seuils retenus et restera attentive à leurs effets.
62. Enfin, le DRR 2021 prévoit la possibilité pour les candidats de modifier leurs expressions de besoins. L'Autorité estime que la disposition relative aux expressions de besoin modificatives fait appel à des critères de recevabilité subjectifs, de « *bonne couverture des besoins du marché* » et d' « *accessibilité dans le processus de production* », qui gagneraient à être objectivés.

#### **4.2. La construction de l'horaire de service et la coordination des demandes de sillons**

63. Concernant la construction de l'horaire de service, SNCF Réseau a introduit, dans le DRR 2021, des tolérances minimales temporelles au départ et à l'arrivée. L'Autorité estime le principe de ces tolérances nécessaire pour contenir le nombre de recours à la coordination des demandes au sens de l'article 46 de la directive 2012/34/UE. Elle ne se prononce toutefois pas sur les seuils retenus et restera attentive à leurs effets, notamment au travers du rapport annuel « capacités » de SNCF Réseau sur la construction et l'adaptation des horaires de service.
64. Concernant la coordination des demandes en conflits entre elles, SNCF Réseau a défini, ainsi que l'Autorité le lui avait demandé dans sa décision n° 2019-060 susmentionnée, la notion de limites raisonnables. L'Autorité indique qu'elle ne se prononce pas, à ce stade et dans le cadre du présent avis, sur les seuils retenus, mais qu'elle portera une attention particulière à la mise en pratique des seuils ainsi définis.
65. Enfin, concernant la traçabilité de la coordination des demandes qui doit constituer un point majeur d'attention pour le gestionnaire d'infrastructure, SNCF Réseau a indiqué avoir abandonné son système de « ticketing » interne et souhaiter « mettre en place un tableau de suivi des échanges », sans qu'il n'ait été précisé si ce nouveau document serait à vocation interne ou s'il serait partagé avec les candidats. A cet égard, l'Autorité ne peut que recommander à SNCF Réseau de se conformer au plus vite aux obligations de transparence qui lui incombent, lesquelles nécessitent la traçabilité complète du processus d'attribution des capacités, et en

---

<sup>9</sup> A cet égard, l'Autorité réitère sa recommandation de ne retenir que le critère de priorité de comparabilité au préconstruit, sans privilège aux revendications strictes, cf. point 4.2.2.d ci-après.

priorité de l'étape de coordination des demandes, qui nécessite généralement le plus grand nombre d'échanges entre les acteurs.

#### 4.2.1. Le traitement des conflits résiduels

66. L'Autorité avait, dans son avis n° 2019-004, estimé que « *seuls peuvent être priorisés* [au stade de la coordination des demandes] :
- les services spécialisés sur les infrastructures spécialisées idoines, et uniquement lorsque le conflit a lieu sur ces dernières ;
  - la stabilité des jalonnements horaires harmonisés aux points-frontières et la stabilité des minutes de la trame horaire systématique aux nœuds du réseau ferré national. »
67. SNCF Réseau a remanié les critères applicables à la résolution des conflits résiduels en fin de coordination des demandes dans le DRR 2021. Il a, de manière générale, suivi les recommandations de l'avis n° 2019-004 puisque seuls subsistent, hors infrastructures spécialisées, les critères de sillons préconstruits (strictement revendiqués d'abord, puis comparables ensuite).
68. Par ailleurs, SNCF Réseau a suivi la recommandation de l'avis n° 2019-004 sur la formulation du critère de priorité des services spécialisés sur infrastructures spécialisées idoines, puisqu'il a mis en cohérence ce critère avec la déclaration de spécialisation du chapitre 3 en ne retenant que le seul critère d'aptitude à des vitesses de 250 km/h ou plus, pour les lignes à grande vitesse.
69. L'Autorité note donc favorablement ces deux évolutions, mais regrette en revanche que SNCF Réseau ait introduit une distinction de priorité entre les potentiels services aptes à la grande vitesse Fret et les services aptes à la grande vitesse Voyageurs, laquelle n'apparaît pas légitime au regard de la déclaration de spécialisation du point 3.4.8 du DRR, qui n'en fait aucunement mention. Elle recommande donc le retrait de cette distinction.
70. En outre, SNCF Réseau précise que, pour la résolution des conflits résiduels, l'ensemble des critères « *d'agencement ne fait [...] pas obstacle à ce que SNCF Réseau propose, si nécessaire, des sillons différents de ceux demandés, dès lors qu'il respecte les limites raisonnables définies ci-dessus.* » L'Autorité note donc l'encadrement de la résolution des conflits résiduels par la notion de limites raisonnables, ce qui permettra de déclencher, en l'absence de consensus de la part de l'ensemble des candidats concernés et dès lors que les limites raisonnables ne peuvent plus être respectées, une déclaration de saturation constatée.
71. En vision-cible, l'Autorité souhaite que soit défini un processus de coordination qui permette à SNCF Réseau de conserver une certaine latitude dans le choix du scénario d'attribution, tout en privilégiant dans le même temps la stabilité des jalons horaires convenus avec les divers gestionnaires d'infrastructure voisins, voire en interne, aux nœuds du réseau ferré national, et dans le respect absolu de limites raisonnables prédéterminées et des principes d'équité, de traçabilité et de transparence.

#### 4.2.2. La gestion de la saturation : un processus très sensible et pour lequel de nombreuses règles doivent encore être clarifiées

##### a. Sur la qualification de la saturation constatée

72. Dans son avis n° 2019-004, l'Autorité avait recommandé qu'en cas de renonciation, par son attributaire, à un sillon objet d'une requête en règlement de litige, motivée par courrier dans un délai de 10 jours ouvrables après réponse définitive de SNCF Réseau à cette requête, l'infrastructure concernée soit également constatée et déclarée saturée.
73. SNCF Réseau n'a pas suivi cette recommandation mais a encadré la notion de limites raisonnables (cf. point précédent), ce qui apparaît, au moins dans un premier temps, suffisant. L'Autorité invite néanmoins SNCF Réseau à soumettre, dans un prochain DRR, la disposition visée au paragraphe 72 aux parties prenantes, puisque ces dernières pourraient considérer que les marges retenues pour les limites raisonnables sont trop larges.
74. L'Autorité réitère également, afin de clarifier l'interface entre le projet TTR<sup>10</sup> et la gestion de la saturation, sa recommandation à SNCF Réseau de faire usage de la faculté de maintenir une réserve de capacités pour le « Rolling Planning » dans le cadre de l'horaire de service définitif, tout en s'autorisant à procéder à des déclarations de saturation tenant compte de la préservation de ces capacités comme le prévoient les dispositions du paragraphe 2 de l'article 48 de la directive 2012/34/UE.

##### b. Sur la qualification de la saturation prévisible

75. L'Autorité avait également recommandé « d'accélérer les travaux de caractérisation de la saturation prévisible en retenant au moins l'une des deux conditions suffisantes suivantes :
  - la coordination entre les expressions de besoin en pré-construction échoue ;
  - la coordination entre les expressions de besoin en préconstruction aboutit à un montage horaire qui ne permet plus de tracer un sillon supplémentaire ».
76. SNCF Réseau n'a pas suivi ces recommandations, si bien que le DRR 2021 reste imprécis et subjectif<sup>11</sup> quant à la qualification d'une situation de saturation prévisible par SNCF Réseau. L'Autorité réitère donc ses recommandations.
77. Enfin, l'Autorité considère qu'une déclaration de saturation constatée devrait, par principe, entraîner automatiquement une déclaration de saturation prévisible pour l'horaire de service suivant, afin d'anticiper de potentiels conflits et d'encourager les acteurs à envisager dès à présent l'utilisation de capacités alternatives. Sans une telle automaticité, il reste probable que les conflits tardent à apparaître lors de la préconstruction, puisqu'à ce stade l'intégralité des

---

<sup>10</sup> Projet de RailNetEurope consistant à partitionner la capacité disponible en un compartiment « horaire de service » tel que connu actuellement et un compartiment « rolling planning » matérialisé, à l'instar des fenêtres-travaux, sous forme de bandes de capacités. Les conditions commerciales du « rolling planning » (en cours de définition) pourront différer de celles du service annuel.

<sup>11</sup> Selon le DRR 2021 : « En application de l'article 26 du décret n° 2003-194, lorsque SNCF Réseau identifie fin février A-1 qu'une ligne ou section de ligne est susceptible d'être saturée lors de l'horaire de service A, SNCF Réseau procède à une déclaration de saturation prévisible. La déclaration de saturation prévisible intervient ainsi à l'issue de la période de pré-construction décrite au point 4.2.2.2, lorsque SNCF Réseau estime ne pas être techniquement en mesure de proposer dans le graphique 24h préconstruit des sillons permettant de couvrir les besoins exprimés. »

besoins n'est pas connue. À cet égard, l'Autorité rappelle qu'une déclaration de saturation prévisible n'est pas engageante pour SNCF Réseau et lui recommande donc de faire usage au plus vite de ce moyen d'alerte.

### **c. Sur l'application de critères de priorité**

78. Dans son avis n° 2019-004, l'Autorité avait recommandé que « *les critères de priorité génériques du DRR, définis pour l'attribution de capacité sur une infrastructure déclarée saturée, puissent s'appliquer, en l'absence de déclaration de saturation prévisible préalable, même si l'analyse des capacités n'a pas pu être terminée pour l'horizon de moyen terme.* » L'Autorité avait estimé que « *le gestionnaire d'infrastructure doit considérer qu'une analyse préliminaire des capacités a été menée durant la phase de coordination des demandes, et durant la tentative infructueuse de résolution des conflits résiduels, qui est suffisante sur l'horizon de court terme de l'attribution des sillons [afin de ne pas retarder] l'attribution des capacités demandées jusqu'à mi-avril A-1 au-delà de la publication de l'horaire de service définitif arrêté mi-septembre A-1, dans l'attente des résultats complets de l'analyse des capacités* ».
79. L'Autorité souligne néanmoins ici la nécessité d'une modification du décret n° 2003-194 qui encadre l'application des critères de priorité en son article 22, préalable indispensable à l'amélioration du dispositif.

### **d. Sur la sélection et la définition des critères de priorité**

80. Dans son avis n° 2019-004, l'Autorité avait critiqué (i) le critère de revendication stricte du préconstruit par rapport à la revendication comparable, (ii) les critères de régime et de longueur des sillons demandés et (iii) la formulation du critère de « *demandes de sillons internationaux sur les corridors de fret* ».
81. SNCF Réseau a partiellement pris en compte les recommandations afférentes, puisqu'il a maintenu la distinction entre les deux niveaux d'appariement aux préconstruits (strict et comparable), qu'il a retiré les critères de régime et de longueur des sillons, et n'a pas modifié la formulation pour le fret international.
82. L'Autorité réitère donc sa recommandation concernant la fusion des critères de préconstruction en un seul niveau d'appariement (le plus large, le niveau comparable). Cette fusion permettrait par ailleurs d'encourager un recours plus large aux préconstruits, ceci d'autant plus si la vision-cible de SNCF Réseau tend à développer des sillons préconstruits « génériques » ne répondant pas strictement à des besoins réellement exprimés.
83. L'Autorité précise que, concernant la formulation à retenir dans le DRR pour la mise en œuvre du troisième critère énuméré à l'article 22 du décret n° 2003-194 concernant les « *services de transport internationaux de marchandises* », il convient de reprendre fidèlement ce critère sans référence, plus restrictive, aux corridors de fret internationaux visés par le règlement (UE) n° 913/2010 du Parlement européen et du Conseil du 22 septembre 2010 relatif au réseau ferroviaire européen pour un fret compétitif.
84. Enfin, concernant la suppression du critère de régime de circulation demandé, l'Autorité comprend que l'application des critères consistera à l'avenir à ne traiter que les jours de l'horaire de service où le conflit entre sillons est constaté, sans plus aucune prime au sillon de régime le plus grand (précédemment supérieur à 50 jours). En premier lieu, elle alerte SNCF Réseau sur le fait que cela conduira vraisemblablement à multiplier les configurations à arbitrer si chaque jour de l'horaire de service doit être pris individuellement en compte, et restera attentive à l'application

des critères de répartition. En second lieu, l'Autorité considère que cette suppression va à l'encontre de l'objectif d'une décision univoque d'attribution des capacités.

#### **e. Sur l'exonération de déclaration de saturation pour cause travaux**

85. Concernant les capacités-travaux, l'Autorité avait recommandé dans son avis n° 2019-004 que « *le gestionnaire d'infrastructure ne s'exonère de déclaration de saturation qu'en cas de fenêtre déformée* », et elle avait estimé que l'analyse des capacités et le plan de renforcement devraient alors conduire à envisager de recalibrer les autres fenêtres, plus stables et récurrentes, à court et moyen termes.
86. SNCF Réseau a supprimé du DRR 2021 le point intitulé « *Saturation pour cause travaux* » et précisé dans le point « *Déclaration de saturation constatée* » que les capacités-travaux sont prises en considération dans l'analyse des capacités et le plan de renforcement des capacités.
87. SNCF Réseau a donc partiellement suivi la recommandation de l'Autorité qui visait non seulement à intégrer *in fine* les capacités-travaux aux analyses et plans suivant la déclaration de saturation constatée, mais surtout à ce que la présence de capacités-travaux au graphique, hors fenêtres déformées, n'exonère pas le gestionnaire d'infrastructure d'une déclaration de saturation.
88. L'Autorité invite donc SNCF Réseau à repréciser dans le DRR la considération des capacités-travaux pour qualifier les cas de saturation constatée.

#### **4.2.3. Le traitement des demandes tardives au service**

89. L'Autorité constate que SNCF Réseau a avancé à mi-septembre A-1 le jalon distinguant les demandes tardives au service (DTS) des demandes de sillon en adaptation (DSA), préalablement fixé à mi-octobre A-1, réduisant ainsi probablement de l'équivalent d'un mois calendaire<sup>12</sup> le volume des DTS à traiter et augmentant en même temps le délai de traitement de ce volume de DTS.
90. L'Autorité constate, à cet égard, que SNCF Réseau s'écarte délibérément du calendrier pourtant harmonisé au niveau européen par RailNetEurope (RNE). Elle observe également le passage d'un contexte triple de connaissance du graphique horaire par les candidats pour la formulation des DTS, à un contexte double à compter du DRR 2021 :
  - DTS déposées entre mi-avril et mi-juillet (projet d'HDS), qui correspondent en général à de nouveaux besoins et à d'éventuelles corrections de demandes au service (DS) ;
  - DTS déposées entre mi-juillet et mi-septembre (HDS définitif), qui correspondent en général à de nouveaux besoins et à d'éventuelles réactions au projet d'HDS ;
  - DTS déposées entre mi-septembre et mi-octobre (acompte), qui correspondent en général à de nouveaux besoins et à d'éventuelles réactions à l'HDS définitif ; ce dernier contexte disparaît donc avec la modification apportée par SNCF Réseau à compter du DRR 2021.
91. Si l'Autorité note la simplification proposée pour le calendrier de formulation des DTS, elle alerte toutefois SNCF Réseau sur cette décision lourde de conséquences, à la fois en termes d'harmonisation des calendriers européens et d'interface avec le reste du processus de

---

<sup>12</sup> Un mois potentiellement dense en nombre de demandes puisque c'est durant cette période que sont formulées les demandes de sillons en réaction à la publication de l'horaire de service.

construction horaire (dispositif incitatif réciproque, DSA, etc.). Elle recommande en conséquence à SNCF Réseau d'analyser finement les impacts de cette décision et de mettre en cohérence au plus vite le reste du processus de construction horaire.

#### **4.3. L'adaptation de l'HDS : des améliorations toujours attendues**

##### **4.3.1. Les sillons jours restant à l'étude à l'issue de la construction de l'horaire de service**

92. Avec l'utilisation de SIPH<sup>13</sup> pour l'ensemble des étapes de construction et d'adaptation de l'horaire de service 2021 qui permet une détection des conflits entre sillons et capacités-travaux plus fine grâce à une modélisation de l'infrastructure à la voie, l'Autorité sera attentive aux effets de cette amélioration des outils. Tant que les outils mis à disposition des candidats ne permettent pas de visualiser les fenêtres-travaux sur le graphique horaire, elle invite SNCF Réseau, en concertation avec les candidats, à étudier dans quelle mesure le concept des réponses « à l'étude » peut être étendu, non plus seulement pour qualifier l'incertitude liée à une détection de faux conflits, qui sera fortement réduite avec SIPH, mais à l'avenir pour qualifier les attributions qui restent envisageables à quelques adaptations ultérieures près, via des variantes de tracé. Elle recommande enfin à SNCF Réseau de développer des indicateurs en lien avec les objectifs qu'il se sera fixés sur les sillons-jours à l'étude.

##### **4.3.2. L'adaptation des capacités allouées aux travaux**

93. Concernant l'adaptation des capacités-travaux en cours d'horaire de service, et outre les demandes formulées dans le cadre de sa décision n° 2019-059 du 3 octobre 2019 portant mise en demeure de SNCF Réseau pour méconnaissance de 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, l'Autorité avait relevé un certain nombre de sollicitations<sup>14</sup> formulées par les candidats consultés pour l'élaboration de son avis n° 2019-004 portant sur le DRR 2020. En l'absence d'évolution sur ce point, elle réitère son invitation à SNCF Réseau de les prendre en considération.

##### **4.3.3. L'adaptation des sillons**

94. Dans le cadre de la consultation sur le DRR, les candidats ont réitéré leur demande de report automatique des DSA non répondues avant J-8 dans l'outil DSDM (demande de sillon de dernière minute). L'Autorité réitère donc sa recommandation à SNCF Réseau de rétablir cette fonctionnalité, et, plus largement, de centraliser l'ensemble des demandes de capacités dans GESICO, depuis les expressions de besoin en préconstruction, évolution annoncée par SNCF Réseau, jusqu'aux DSDM.

---

<sup>13</sup> SIPH (pour Système industriel de production horaire) est le système d'information intégré de la production horaire, actuellement en déploiement, visant à moderniser cette mission du gestionnaire d'infrastructure.

<sup>14</sup> Les candidats avaient notamment formulé des demandes relatives aux labellisations de chantiers en « nuit rouge » et avaient souhaité que cessent les demandes formulées par la direction de l'attribution des sillons de SNCF Réseau aux candidats de modifier ou supprimer via des demandes de sillons non exonérées de l'application des dispositifs incitatifs.

95. Concernant l'application du délai réglementaire de 5 jours ouvrables prévu pour les demandes d'adaptation horaire portant sur un sillon-jour unique, tant en création, ajout de jour qu'en modification, l'Autorité avait préconisé de prévoir un tel délai « uniquement lorsqu'elles sont formulées dans l'outil de commande de SNCF Réseau. »
96. SNCF Réseau a partiellement suivi cette recommandation en introduisant le délai de 5 jours dans le DRR, mais uniquement pour les créations de sillons et ajouts de jours de circulation aux sillons existants. Sur ce point, l'Autorité recommande à nouveau à SNCF Réseau d'étendre le bénéfice de ce délai aux modifications de sillons-jours ponctuels.
97. SNCF Réseau a également interdit « les demandes pour un transport régulier découpées en sillons-jours » ponctuels. Cette disposition va au-delà de la recommandation initiale de l'Autorité, qui s'en satisfait pleinement.
98. Enfin, l'Autorité avait recommandé d'ordonnancer le traitement des demandes en adaptation horaire par date d'échéance de traitement.
99. SNCF Réseau a partiellement suivi cette recommandation puisqu'il précise qu'il traite les DSA « *en priorisant le respect des délais de réponse indiqués au point 4.2.3.2, puis l'ordre de réception* ». Cet ordonnancement apparaît peu clair à l'Autorité, ce qui lui semble limiter la transparence du traitement de ces demandes. Elle réitère ainsi sa recommandation passée d'ordonnancer les traitements par date d'échéance, en précisant que le gestionnaire d'infrastructure peut légitimement prévoir des temps de traitement forfaitaires différenciés selon le régime demandé.

#### **4.3.4. Le dispositif d'incitation réciproque**

100. Concernant le dispositif incitatif unique à la stabilité des sillons établi par l'article 7 de la décision n° 2018-094 susvisée, l'Autorité avait recommandé, dans son avis n° 2019-004, « *de réintégrer dans GESICO les motifs de demandes, ou a minima, un signalement de nécessité d'inversion de l'imputation de la responsabilité de la vibration pour les demandes de sillon qui pourraient être demandées par SNCF Réseau au titre des préconisations d'adaptation aux travaux qu'il souhaiterait obtenir* ».
101. La décision n° 2018-094 susvisée renvoyait par ailleurs ses modalités d'exonérations à la concertation, puisqu'elle prévoyait à l'article 8 : « *Pour l'application du dispositif, le gestionnaire d'infrastructure définit, en concertation avec les candidats, les règles de gestion applicables au dispositif, notamment les cas d'exonération* ». Lors de la concertation, les candidats ont réitéré leur souhait pour les DSA dites « pour causes de travaux », qui incluent les préconisations d'adaptation, et le traitement des conséquences pour les sillons liés, de les voir bénéficier, a minima d'exonération, sinon d'inversion de l'imputation de responsabilité.
102. L'Autorité estime que les préconisations d'adaptation aux travaux émises par voie de DSA génèrent potentiellement *in fine* des vibrations de nature à être imputables à SNCF Réseau, et que, bien que les procédures internes et externes de SNCF Réseau proscrivent l'usage des DSA à cette fin, la poursuite de leur usage en pratique doit convaincre le gestionnaire d'infrastructure d'en prendre rapidement la responsabilité et la charge pénalitaire. Elle réitère donc sa recommandation à l'adresse de SNCF Réseau.

#### 4.4. Les nouveaux principes communs d'exploitation des grands complexes ferroviaires, une réflexion à approfondir

103. Depuis le DRR 2020 modifié, SNCF Réseau a défini de nouveaux « *principes communs d'exploitation pour les grands complexes ferroviaires de voyageurs* » afin d'encourager à une utilisation efficace des gares de voyageurs « *proches de la saturation* », figurant à l'annexe 4.1. Dans les faits, 37 recueils d'exploitation sont en cours de finalisation visant à définir des temps de stationnement « *minimaux, maximaux et robustes* » de l'ordre de 20 minutes en général. En cas de dépassement du temps maximal, SNCF Réseau se réserve le droit de refuser ou modifier une demande afin d'optimiser la capacité en gare.
104. L'Autorité note positivement cette démarche en ce qu'elle permet d'objectiver la capacité réellement disponible en gare et d'améliorer la robustesse d'exploitation des zones de gares, voire de libérer de la capacité en gare et ainsi d'éviter les préemptions de capacité.
105. Néanmoins, l'Autorité regrette le manque de précisions des critères d'application de ces nouvelles règles et de choix des trains qui verront leur temps de stationnement réduit (voire refusé) en cas de non respect de ces nouveaux principes. Par ailleurs, SNCF Réseau n'a pas communiqué à l'Autorité les études détaillées qui ont permis de déterminer, zone par zone, les temps évoqués ci-dessus, ni les analyses qui ont permis de confirmer que l'augmentation potentielles des sillons techniques en zone d'avant-gare n'allait pas entraîner des effets contre-productifs<sup>15</sup>. Elle recommande donc à SNCF Réseau de clarifier ces différents points.

## 5. SUR LES INSTALLATIONS DE SERVICE

### 5.1. Sur l'amélioration de la transparence et des conditions d'accès aux voies de service en lien avec la mise en œuvre des dispositions du règlement d'exécution (UE) 2017/2177

106. L'article 17 du règlement d'exécution (UE) 2017/2177 de la Commission du 22 novembre 2017 concernant l'accès aux installations de service et aux services associés au transport ferroviaire, applicable à partir du 1<sup>er</sup> juin 2019, liste les obligations d'information que les exploitants d'installations de service doivent satisfaire dans le cadre d'une description détaillée des installations de service et des services qu'ils doivent publier<sup>16</sup>. Par ailleurs, ce règlement d'exécution comprend des dispositions relatives aux réponses aux demandes d'accès et d'utilisation de services et précise en particulier les procédures à suivre en cas de demandes conflictuelles. Il fixe en outre le dispositif permettant de rendre disponibles les installations de service restées inutilisées pendant au moins deux ans.

---

<sup>15</sup> A titre d'exemple, concernant l'année 2018, l'Autorité a dénombré environ 300 000 mouvements techniques pour des distances moyennes d'environ 1 200 mètres dans les grandes gares parisiennes.

<sup>16</sup> Selon le 1 de l'article 5 du règlement d'exécution (UE) 2017/2177, « [l]es exploitants d'installations de service mettent gratuitement à disposition la description des installations de service, de l'une des manières suivantes : a) en la publiant sur leur portail internet ou sur un portail internet commun et en fournissant aux gestionnaires de l'infrastructure un lien à inclure dans le document de référence du réseau ; b) en communiquant aux gestionnaires de l'infrastructure les informations utiles, prêtes pour publication, à insérer dans le document de référence du réseau ».

### 5.1.1. Une liste détaillée des voies de service commercialisables et de voies de service inutilisées depuis plus de 2 ans

107. Le règlement d'exécution du 22 novembre 2017 prévoit, au point 2 de l'article 4, que les exploitants d'installations de service fournissent, dans leur description des installations de service, « a) la liste de toutes les installations dans lesquelles sont fournis des services associés au transport ferroviaire, notamment des informations sur leur emplacement et leurs horaires d'ouverture » et « c) une description des caractéristiques techniques de l'installation de service (...) ».
108. A la suite d'un recensement des usages et des besoins des acteurs, dans le cadre des travaux de rationalisation des voies de service qu'il a conduit, SNCF Réseau a établi une liste des voies commercialisables sur ses différents sites<sup>17</sup>. Cette dernière figure sur le site de la Plateforme de Services aux Entreprises Ferroviaires (PSEF) et est accessible directement via un lien internet spécifié à la section 3.6.4.2 du DRR 2021.
109. L'Autorité considère que la publication de cette liste détaillée permet d'améliorer la transparence de l'offre de SNCF Réseau. Afin de poursuivre cet objectif, l'Autorité recommande de préciser la liste des espaces industriels associées à une ou plusieurs voies de service pour usage courant et leurs principales caractéristiques (accès routier, foncier, équipements spécifiques). Elle a par ailleurs relevé plusieurs anomalies dans la liste publiée (doublons, voies de terminaux de marchandises...) qu'elle recommande de corriger.
110. Comme indiqué supra, le règlement d'exécution du 22 novembre 2017 fixe à l'article 15 le dispositif permettant de rendre disponibles les installations de service restées inutilisées pendant deux ans.
111. Ainsi que l'a considéré l'Autorité dans son avis n° 2019-010 du 21 février 2019<sup>18</sup>, compte tenu des charges générées par ces installations inutilisées, ces dispositions, en permettant la location ou mise en crédit-bail d'un site auparavant inutilisé, sont favorables à une meilleure rationalisation du patrimoine du gestionnaire d'infrastructure. Dans un contexte d'ouverture à la concurrence, ces nouvelles dispositions sont bénéfiques au secteur dans son ensemble, en offrant aux entreprises une meilleure transparence sur les installations disponibles. L'Autorité observe que ce dispositif n'interdit pas qu'une activité différente de celle correspondant initialement à l'installation de service considérée soit proposée sur cette installation dès lors qu'il s'agit d'une activité ferroviaire.
112. A la suite des travaux de rationalisation des voies de service menés par SNCF Réseau, ce dernier a publié une liste des sites de voies de service inutilisées depuis plus de deux ans<sup>19</sup>, sans aucune précision quant au nombre de voies ou leurs caractéristiques.
113. Afin d'améliorer la transparence, l'Autorité recommande à SNCF Réseau de compléter la liste des sites inutilisés depuis plus de deux ans en spécifiant le nombre de voies de chacun des sites. La

---

<sup>17</sup> Cette liste précise les caractéristiques principales des voies telles que les numéros d'identification de chaque voie, leur longueur utile, le type d'alimentation, ainsi que leurs caractéristiques détaillées telles que la restriction de charge de wagon admissible sur la voie, les possibilités de réception de marchandises dangereuses et de transports exceptionnels.

<sup>18</sup> Avis n° 2019-010 du 21 février 2019 portant sur la fixation des redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Réseau sur les terminaux de marchandises pour l'horaire de service 2020, dans lequel l'Autorité recommandait « de mettre en place sans attendre l'organisation nécessaire au respect des dispositions applicables en engageant, dès à présent, un travail de recensement des installations de service restées inutilisées pendant au minimum deux années ainsi que de leurs diverses caractéristiques », le résultat de cette démarche devant être rendu visible aux entreprises du secteur par un moyen approprié.

<sup>19</sup> Avis n° 2017-027 du 8 mars 2017, avis n° 2017-128 du 4 décembre 2017, avis n° 2018-014 du 5 mars 2018.

mention de l'existence ou non d'un accès routier à certaines voies pourrait également être une information utile pour les acteurs.

### 5.1.2. Une nouvelle procédure d'allocation des voies de service

114. Dans le cadre de la mise en œuvre du règlement d'exécution du 22 novembre 2017 précité, SNCF Réseau a introduit à la section 4.9.1 du DRR 2021 une nouvelle procédure d'allocation de capacité de voies de service pour un usage courant.

115. Le règlement d'exécution comprend, à son article 4 encadrant les obligations d'information des exploitants d'installations de service, des dispositions relatives à la procédure d'allocation. Ainsi, il dispose que les exploitants d'installations de service doivent spécifier dans leur description détaillée des installations de service et des services dont ils sont responsables :

*« f) des informations sur les procédures de demande d'accès à l'installation de service ou de fourniture de services dans l'installation, ou les deux, y compris les délais pour la présentation des demandes, ainsi que les délais pour le traitement de ces demandes ;*

*h) des informations sur le contenu minimal et la forme d'une demande d'accès aux installations de service et de fourniture de services associés au transport ferroviaire, ou un modèle pour la présentation d'une telle demande ;*

*k) une description de la procédure de coordination (...) ».*

Le règlement d'exécution précise en outre les procédures à suivre en cas de demandes conflictuelles.

116. L'Autorité relève que la procédure d'allocation des voies de service pour usage courant figurant à la section 4.9.1 du DRR précise la formalisation de la demande, le calendrier d'instruction des demandes, le processus de traitement des demandes ainsi que leurs modalités de traitement - en particulier les critères pris en compte par le gestionnaire d'installations de service pour rechercher les voies répondant au mieux aux demandes exprimées. En cas de demandes concurrentes, la procédure d'allocation décrite dans le DRR précise les principes de coordination des demandes et la méthode de répartition des capacités en cas de conflit résiduel. Dans le cas où les demandes ne peuvent être satisfaites à l'issue de la procédure de coordination, SNCF Réseau a défini des critères de priorité afin de guider son arbitrage.

117. S'agissant du calendrier et des délais de réponse, l'Autorité relève l'absence de délai de réponse aux demandes nécessitant une coordination. Au cours de l'instruction, SNCF Réseau a indiqué être disposé à préciser un tel délai. Si cette proposition est de nature à répondre au besoin de visibilité attendue de la part des utilisateurs sur la mise en œuvre du processus, l'Autorité attire l'attention sur le fait que le délai fixé devra tenir compte des délais d'instruction raisonnables dont devront nécessairement disposer des entités extérieures qui pourraient, au cours de la procédure, être partie au processus. Par ailleurs, une certaine ambiguïté dans les termes subsiste dans le processus d'allocation. Ainsi, les demandes émises à partir du 16 octobre jusqu'au début de l'horaire de service suivant sont dénommées « *demandes en cours de service* » alors qu'elles portent, excepté les demandes *ad hoc*, sur l'horaire de service suivant. L'Autorité recommande ainsi que SNCF Réseau adopte la terminologie du règlement d'exécution du 22 novembre 2017 précité et de la décision n° 2020-012 du 30 janvier 2020 de l'Autorité relative à la fixation de délais de réponse aux demandes d'accès aux installations de service visées à l'annexe II, point 2 de la directive 2012/34/UE et de fourniture de services dans lesdites installations.

118. L'Autorité relève en outre que cette procédure d'allocation ne concerne que l'attribution des capacités de voies de service dans le cadre d'un usage courant (travail et garage hors espace industriel). La procédure d'allocation de ces voies et espaces associés, qui font l'objet d'une convention de mise à disposition, n'est pas décrite dans le DRR. Or, ces voies de service peuvent répondre à des besoins spécifiques des entreprises ferroviaires dans le cadre de leur production ferroviaire, telles que le stationnement dynamique et des interventions sur le matériel roulant, notamment pour y effectuer des opérations de maintenance légère ou de préparation de wagons ou voitures. Compte tenu d'une part, de l'absence de distinction *a priori* entre les voies de service réservables pour un tel usage et celles réservables pour un usage courant et de la possibilité de réserver ces voies et espaces associés pour une durée allant jusqu'à 5 ans (durée initiale de 3 ans, reconductible pour un an, dans la limite de deux fois), l'Autorité s'interroge sur l'articulation entre les processus d'allocation pour ces deux usages, en particulier dans les sites contraints, et recommande en conséquence à SNCF Réseau de préciser le processus d'allocation des voies de service associées à un espace industriel.
119. En tout état de cause, l'Autorité recommande qu'un retour d'expérience soit organisé par SNCF Réseau, en concertation avec les parties prenantes, à l'issue d'une première année d'expérimentation de cette nouvelle procédure d'allocation des voies de service.
120. L'Autorité rappelle qu'en application de l'article 13 du règlement d'exécution du 22 novembre 2017, lorsqu'il n'est trouvée aucune alternative viable et que l'exploitant rejette la demande d'accès à l'installation ou de fourniture d'un service dans celle-ci, ce dernier doit exposer les raisons de ce refus à l'Autorité et au candidat qui le demande. Le candidat souhaitant contester ce refus peut adresser une plainte à l'Autorité chargée d'examiner le dossier et de prendre des mesures, le cas échéant, pour qu'une partie adéquate de la capacité soit dévolue au candidat.

## 5.2. Sur les restrictions d'utilisation des voies de service précisées dans le DRR

### 5.2.1. Sur les opérations de maintenance autorisées

121. Le DRR 2021 fournit, à la section 5.3, de nouvelles précisions concernant les conditions d'utilisation des installations de service, spécifiant que « *toute opération de maintenance sur le matériel roulant est (sauf urgence pouvant être justifiée par le candidat), strictement interdite sur les installations de service qui ne sont pas spécifiquement désignées à cet usage* ». Une liste des opérations autorisées sur les installations de service est toutefois prévue, comprenant les visites du train (constats, reconnaissance), les visites techniques et les interventions légères sur le matériel, avec de l'outillage portatif, sans aucun dépôt de matériel ou de matériaux au sol, telles que par exemple les réglages ou les petits nettoyages simples d'accès.
122. Si les candidats souhaitent utiliser les installations de service pour effectuer des opérations de maintenance, au-delà de ces interventions légères, il est nécessaire de réserver l'installation de service dans le cadre d'une convention de mise à disposition. SNCF Réseau précise que la convention de mise à disposition, contrat passé dans le cadre de l'utilisation d'un espace industriel, n'a pas de durée minimale. En revanche, sa durée maximale est de 5 ans (durée initiale de 3 ans, reconductible pour un an, dans la limite de deux fois).
123. L'Autorité considère que ces nouvelles dispositions permettent de veiller à ce que les voies de service destinées à une utilisation en voie de travail et/ou voies de stationnement, soient effectivement réservées pour cet usage, tout en offrant la flexibilité aux candidats de réaliser des vérifications ou interventions courantes et indispensables à la production ferroviaire.

124. Toutefois, l'Autorité restera attentive aux conséquences de ces restrictions, afin de vérifier (i) que les entreprises ferroviaires et candidats peuvent effectivement réaliser des opérations courantes d'entretien qui ne nécessitent pas d'installation spécifique sans qu'il leur soit imposé d'avoir recours aux services fournis au sein des centres d'entretien et (ii) que ces nouvelles dispositions n'obèrent pas le développement d'une maintenance « volante » pragmatique et optimisée, telle que la proposent certains prestataires.

### 5.2.2. Sur la réservation de voies pour un approvisionnement en combustible

125. Le DRR prévoit, à la section 3.6.9, la possibilité de réserver, dans le cadre d'une convention de mise à disposition, des voies de service disposant d'un accès routier, possiblement associées à un espace pouvant servir d'aire d'avitaillement, à des fins d'approvisionnement en combustible par camion-citerne (bord à bord) ou à partir d'une cuve fixe. Le DRR précise que cette faculté est circonscrite au cas d'une impossibilité de recourir aux installations de fourniture de gazole existantes telle qu'une absence d'installation à proximité ou encore une indisponibilité des installations les jours ou heures souhaités. Le DRR 2021 prévoit en outre une disposition nouvelle précisant que SNCF Réseau se réserve la possibilité de refuser de réaliser l'étude de faisabilité si elle considère que la justification n'est pas suffisante, notamment, si le demandeur n'avance qu'un seul argument économique.
126. Compte tenu du caractère répliquable d'une simple installation d'approvisionnement en combustible, l'Autorité considère que la faculté pour les candidats de pouvoir installer de telles installations serait de nature à favoriser le développement de la concurrence sur le marché de cette installation de service comme sur les marchés du transport ferroviaire. Elle devrait en conséquence être facilitée, dans des conditions garantissant le respect des mesures de sécurité relatives aux opérations d'approvisionnement en combustible et la préservation de l'environnement. En outre, l'Autorité considère que la nouvelle disposition prévue concernant la réalisation d'une étude de faisabilité ne permet pas de garantir un traitement équitable et non discriminatoire des entreprises ferroviaires. Elle recommande donc à SNCF Réseau de supprimer cette disposition afin de ne pas obérer le développement de ce type d'installation, sous réserves d'une pertinence technique et économique et du respect de l'environnement.

### 5.3. Sur la contractualisation de l'accès aux installations de service

127. Le préambule de l'annexe 3.5.1 « *Conditions contractuelles communes aux IS (hors espaces industriels)* » prévoit que SNCF Réseau et l'utilisateur soient contractuellement liés par les trois documents suivants :
- les Conditions Contractuelles Communes qui s'appliquent à l'ensemble des installations de service ;
  - les dispositions du Contrat National qui s'appliquent à la catégorie à laquelle appartient l'installation de service (voies de service, cours de marchandises, chantiers de transport combiné) ;
  - les dispositions du Contrat Local qui s'appliquent à l'installation de service concernée.

128. L'article 3 de cette annexe 3.5.1 indique la hiérarchie s'appliquant aux documents contractuels qui régissent une installation de service :
1. le DRR et ses annexes ;
  2. les Conditions contractuelles communes de l'annexe 3.5.1 ;
  3. le Contrat national et ses annexes ;
  3. le Contrat local et ses annexes ;
  4. le document local d'exploitation et le plan de prévention le cas échéant ;
  5. les éventuels documents techniques.
129. Au regard de ces dispositions, l'Autorité constate une modification du schéma contractuel proposé par SNCF Réseau dans l'annexe 3 du DRR qui intègre ainsi de nouvelles conditions contractuelles venant se superposer aux contrats existants.
130. L'articulation de ces contrats avec l'annexe 3.1 « *Conditions générales applicables au contrat d'utilisation de l'infrastructure et au contrat d'attribution de sillons* » n'est pas explicitée, laissant craindre dans la pratique une incohérence entre ces documents.
131. L'Autorité s'interroge de surcroît sur l'opportunité du nouveau contrat national dont les clauses dans le modèle issu de l'annexe 3.5.2 renvoient pour majeure partie aux Conditions contractuelles communes.
132. Eu égard à cette juxtaposition de documents aboutissant à une organisation contractuelle peu lisible, l'Autorité invite SNCF Réseau à simplifier et à clarifier la chaîne contractuelle et la hiérarchie la régissant.
133. En outre, il résulte de l'article 16 de l'annexe 3.5.1 que « *SNCF Réseau ne répond en aucun cas des dommages immatériels, tels que préjudices financiers ou commerciaux, perte de clientèle, trouble commercial quelconque, augmentation des coûts et frais généraux, perte de bénéfice, perte d'image de marque, perte d'exploitation, qui pourraient résulter d'accidents ou d'avaries subis par l'entreprise ferroviaire* ».
134. Dès lors, les conditions contractuelles communes prévoient des conditions limitées et restrictives d'engagement de la responsabilité du gestionnaire d'infrastructure étant susceptibles de faire naître un déséquilibre contractuel entre les parties. L'Autorité recommande ainsi une clarification de la répartition des responsabilités et des frais à la charge respectivement du gestionnaire d'infrastructure et de l'entreprise ferroviaire.
135. Enfin, l'Autorité souhaite être informée du retour sur l'expérimentation de ce schéma contractuel – envisagée mais non réalisée en 2019 – qui devrait cette fois être mise en œuvre en 2020.

#### **5.4. Sur l'allocation des blocs à la voie et les risques de préemption des capacités**

136. Dans ses précédents avis<sup>20</sup>, l'Autorité avait demandé à SNCF Réseau que les modalités de réservation des voies de service par bloc de plusieurs voies, associées à un principe de facturation des seules voies du bloc effectivement utilisées par les entreprises ferroviaires, soient revues afin de limiter les risques de comportements anticoncurrentiels de la part des entreprises ferroviaires. Dans le cadre de l'instruction du DRR 2020, SNCF Réseau avait indiqué que le référentiel « *principe d'utilisation des voies de service* » avait été révisé et prévoyait désormais

---

<sup>20</sup> Avis n° 2017-027 du 8 mars 2017, avis n° 2017-128 du 4 décembre 2017, avis n° 2018-014 du 5 mars 2018.

un principe du découpage des faisceaux des voies de service en blocs « à la voie ». L'Autorité prend note de ce que le nouveau référentiel entre en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020.

137. Cependant, l'Autorité constate que les consignes locales d'exploitation n'ont pas été mises à jour, ce qui reporte la mise en œuvre opérationnelle de ce nouveau principe d'allocation. Si, dans le cadre de l'instruction, SNCF Réseau a indiqué que le découpage à la voie concernera en priorité les sites pour lesquels des demandes auront été exprimées par les exploitants ferroviaires, aucune liste de sites ni aucun calendrier ne lui a été communiqué.
138. Compte tenu de ces éléments, l'Autorité invite SNCF Réseau à établir une feuille de route fixant la liste des sites prioritaires retenue pour une mise à jour des consignes locales d'exploitation dès l'horaire de service 2020. L'Autorité recommande en outre qu'un retour d'expérience de SNCF Réseau soit réalisé, en concertation avec les entreprises ferroviaires, à la suite de la mise en place des nouveaux découpages des blocs.
139. Par ailleurs, s'agissant de la nécessité d'éviter les pratiques de préemption de voies de service, l'Autorité regrette que le projet d'observation des cas d'annulation et d'absence d'utilisation de la capacité réservée sur 2 à 3 sites identifiés comme à capacité contrainte n'ait pas abouti. Ce projet aurait dû servir de préalable à la refonte du processus d'attribution de capacité sur voies de service, afin d'améliorer ce dernier au regard des écueils éventuels qui auraient pu être constatés par ces observations. L'Autorité réitère donc naturellement sa recommandation à SNCF Réseau de mener sans délai un nouveau projet d'étude des comportements de réservation des voies de service par les entreprises ferroviaires et réaffirme la nécessité de bénéficier d'un retour d'expérience sur le nouveau processus d'attribution proposé, comme indiqué au point 5.3.

### **5.5. Accès badge Canif**

140. Le paragraphe 5.3.2 du DRR 2021 décrit la prestation d'accès sécurisé aux installations de service de SNCF Réseau, grâce l'utilisation des « badges CANIF », dont les conditions particulières d'utilisation et d'habilitation sont détaillées en annexe 3.2.3.
141. Au cours de la consultation des entreprises ferroviaires, l'Autorité a été alertée par plusieurs acteurs ferroviaires sur le non respect des délais de traitements prévus dans les dispositions susmentionnées. SNCF Réseau a par ailleurs indiqué au cours de l'instruction ne pas suivre le taux de fourniture des badges commandés dans le respect du délai de 6 semaines.
142. Avec l'ouverture à la concurrence du trafic domestique de voyageurs, il est prévisible que les demandes d'obtention de badges CANIF vont connaître une augmentation substantielle. Afin d'éviter que les entreprises ferroviaires ou candidats se voient dans l'impossibilité d'assurer leur service ou doivent se mettre en défaut en accédant aux installations du réseau ferré sans moyen d'accès, l'Autorité souhaite sensibiliser SNCF Réseau à ce point, et recommande de tout mettre en œuvre pour améliorer le suivi du délai de traitement des demandes au travers d'indicateurs internes de manière plus régulière. A ce titre, SNCF Réseau devrait tenir à jour un fichier de traçabilité détaillée du traitement des demandes (nombre, justification des refus, délais de traitement...).
143. Par ailleurs, l'Autorité rappelle que, dans ses avis n° 2015-003 et 2016-014, elle avait demandé que le délai d'obtention de 6 semaines pour l'obtention des badges soit abaissé. En l'absence de modification sur ce point, l'Autorité recommande donc à nouveau à SNCF Réseau d'abaisser ce délai, par exemple en prévoyant un délai de 3 semaines, considéré par l'Autorité comme un objectif atteignable.

## 6. SUR LES PRINCIPES OPERATIONNELS

### 6.1. Une refonte des principes de gestion du trafic qui menace fortement la transparence des règles appliquées

144. L'annexe 5 du DRR 2020 modifié et du DRR 2021 est venue préciser, par rapport à sa version précédente, l'expérimentation qui sera menée sur le second semestre 2020 concernant l'évolution des règles de priorité. Cette évolution fait suite à la concertation menée dans le cadre des travaux du groupe COOPERE « Ordonnancement des circulations en opérationnel », qui a eu lieu entre novembre 2018 et mai 2019 auquel les services de l'Autorité ont pu assister. L'objectif consiste à procéder au remplacement des règles de priorité actuelles par des « principes d'ordonnancement au service d'objectifs de performance » qui ont été définis sur différents segments du réseau : minimiser le nombre de minutes perdues, minimiser le nombre de trains touchés et supprimés ou minimiser l'intervalle.
145. L'Autorité ne remet pas en cause la nécessité de faire évoluer les règles actuelles et le besoin d'anticiper, à l'aune de la modernisation du système d'information pour la gestion opérationnelle des circulations (projet « MGOC ») des moyens plus modernes et agiles de gérer le trafic ferroviaire. Toutefois, et en l'absence de déploiement à ce stade de ce nouveau logiciel, l'Autorité regrette le passage de règles objectives, transparentes et univoques, à de grands principes ne correspondant pas à un schéma décisionnel clair. Elle souligne ainsi la perte de transparence amenée par ces nouveaux principes, en l'absence (i) d'un suivi précis de l'activité de chaque centre opérationnel par des indicateurs clairs de performance et (ii) d'une possibilité de rejeu<sup>21</sup> pour pouvoir contrôler l'application de ces principes et garantir l'équité de traitement entre chaque acteur.
146. L'Autorité s'oppose donc à un tel changement de paradigme en l'absence d'une transparence sur la mission de régulation du trafic (traçabilité des décisions prises, rejeu, indicateurs de performance établis). Elle recommande à SNCF Réseau de ne pas procéder à ce changement sans garanties suffisantes de traçabilité et de contrôle des actions de régulation.
147. Enfin, comme elle l'avait déjà souligné dans son avis n° 2019-004 susvisé, elle invite SNCF Réseau à ne pas utiliser la seule concertation pour définir ces nouveaux principes d'optimisation mais de recourir plutôt, dans un schéma de réseau nodal complexe, à une modélisation mathématique et à une analyse statistique afin de déterminer objectivement et scientifiquement quels sont les meilleurs principes à appliquer.

### 6.2. Le système d'amélioration des performances : un système toujours trop peu incitatif et qui devrait constituer un vrai levier de performance

148. Après plusieurs années d'existence, l'Autorité souligne le bon fonctionnement du système d'amélioration des performances (SAP) mentionné au point 6.4 du DRR et de son comité de suivi, le CoSAP. L'Autorité note positivement la mise en œuvre de sa recommandation formulée dans son avis n° 2019-004 d'abaisser la période de non-participation au SAP des nouvelles entreprises ferroviaires.
149. Toutefois, l'Autorité juge que le système actuellement en place reste toujours trop peu incitatif puisqu'il ne conduit pas les acteurs à tendre vers des objectifs de performance plus ambitieux ni à supprimer l'abattement progressif initialement mis en place dans le planning initialement

---

<sup>21</sup> Le rejeu permet de rejouer *a posteriori* le scénario d'exploitation réalisé via une fonction « magnétoscope » et ainsi de réaliser un retour d'expérience sur l'application adéquate ou non de la décision prise par le régulateur.

prévu. À ce titre, elle regrette l'absence de décision du CoSAP pour mettre en œuvre un système plus ambitieux.

150. Ainsi, l'Autorité recommande à SNCF Réseau de faire évoluer le système d'amélioration des performances dans les plus brefs délais dans un triple objectif :
- En premier lieu, augmenter les barèmes de malus applicables (prix de la minute) aux entreprises ferroviaires et à SNCF Réseau. En effet, ceux-ci n'ont pas évolué depuis la création du SAP. Ce *statu quo* des pénalités pour minutes perdues constitue un signal extrêmement négatif au regard de l'ambition portée par le système ferroviaire français sur l'amélioration de sa performance. Une revalorisation permettrait de donner un signal fort de l'engagement de tous les acteurs pour démontrer la maturité et la qualité de service du réseau ferré national.
  - En deuxième lieu, supprimer l'abattement en vigueur depuis la création du SAP. Le cumul de l'absence de revalorisation du prix de la minute et le maintien de l'abattement conforte la position de l'Autorité sur la non utilisation pleine et entière du levier incitatif du SAP par les acteurs.
  - Enfin, il conviendra de questionner le caractère réellement incitatif du dispositif au vu des résultats constatés et de la méthode historisée de fixation des objectifs. Le cas échéant, une nouvelle méthode au proportionnel plus incitative de fixation des objectifs devra être créée.

Dans la continuité de la décision n° 2019-039<sup>22</sup>, l'Autorité restera vigilante, dans le cadre de son avis sur le contrat de performance actualisé pour la période 2020-2029, à la réforme attendue du système d'amélioration des performances afin que ce système constitue un réel levier incitatif.

151. Par ailleurs, l'Autorité salue la mise en œuvre d'un outil informatisé de traitement des demandes de redressement, DECLIC, dont la mise en œuvre progressive se poursuivra en 2020. Elle constate toutefois (i) le manque de concertation sur cet outil, ayant visiblement découragé l'ensemble des participants au SAP de lever les abattements actuellement en vigueur et (ii) de fortes disparités, à ce stade, dans les chiffres fournis par SNCF Réseau sur les taux d'utilisation et d'acceptation des demandes de redressement. Pour ce second exemple, les taux varient de 1 % à 78 % d'acceptation à l'automne 2019. L'Autorité invite donc SNCF Réseau à analyser les raisons de ces écarts significatifs.
152. L'Autorité salue également la parution de la nouvelle édition du texte « *Directives de justification des retards dans Bréhat (OP3027)* ». Elle attire toutefois l'attention de SNCF Réseau sur une rédaction pouvant entraîner des pratiques inadaptées, et l'invite en conséquence à modifier ce texte afin de couvrir ce risque. Par exemple, le système du redressement concerté, prévu à l'article 606, dans lequel seules les parties prenantes connectées au cours de la réunion quotidienne peuvent intervenir, peut amener à une situation de décisions prises sans la présence de la future entité désignée comme responsable de l'incident. De même et comme déjà indiqué dans l'avis n° 2019-004 susvisé, les enquêtes en cours pour valider le redressement proposé mériteraient de bénéficier d'un statut dédié permettant de suspendre l'affectation de l'incident à une structure responsable, actuellement pré-identifiée dans l'urgence de l'opérationnel, dans l'attente de la résolution de l'enquête.
153. Enfin, l'Autorité prend acte de l'absence de suite tangible donnée à la finalisation de la définition de l'indicateur relatif aux trains supprimés après le jalon « J-1 17h », conduisant dans les faits à l'absence d'une réciprocité vis-à-vis des retenues de redevance prévues pour les entreprises

---

<sup>22</sup> Décision relative aux recommandations formulées dans le cadre de l'actualisation du contrat pluriannuel de performance conclu entre l'Etat et SNCF Réseau pour la période 2020-2029

ferroviaires. Elle s'assurera donc, au cours de la prochaine mise à jour du dispositif incitatif réciproque unique, de garantir une telle réciprocité afin de mettre fin à cette incohérence.

### 6.3. Autres points relevés par l'Autorité

154. L'Autorité prend note du projet ODICEO mentionné à la partie 3.3.3 du DRR 2021 qui vise à digitaliser les processus de traitement opérationnel d'incidents de circulation en mettant des outils informatiques à disposition des agents de circulation de SNCF Réseau et des agents de conduite des entreprises ferroviaires. L'Autorité souligne positivement la démarche de simplification et de digitalisation prévue en ce qu'elle permettra d'améliorer la gestion opérationnelle et d'accélérer le traitement de certaines procédures. Toutefois, elle invite SNCF Réseau à garantir que cette expérimentation permettra de développer un outil portable et compatible avec la majorité des systèmes d'exploitation déjà utilisés par les entreprises ferroviaires et qui n'augmentera pas les coûts d'utilisation de l'infrastructure pour les entreprises ferroviaires.
155. Le projet DECOFER (DECOmpte de l'énergie FERroviaire) vise à la reprise par RTE de la télérelève du décompte relatif à l'énergie de traction électrique via un nouveau service plus performant, permettant à terme de ne plus avoir à estimer les pertes en ligne d'acheminement du courant électrique mais d'en avoir une connaissance exacte et par conséquent d'établir une facturation plus précise et équitable pour les entreprises ferroviaires. Au cours de l'instruction, SNCF Réseau a précisé qu'en l'absence d'obligation réglementaire, les matériels roulants qui ne sont actuellement pas équipés d'un compteur d'énergie électrique ou d'un compteur ancien non conforme aux dernières normes en vigueur<sup>23</sup> n'auront pas l'obligation de moderniser ces équipements. L'Autorité ne formule donc, à ce stade, pas de recommandation particulière à l'attention de SNCF Réseau.

## 7. LA GESTION DE CRISE FERROVIAIRE : UN PROCESSUS ESSENTIEL FRAGILISE PAR L'IMPRECISION DES PERIMETRES ET DES MISSIONS DES ACTEURS

156. SNCF Réseau assure une compétence de « gestion de crise », conformément à l'article 3 de ses statuts qui précisent que cette société assure « *des missions transversales nécessaires au bon fonctionnement du système de transport ferroviaire national, au bénéfice de l'ensemble des acteurs de ce système, notamment en matière de gestion de crise*<sup>24</sup> ». En plus de cette compétence relative à la « gestion de crise », depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020, SNCF Réseau assure une compétence relative à la « coordination de la gestion de crise », auparavant exercée par l'EPIC SNCF, et qui lui a été transférée<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Norme EN 50 462:2017

<sup>24</sup> Statuts annexés au décret n° 2019-1587 du 31 décembre 2019 approuvant les statuts de la société SNCF Réseau et portant diverses dispositions relatives à la société SNCF Réseau.

<sup>25</sup> Sans être explicité dans les dispositions législatives et réglementaires applicables, le transfert de compétence de coordination de la gestion de crise de l'EPIC SNCF à SNCF Réseau est acté par l'ordonnance n° 2019-552 du 3 juin 2019 portant diverses dispositions relatives au groupe SNCF et apparaît avec la suppression, à l'article L. 2101-1 du code des transports, de toute référence à la mission de gestion de crise au titre des missions transversales réalisées par la société SNCF. De plus, le transfert est corroboré par l'absence de reprise, dans le décret n° 2019-1585 du 30 décembre 2019 approuvant les statuts de la société nationale SNCF et portant diverses dispositions relatives à la société nationale SNCF et à la société mentionnée au c du 2° de l'article 18 de l'ordonnance n° 2019-552 du 3 juin 2019, de la mission de coordination de gestion de crise.

## 7.1. La gestion de crise dans le DRR 2020 modifié

157. L'annexe 3.7.1 du DRR 2020 modifié intitulée « Conditions générales de coordination de la gestion des situations de crise » indique que la mission de coordination des situations de crise comporte une « prestation-socle » de coordination et des « prestations optionnelles ».
158. La « prestation-socle » comprend :
- la préparation à la gestion des crises ;
  - la coordination opérationnelle ;
  - l'amélioration continue.
159. Les « prestations optionnelles » comprennent :
- les formations supplémentaires ;
  - la salle des familles.
160. SNCF Réseau précise qu'elle reconduit les modalités de tarification et d'exercice de la mission de la coordination de gestion de crise telles qu'appliquées par l'EPIC SNCF jusqu'au 31 décembre 2019. La tarification et la facturation de la coordination de la gestion de crise sont établies sur la base des mêmes principes que ceux qui figuraient à l'article 3 du décret n° 2015-137 du 10 février 2015 relatif aux missions et aux statuts de la SNCF, c'est-à-dire « *au coût de la prestation majorée, le cas échéant, d'un bénéfice raisonnable* ». Par ailleurs, cette prestation reste facultative, y compris pour la partie « socle » de la coordination de la gestion des situations de crise.
161. L'Autorité regrette que la plupart des recommandations formulées dans son avis n° 2018-093 du 20 décembre 2018 sur le document de référence de l'EPIC SNCF relatif à la coordination de la gestion des situations de crise du système ferroviaire, n'aient pas été prises en compte dans le cadre du transfert de ces missions à SNCF Réseau. L'Autorité réitère donc les points d'attention de l'avis n° 2018-093 qui n'ont pas été suivi d'effet<sup>26</sup>.
162. Aussi, l'Autorité rappelle l'importance de tenir compte des recommandations portant sur le renforcement de la documentation opérationnelle de gestion de crise afin d'homogénéiser les pratiques et de garantir le respect des dispositions prévues par la réglementation en particulier pour les trains de marchandises empruntant les corridors fret qui bénéficient notamment de règles spécifiques, en vertu de l'article 17 du règlement (UE) n° 913/2010 du Parlement européen et du Conseil du 22 septembre 2010 relatif au réseau ferroviaire européen pour un fret compétitif.

## 7.2. La gestion de crise dans le DRR 2021

163. L'Autorité constate que la « *coordination de la gestion des situations de crise* » figure parmi les prestations minimales dont le caractère est obligatoire au 5.2 du DRR 2021, mais également comme « *prestation optionnelle* », sur demande des clients, au 5.4.1.4 du DRR 2021. Deux

---

<sup>26</sup> L'Autorité avait notamment recommandé d'intégrer au dispositif de retour d'expérience les entreprises ferroviaires qui n'ont pas conclu de contrat de coordination et de leur diffuser les informations essentielles relatives à cette mission ; de donner à l'ensemble des acteurs du système un niveau égal d'information aux documents déclinants et précisant le document de référence, tels que le référentiel RA321 de SNCF Réseau ; de réintégrer la participation du gestionnaire des gares à l'élaboration d'une stratégie de rétablissement des circulations ; de préciser dans le document de référence les principes spécifiques de suppression des sillons et de réallocation de la capacité résiduelle pour la gestion de situations de crise ; de préciser les calculs des coûts, la méthode de régularisation annuelle éventuelle ainsi que les coefficients de minoration appliqués.

prestations optionnelles sont mentionnées : des « formations additionnelles au dispositif de gestion opérationnelle des crises », et « la mise à disposition de salle spécifique » pouvant « être ouverte pour accueillir et renseigner les familles et les proches des victimes en cas d'accident ferroviaire grave avec victime ».

164. L'Autorité regrette que les modalités de mise en œuvre du transfert à SNCF Réseau de la coordination de la gestion de crise n'aient pas été précisées par le pouvoir législatif ou réglementaire alors que, dans son avis n° 2019-083 du 9 décembre 2019 sur le décret relatif aux statuts de SNCF Réseau, elle avait sollicité de la part de l'Etat la stabilisation du cadre juridique applicable. Elle appelle, en ce sens, à une révision dans les meilleurs délais du décret n° 97-444 susvisé relatif aux missions et aux statuts de SNCF Réseau.
165. L'Autorité remarque que SNCF Réseau classe la « coordination de la gestion des situations de crise » au sein des prestations minimales. Ces dernières doivent se limiter à l'ensemble des services indispensables que SNCF Réseau doit fournir aux entreprises ferroviaires qui souhaitent accéder au réseau ferré national. En l'absence de liste précise des services fournis par SNCF Réseau au titre de la « coordination de la gestion des situations de crise » en tant que prestation minimale, l'Autorité ne dispose pas des informations nécessaires pour apprécier le caractère indispensable ni la pertinence des services relevant de cette prestation. Le caractère obligatoire de la prestation minimale et l'absence d'informations précises relatives à son contenu pourrait engendrer des coûts supplémentaires aux clients de SNCF Réseau<sup>27</sup>. L'Autorité relève par ailleurs qu'aujourd'hui, seul un nombre très minoritaire d'entreprises ferroviaires ont fait le choix de recourir à cette prestation facultative, ce qui fait douter quant à la nécessité de donner à cette prestation un caractère obligatoire, sans en modifier substantiellement le contenu.
166. Afin d'améliorer l'information des clients de SNCF Réseau et notamment des nouveaux entrants, l'Autorité invite SNCF Réseau à préciser dans le DRR 2021 la liste des services relevant de la prestation minimale « coordination de la gestion des situations de crise ». Une connaissance suffisante de ces services aidera les clients de SNCF Réseau dans leur décision d'avoir recours ou non aux prestations optionnelles. Ces précisions pourront être apportées dans le document *ad hoc* en cours de préparation mentionné au 2.4.3 du DRR 2021 qui sera en principe annexé à ce document à la suite d'une phase de concertation et sur lequel l'Autorité rappelle qu'elle devra être saisie.
167. En outre, l'Autorité invite SNCF Réseau à prendre en compte les recommandations émises dans son avis n° 2018-093 du 20 décembre 2018 sur le document de référence de l'EPIC SNCF relatif à la coordination de la gestion des situations de crise du système ferroviaire, mais aussi celles formulées dans l'avis n° 2019-004 portant sur le DRR 2020 pour les modifications à venir du DRR 2021.

## **8. SUR LES CONDITIONS GENERALES DU CONTRAT D'UTILISATION DE L'INFRASTRUCTURE DU RESEAU FERRE NATIONAL**

168. L'alinéa 1 de l'article 13.5 de l'annexe 3.1 des DRR 2020 modifié et 2021 prévoit une clause de renonciation réciproque à indemnisation des préjudices que l'entreprise ferroviaire ou SNCF Réseau subirait 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.

---

<sup>27</sup> A ce titre, SNCF Réseau n'a pas répercuté dans la tarification des prestations minimales proposée pour les horaires de service 2021-2023 le coût de la mission de coordination de gestion de crise

169. Dans ses avis précédents<sup>28</sup>, l'Autorité avait observé qu'une réunion du groupe de travail « *grands retards* » en date du 12 mars 2018 avait acté la nécessité de faire évoluer le régime d'indemnisation des retards importants. L'Autorité avait indiqué soutenir cette démarche et souhaiter que cela aboutisse à la suppression de la clause de non responsabilité.
170. L'Autorité ne peut que réitérer, à cet égard, l'absence d'évolution de la clause dans le DRR 2020 modifié et le DRR 2021 faisant l'objet du présent avis, d'une part, et l'absence d'avancée notable sur le sujet de l'indemnisation des retards importants dans le cadre du comité des opérateurs du réseau, d'autre part.
171. Ainsi, l'Autorité rappelle au gestionnaire d'infrastructure son engagement pris lors de la réunion du groupe de travail du 12 mars 2018 visant à faire évoluer le régime d'indemnisation des retards importants et lui recommande de modifier en conséquence le DRR.

## **9. SUR LE DOCUMENT DE REFERENCE DE LA LIGNE TOURS-BORDEAUX (DRL) CONCEDEE A LA SOCIETE LISEA**

172. En préambule, l'Autorité souhaite souligner que LISEA a intégré plusieurs recommandations émises dans l'avis n° 2019-004 susvisé, s'agissant en particulier de la publication au paragraphe 3.1.5 du document de référence des valeurs fixées pour les indicateurs de performance, et de la suppression à l'article 19.2.2 de l'annexe 2 de la clause conditionnant le versement par LISEA des indemnités dues aux entreprises ferroviaires à l'indemnisation préalable de LISEA par SNCF Réseau GTC lorsque l'évènement à l'origine du préjudice indemnisé relève de ce dernier.

### **9.1. Un système d'amélioration des performances dont les contours sont précisés mais dont la mise en œuvre effective est toujours attendue**

173. Les DRL 2021 et 2020 modifié apportent des précisions sur le futur système d'amélioration des performances (SAP) tel qu'envisagé par LISEA, et notamment les grands principes qui gouverneront la mise en place de ce système. Au cours de l'instruction, LISEA a confirmé à l'Autorité qu'une version partagée avec les entreprises ferroviaires des principes du SAP a été finalisée et que sa mise en place pourra être envisagée pour l'HDS 2021 ou 2022, selon la disponibilité d'un système d'information adapté.
174. Par ailleurs, LISEA a indiqué à l'Autorité que ce système prévoira la mise en place d'un plan d'action d'amélioration avec un porteur et un objectif, assorti d'un suivi régulier dans le cadre de l'instance des parties prenantes du SAP (IPSAP). Il a également indiqué que les trains partiellement ou totalement supprimés ne seront pas inclus au dispositif.
175. Après une phase de cadrage du dispositif, l'Autorité encourage désormais LISEA à vérifier l'articulation et la cohérence de son système d'amélioration des performances avec le système déjà en place sur le réseau ferré national non concédé qui prévoit des incitations financières dont les principes de base sont fixés au point 2 de l'annexe VI de la directive 2012/34/UE, et à le mettre en œuvre dans les meilleurs délais. Elle invite également LISEA à s'assurer que la non-atteinte des objectifs fixés par ce système entraînera bien l'obligation de mise en œuvre d'un plan d'action suivi et rappelle que la mise en place de ce système doit être assortie notamment de la création d'un système de règlement des litiges et de la publication annuelle des résultats des entreprises

---

<sup>28</sup> Avis n°2018-036 du 23 mai 2018 et réitéré dans son avis n°2019-004 du 07 Février 2019

ferroviaires au regard des principaux paramètres arrêtés dans ce système, en application du g) et h) du 2) de l'annexe VI de la directive 2012/34/UE susvisée.

### **9.2. Des conditions contractuelles déséquilibrées qui perdurent malgré les précédentes recommandations de l'Autorité**

176. L'Autorité constate que LISEA n'a pas mis à jour la formulation de l'article 13.5 de l'annexe 2 du DRL 2021 qui prévoit toujours une clause de renonciation réciproque à indemnisation des retards, malgré la recommandation de l'Autorité dans son avis n° 2009-004 susvisé.
177. Similairement, l'article 20.3 de l'annexe 2 du DRL 2020 maintient toujours un plancher de préjudice avant indemnisation en cas de suppression de sillou-jour et indique ainsi qu'aucune indemnisation ne peut être sollicitée si le préjudice subi n'atteint pas un minimum de vingt fois le montant hors taxe de la redevance de réservation (RR) par sillou-jour.
178. L'Autorité réitère sa recommandation de revoir la clause de renonciation et le plancher de préjudice prévus aux articles 13.5 et 20.3 de l'annexe 2 du DRL 2021.

### **9.3. Autres points relevés**

179. L'Autorité estime que le paragraphe 2.3.3 du DRL 2021 relatif à la déclaration de capacité-cadre répond insuffisamment aux exigences du règlement d'exécution (UE) 2016/545 de la Commission du 7 avril 2016 susvisé et devrait être complété afin de détailler la méthode de calcul de la capacité cadre disponible par rapport à la capacité totale disponible, par exemple en s'inspirant de la méthodologie retenue par SNCF Réseau dans sa dernière déclaration de capacité-cadre.
180. Enfin, s'agissant du traitement des réclamations, quand bien même LISEA n'a reçu qu'une seule réclamation à ce jour, l'Autorité note que l'article 20.4 de l'annexe 2 du DRL ne prévoit aucun délai de traitement d'une demande de réclamation. Elle invite par conséquent LISEA à inscrire dans le DRL un délai contraignant de traitement de ces demandes dans une logique de transparence et de garantie d'un traitement diligent des réclamations à l'égard des entreprises ferroviaires.

## **10. SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS DE L'AUTORITÉ**

181. Sur la base de l'analyse menée, l'Autorité émet les recommandations suivantes hiérarchisées selon les trois niveaux suivants par ordre décroissant de priorité :

*En premier lieu, l'Autorité recommande à SNCF Réseau :*

- 1) Concernant la procédure de vérification de compatibilité des matériels roulants :
- de se conformer, dans les meilleurs délais, au planning prévu par le règlement (UE) 2019/777 pour l'intégration des nouveaux paramètres au RINF ;
  - de prolonger la période de gratuité de la prestation de vérification de la compatibilité pendant toute la durée des horaires de service 2020 et 2021 ;
  - de continuer à s'impliquer dans les groupes de travail européens mis en place par l'ERA en participant notamment à la fourniture d'éléments permettant l'amélioration de la description du réseau ;

- de rectifier le point 2.7.2.4 des DRR 2020 modifié et 2021 qui fait, à tort, état d'une « *attestation de compatibilité* ».
- 2) De renoncer au concept de « demandeur-payeur », sauf pour des cas particuliers ponctuels justifiés, et d'engager au plus vite les travaux de concertation nécessaires avec les acteurs ferroviaires, par exemple, au travers du COOPERE.
  - 3) Concernant les stations de mesure :
    - de rétablir une information simple et rapide à l'ensemble des entreprises ferroviaires des mesures constatées, dans un objectif d'amélioration continue ;
    - de mentionner explicitement dans un souci de transparence l'existence d'une expérimentation sur les « *TAG RFID* » dans le DRR, et d'analyser les coûts et bénéfices d'une telle démarche par rapport à la situation qui existait précédemment ;
    - de mener une réflexion approfondie sur le développement de ces stations de mesure sur l'ensemble du réseau ferré national.
  - 4) Concernant les nouveaux principes d'exploitation en zone de gare, d'apporter des précisions relatives aux critères d'application de ces nouvelles règles et de choix des trains qui verront leur temps de stationnement réduit voire refusé en cas de non respect de ces nouveaux principes.
  - 5) D'accélérer significativement les travaux sur le gabarit « P400 » et d'arrêter avec l'Etat et à la suite de l'analyse socio-économique prévue les modalités de financement des adaptations d'infrastructure identifiées comme prioritaires, en particulier au niveau des corridors de fret.
  - 6) Concernant la préconstruction :
    - de veiller à la clarté et à la cohérence des nouvelles dispositions introduites à la partie 4.2.2.2 du DRR et d'objectiver les critères de recevabilité des expressions de besoin modificatives ;
    - de porter une attention particulière à la confidentialité des données de parts de marché de l'horaire de service A-3 qui seront utilisées.
  - 7) Concernant la construction de l'HDS, de se conformer au plus vite aux obligations de transparence qui lui incombent, lesquelles nécessitent la traçabilité complète du processus d'attribution des capacités et en priorité de l'étape de coordination des demandes.
  - 8) Concernant la saturation constatée :
    - de reprendre fidèlement le critère relatif au fret international sans référence, plus restrictive, aux corridors de fret internationaux visés par le règlement européen<sup>29</sup> ;
    - de fusionner les critères de préconstruction (revendication stricte Vs. comparable) en un seul niveau d'appariement (le plus large, le niveau comparable).
  - 9) Concernant les DTS, d'analyser finement les impacts liés à l'anticipation d'un mois du jalon distinguant DTS/DSA et de mettre en cohérence au plus vite le reste du processus de construction horaire.

---

<sup>29</sup> Règlement (UE) n° 913/2010

10) Concernant les DSA :

- d'étendre le bénéfice du délai de 5 jours aux modifications de sillons-jours ponctuels ;
- de s'astreindre à 100% de réponses aux DSA et, à tout le moins, de rétablir le transfert des DSA non répondues dans DSDM sans intervention des clients.

11) Concernant les adaptations des sillons aux travaux, de prendre systématiquement la responsabilité et la charge pénalitaire des préconisations travaux émises par voie de DSA.

12) Concernant la gestion opérationnelles des circulations (GOC), de ne pas procéder au changement des règles de priorité sans garanties suffisantes de traçabilité et de contrôle des actions de régulation et de recourir à une modélisation mathématique et une analyse statistique afin de déterminer objectivement et scientifiquement quels sont les meilleurs principes à appliquer.

13) Concernant le SAP, de faire évoluer le système en augmentant les barèmes de malus applicables, en supprimant l'abattement en vigueur depuis la création du SAP et en questionnant le caractère réellement incitatif du dispositif au vu des résultats constatés et de la méthode historisée de fixation des objectifs.

14) Concernant la gestion de crise :

- de prendre en compte, dès 2020, les points d'attention des avis n° 2018-093 du 20 décembre 2018 et n° 2019-004 du 7 février 2019 ;
- de préciser dans le DRR 2021 la liste des services relevant de la prestation minimale « *coordination de la gestion des situations de crise* ».

15) Concernant le catalogue de services, d'intégrer explicitement la référence à l'article 3 du décret n° 2003-194 susvisé au sein du catalogue pour clarifier ce qui relève des missions obligatoires de SNCF Réseau ou non.

16) Concernant les nouvelles contraintes techniques d'accès imposées aux EF :

- de limiter de manière générale le nombre de règles techniques nouvelles figurant au DRR et de les consigner, *a minima*, dans le RINF ;
- de préciser les conditions, notamment calendaires, de réalisation par SNCF Réseau de la prestation complémentaire à laquelle doivent recourir les entreprises ferroviaires utilisant des matériels roulants différents de ceux listés dans le DRR pour la circulation sur la ligne CNM.

*En deuxième lieu, l'Autorité recommande à SNCF Réseau :*

17) Concernant la planification des capacités allouées aux travaux, de poursuivre l'intégration de la planification et de la production ferroviaires par axe et de s'assurer avec ses homologues d'une meilleure harmonisation entre capacités-travaux au niveau international.

18) Concernant le dispositif d'accords-cadres :

- de maintenir le temps de parcours comme critère technique caractérisant les capacités-cadres offertes au client ;

- de mieux détailler, dans la déclaration de capacités-cadres, les modalités de calcul de la capacité maximale théorique (CMT) et de la capacité « accords-cadres » déjà attribuée (CACDA).
- 19) Concernant la saturation prévisible, d'accélérer les travaux de caractérisation de ces situations et de considérer qu'une déclaration de saturation constatée entraîne une déclaration de saturation prévisible pour l'année suivante.
  - 20) Concernant les DSA, de clarifier les critères d'ordonnancement des traitements des demandes par date d'échéance.
  - 21) Concernant les conditions contractuelles, de faire évoluer le régime d'indemnisation des retards importants et de modifier en conséquence le DRR.

*En troisième lieu, l'Autorité recommande à SNCF Réseau :*

- 22) Concernant les accords-cadres, d'encourager la mise en place d'accords-cadres internationaux entre GI afin d'être efficient à la coordination internationale.
- 23) Concernant les infrastructures spécialisées, de réintroduire la notion d'infrastructure spécialisée pour le fret en prenant en compte les remarques de l'Autorité et de s'interroger sur la spécialisation de la LGV Paris-Lyon aux matériels roulants équipés d'ETCS.
- 24) Concernant la saturation :
  - de faire usage de la faculté de maintenir une réserve de capacités pour le « Rolling Planning » du projet TTR dans le cadre de l'horaire de service définitif, tout en s'autorisant à procéder à des déclarations de saturation tenant compte de la préservation de ces capacités ;
  - de soumettre aux parties prenantes, dans un prochain DRR, la possibilité de déclarer saturée une infrastructure en cas de renonciation d'un sillon objet d'une requête en règlement des litiges ;
  - de préciser dans le DRR la considération des capacités-travaux pour qualifier les cas de saturation constatée.
- 25) Concernant l'adaptation, de centraliser l'ensemble des demandes de capacités dans GESICO, depuis les expressions de besoin en préconstruction, évolution annoncée par SNCF Réseau, mais aussi jusqu'aux DSDM.
- 26) Concernant les sillons jours « à l'étude », d'étudier une extension de cette notion pour qualifier également les attributions qui restent envisageables à quelques adaptations ultérieures près, via des variantes de tracé, tout en développant des indicateurs en lien avec cet objectif.
- 27) Concernant l'obtention des badges CANIF, d'améliorer la traçabilité du traitement des demandes et d'abaisser le délai d'obtention de 6 semaines en prévoyant un délai raisonnable qui pourrait être de 3 semaines.

28) Concernant le système d'amélioration des performances :

- d'analyser les raisons des écarts significatifs constatés sur les taux d'utilisation et d'acceptation des demandes de redressement sur le nouvel outil DECLIC ;
- de modifier le document « OP3027 » afin de prendre en compte les remarques de l'Autorité.

29) Concernant le traitement des demandes d'organisation d'essais, de mettre à jour conformément à l'article 154 du décret du 27 mai 2019 et au plus vite le document d'exploitation correspondant (dernière version datant du 6 juin 2017).

30) Concernant l'expérimentation sur le système d'information ODICEO, de garantir que cette expérimentation permettra de développer un outil portatif et compatible avec la majorité des systèmes d'exploitation déjà utilisés par les entreprises ferroviaires et qui n'augmentera pas les coûts d'utilisation de l'infrastructure pour les entreprises ferroviaires.

*Enfin, à des fins de suivi, l'Autorité :*

- Souhaite continuer à être informée annuellement des suites données aux groupes de travail européens sur « l'issue logbook » ;
- Recommande de rassembler au sein du rapport annuel sur l'efficacité du processus d'allocation des capacités sur le réseau ferré national à sa destination l'ensemble des indicateurs mentionnés au sein du présent avis ou dans le DRR et présentant une pertinence dans leur suivi ;
- Demande à SNCF Réseau de poursuivre la démarche instaurée en 2019 relative à la fourniture d'une pièce précisant synthétiquement les suites données aux points listés ci-avant.

*Autres points relevés :*

- L'Autorité souligne la nécessité d'une modification du décret n° 2003-194 qui encadre l'application des critères de priorité en son article 22, en cas de saturation de l'infrastructure, préalable indispensable à l'amélioration du dispositif.
- Les recommandations concernant spécifiquement les installations de service gérées par SNCF Réseau sont mentionnées dans la partie 5.
- Les points formulés à l'attention de la société concessionnaire LISEA sont mentionnés dans la partie 9.

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

*L'Autorité a adopté le présent avis le 6 février 2020.*

***Présents : Monsieur Bernard Roman, président ; Madame Anne Yvrande-Billon, vice-présidente ;  
Madame Cécile George et Monsieur Yann Pétel, membres du collège.***

Le Président

Bernard Roman