

Version publique du document
expurgée des éléments couverts par des secrets protégés par la loi : [***] ou [fourchette]

Décision n° 2020-035 du 28 mai 2020

portant mise en demeure de SNCF Réseau pour méconnaissance des décisions de l'Autorité n° 2013-016 à 2013-019 du 1^{er} octobre 2013

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, et notamment son annexe VII ;

Vu le code des transports, notamment ses articles L. 1264-7 et L. 1264-8 ;

Vu l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 modifiée relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période ;

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

Vu la décision n° 2013-016 du 1^{er} octobre 2013 portant sur la demande formée par Euro Cargo Rail dans le cadre d'un différend l'opposant à Réseau ferré de France relatif aux conditions d'allocation et de suivi des sillons, de facturation et de remboursement de la redevance de réservation ;

Vu la décision n° 2013-017 du 1^{er} octobre 2013 portant sur la demande formée par Europorte France dans le cadre d'un différend l'opposant à Réseau ferré de France relatif aux conditions d'allocation et de suivi des sillons, de facturation et de remboursement de la redevance de réservation ;

Vu la décision n° 2013-018 du 1^{er} octobre 2013 portant sur la demande formée par T3M dans le cadre d'un différend l'opposant à Réseau ferré de France relatif aux conditions d'allocation et de suivi des sillons, de facturation et de remboursement de la redevance de réservation ;

Vu la décision n° 2013-019 du 1^{er} octobre 2013 portant sur la demande formée par VFLI dans le cadre d'un différend l'opposant à Réseau ferré de France relatif aux conditions d'allocation et de suivi des sillons, de facturation et de remboursement de la redevance de réservation ;

Vu les demandes d'ouverture d'une procédure en manquement des sociétés Euro Cargo Rail, Régiorail, VFLI, T3M et Lineas enregistrées et déclarées complètes le 13 juin 2019 pour la première et le 20 juin 2019 pour les autres par le pôle procédure de l'Autorité ;

Vu le courrier du directeur des affaires juridiques de l'Autorité en date du 9 juillet 2019 informant SNCF Réseau de l'ouverture de l'instruction d'une procédure en manquement ;

Tour Maine Montparnasse – 33 avenue du Maine – BP 48 – 75755 Paris Cedex 15 – Tel. +33 (0)1 58 01 01 10

Siège – 48 Boulevard Robert Jarry – CS 81915 – 72019 Le Mans Cedex 2 – Tél. + (0)2 43 20 64 30

Vu le règlement intérieur de l'Autorité, notamment son article 40 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après en avoir délibéré le 28 mai 2020,

1. FAITS ET PROCEDURE

1.1. Les décisions n° 2013-016 à 2013-019 du 1^{er} octobre 2013

1. Le 1^{er} octobre 2013, l'Autorité a rendu les décisions n° 2013-016 à 2013-019 susvisées (ci-après « *les décisions* ») portant sur les demandes formées respectivement par les candidats Euro Cargo Rail, Europorte France, T3M et VFLI dans le cadre d'un différend les opposant à Réseau ferré de France (devenu, depuis le 1^{er} janvier 2015, SNCF Réseau) relatif aux conditions d'allocation et de suivi des sillons, de facturation et de remboursement de la redevance de réservation.
2. L'objet du différend portait notamment sur les procédures de traitement des demandes de capacités d'infrastructure, les candidats s'estimant victimes d'un préjudice lié à l'accès au réseau ferroviaire du fait des défaillances du système d'allocation des sillons de SNCF Réseau.
3. Dans ces décisions, l'Autorité a notamment enjoint au gestionnaire d'infrastructure :
 - d'informer les candidats de manière systématique, précise et intelligible des raisons pour lesquelles un sillon-jour n'a pu être alloué (« trou de régime ») (article 2 des décisions) ;
 - de prendre en compte, dans ses réponses, toutes les tolérances exprimées par les candidats, qu'elles soient d'horaires ou d'itinéraires (article 4) ;
 - à compter de décembre 2013 et en dehors des cas d'urgence et de nécessité absolue prévus par l'article 25 du décret n° 2003-194, d'alerter les candidats en temps réel et de manière ciblée, dès qu'il modifie ou supprime, à son initiative, un sillon-jour ferme. A cette fin, SNCF Réseau devait adresser sans délai, par exemple par un courriel au candidat en question, pour chaque sillon-jour ou groupe de sillons-jours concerné, un avis de suppression ou une fiche de tracé explicitant la modification (article 5) ;
 - de proposer aux candidats une solution alternative en cas de suppression d'un de ses sillons-jours attribués fermes (article 6) ;
 - de créer une alerte systématique et intelligible des candidats pour toute modification, suppression et affermissement de sillon-jour à partir de l'horaire de service 2015. Pour ce faire, SNCF Réseau devait transmettre à l'Autorité, dans un délai de deux mois à compter de la notification des décisions, un descriptif et un calendrier détaillés de mise en place du système d'information répondant aux besoins des acteurs, en concertation avec les demandeurs de capacité (article 8).

1.2. La plainte des candidats

4. Les 13 et 20 juin 2019, cinq candidats – ECR, VFLI, T3M, Lineas et Régiorail – estimant subir depuis plusieurs années les conséquences de la méconnaissance par le gestionnaire d'infrastructure des injonctions prononcées par les décisions précitées, ont saisi l'Autorité de demandes d'ouverture de procédures en manquement à l'encontre de SNCF Réseau en application de l'article L. 1264-7 du code des transports.
5. Les plaignants soutiennent, tout d'abord, que SNCF Réseau méconnaît les articles 5 et 8 des décisions précitées, faute de mise en place de systèmes d'informations permettant aux candidats de disposer d'une information en temps réel et de manière ciblée en cas de modification ou de suppression d'un sillon-jour ferme.
6. Ils estiment ensuite que SNCF Réseau ne justifie pas de manière systématique les raisons pour lesquelles un sillon-jour n'a pas pu être attribué et ne prend pas en compte les tolérances exprimées lors des demandes de sillons, en méconnaissance des articles 2 et 4 des décisions.
7. Enfin, ils reprochent à SNCF Réseau de ne pas respecter l'article 6 des décisions en ne proposant pas systématiquement une solution alternative en cas de suppression d'un sillon-jour attribué ferme.
8. La méconnaissance, dans les délais requis, d'une décision prise par le collège de l'Autorité en application de l'article L. 1263-2 du code des transports peut, conformément au 1° de l'article L. 1264-7 du même code, faire l'objet d'une sanction administrative. Sur ce fondement, l'Autorité a informé SNCF Réseau, par courrier du directeur des affaires juridiques en date du 9 juillet 2019, de l'ouverture de l'instruction d'une procédure en manquement pour méconnaissance des décisions de l'Autorité n° 2013-016 à 2013-019 précitées.

2. ANALYSE

2.1 Sur la défaillance des systèmes d'information de SNCF Réseau

2.1.1 Le droit applicable

9. Dans ses décisions n° 2013-016 à 2013-019 susvisées (cotes 7.1.41, 7.2.39, 7.3.32 et 7.4.38), l'Autorité a enjoint à RFF (devenu SNCF Réseau) :
 - d'alerter, dès le mois de décembre 2013, les candidats, en temps réel et de manière ciblée, en cas de modification ou suppression d'un sillon-jour ferme à l'initiative de SNCF Réseau, sauf dans les cas d'urgence et de nécessité absolue prévus par l'article 25 du décret n° 2003-194. A cette fin, SNCF Réseau devait par exemple adresser sans délai, par un courriel au candidat concerné, un avis de suppression ou une fiche de tracé explicitant la modification (article 5) ;
 - de respecter le délai de septembre 2014 annoncé au cours de l'instruction pour créer une alerte systématique et intelligible des candidats pour toute modification, suppression et affermissement de sillon-jour à partir de l'horaire de service 2015. Pour ce faire, le gestionnaire d'infrastructure devait transmettre à l'Autorité, dans un délai de deux mois à compter de la notification des décisions, un descriptif et un calendrier détaillés de la mise

en place du système d'information répondant aux besoins des acteurs, en concertation avec les demandeurs de capacités (article 8).

10. En application de ces injonctions, SNCF Réseau était tenu, dès le mois de décembre 2013, d'améliorer l'information des candidats en cas de modification ou de suppression, à son initiative, d'un sillon-jour ferme. C'est ensuite à compter de l'horaire de service 2015 qu'il devait mettre en place, dans ses systèmes d'information, un mécanisme d'alerte systématique et intelligible des candidats pour toute modification, suppression et affermissement de sillon-jour.

2.1.2 Les manquements identifiés

11. Le 16 décembre 2013, RFF a adressé à l'Autorité un descriptif et un calendrier de mise en œuvre des systèmes d'information visant à permettre la mise en place d'une alerte systématique et intelligible des candidats en cas de modification, suppression et affermissement d'un sillon-jour à partir de l'horaire de service 2015, conformément à l'article 8 des décisions précitées (cotes 6.0.5.38 à 6.0.5.39). Deux projets étaient alors prévus à compter de l'horaire de service 2015 :
 - Le premier, dénommé « *Kill Précarité* », devait permettre aux demandeurs de capacité de consulter l'état courant du sillon jour (ferme / à l'étude / non alloué) par une fonctionnalité particulière de l'outil GESICO ;
 - Le second, « *Reggliss/DELTHA* », devait permettre aux demandeurs de capacité de visualiser quotidiennement les modifications apportées à chaque sillon-jour ou à un groupe de sillons-jours par requête.
12. Le 21 janvier 2014, RFF a adressé à l'Autorité un courrier relatif aux suites données à l'article 5 des décisions n° 2013-016 à 2013-019 précitées (cotes 6.0.3.2 à 6.0.3.4). SNCF Réseau a indiqué qu'il existait déjà, via GESICO, une fonctionnalité gratuite de diffusion chaque jour à 20 heures, via un envoi par courriel, à l'attention des candidats en cas de suppression ou de modification d'un sillon (« *Récap 20 heures* ») tout en reconnaissant que « *ce récapitulatif ne permet pas de visualiser immédiatement les modifications (la nature de l'écart et les raisons de cet écart sont obtenues par comparaison entre les deux versions de la fiche de tracé) et les suppressions de sillons* ».
13. En application de ses engagements, RFF, devenu SNCF Réseau, a mis en place :
 - l'outil DELTHA, depuis décembre 2014, interface Web qui permet d'obtenir un différentiel des adaptations d'un sillon ou d'un ensemble de sillons entre deux dates données de la certification de l'horaire de service jusqu'à J-8 de la date de circulation. Ceci exclut, en conséquence, le suivi des demandes de sillons de dernière minute (catalogue des SI 2019, pièce VFLI n° 24). L'usage de cet outil est inclus au titre des prestations minimales dans la limite d'un nombre maximal d'accès défini à l'annexe 6.4 du DRR (cote 6.1.6.2). Un tarif par accès supplémentaire est appliqué (271,12 euros H.T. pour l'horaire de service 2020, cote 6.1.6.3). En outre, SNCF Réseau a mis en place, depuis juin 2018, une version 1.4.2 de DELTHA qui inclut, sans surcoût pour les candidats, la mesure des différentiels d'adaptation des sillons y compris après le jalon J-8 avant la date de circulation et la fonction de notification automatique des modifications et suppressions de sillons (cotes 1.3.145 à 1.3.153 ; 6.1.3.1 à 6.3.1.3) ;
 - la fonctionnalité « *vie du sillon* » (VDS) dans l'outil GESICO qui permet de rassembler dans un même dossier toutes les demandes de sillons, jusqu'à J-8 de la date de circulation, qui portent sur un même service de transport ;

- la fonctionnalité « états courants du sillon » (ECS) dans l'outil GESICO, depuis septembre 2014, en complément de l'outil DELTHA, destinée à permettre un suivi hebdomadaire du régime d'attribution d'un sillon. Ces états courants du sillon permettent aux candidats « *de suivre les changements d'états des sillons-jours (sillons-jours attribués, sillons-jours supprimés, sillons-jour à l'étude, sillons-jours en conflit, en cours de traitement). Ils sont mis à jour chaque semaine* ». (cote 6.1.3.2) ;
 - le webservice Basic « flux sillons » qui permet aux clients d'exploiter les données brutes relatives à leurs sillons, issues de l'entrepôt de données Basic, selon leurs besoins spécifiques et en cohérence voire en intégration à leurs systèmes d'information (cote 6.1.3.2).
14. Dans le cadre de l'instruction, l'Autorité a examiné si les mesures mises en œuvre par SNCF Réseau permettent de répondre aux injonctions rappelées au paragraphe 3 de la présente décision.

a. L'absence de système de notification automatique et en temps réel des candidats en cas de modification ou de suppression de leurs sillons

15. En dépit des actions mises en place par SNCF Réseau, il résulte de l'instruction que les candidats ne sont pas alertés en temps réel en cas de modification ou de suppression d'un sillon-jour ferme à l'initiative du gestionnaire d'infrastructure.
16. En premier lieu, les candidats restent contraints de vérifier eux-mêmes l'évolution de la situation de leurs sillons sur les systèmes d'information de SNCF Réseau, le gestionnaire d'infrastructure procédant fréquemment à la modification ou à la suppression de sillons sans en avertir les candidats.

Cette situation s'observe dès le mois de décembre 2013, date à laquelle RFF était déjà tenu, en application de l'article 5 des décisions n° 2013-016 à 2013-019 précitées, d'alerter en temps réel et de manière ciblée les candidats en cas de modification ou de suppression à son initiative d'un sillon-jour ferme.

Dans un courrier adressé le 23 décembre 2013 à ECR, le gestionnaire d'infrastructure indique ainsi que « *depuis plusieurs mois des actions ont été engagées en interne avec pour objectif d'améliorer la traçabilité de ces modifications et suppressions ainsi que la lisibilité des informations communiquées à nos clients. Ceci étant, dans l'attente de la mise en œuvre de ces nouveaux processus et outils en cours de définition, RFF souhaite rappeler l'existence et le fonctionnement des alertes de l'outil de commande GESICO, en place aujourd'hui. S'il ne permet pas d'être informé des suppressions de sillons, ni de disposer d'une information ciblée, ce dispositif transitoire permet aux utilisateurs de recevoir tous les soirs les réponses qui ont été modifiées. Ce fichier des réponses envoyé tous les soirs à 20h (aussi connu sous le nom de RECAP 20h) permet en effet aux utilisateurs d'être informés quotidiennement du travail de la production horaire et répertorie les sillons ayant fait l'objet depuis la veille d'une nouvelle réponse ou d'une modification de la réponse antérieure* » (cote 1.0.5).

Cette solution transitoire ne permettait pas, selon les termes mêmes du gestionnaire d'infrastructure, aux candidats d'être informés de manière ciblée en cas de modification ou de suppression d'un sillon-jour à l'initiative du gestionnaire d'infrastructure (cotes 1.0.2 et 1.0.5). A cet égard, VFLI indique que « *si une alerte est effectivement donnée en temps réel, elle se matérialise par la réception d'un mail envoyé par un automate indiquant qu'une modification a été effectuée. L'information n'apparaît donc pas ciblée puisqu'il revient ensuite aux équipes VFLI*

d'accomplir un travail chronophage de recherche afin de connaître précisément la modification alléguée » (cote 5.0.2).

Ainsi, à titre d'illustration, le courriel d'information envoyé automatiquement aux candidats par le gestionnaire d'infrastructure en cas de modification ou de suppression d'un sillou jour indique que :

« La version courante du sillou THOR [...] /85 [d] (fichier ft_2014_[...]_85_d_22cdzw_0001.csv) a été importée. »

« <https://gesico.rff.fr> »

« En cas de problème, merci de contacter l'équipe de support GESICO » (Cotes 5.0.55 et 3.2.12).

Au regard de ces éléments, l'information apportée aux candidats quant à l'existence d'une nouvelle fiche de tracé d'un sillou n'apparaît pas suffisamment ciblée en ce qu'elle contraint les candidats à accomplir un travail supplémentaire de recherche afin d'identifier précisément non seulement la cause de la modification apportée mais aussi la nature et le détail même de la modification apportée.

L'évolution des systèmes d'information à compter de l'horaire de service 2015, comme prévu par l'article 8 des décisions, n'a pas permis de mettre un terme à ces difficultés.

En avril 2017, T3M a ainsi, par exemple, alerté SNCF Réseau de la forte dégradation d'un sillou [...], en précisant n'avoir pas été informé préalablement à la modification décidée par le gestionnaire du réseau (cote 4.1.13). Dans sa réponse en date du 4 mai 2017, SNCF Réseau indique que « les clients ont accès aux changements d'état des sillous dans les états courants du sillou (ECS) du SI GESICO et à leurs modifications dans le SI DELTHA. Ce dernier SI permet aux clients de comparer deux versions d'un sillou, sillou-jour par sillou jour, et donc d'identifier les modifications de ses caractéristiques (...) il est prévu de mettre en œuvre une fonction de notification (possibilité d'abonnement à une alerte automatique en mode push) pour la fin de l'année 2017 » (cote 4.1.16).

Cette réponse de SNCF Réseau confirme le fait qu'il n'existait pas, deux ans après l'échéance fixée par l'Autorité à l'article 8 des décisions précitées, de système d'alerte en temps réel en cas de modification ou de suppression d'un sillou-jour ferme à l'initiative du gestionnaire d'infrastructure. Les candidats restaient donc contraints de vérifier eux-mêmes l'évolution de la situation de leurs sillous sur les systèmes d'information de SNCF Réseau.

En outre, contrairement à ce qu'indiquait SNCF Réseau, la mise en œuvre d'une fonction de notification automatique, annoncée « pour la fin de l'année 2017 », n'a pas résolu les difficultés des candidats.

Ainsi, à titre d'illustration, le 18 mai 2018, Lineas indiquait à SNCF Réseau que « notre sillou [...] a été supprimé pour quasiment tout le reste du SA 2018 (...) je n'ai pas vu de modification de la fiche horaire dans GESICO (...) » (cotes 2.2.9 à 2.2.11).

De même, le 18 janvier 2019, VFLI a alerté SNCF Réseau, à la suite d'une découverte, par ses soins de la suppression, sans préavis ni notification, de 16 sillous-jours de long parcours ([...], cotes 5.2.9 et 5.2.25).

Le 7 mars 2019, VFLI indiquait à SNCF Réseau : « nous venons de nous apercevoir d'une suppression de nos sillons retours [...] avait été effectuée lors des 6 derniers jours, pour la période du 18 au 21/03. Pas d'explication, pas d'appel, pas de recueil de préconisation, ni avertissement » (cotes 5.2.44 à 5.2.47).

Le 25 mars 2019, VFLI alertait SNCF Réseau de la suppression, sans concertation ou information, de plusieurs sillons sur 15 dates en indiquant « on a un réel problème sur le trafic [...]. La production s'annonce catastrophique pour notre client (...) Par ailleurs, beaucoup de modifications importantes et de suppressions sont réalisées sans nous aviser ni nous consulter. Chaque semaine, nous avons de nouvelles surprises. C'est vraiment compliqué de travailler » (cotes 5.2.54 à 5.2.57).

Le 16 avril 2019, VFLI indique à SNCF Réseau : « on vient de subir une nouvelle perte massive (19 A/R) sans préavis ni recueil de préconisations » (cote 5.2.57).

Le 29 avril 2019, Régiorail constatait la suppression, sans aucune notification de la part de SNCF Réseau, d'un sillon destiné à circuler le lendemain, ce qui contraignait l'entreprise ferroviaire, afin d'assurer sa circulation, à faire une demande en opérationnel (cote 3.2.14).

Il résulte de ces éléments que l'obligation d'alerte en temps réel et de manière ciblée des candidats en cas de modification ou de suppression d'un sillon-jour ferme à l'initiative de SNCF Réseau n'est pas respectée depuis plusieurs horaires de service.

17. En deuxième lieu, les outils informatiques de SNCF Réseau ne sont pas mis à jour en temps réel, comme le confirme le gestionnaire d'infrastructure lui-même.

Ainsi, le système d'information DELTHA mis en place par SNCF Réseau depuis décembre 2014 est mis à jour, selon les termes mêmes de SNCF Réseau, « quotidiennement, à J+1 de la saisine de la modification/suppression par l'horairiste dans l'outil de production » (cote 6.1.3.1).

De même, les états courants du sillon, mis à disposition depuis septembre 2014 dans l'outil GESICO afin de permettre aux candidats de suivre les changements d'état de leurs sillons-jours à l'étude « sont mis à jour chaque semaine » (cote 6.1.3.2).

S'agissant des différences quant à la périodicité de la mise à jour des outils ECS et DELTHA, SNCF Réseau indique que « les écarts qui en relèvent ne peuvent pour autant être considérés comme un défaut de fiabilité des données, les candidats ayant parfaitement conscience des dates de mise à jour des données, qui sont par ailleurs affichées sur les écrans lorsqu'elles ne sont pas mises à jour quotidiennement » (cote 6.1.3.3).

18. En troisième lieu, il résulte de l'instruction que les informations mentionnées dans les outils de SNCF Réseau ne sont pas toujours disponibles.

D'une part, ces outils sont régulièrement bloqués ou indisponibles. ECR fait ainsi état, s'agissant de DELTHA, « de problèmes récurrents de disponibilité de l'outil » (cote 1.2.16). De même, VFLI a constaté en janvier 2018 le blocage, pendant près d'un mois, des mises à jour de l'onglet « Vie du sillon » dans l'outil GESICO. SNCF Réseau a confirmé cette situation en indiquant que « nous sommes en cours d'analyse pour fiabiliser les données avant réouverture de la diffusion car HOUAT rencontrait des soucis. Nous ferons une communication dès que les flux seront à nouveau disponibles, j'ai bon espoir que cela se fasse rapidement » (cotes 5.2.76 à 5.2.77).

D'autre part, les données communiquées par le gestionnaire d'infrastructure montrent que les objectifs de niveau de qualité de service ne sont régulièrement pas respectés. Les documents « de météo » mensuels des années 2017, 2018 et 2019 fournis à l'Autorité (cotes 6.2.2 à 6.2.5) décrivent les niveaux de qualité de service de chaque système d'information sur la base d'indicateurs définis par SNCF Réseau (en particulier le taux de disponibilité du service, le nombre d'interruptions par mois, la durée maximum d'une interruption et la durée cumulée des interruptions pour un mois). L'objectif que se fixe le gestionnaire du réseau, à hauteur de 98,1% de disponibilité sur un mois, représente près de 14 heures d'arrêt du service sur cette même période. L'examen détaillé des valeurs atteintes par cet indicateur confirme une indisponibilité récurrente de plusieurs outils informatiques, et souvent bien au-delà de la limite fixée par SNCF Réseau lui-même.

Ainsi, s'agissant de l'outil DELTHA (cotes 6.2.3.34, 6.2.4.2, 6.2.4.83 et 6.2.5.63), le taux de disponibilité est régulièrement inférieur à l'objectif fixé par SNCF Réseau. Ainsi, ce taux n'était que de 94,3 % en mai 2017, 92,8 % en février 2018, 95,13 % en août 2019 et s'est même effondré à 64 % en novembre 2018. De même, la durée cumulée des coupures peut excéder l'objectif de 240 minutes au maximum fixé par SNCF Réseau (688 minutes en mai 2017, 870 en février 2018, 580 en août 2019 et jusqu'à 4 533 minutes en novembre 2018). Enfin, l'objectif de 240 minutes au maximum pour la durée d'une seule coupure du système n'est pas toujours respecté, cette dernière s'étant même élevée à 3 300 minutes en novembre 2018, ce qui a empêché les candidats d'accéder à cet outil durant plusieurs jours de l'horaire de service, et ne leur a donc pas permis de bénéficier d'une information en temps réel. La non-disponibilité récurrente de cet outil a pu s'avérer particulièrement dommageable pour les candidats dont les sillons ont été modifiés ou supprimés pendant cette plage temporelle.

En outre, la qualité de service de l'interface web E-HOUAT, qui permet aux candidats de consulter les informations relatives aux allocations de sillons et aux circulations théoriques n'est pas toujours satisfaisante. Sur les trois derniers horaires de service, le taux de disponibilité de l'outil est régulièrement inférieur (cotes 6.2.3.28, 6.2.4.5, 6.2.4.75 et 6.2.4.85), voire très nettement inférieur (seulement 81 % en novembre 2017, cote 6.2.3.85, et 88,4 % en avril 2019, cote 6.2.5.25) au seuil minimal de 98,1 % fixé par SNCF Réseau. La durée cumulée des coupures ainsi que la durée maximale d'une coupure excèdent les seuils de 240 minutes fixés par le gestionnaire du réseau plusieurs mois dans l'année (cotes 6.2.4.5, 6.2.3.20, 6.2.3.28, 6.2.3.36 et 6.2.3.52). Dans de nombreux cas, la durée des coupures est très supérieure aux seuils (822 minutes en septembre 2017, 970 minutes en octobre 2018, 674 en novembre 2018 et jusqu'à 1 200 en avril 2019 et 2 400 en novembre 2017, cotes 6.2.3.85, 6.2.3.68, 6.2.4.75, 6.2.4.85, et 6.2.5.25).

19. Au regard de l'ensemble de ces éléments, il ne saurait être considéré qu'il existe une alerte en temps réel des candidats en cas de modification, suppression d'un sillon-jour, en particulier aux horizons de temps proches du jour de circulation.

b. L'absence d'alerte intelligible des candidats en cas de modification ou de suppression d'un sillon-jour

20. L'Autorité constate que les informations contenues dans les outils mis en place par SNCF Réseau ne sont pas toujours intelligibles sur les causes de la modification ou de la suppression d'un sillon-jour ferme, ce qui ne permet pas aux candidats d'en comprendre clairement les raisons afin de rechercher une alternative.

21. En premier lieu, les systèmes d'information n'indiquent pas toujours les causes de la modification ou de la suppression du sillon.

Ainsi, dans plusieurs cas, les applications DELTHA (cotes 3.2.13 et 5.2.57) ou GESICO (cotes 1.2.25 à 1.2.28) n'indiquent pas les causes de la suppression ou de la modification du sillon. Le 20 juin 2019, ECR a constaté une suppression importante de 26 sillons-jours entre [...] et [...], et a averti SNCF Réseau « [qu']aucune raison n'est mentionnée sur DELTHA pour cette suppression » (cotes 1.2.6 et 1.2.14).

De même, le 18 janvier 2019, VFLI indiquait à SNCF Réseau « [qu']on vient de constater des suppressions ou modifications substantielles sur le flux [...] (...) merci de nous donner les causes de l'adaptation pour qu'on nous revienne avec des préconisations de traitement. Deltha n'est pas renseigné. » (cotes 5.2.26 à 5.2.32). Une vingtaine de sillons avaient été modifiés (horaire de départ avancé de 2 à 5 heures) et dix avaient été supprimés peu avant la date de circulation, sans préavis ni information sur les causes de la suppression.

Dans d'autres cas, les justifications apportées sur DELTHA ne sont pas pertinentes. Ainsi, le 11 mars 2019, VFLI s'est plaint auprès de SNCF Réseau de la suppression, sans préavis ni consultation, de deux sillons. Pour le sillon [...], VFLI indique que la justification sur DELTHA « concerne des travaux sur plusieurs semaines et en dehors des horaires de passage de notre train » (cote 5.2.50). En outre, le sillon [...] a été supprimé sans aucune justification sur DELTHA (cotes 5.2.48 à 5.2.51).

Au regard de ces éléments, il apparaît que les suppressions ou les modifications de sillons à l'initiative du gestionnaire d'infrastructure, sans préavis ni notification, ne sont pas systématiquement accompagnées des explications nécessaires, restreignant les facultés de contrôle de la production horaire, les candidats étant régulièrement contraints de se rapprocher du gestionnaire d'infrastructure afin de vérifier ses motifs et allégations et d'obtenir les informations nécessaires afin qu'ils puissent évaluer les alternatives qui s'offrent à eux (cote 1.2.14).

22. En deuxième lieu, l'Autorité constate que les informations mentionnées dans les systèmes d'information sont parfois incohérentes entre elles. Régiorail fait ainsi état d'un sillon pour lequel les outils GESICO et HOUAT ne sont pas synchronisés puisque, pour seize dates, le sillon est indiqué comme attribué dans l'outil GESICO mais pas dans la fiche de tracé de l'outil HOUAT (cotes 3.2.26 à 3.2.30). SNCF Réseau n'a pas été en mesure, au cours de l'instruction, de justifier cette divergence (cote 6.4.1.3).

23. En troisième lieu, les éléments recueillis au cours de l'instruction illustrent le fait que les services de SNCF Réseau, prévenus par les candidats des modifications ou des suppressions apportées sans préavis à leurs sillons, ne s'avèrent pas toujours en mesure d'y apporter une explication précise, pas plus que de proposer une solution rapide au problème identifié.

Le 7 mars 2019, VFLI indiquait à SNCF Réseau : « A nouveau une défaillance majeure dans le process, on vient de nous supprimer 4 mois du sillon [...] sans nous donner d'explication (« Autres sillons ») et surtout sans nous consulter/aviser » (cote 5.2.46). Dans sa réponse, SNCF Réseau indique que « malgré des recherches sur le PCC LD FRET, on ne parvient pas à identifier l'horairiste qui a supprimé ce sillon du 18 au 21/03 (...) Il y a donc eu une erreur/dysfonctionnement côté production horaire » (cote 5.2.44).

Le 3 avril 2019, VFLI informait SNCF Réseau que « *le sillon [...] du 25/06 vient de disparaître cette semaine. Comme d'habitude, sans information et sans retraitement* » (cote 5.2.61). Une semaine plus tard, SNCF Réseau indique que « *la production horaire m'informe qu'après recherche dans les outils, la raison de la suppression de ce sillon n'est pas connue* ». Le sillon-jour n'a été remis au graphique par SNCF Réseau qu'après deux mois de relances (cote 5.2.60).

De la même manière, le 29 avril 2019, Régiorail constatant qu'un sillon avait été supprimé en a alerté SNCF Réseau lui demandant la cause de cette suppression (cote 3.2.14). Il ressort des échanges internes de SNCF Réseau que les horairistes admettent ne pas être en mesure de fournir une justification (cotes 3.2.19 à 3.2.21).

Enfin, en décembre 2018, ECR a constaté dans HOUAT la disparition du sillon [...] les 11, 13, 14 et 18 décembre 2018, sans information de la part de SNCF Réseau qui a confirmé « [qu'] après avoir fait des recherches, ces dates 11, 13, 14 et 18 décembre ont bien été attribuées, pour le sillon [...], mais aujourd'hui, elles ne sont plus au graphique effectivement. Je ne peux pas dire qui les a supprimées, de nombreuses personnes, hors LD FRET, intervenant sur les sillons notamment pour les traitements de chantiers. En conséquence, je vous propose de faire une DSA, pour ces 4 dates de décembre 2018 » (cote 1.2.16).

*

24. Au regard de l'ensemble de ces éléments, qui illustrent en particulier le manque de fiabilité persistant des systèmes d'information de SNCF Réseau, l'Autorité estime que les candidats ne sont pas alertés de manière systématique et intelligible, en temps réel, en cas de modification, suppression ou affermissement d'un sillon-jour par le gestionnaire d'infrastructure, en méconnaissance des articles 5 et 8 des décisions n° 2013-016 à 2013-019 susvisées.
25. Ce défaut d'alerte systématique et intelligible emporte plusieurs conséquences préjudiciables pour les candidats.

Tout d'abord, il les contraint à consulter régulièrement l'outil DELTHA, en le paramétrant manuellement, afin de s'assurer que leurs sillons n'ont pas fait l'objet d'une suppression ou d'une modification, ou pour voir si un sillon à l'étude a été affermi. Cette situation peut être source de discrimination pour les candidats qui ne disposent pas de ressources adéquates pour effectuer ce suivi.

Ensuite, il les oblige à procéder eux-mêmes, dans des délais souvent contraints, à de nouvelles demandes de sillons afin d'assurer leur plan de transport alors qu'il appartient au gestionnaire d'infrastructure de faire des propositions alternatives. Les candidats ne disposent d'aucune garantie que les nouvelles demandes destinées à corriger les conséquences de modifications ou de suppressions découvertes tardivement puissent permettre, en temps utile, la circulation prévue. Ainsi, le 29 avril 2019, Régiorail a indiqué à SNCF Réseau que « *notre sillon [...] a été sauvagement supprimé* ». On n'a plus de sillon pour demain, on va en redemander un en opérationnel » (cotes 3.2.19 à 3.2.20). De la même manière, VFLI a découvert, en mars 2019, la suppression de trois sillons moins de trois semaines avant la date de circulation, la contraignant à formuler des demandes de sillons de dernière minute (cotes 5.2.48 à 5.2.50).

De même, pour pallier les conséquences d'une suppression d'un sillon [...] décidée par SNCF Réseau, ECR n'a eu d'autre choix que de formuler une nouvelle demande de sillon en SDM (sillon de dernière minute) (cote 1.2.15). C'est également sur proposition de SNCF Réseau qu'ECR a dû formuler une DSA (demande de sillon en adaptation) pour ces quatre dates de décembre 2018 dont les sillons initialement attribués avaient finalement été supprimés (cote 1.2.16).

Enfin, les modifications ou suppressions de sillons engendrent des surcoûts importants pour les candidats. A titre d'exemple, l'entreprise Lineas a constaté tardivement la suppression d'un sillon primordial dans son plan de transport et s'est retrouvée empêchée d'assurer les engagements pris avec son client sur les jours de desserte de la rame de wagons, contraignant ce dernier à louer une rame de wagons supplémentaire pour assurer le trafic (cotes 2.2.9 à 2.2.11 et 2.2.12 à 2.2.14).

26. L'Autorité note la persistance de ce manquement depuis plusieurs horaires de service. SNCF Réseau était en effet tenu, conformément à l'article 5 des décisions, d'améliorer dès le mois de décembre 2013, l'information des candidats en cas de modification ou de suppression, à son initiative, d'un sillon-jour ferme. La mise en place, dans ses systèmes d'information, d'un mécanisme d'alerte systématique et intelligible des candidats devait, conformément à l'article 8 de ces mêmes décisions, intervenir à compter de l'horaire de service 2015.

Or, la performance des systèmes d'information, qui doivent permettre aux candidats de suivre efficacement, sans perte d'information ni retraitement manuel, l'évolution de leurs sillons-jours est fondamentale pour la réussite de l'ouverture à la concurrence. L'accumulation de difficultés techniques est en effet susceptible de freiner les processus de commande de capacités et de complexifier l'accès au marché des candidats. L'Autorité a régulièrement rappelé, dans ses avis sur le document de référence du réseau (DRR) que les systèmes d'information de SNCF Réseau ne permettaient pas de répondre efficacement à certains enjeux de traçabilité de l'évolution d'un sillon-jour, de l'expression de besoin à la circulation, et de performance du travail horaire¹.

Il convient également de rappeler que dans un contexte où la société nationale SNCF reste chargée, dans le cadre de ses fonctions mutualisées exercées au bénéfice de l'ensemble du groupe public ferroviaire, de la gestion des systèmes d'information et compte-tenu du renforcement de l'intégration verticale du groupe public unifié, il existe un risque, récemment rappelé par l'Autorité², que l'indépendance du gestionnaire du réseau ne soit pas garantie et que l'ouverture à la concurrence ne puisse s'opérer dans des conditions transparentes et non discriminatoires propres à favoriser l'arrivée de nouveaux entrants, et ce au bénéfice de l'opérateur historique.

Dans ce contexte, l'Autorité estime qu'il y a lieu de mettre en demeure SNCF Réseau de garantir que ses systèmes d'information envoient en temps réel aux candidats une alerte systématique et intelligible pour toute modification, suppression et affermissement de sillon-jour.

¹ Avis n° 2015-003 du 3 février 2015 relatif au document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2016, pt. II.59.

² Avis n° 2019-083 du 9 décembre 2019 relatif aux projets de décrets approuvant les statuts de la société nationale SNCF, de la société SNCF Réseau, de la filiale mentionnée au 5° de l'article L. 2111 -9 du code des transports et de la société SNCF Voyageurs, et portant diverses dispositions relatives à ces entités, pt 18.

2.2 Sur l'absence de justification systématique des refus d'allocation et la prise en compte des tolérances exprimées

2.2.1 Le droit applicable

27. Le 3) de l'annexe VII de la directive 2012/34/UE prévoit que « *la date limite de réception des demandes de capacités à intégrer dans l'horaire de service ne peut pas dépasser douze mois avant la modification de cet horaire. Les demandes reçues après la date limite seront également prises en considération par le gestionnaire de l'infrastructure.* »
28. A ce titre, les sillons attribués sont issus à la fois des demandes de sillons (DS), des demandes tardives de sillons (DTS), des demandes de sillons en adaptation (DSA) et des demandes de sillons de dernière minute (DSDM).
29. Dans ses décisions n° 2013-016 à 2013-019 susvisées, l'Autorité a enjoint à SNCF Réseau d'informer de manière systématique, précise et intelligible les entreprises ferroviaires des raisons pour lesquelles un sillon-jour n'a pas pu être alloué (article 2 des décisions, cotes 7.1.41, 7.2.39, 7.3.32 et 7.4.38). En effet, il n'apparaissait pas conforme à l'exigence de transparence que les demandeurs ne soient pas raisonnablement informés des obstacles ayant justifié le refus d'allocation. L'identification précise de la difficulté à l'origine du refus pouvait, en outre, permettre au demandeur d'adapter sa demande (cotes 7.1.17, 7.2.15, 7.3.13 et 7.4.14).
30. Le gestionnaire d'infrastructure a également été enjoint de tenir compte, dans ses réponses, des tolérances exprimées par les entreprises ferroviaires, qu'elles soient d'horaires ou d'itinéraires (article 4 des décisions).

2.2.2 Les manquements identifiés

a. Sur la justification des refus d'attribution (article 2 des décisions)

31. Dans un courrier en date du 14 janvier 2014, le gestionnaire d'infrastructure a adressé à l'Autorité un état des lieux relatif à l'information des demandeurs sur les causes des refus d'attribution. Ce document indiquait que « *les procédures de construction de l'horaire de service annuel prévoient bien l'obligation pour les horairistes de renseigner correctement la réponse formulée, notamment pour les trous de régime* » et annonçait « *la mise en place d'une caractérisation-type des difficultés à l'origine des refus* » ainsi que d'une « *typologie de réponse et localisation géographique systématique* » pour le mois de mars 2014 (cotes 6.0.1.2 à 6.0.1.3).

S'efforçant de s'inscrire dans les évolutions attendues, SNCF Réseau a mis en place le référentiel interne [...] « Procédure de construction de l'horaire de service » appliqué par les agents de la production horaire pour le tracé des sillons. L'annexe 19 de ce référentiel précise ainsi, concernant les réponses irréalisables, que « *tout comme pour les réponses irrecevables, il est impératif que l'horairiste indique dans le champ commentaire de Gesico de manière claire, précise et compréhensible par le demandeur, le motif pour lequel la demande a été répondue irréalisable* ». Des commentaires types sont également présentés dans cette même annexe afin de guider les horairistes dans l'exercice de justification. Ainsi, s'agissant des réponses « Irréalisable », il est précisé « [qu'] un motif vague tel que 'capacité résiduelle insuffisante' n'est pas acceptable : s'il n'est pas possible de tracer l'ensemble des commandes sur une section de ligne déterminée, l'horairiste doit ouvrir un cas Redmine de façon à ce que le PNTC organise une coordination de l'ensemble des demandes concernées » (cote 6.1.4.97). Enfin, l'article 315.1.2 du référentiel précise « [qu'] un commentaire libre est obligatoire en cas de réponse attribution

partielle, irrecevable ou irréalisable, de façon à fournir au demandeur du sillon toutes les informations nécessaires pour comprendre le sens de la réponse et de manière à lui permettre d'adapter sa demande (DTS, DTSF, DSA) ou éventuellement d'en contester la réponse (observations) » (cotes 6.1.4.46 et 6.1.3.4).

En outre, comme indiqué à l'article 316.2 du référentiel interne, relatif au contrôle de la conformité technique et commerciale, SNCF Réseau « procède à des analyses au fur et à mesure de la construction pour s'assurer que la réponse apportée par la production est conforme à ce que le client a formulé dans sa commande » (cote 3.1.4.51). SNCF Réseau fait état, au cours de l'instruction, de la mise en place d'actions de management de la qualité concernant les réponses saisies dans GESICO menées par le pôle Qualité Coordination de la Production (PQCP) et la direction de l'attribution des capacités (DAC). Il indique « [qu'à] ce titre, un programme de contrôle systématique des réponses saisies dans GESICO a été mis en place pour la construction du service annuel 2020 sur le périmètre du bureau horaire national » (cote 6.1.3.5).

32. Les éléments transmis par les candidats au cours de l'instruction montrent toutefois que cette obligation, si elle est bien inscrite dans le référentiel interne de SNCF Réseau, n'est en pratique pas toujours respectée, les candidats n'étant pas toujours raisonnablement informés des obstacles ayant causé un refus d'attribution.

Ainsi, dès les réponses au questionnaire qui leur a été adressé par les services de l'Autorité le 20 décembre 2013, plusieurs entreprises ferroviaires ont souligné que les réponses de SNCF Réseau demeuraient imprécises ou inintelligibles. ECR soulignait l'absence d'amélioration des réponses de SNCF Réseau aux demandes de capacité et citait les réponses inintelligibles – « scénario [...] abandonné » - ou imprécises – « conflit de circulation » - apportées par SNCF Réseau (cote 1.0.2). De même, VFLI estimait que « l'information donnée par RFF dans ses réponses ne remplit pas les conditions de précision et d'intelligibilité (...) ce qui induit un nécessaire travail de recherche afin d'apprécier la portée des réponses fournies en première approche par RFF » (cote 5.0.2).

En outre, alors même que le référentiel interne de SNCF Réseau exclut, comme indiqué au point 32, qu'une demande au service soit répondue « *Irréalisable* » pour le motif « *capacité résiduelle insuffisante* », il apparaît qu'à l'occasion de la non-attribution de leurs sillons, des candidats ont obtenu, en 2019, une réponse de ce type sans autre explication (cotes 3.2.30 et 5.2.85).

De la même manière, les commentaires « conflits sillons » (cote 4.2.20) et « refus du gestionnaire du graphique d'occupation des voies » (cotes 3.2.31 à 3.2.32) sans plus de précisions ne répondent pas davantage aux prescriptions du référentiel interne.

Enfin, sollicité au cours de l'instruction sur les justifications de refus d'attribution apportées à Lineas pour trois demandes de sillons, SNCF Réseau a estimé que le motif « *capacité résiduelle insuffisante* » apporté à ces demandes semblait « *erroné au regard de la densité du trafic sur les axes concernés* » et n'a pas été en mesure d'apporter des explications supplémentaires sur la pertinence de la réponse apportée au candidat (cotes 2.2.18 à 2.2.30 et 6.3.2.8 à 6.3.2.9).

33. Il résulte de l'ensemble de ces éléments qu'en dépit des actions de management de la qualité mises en place par le gestionnaire d'infrastructure, les réponses apportées aux candidats demeurent, de façon avérée, insuffisamment justifiées. Les candidats ne sont donc pas informés de manière systématique, précise et intelligible, dans le délai imparti à SNCF Réseau pour le traitement des demandes de sillons, des raisons pour lesquelles un sillon-jour n'a pas pu leur être attribué, en méconnaissance de l'article 2 des décisions susvisées.

Il y a donc lieu de mettre en demeure SNCF Réseau d'améliorer l'information apportée aux candidats en garantissant que les candidats soient informés de manière systématique, précise et intelligible des raisons pour lesquelles un sillon-jour n'a pas pu leur être attribué.

L'Autorité recommande à ce titre un renforcement de la traçabilité, du contrôle de gestion et du contrôle de la qualité de la production horaire par SNCF Réseau.

b. Sur l'absence de prise en compte systématique des tolérances exprimées (article 4)

34. Dans un courrier en date du 21 janvier 2014, SNCF Réseau a présenté les suites qu'il entendait donner à l'article 4 des décisions. Elle indiquait que « *le référentiel interne de construction de l'horaire de service prévoit, pour la phase de construction, la possibilité pour les horairistes de proposer des solutions différentes de la demande initiale, en termes d'horaires ou d'itinéraires, dans les tolérances exprimées par le demandeur* » (cote 6.0.2.2). En outre, il précisait que « *de manière générale, cette possibilité donnée aux horairistes, assortie d'une concertation avec le demandeur, est aujourd'hui largement exploitée, bien que des cas de non prise en compte des tolérances puissent exister. En ce cas, la phase ultérieure d'adaptation permet le plus souvent de gérer les difficultés existantes* » (cote 6.0.2.3).

En outre, les dispositions de l'article 311 du référentiel [...] « Procédure de construction de l'horaire de service » prévoient « [qu'] afin de satisfaire au mieux les demandes du client avec les contraintes du graphique, des adaptations légères de la demande de sillon (tolérances horaires, tonnage, longueur du convoi, itinéraire...) peuvent être suggérées par l'horairiste en charge du tracé » (cote 6.1.4.42).

SNCF Réseau indique enfin, dans le cadre du contrôle systématique des réponses saisies dans GESICO, suivre le taux de conformité des réponses au regard des tolérances horaires exprimées par les demandeurs. Ce taux est en hausse pour le SA 2020, à savoir 81,73% contre 79,27% pour le SA 2019 (cote 6.1.3.5). Il y a toutefois lieu d'observer que ces chiffres montrent qu'environ 18% de réponses apportées dans GESICO ne sont pas satisfaisantes.

35. Les éléments transmis par les candidats au cours de l'instruction montrent en effet que l'obligation de prise en compte des tolérances exprimées, si elle est bien inscrite dans les référentiels internes de SNCF Réseau, n'est en pratique pas toujours respectée.

Ainsi, ECR soutient que les tolérances horaires ou de longueur de trains qu'elle a formulées pour l'HDS 2019 concernant seize demandes de sillons au service n'ont pas été suivies par SNCF Réseau, sans que ce dernier démontre, au cours de l'instruction, avoir mis en œuvre la procédure de coordination entre demandes en conflit, ce qui lui aurait permis, dans des limites raisonnables, de proposer des capacités d'infrastructure différentes de celles demandées par les candidats (cote 1.2.2).

En outre, Régiorail illustre l'absence de prise en compte des tolérances par SNCF Réseau par un premier exemple sur une demande de sillon au service entre [...] et [...] dont l'heure de départ proposée par SNCF Réseau se situe au-delà de la tolérance formulée, sans que SNCF Réseau démontre, au cours de l'instruction, avoir initié une coordination des demandes (cotes 3.2.34 à 3.2.36).

Dans un second exemple, sur une demande de sillon au service entre [...] et [...], les tolérances formulées par Régiorail ne sont pas non plus prises en compte par SNCF Réseau, ce dernier n'apportant pas d'éléments permettant de démontrer que les écarts ont été acceptés par le candidat ni même qu'une coordination des demandes a été initiée (cotes 3.2.37 à 3.2.41).

Par ailleurs, une demande de sillon au service entre [...] et [...] de VFLI de mars 2019 révèle que, malgré l'amplitude très large des tolérances exprimées, SNCF Réseau n'a réalisé que deux variantes du sillon et a laissé perdurer le trou de régime pendant dix semaines sans rechercher à répondre par d'autres variantes dans les larges tolérances de VFLI (cotes 5.2.90 à 5.2.94). Aussi, il ressort du fichier des observations du SA 2020 transmis par VFLI à SNCF Réseau que de nombreuses tolérances n'ont pas été respectées par ce dernier, ce qui n'est d'ailleurs pas contesté par celui-ci de manière documentée (cotes 5.2.95 à 5.2.98).

36. Au regard de l'ensemble de ces éléments, l'Autorité estime que le gestionnaire d'infrastructure ne prend pas systématiquement en compte, dans ses réponses, des tolérances exprimées par les candidats, qu'elles soient d'horaires ou d'itinéraires, en méconnaissance de l'article 4 des décisions précitées. En particulier, dans l'hypothèse où la réponse apportée par SNCF Réseau va au-delà des tolérances exprimées par les candidats, il lui appartient de le justifier. Il y a donc lieu de mettre SNCF Réseau en demeure de tenir compte, dans ses réponses, des tolérances exprimées par les candidats, qu'elles soient d'horaires ou d'itinéraires.

L'Autorité recommande à ce titre un renforcement de la traçabilité, du contrôle de gestion et du contrôle de la qualité de la production horaire par SNCF Réseau.

2.3 Sur l'absence de proposition systématique d'une solution alternative en cas de suppression d'un sillon-jour attribué

2.3.1 Le droit applicable

37. L'article 25 du décret du 7 mars 2003 susvisé dispose que : « I. - Le gestionnaire d'infrastructure peut supprimer des sillons attribués : 1° Sans préavis, en cas d'urgence et de nécessité absolue, motivée par une défaillance rendant l'infrastructure momentanément inutilisable, pendant le temps nécessaire à la remise en état des installations ; 2° Si l'utilisation d'un sillon, sur une période d'au moins un mois, a été inférieure à un seuil fixé dans le document de référence du réseau, à moins que cette sous-utilisation ne soit due à des raisons autres qu'économiques échappant au contrôle du candidat. / II. - Il peut également modifier ou supprimer des sillons attribués : 1° Pour permettre l'exécution sur l'infrastructure ferroviaire de travaux d'entretien non programmés lors de l'élaboration de l'horaire de service mentionné à l'article 21 ; 2° Pour accorder, à la demande du ministre chargé des transports, la priorité à des transports nécessaires aux besoins de la défense. / III. - La décision [de modification ou de suppression des sillons attribués] est communiquée dès que possible par le gestionnaire d'infrastructure aux entreprises ferroviaires intéressées avec un préavis minimum de quinze jours. Cette décision mentionne la durée de la modification ou de la suppression [...]. »
38. Les dispositions de l'article 14.1.1 des conditions générales du contrat d'utilisation de l'infrastructure et du contrat d'attribution de sillons prévoient « [qu'] en cas de suppression de sillons-jours, SNCF Réseau propose à l'entreprise ferroviaire / candidat autorisé une possibilité de circulation alternative qui devra être conforme aux dispositions du certificat de sécurité, être compatible avec les caractéristiques du service de transport assuré par l'entreprise ferroviaire et tenir compte des moyens de l'entreprise ferroviaire / du candidat autorisé ».
39. Au regard de ces dispositions, lorsqu'il supprime un sillon-jour initialement attribué ferme – c'est-à-dire acquis au demandeur – il appartient au gestionnaire d'infrastructure de proposer, de manière proactive, une solution alternative au candidat. Ainsi, dans ses décisions n° 2013-016 à 2013-019 susvisées, l'Autorité a enjoint à SNCF Réseau de proposer aux candidats une solution alternative en cas de suppression d'un de ses sillons-jours attribués fermes (article 6 des décisions, cotes 7.1.41, 7.2.39, 7.3.32 et 7.4.38).

2.3.2 Les manquements identifiés

40. Dans le cadre des suites données par SNCF Réseau aux décisions susvisées, celui-ci a présenté à l'Autorité dans un courrier en date du 30 janvier 2014 un état des lieux relatif à la mise en œuvre de l'article 6 des décisions dans lequel il indiquait que les pratiques applicables méritaient une clarification et une formalisation (cote 6.0.4.0.3).

En outre, SNCF Réseau a rappelé, au cours de l'instruction, que la recherche d'une solution alternative en cas de suppression d'un sillonn-jour s'inscrit dans le cadre du processus de gestion des écarts issu du référentiel [...] « Procédure de construction de l'horaire de service » (cote 6.1.4) au cours duquel le gestionnaire d'infrastructure consulte les demandeurs de capacités pour satisfaire au mieux leurs besoins. Les modalités de consultation des clients par les chargés de dialogue industriel sont explicitées dans le référentiel guide du dialogue industriel [...] (cote 6.1.3.6).

41. Les éléments transmis par les candidats au cours de l'instruction montrent toutefois que cette obligation, si elle est bien inscrite dans les référentiels internes de SNCF Réseau, n'est en pratique pas toujours respectée, laissant aux demandeurs la charge de rechercher et proposer eux-mêmes des solutions alternatives.

A titre d'illustration, un sillonn [...] attribué à ECR pour l'horaire de service 2019 a été supprimé en octobre 2019 (cote 1.3.281) sans que, de son propre aveu, SNCF Réseau puisse expliquer dans quel contexte cette suppression s'est produite ni ne démontre avoir proposé une solution alternative (cote 6.3.2.2).

De la même manière, SNCF Réseau admet être dans l'incapacité de retracer l'existence d'échanges entre le chargé de dialogue industriel et VFLI à l'occasion de la suppression d'un sillonn [...] début 2018, ne permettant ainsi pas d'établir qu'une solution alternative aurait été proposée (cotes 5.1.11 à 5.1.12 et 6.3.2.5).

Si SNCF Réseau avance, pour certains sillons litigieux, que des échanges ont bien eu lieu dans le cadre du dialogue industriel et que des solutions alternatives envisageables ont pu être concertées, il ne démontre à aucun moment être à l'initiative de la solution alternative, le candidat reprochant justement à SNCF Réseau de ne pas l'avoir alerté de la suppression et de l'avoir laissé rechercher seul une solution alternative (cotes 5.2.52, 5.2.53, 5.2.58 à 5.2.61 et 6.3.2.5).

Lineas fournit également plusieurs exemples révélant le manque de réaction de SNCF Réseau à l'occasion de la suppression par ses services d'un sillonn attribué ferme. En ce sens, la suppression du sillonn [...] pour urgence incontournable en octobre 2018 n'a pas abouti à une proposition de solution alternative de la part de SNCF Réseau malgré les sollicitations de Lineas (cotes 2.1.13 à 2.1.16).

En outre, Lineas, après avoir constaté que deux sillons attribués fermes avaient été supprimés sans alerte ni explication, a interrogé SNCF Réseau afin d'obtenir une confirmation de la suppression, des éclaircissements et des solutions alternatives. Néanmoins, soit ce dernier est resté silencieux en ne proposant pas de solution (cotes 2.1.17 à 2.1.19), soit il a reconnu qu'aucun échange n'avait eu lieu préalablement à la suppression alors que cela aurait dû être organisé, révélant *a fortiori* qu'aucune solution alternative n'avait été proposée au candidat (cote 2.1.20).

42. Au regard de l'ensemble de ces éléments, l'Autorité estime que le gestionnaire d'infrastructure ne propose pas systématiquement aux candidats une solution alternative en cas de suppression d'un sillon-jour initialement alloué ferme, en méconnaissance de l'article 6 des décisions précitées. Dans ce contexte, il y a lieu de mettre SNCF Réseau en demeure de proposer aux candidats, dans un délai raisonnable, une solution alternative en cas de suppression d'un de ses sillons-jours attribués fermes.

L'Autorité recommande à ce titre un renforcement de la traçabilité, du contrôle de gestion et du contrôle de la qualité de la production horaire par SNCF Réseau.

*

43. Il résulte de tout ce qui précède qu'il y a lieu de mettre en demeure SNCF Réseau, sur le fondement des articles L. 1264-7 et L. 1264-8 du code des transports, de se conformer aux obligations qui lui sont imposées par les décisions n° 2013-016 à 2013-019 susvisées telles que mentionnées aux points 26, 33, 36 et 42 de la présente décision.
44. Conformément aux dispositions des articles 1er et 8 de l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 susvisée, les délais imposés par l'administration à toute personne pour se conformer à des prescriptions de toute nature commencent à courir à compter du 24 juin 2020, étant précisé que ces dispositions ne font pas obstacle à l'exercice, par l'autorité administrative, de ses compétences, lorsque les intérêts dont elle a la charge le justifient, pour prescrire de nouvelles obligations dans le délai qu'elle détermine. Eu égard à la nécessité de faire cesser les manquements relevés dans les meilleurs délais, en particulier au regard de leur ancienneté et de leur incidence sur le bon fonctionnement du système de transport ferroviaire national auquel l'Autorité est chargée de concourir en vertu des dispositions de l'article L. 2131-1 du code des transports, tout en prenant en compte les contraintes liées à l'état d'urgence sanitaire qui pèsent sur le gestionnaire d'infrastructure, il y a lieu d'impartir à SNCF Réseau un délai de trois mois à compter du 24 juin 2020, soit jusqu'au 24 septembre 2020, pour se conformer à celle-ci.
45. Par ailleurs, afin d'assurer la plus grande transparence sur les décisions prises par l'Autorité, et conformément au premier alinéa de l'article L. 1264-8 du code des transports, la présente mise en demeure fera l'objet d'une publication.

DÉCIDE

- Article 1^{er}** SNCF Réseau est mis en demeure, dans un délai de trois mois à compter du 24 juin 2020, de garantir que ses systèmes d'information envoient aux candidats une alerte systématique et intelligible pour toute modification, suppression et affermissement de sillon-jour.
- Article 2** SNCF Réseau est mis en demeure, dans un délai de trois mois à compter du 24 juin 2020, de garantir que les candidats soient informés de manière systématique, précise et intelligible des raisons pour lesquelles un sillon-jour n'a pas pu leur être alloué.
- Article 3** SNCF Réseau est mis en demeure, dans un délai de trois mois à compter du 24 juin 2020, de prendre en compte, dans ses réponses, toutes les tolérances exprimées par les candidats, qu'elles soient d'horaires ou d'itinéraires, en justifiant les réponses hors tolérances.
- Article 4** SNCF Réseau est mis en demeure, dans un délai de trois mois à compter du 24 juin 2020, de proposer aux candidats une solution alternative en cas de suppression d'un sillon-jour initialement attribué ferme.

La présente décision sera notifiée à SNCF Réseau et publiée sur le site internet de l'Autorité.

L'Autorité a adopté la présente décision le 28 mai 2020.

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

Le Président

Bernard Roman