

RAPPORT

L'UTILISATION DES VOIES DE SERVICE

> Novembre 2022

SYNTHÈSE EXÉCUTIVE

L'appellation générique « voies de service » renvoie à une importante diversité d'installations ferroviaires. Dans le cadre de la présente étude, les voies de service considérées comprennent, d'une part, les voies permettant la gestion des aléas de circulation et celles utilisées comme bases arrière pour la maintenance et les travaux sur le réseau ferroviaire, d'autre part, les voies des gares de triage de trains de marchandises, des gares de formation, y compris des gares de manœuvre ainsi que les voies de garage des matériels roulants ferroviaires. Les premières correspondent à des éléments de l'infrastructure ferroviaire exploités par SNCF Réseau, les secondes à des installations de service, au sens de l'annexe II de la directive 2012/34/UE, principalement exploitées par SNCF Réseau mais aussi, pour certaines d'entre elles, par SNCF Voyageurs et Fret SNCF.

Alors qu'elles font l'objet d'une moindre attention que les voies principales de l'infrastructure ferroviaire, les voies de service constituent un actif incontournable pour l'exploitation des services de transport ferroviaire de voyageurs et de marchandises. La performance des conditions d'accès et d'utilisation des voies de service conditionne en effet tout autant la performance des services de transport ferroviaire que la performance des conditions d'accès et d'utilisation des voies principales du réseau ferroviaire.

Dès lors, l'accroissement de la part modale du ferroviaire, dans le contexte de l'ouverture complète à la concurrence des services de transport de voyageurs et des ambitions affichées par l'État pour le fret, nécessite une offre de voies de service de qualité, c'est-à-dire (i) que cette offre doit être transparente et accessible, de manière équitable et non discriminatoire, (ii) que sa consistance doit être adaptée aux besoins des entreprises ferroviaires de transport de voyageurs et de marchandises, (iii) que l'exploitation des voies de service doit être performante pour permettre une utilisation efficace des installations par les entreprises ferroviaires et (iv) que la gestion et l'exploitation des voies de service doivent être replacées au centre d'une vision stratégique du système ferroviaire par SNCF Réseau et par l'État.

Or, les observations réalisées par l'Autorité depuis de nombreuses années ainsi que les travaux d'investigation conduits dans le cadre de la présente étude mettent en évidence que, nonobstant des projets de rénovation et de modernisation entrepris par SNCF Réseau dont les résultats ne sont pas encore tous visibles à ce stade, les conditions citées ci-avant ne sont pas ou que partiellement réunies aujourd'hui. Un ensemble de freins et de barrières à l'exploitation efficace de services de transport ferroviaire ou à l'entrée de nouveaux opérateurs demeurent ainsi présents dans l'offre de voies de service proposée par SNCF Réseau. Si ce dernier a récemment adopté un plan national pour les voies de service, celui-ci mériterait d'être étoffé et assorti d'un calendrier de mise en œuvre engageant. En outre, si SNCF Réseau s'apprête à mettre en place de nouveaux indicateurs pour permettre le suivi de la qualité de service offerte sur ses sites, une plus grande transparence quant à la progression des nombreux chantiers engagés serait bienvenue pour, au-delà des ambitions affichées, objectiver les résultats obtenus.

Le manque de transparence de l'offre de voies de service, en phase d'identification des sites pertinents par les entreprises ferroviaires, constitue une première difficulté. L'absence de vision exhaustive, claire, transparente et dynamique de l'offre de voies de service rend l'exercice d'identification des sites de voies de triage, de formation et de manœuvre, et de garage particulièrement ardu pour les entreprises ferroviaires, en particulier pour les nouveaux entrants ou pour les opérateurs qui exploitent des services ferroviaires dans de nouvelles zones qu'ils ne connaissent pas. Il apparaît ainsi incontournable que SNCF Réseau développe des outils permettant d'accéder de manière simple à une vision cartographique des sites de voies de service, exhaustive, actualisée le plus régulièrement possible et permettant d'effectuer des recherches multicritères en fonction des caractéristiques des convois ferroviaires et des besoins des entreprises ferroviaires. Si SNCF Réseau a commencé à s'engager dans cette démarche, cette dernière doit être amplifiée pour accroître la transparence requise de l'offre de voies de service.

Le processus de réservation des voies de service, notamment la rigidité du processus de partage des capacités les plus stratégiques, constitue une deuxième difficulté. Lors de l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de fret en 2006, SNCF Réseau a mis en place une gestion de la capacité des voies de service fondée sur la notion de « bloc ». Si elle présente l'avantage de la simplicité, cette gestion par bloc génère une importante rigidité du processus d'allocation de capacité sur les voies de service et ne conduit pas à son utilisation optimale par des entreprises ferroviaires concurrentes toujours plus nombreuses. En effet, la répartition restant relativement figée au cours d'un horaire de service (une année civile environ), les entreprises ferroviaires ont tendance à réserver plus que nécessaire pour anticiper d'éventuels aléas ou accroissements de leur activité. En outre, les modalités d'utilisation des sites de voies de service font l'objet d'une documentation défailante. Les consignes locales d'exploitation (CLE) décrivant les voies et leurs modalités d'utilisation demeurent en effet des documents complexes et insuffisamment actualisés. Ainsi, de nombreux sites de voies de service font l'objet de CLE temporaires, élaborées localement par les gestionnaires de sites, difficilement accessibles aux entreprises ferroviaires. Enfin, le régime contractuel relatif à l'utilisation des voies de service s'avère complexe et peu adapté aux besoins des entreprises ferroviaires et fait régulièrement l'objet de dérogations, accroissant ainsi la complexité et le risque de traitements discriminatoires. Il apparaît ainsi incontournable que SNCF Réseau fasse évoluer (i) la gestion de l'allocation de la capacité sur les sites de voies de service de manière à la rendre plus efficace et dynamique, y compris durant un horaire de service, (ii) simplifie, actualise et centralise systématiquement la documentation technique requise pour l'utilisation des sites de voies de service et (iii) simplifie et adapte le corpus contractuel relatif aux conditions d'utilisation des sites de voies de service aux besoins des entreprises ferroviaires.

Les modalités d'exploitation des voies de service par SNCF Réseau dans le cadre de leur utilisation par les entreprises ferroviaires constituent une troisième difficulté. En premier lieu, les processus d'exploitation et de commercialisation des voies de service par SNCF Réseau demeurent encore faiblement digitalisés, ne facilitant pas une gestion agile et moderne de leur exploitation et de leur utilisation. En deuxième lieu, la gestion de la neutralisation de capacités sur les voies de service par SNCF Réseau, pour les besoins de maintenance et de travaux sur l'infrastructure ferroviaire, manque de transparence, de prévisibilité et apparaît trop faiblement coordonnée avec les besoins des entreprises ferroviaires. En troisième lieu, la gestion du contrôle de l'accès aux sites de voies de service par les personnels des entreprises ferroviaires présente des défaillances et fait l'objet d'un traitement potentiellement discriminatoire, dans la mesure où les modalités d'autorisation d'accès diffèrent selon que l'entreprise ferroviaire appartient ou non au groupe SNCF et où le processus appliqué aux entreprises tierces présente des faiblesses importantes. SNCF Réseau doit ainsi (i) poursuivre et amplifier la digitalisation des processus d'exploitation et de commercialisation des voies de service, (ii) améliorer la transparence et la coordination avec les entreprises ferroviaires de la gestion de la neutralisation de voies de service pour des besoins de maintenance et de travaux et (iii) améliorer et homogénéiser, pour l'ensemble des entreprises ferroviaires, le processus de sécurisation de l'accès par les personnels aux sites de voies de service.

L'absence ou la quasi-absence de visibilité relative à une stratégie industrielle et commerciale claire et ambitieuse pour les voies de service du système ferroviaire constitue une quatrième difficulté – majeure. En ce sens, il apparaît nécessaire de bâtir un nouveau modèle industriel et économique pour les voies de service gérées par SNCF Réseau et de l'inscrire dans les documents de planification stratégique de l'entreprise, qu'il s'agisse du contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau ou du projet d'entreprise. Par ailleurs, à l'instar de ce qui peut être observé dans d'autres secteurs tels que les communications électroniques, les services postaux ou l'énergie, le dispositif de régulation relatif à l'accès et à l'utilisation des voies de service pourrait utilement évoluer pour inciter à une optimisation opérationnelle et économique de l'exploitation des voies de service. Des adaptations du cadre juridique applicable permettraient de sécuriser et d'amplifier cette évolution.

L'Autorité indique qu'elle s'attachera, dans le cadre de l'avis annuel qu'elle émet sur les aspects non tarifaires du document de référence de SNCF Réseau, à assurer un suivi régulier et précis des actions entreprises par SNCF Réseau pour améliorer les conditions d'accès et d'utilisation des voies de service qu'elle exploite.

RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS

NEUF RECOMMANDATIONS STRATÉGIQUES

1	Établir, publier et tenir à jour une cartographie du domaine dont SNCF Réseau assure la gestion en publiant les informations relatives aux embranchements particuliers, aux emprises susceptibles d'être mises à disposition et aux installations tierces connectées, afin de permettre, à l'échelle nationale, l'identification de l'ensemble des installations de service et des fonciers ferroviaires existants, de leurs exploitants ou à défaut de leurs propriétaires, et ce dans un format exploitable tel qu'un système d'information géographique. (SNCF Réseau, SNCF SA en particulier SNCF Immobilier)
2	Restructurer le processus d'allocation des capacités sur les voies de service pour en assurer la modularité et la fluidité, (i) en opérant la gestion complète des sites stratégiques selon une approche spatio-temporelle, (ii) en envisageant d'adopter une nouvelle chronologie d'allocation des capacités groupées par blocs. (SNCF Réseau)
3	Adopter une démarche industrielle, permettant d'aboutir sous 3 à 5 ans, pour l'ensemble des sites, à la numérisation des fonctions structurantes des processus cœur de métier, à savoir les six fonctionnalités énumérées et la communication opérationnelle entre les postes d'aiguillage et les exploitants ferroviaires. (SNCF Réseau)
4	Afin que les processus travaux pénalisent le moins possible l'activité ferroviaire des sites, inscrire les demandes de capacités formulées à des fins de travaux dans le processus d'allocation applicable aux tiers, d'une part en amont, en matérialisant leur priorité par une publication précoce de demandes initiales formalisées et engageantes, d'autre part en aval, en mettant en œuvre un mécanisme de pénalité garantissant l'effectivité des droits d'accès accordés antérieurement. (SNCF Réseau, notamment services internes de maintenance de l'infrastructure)
5	Amorcer une dynamique vertueuse entre performance industrielle et modèle de tarification régulée de l'accès aux voies de service en relevant progressivement le niveau de couverture du revenu autorisé au travers d'une structure tarifaire permettant de corréliser les tarifs au niveau de service offert et de moduler les redevances en fonction de la qualité de service effective. (SNCF Réseau)
6	Revaloriser le caractère stratégique des voies de service au plus haut niveau de l'entreprise, en intégrant au projet d'entreprise une dimension propre au métier d'exploitant d'installation de service et en développant à cette occasion une vision stratégique quant à l'offre commerciale de services visée. (SNCF Réseau)
7	Procéder à un état des lieux exhaustif et à une estimation globale des travaux de renouvellement nécessaires à court et moyen terme, en anticipant l'évolution des pratiques ferroviaires. (SNCF Réseau)
8	Inclure dans le contrat de performance une définition de la consistance industrielle cible de l'offre d'installations de service, associée à l'allocation de moyens spécifiques, échelonnés et cohérent avec cette définition pour le renouvellement et l'adaptation de cet actif aux besoins des services de transport ferroviaire de fret et de voyageurs. (État et SNCF Réseau)
9	Faciliter et étendre la mise en place d'un accompagnement et d'un contrôle plus resserrés de la dynamique tarifaire et industrielle de SNCF Réseau par le régulateur, au travers de mesures réglementaires prévoyant pour SNCF Réseau : i. la revue annuelle de ses investissements par le régulateur ; ii. un principe de modération ou de soutenabilité des hausses de tarifs d'accès aux installations de service ; iii. la prise en compte explicite de coûts correspondant à ceux d'opérateurs efficaces pour la tarification des prestations. (État)

ONZE RECOMMANDATIONS PRATIQUES

- 1** **Impliquer davantage les directions territoriales dans la gestion domaniale** afin de veiller à ce que les acteurs locaux de SNCF Réseau :
 - i. disposent d'une vision claire du patrimoine géré dans leur secteur d'intervention et en assurent un suivi régulier ;
 - ii. soient force de proposition pour en développer le potentiel et en améliorer la valorisation, notamment en identifiant les emprises et les installations de services connexes dont la reprise par SNCF Réseau présenterait un intérêt, dans l'esprit des transferts intervenus au titre de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire.

(SNCF Réseau)
- 2** **S'assurer de la publication d'une offre de stationnement reposant sur un inventaire exhaustif des capacités accessibles dans l'ensemble des installations de service**, y compris les centres d'entretien du matériel roulant exploités par SNCF Voyageurs et Fret SNCF, en la complétant d'un processus d'allocation non-discriminatoire clairement documenté, s'inspirant de celui de SNCF Réseau, dont la mise en œuvre s'appuierait éventuellement, dans un second temps, sur les moyens techniques que pourrait proposer SNCF Réseau au travers de la plateforme de service aux entreprises ferroviaires (PSEF).

(Exploitants d'installations de service, en particulier SNCF Voyageurs et Fret SNCF)
- 3** **Procéder à une mise à niveau significative de la base de données comportant les caractéristiques des voies** afin d'en corriger les erreurs et omissions et la compléter de vues simplifiées des schémas de voies exploitables au format PDF.

(SNCF Réseau)
- 4** **Rassembler en une seule instance l'ensemble des outils et interfaces informatiques ayant pu être mis en place au travers d'initiatives locales** et en ouvrir l'accès à tous les candidats indépendamment de leurs implantations géographiques.

(SNCF Réseau)
- 5** **Faciliter la prise en main des consignes locales d'exploitation (CLE)** (i) en standardisant les éléments communs au sein de référentiels nationaux, (ii) en limitant le recours aux versions temporaires et (iii) en organisant une consultation en vue d'améliorer leur processus de mise à jour.

(SNCF Réseau)
- 6** **Améliorer la transparence et l'équité du dispositif contractuel, en particulier :**
 - i. réunir les dispositions applicables aux installations de services au sein d'un unique contrat national couvrant l'ensemble des usages, en s'assurant de la clarté du périmètre d'application au regard des conditions contractuelles attachées à l'infrastructure ;
 - ii. revoir la dénomination du contrat local et en publier un modèle en annexe du DRR ;
 - iii. établir des conventions de mise à disposition (CMD) types et les tenir à disposition des établissements infra circulation (EIC) et des candidats, voire intégrer leurs dispositions dans le contrat national unique, relativement aux demandes les plus courantes ;
 - iv. en s'appuyant sur un parangonnage, procéder à une consultation publique spécifique aux conditions contractuelles d'accès aux installations de service.

(SNCF Réseau)
- 7** **Réformer le régime dérogatoire dans lequel s'inscrivent les mises à disposition, en particulier :**
 - i. exclure la possibilité de recourir à une mise à disposition en l'absence d'une installation nouvellement financée par l'attributaire et intégrer ces usages dans le cadre de l'usage courant afin de borner leur échéance à l'horaire de service en cours ;
 - ii. élaborer, en concertation avec les parties prenantes, un principe de détermination de la durée des conventions de mise à disposition et une procédure d'allocation ;
 - iii. intégrer, dans les conventions de mise à disposition, une clause de résiliation anticipée en cas d'absence de publication par l'attributaire d'une offre pour l'ensemble des services rendus et en faire mention dans le DRR ;
 - iv. aménager, dans les conventions de mise à disposition, un droit d'option permettant à SNCF Réseau de disposer d'une fraction de la capacité, moyennant la couverture de la quote-part correspondante de l'investissement non amorti.

(SNCF Réseau)

8

Renforcer la transparence de la gestion domaniale, en particulier :

- i. privilégier les cessions simples par rapport à une cession croisée lorsque l'échange d'emprises de potentiel équivalent ne peut avoir lieu au sein d'un même ensemble ferroviaire ;
- ii. rendre accessibles aux entreprises ferroviaires les informations relatives aux emprises mises à disposition de tiers ou faisant l'objet de droits d'occupation et à celles récemment déclassées ou susceptibles d'être cédées.

(SNCF Réseau, SNCF SA en particulier SNCF Immobilier)

9

Garantir l'équité et l'efficacité du contrôle d'accès CANIF, en :

- i. délivrant sous trois semaines, les supports individuels CANIF, sous le format défini à l'annexe 3.2.3 du DRR ;
- ii. s'abstenant de délivrer toute autorisation d'accès sur un support autre que le badge CANIF ;
- iii. restructurant le paramétrage des autorisations d'accès par entreprise ferroviaire et par zone géographique, en s'appuyant sur la définition d'un niveau minimal d'accès sur le périmètre de chaque établissement infra circulation (EIC) ;
- iv. confiant aux EIC la responsabilité du recensement des points d'accès et la vérification de l'éligibilité des demandes.

(SNCF Réseau)

10

Généraliser la tenue régulière des comités de site propres aux installations de service en s'appuyant sur les bonnes pratiques mises en œuvre ponctuellement, et compléter leurs missions par une consultation annuelle, formelle mais non-contraignante, des exploitants locaux quant aux budgets de fonctionnement et de travaux et à leur allocation.

(SNCF Réseau)

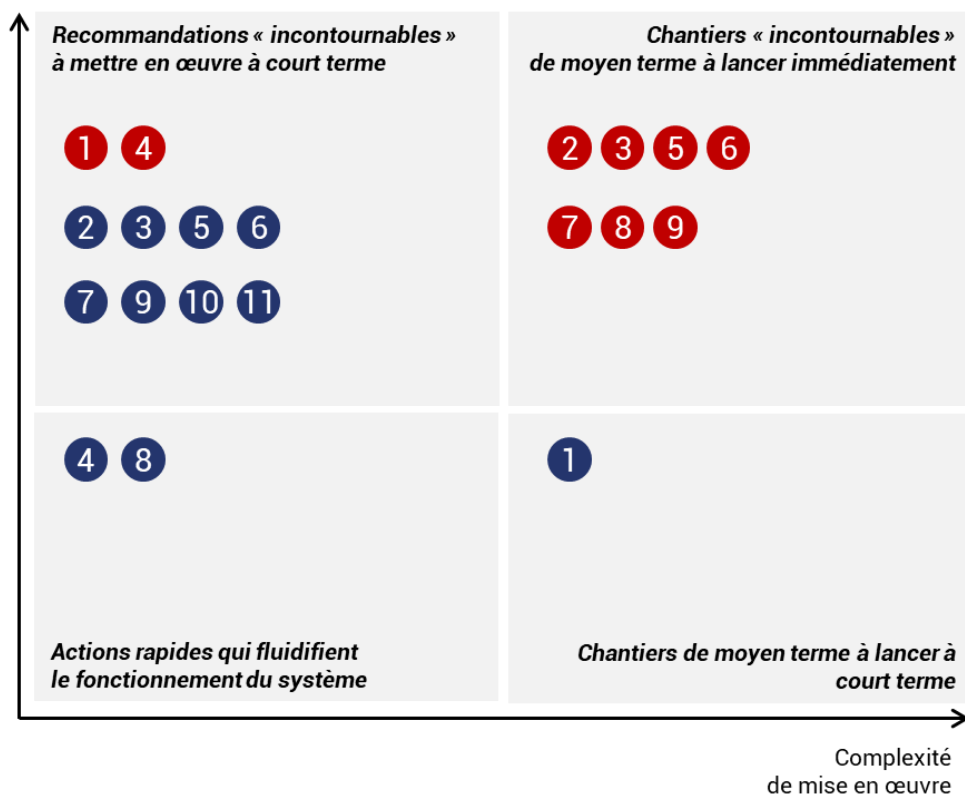
11

Mesurer la progression des chantiers en cours et l'amélioration de la qualité de service, au travers des 10 indicateurs supplémentaires et 42 points de contrôle transitoires proposés par l'Autorité, et en assurer la mise à jour régulière et la diffusion transparente.

(SNCF Réseau)

Matrice des recommandations formulées dans ce rapport

Enjeu pour le
système ferroviaire



Sommaire

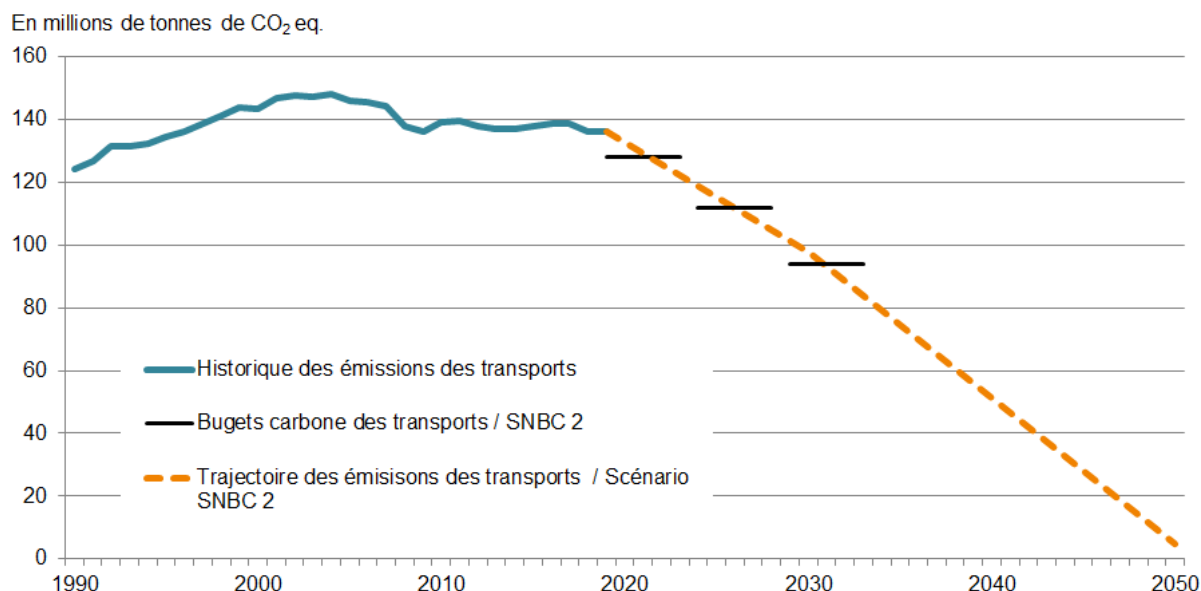
Synthèse exécutive	03		
Récapitulatif des recommandations	05		
Contexte et méthode	09		
Introduction – les voies de service sont un outil de travail multifonction, indispensable pour l'exploitation des services de transport ferroviaire de voyageurs et de marchandises	13		
		01	
En France, l'identification des capacités de voies de service accessibles constitue un exercice particulièrement difficile pour les entreprises ferroviaires	18		
Dépourvue d'ensemblier national, l'offre en installations de service manque de transparence et de clarté	18		
Les demandes de capacité ne peuvent être optimisées que si SNCF Réseau offre une visibilité suffisante quant à la disponibilité de ses installations	21		
		02	
La consistance de l'offre de voies de service de SNCF Réseau comporte des éléments de rigidité, d'hétérogénéité et de complexité susceptibles de créer des barrières à l'entrée sur le marché des services de transport ferroviaire	24		
Les méthodes actuelles d'allocation des capacités sur les voies de service limitent la fluidité du partage des capacités, ce qui péjore l'utilisation de ces dernières	24		
Les particularités locales, autant d'obstacles pour les entreprises ferroviaires exploitant des services à l'échelle nationale	27		
La complexité du corpus contractuel et l'existence d'un régime dérogatoire non encadré génèrent des risques importants d'iniquité de traitement et compromettent à terme la consistance de l'offre d'installations de service de SNCF Réseau	30		
			03
		Les modes d'exploitation des voies de service de SNCF Réseau peu performants, éloignés de l'état de l'art, insuffisamment industrialisés, obèrent la performance des services de transport ferroviaire	37
		La dynamique de numérisation des processus opérationnels et commerciaux, bien qu'engagée, demeure lente, incertaine et parcellaire	37
		Les pratiques de réservation de capacité à des fins de travaux sont déconnectées des contraintes opérationnelles pesant sur les acteurs du marché	41
		La gestion défaillante du contrôle d'accès aux sites génère un risque pour la sécurité des personnels et des installations	42
		L'expérience réussie des comités de site doit être généralisée	44
		04	
		L'absence d'un environnement incitatif pour les installations de service de SNCF Réseau en compromet la pérennité	46
		La nécessité de bâtir un nouveau modèle industriel et économique pour les voies de service gérées par SNCF Réseau	46
		Le dispositif de régulation relatif à l'accès et à l'utilisation des voies de service pourrait évoluer pour inciter à une optimisation opérationnelle et économique de l'exploitation de ces voies	49
		Remerciements	52
		Glossaire	52
		Annexes	53
		Observations des parties prenantes	57

CONTEXTE ET MÉTHODE

Le transport ferroviaire constitue un secteur en pleine mutation

L'ensemble des acteurs s'accorde sur le fait que le transport ferroviaire constitue un mode de transport pertinent pour répondre aux enjeux environnementaux, s'agissant tant du transport de voyageurs que du transport de marchandises. Que ce soit dans la stratégie nationale bas carbone (loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte), le pacte vert pour l'Europe (*European Green Deal*) ou encore dans l'accord de Paris (COP21), la maîtrise des émissions liées aux transports s'impose comme un enjeu central de la lutte contre le changement climatique. En France, 31 % des émissions de gaz à effet de serre (GES) sont dues au secteur des transports. Alors que le transport routier de marchandises et de personnes représente la quasi-totalité de ces émissions (94 %), et que le transport aérien (intérieur et international imputé à la France) correspond, pour sa part, à près de 4 % du total des émissions françaises de GES, les émissions du transport ferroviaire sont négligeables. Le report modal vers le fer constitue ainsi un puissant levier favorisant le respect des objectifs de la stratégie nationale bas carbone révisée, dans un contexte où l'amélioration de la performance environnementale des véhicules ne compense pas l'augmentation des circulations et ne permet donc pas d'atteindre la neutralité carbone en 2050.

Projections des émissions des transports jusqu'en 2050



Source (textes, chiffres et graphique) : Commissariat général au développement durable

Concentrant aujourd'hui des ambitions de développement des trafics, le système ferroviaire s'est progressivement réorganisé au cours des vingt dernières années pour conserver son attractivité malgré la concurrence du mode routier. Le transport ferroviaire de marchandises domestique a été ouvert à la concurrence dès 2007 en France et a su conserver son cœur de cible, tout en démontrant son intérêt et sa résilience dans les situations de crise. L'ouverture du marché domestique de transport ferroviaire de voyageurs, réalisée tardivement en France¹, a quant à elle déjà des effets concrets avec les premiers appels d'offres pour les transports publics conventionnés lancés puis attribués par la région SUD PACA, les préparatifs engagés par quatre autres régions et surtout, s'agissant des services librement organisés, l'arrivée des dessertes opérées par Trenitalia France sur l'axe Paris-Lyon-Milan.

¹ Le droit d'accès à l'infrastructure des entreprises ferroviaires ou candidats autorisés autres que l'opérateur historique (SNCF Mobilités puis SNCF Voyageurs au 1^{er} janvier 2020) est possible depuis le 1^{er} janvier 2019 pour commander des capacités (sillons) aux fins de réaliser des circulations ferroviaires depuis le début de l'horaire de service 2021, le 13 décembre 2020.

Toutefois, pour gagner demain en part modale, le transport ferroviaire devra dépasser le seul argument de son empreinte environnementale et faire preuve d'une réelle attractivité commerciale en démontrant sa disponibilité, sa régularité, sa flexibilité et sa capacité à adopter les standards industriels et logistiques exigés par les clients. Le fret ferroviaire doit notamment gagner en agilité et s'appuyer sur des processus plus digitalisés pour s'insérer harmonieusement dans les chaînes logistiques nationales et internationales en flux tendus, comme l'évoque l'alliance 4F, qui regroupe les acteurs majeurs de la filière en France. En ce qui concerne le transport de voyageurs, il s'agit de proposer une offre plus diversifiée et plus segmentée pour élargir la clientèle et retravailler les modes d'exploitations pour gagner en compétitivité. Dans ce paysage ferroviaire, en cours de reconfiguration, SNCF Réseau occupe une place centrale par son statut de gestionnaire d'infrastructure mais aussi par son rôle d'exploitant du premier réseau d'installations de service du pays.

Au titre de sa mission de concourir au suivi et au bon fonctionnement du système de transport ferroviaire national, l'Autorité a réalisé une étude relative aux voies de service, considérées comme un élément périphérique mais dont l'importance stratégique est au moins égale à celle de l'infrastructure ferroviaire

En 2020, l'Autorité a lancé la réalisation d'une étude thématique relative à l'utilisation des voies de service, sur le fondement des dispositions de l'article L. 2131-1 du code des transports, qui dispose que « [l']Autorité de régulation des transports concourt au suivi et au bon fonctionnement, dans ses dimensions techniques, économiques et financières, du système de transport ferroviaire national, notamment du service public et des activités concurrentielles, au bénéfice des usagers et clients des services de transport ferroviaire. Elle exerce ses missions en veillant au respect de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, notamment des objectifs et dispositions visant à favoriser le développement des modes alternatifs à la route pour le transport de marchandises ».

Dans le cadre de cette étude thématique, l'Autorité a souhaité investiguer l'ensemble des déterminants de l'offre de voies de service de SNCF Réseau, en dépassant le cadre documentaire et formel de son examen annuel dans le cadre de l'avis motivé sur le document de référence du réseau (DRR) publié par SNCF Réseau. L'Autorité accorde en effet une attention constante à l'offre de voies de service de SNCF Réseau au travers de ses avis annuels sur les modalités techniques et tarifaires d'accès établies dans le DRR. Cependant, si ces exercices calibrés, répondant aux exigences des textes dans des délais fortement contraints (deux mois), ont pu porter leurs fruits et contribuer à une amélioration significative de la qualité des offres des opérateurs du groupe public, ils ne portent que sur les déterminants les plus saillants des offres et leurs évolutions substantielles. Ainsi, l'instruction de ces avis réguliers ne permet de tenir pleinement compte ni des réalités de terrain, ni des facteurs techniques ou organisationnels ne transparaissant pas directement dans la documentation. Par ailleurs, si l'infrastructure ferroviaire (les voies dites « principales ») est souvent l'objet de missions d'évaluation, le réseau des installations de service de SNCF Réseau (les voies dites « de service ») constitue un actif souvent occulté dans le cadre des analyses relatives au système ferroviaire. En apparence moins stratégiques que les voies principales, moins visibles que les gares de voyageurs, ces installations constituent toutefois un maillon décisif de la production ferroviaire. Pour ces raisons, l'Autorité avait inscrit, dans ses orientations stratégiques sectorielles relatives au transport ferroviaire pour 2021-2022, la réalisation d'une étude complète consacrée au premier réseau d'installations de service de France, celui des « voies de service » publiques dont l'exploitation est confiée à SNCF Réseau.

Cette étude ponctuelle poursuivait un objectif triple. Il s'agissait, en premier lieu, de vérifier dans quelles conditions sont satisfaits les besoins des entreprises ferroviaires en matière d'accès aux voies de service. En deuxième lieu, l'étude avait pour objectif d'inciter SNCF Réseau et les parties prenantes à mettre au jour les difficultés rencontrées sur le terrain et de contribuer à faire émerger les solutions parfois déjà envisagées ou mises en place localement. En troisième lieu, il s'agissait, pour l'Autorité, de rassembler en un document de référence l'ensemble de ses réflexions sur l'offre en voies de service de SNCF Réseau, en proposant, au travers de recommandations très concrètes, des pistes de solutions techniques, financières ou réglementaires directement exploitables par leurs destinataires.

Avant de se rendre sur le terrain, l'Autorité a recueilli les témoignages, les retours d'expérience et les propositions des entreprises ferroviaires opérant actuellement – ou souhaitant prochainement opérer – sur le réseau ferré national. Une consultation publique menée durant l'été 2020 a notamment permis de questionner les clients et prospects de SNCF Réseau sur leurs besoins et leur utilisation des voies de service, les modalités techniques et organisationnelles de gestion des sites ainsi que sur la qualité de l'offre et des prestations.

Avec l'appui décisif de SNCF Réseau, les services de l'Autorité se sont ensuite déplacés sur le terrain pour visiter les installations et rencontrer les exploitants sur leur lieu de travail. Les onze sites ainsi étudiés comprennent trois complexes stratégiques pour le transport de voyageurs (Paris Gare de Lyon, Paris Saint-Lazare et Batignolles ainsi que le nœud ferroviaire lyonnais) et huit autres pôles sélectionnés pour leur importance, actuelle ou passée, vis-à-vis des flux de fret (Achères, Bordeaux Hourcade, Dijon Perrigny, Tergnier, Toulouse Saint-Jory, Tours Saint-Pierre-des-Corps, Vaires et Villeneuve-Saint-Georges)². Lors de leurs visites, les représentants de l'Autorité ont laissé une large place aux échanges avec les cadres locaux de SNCF Réseau et, dans un temps distinct, avec les exploitants ferroviaires. Ces échanges, très riches, ont nourri cette étude en permettant, d'une part, de caractériser et de regrouper les problématiques rencontrées en des enjeux génériques et, d'autre part, d'identifier les pratiques et initiatives locales qui proposent des solutions opérationnelles pertinentes.

Carte des sites SNCF Réseau visités dans le cadre de l'étude



Source : ART

² SNCF Réseau n'exploitant pas d'installations de service portuaires, et leur cadre de régulation différant des autres installations de service, les sites de cette nature n'entrent pas dans le champ de la présente étude.

En parallèle, l'Autorité a également consulté ses homologues en Allemagne (Bundesnetzagentur), en Belgique (Service de Régulation du Transport ferroviaire et de l'Exploitation de l'Aéroport de Bruxelles-National), en Italie (Autorità di regolazione dei trasporti) et au Royaume-Uni (Office of Rail and Road). Au travers d'échanges informels entre régulateurs européens, la situation de marché et les caractéristiques principales des offres relatives aux installations de service dans les différents pays ont été évoquées. Ce travail de parangonnage a permis d'ajuster les recommandations de l'Autorité et d'identifier les bonnes pratiques dont l'adoption serait bénéfique à l'offre française.

Rendant compte de ces consultations et visites comme des échanges réguliers entretenus avec SNCF Réseau depuis deux ans, l'Autorité s'est également attachée à recueillir formellement les observations des parties prenantes et à les publier avec son rapport, conformément à ses valeurs cardinales : indépendance, expertise, transparence et dialogue. Les entités du groupe SNCF destinataires des recommandations formulées ont ainsi pu consulter le projet de rapport et faire part de leurs remarques, éléments de réponse et plans d'action. De même, le Gouvernement, l'Établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF), ainsi que les principales organisations professionnelles du secteur ferroviaire ont également été invités à s'exprimer.

Dans le cadre du présent rapport, l'Autorité s'est attachée à restituer les grands constats qu'elle dresse et à proposer des pistes de réflexion pour la résolution des problèmes rencontrés. Ses propositions prennent la forme, d'une part, de recommandations d'ordre stratégique, à destination de l'État, SNCF Réseau et SNCF Immobilier, dont les effets seront décisifs à moyen ou long terme mais dont la mise en œuvre nécessite, à court terme, une mobilisation importante de ressources humaines et/ou financières, d'autre part, de recommandations « pratiques », principalement adressées à SNCF Réseau, mais également à SNCF SA, SNCF Immobilier, SNCF Voyageurs et Fret SNCF, qui visent à des améliorations significatives de la qualité de l'offre au travers d'actions précises et concrètes réalisables sans délai ni surcroît de moyens.

INTRODUCTION – LES VOIES DE SERVICE SONT UN OUTIL DE TRAVAIL MULTIFONCTIONS, INDISPENSABLE POUR L'EXPLOITATION DES SERVICES DE TRANSPORT FERROVIAIRE DE VOYAGEURS ET DE MARCHANDISES

Le terme générique de « voies de service », qui désigne différents types d'éléments de l'infrastructure et des installations de service ferroviaires, doit être interprété, dans le cadre de la présente étude, comme désignant les éléments ne relevant que des installations de service

- *Les voies de service gérées par SNCF Réseau répondent à un large panel d'usages*

Le DRR mentionne que **« SNCF Réseau dispose de voies de service affectées, de manière générale, à la production des entreprises ferroviaires hors sillon et aux besoins du gestionnaire d'infrastructure pour l'exploitation et la maintenance du réseau »³.**

SNCF Réseau distingue les voies de service **« non commercialisables »** des voies de service **« commercialisables »**.

- **Les voies de service non commercialisables correspondent (i) à des voies, dites « voies de gestion des circulations »** (VGC), affectées par SNCF Réseau à la gestion des aléas dans le cadre du processus de gestion opérationnelle des circulations (GOC) **ou (ii) à des voies affectées de manière exclusive et permanente aux besoins du processus de maintenance de l'infrastructure ferroviaire** (il s'agit, par exemple, de voies dédiées au stationnement de trains de travaux).
- **Les voies commercialisables correspondent (i) à des voies affectées à un « usage courant » ou (ii) à des voies affectées à un « usage spécifique »**. Les premières recouvrent les *« voies de travail affectées à la production des entreprises ferroviaires hors sillon (tri, manœuvre et formation de trains, stationnement temporaire amont et aval de ces opérations...) »*, les *« voies de garage, affectées au stationnement temporaire des véhicules ferroviaires entre deux missions »*, les *« voies de travail et/ou de garage auxquelles sont associés un foncier et/ou un équipement fixe, le tout constituant un espace industriel »*. Dans le DRR, SNCF Réseau précise que certaines VGC peuvent être utilisées, à titre exceptionnel et pour une courte durée, en tant que voies de service commercialisables affectées à un usage courant. Les voies affectées à un usage spécifique peuvent être mises à disposition d'entreprises ferroviaires par SNCF Réseau pour des usages autres que ceux relatifs à l'usage courant (absence de mouvement ferroviaire par exemple) et pour des durées longues (jusqu'à cinq ans).

SNCF Voyageurs et Fret SNCF disposent également de voies qui peuvent s'apparenter aux voies de service commercialisables pour usage courant définies par SNCF Réseau dans le DRR. Ces voies sont généralement situées au sein ou à proximité des installations d'entretien du matériel roulant. À partir de l'horaire de service 2022, SNCF Voyageurs propose, dans son offre de référence de maintenance (ORM), une *« prestation de stationnement des matériels roulants dans le cadre d'une entrée sur site pour réaliser des opérations de maintenance courante et/ou de nettoyage, ou d'une entrée sans autre prestation sur site »*, cette dernière prestation constituant une prestation équivalente à la prestation d'accès aux *« voies de garages »* proposée par SNCF Réseau dans le DRR.

³ Chapitre 7.3.5. du DRR de SNCF Réseau pour l'horaire de service 2023.

Enfin, il convient de préciser que, de manière marginale, d'autres acteurs peuvent disposer et exploiter des voies de service dont l'usage correspond à l'usage courant des voies de service décrit dans le DRR de SNCF Réseau. Il s'agit notamment d'entreprises ferroviaires disposant, dans la plupart des cas pour leur propre usage, de sites d'entretien de matériels roulants ou d'exploitants d'installations d'entretien de matériels roulants qui comprennent des voies permettant le stationnement de matériels roulants.

- Dans le droit européen, les voies de service sont définies comme un élément de l'infrastructure ferroviaire, cependant les principaux usages des voies de service en France, tels que décrits par SNCF Réseau dans le DRR, s'apparentent d'avantage à ceux d'installations de service

Conformément à la directive 2012/34/UE du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen, les « voies de service » sont identifiées comme un élément de l'infrastructure ferroviaire. En effet, au titre de l'annexe I de la directive précitée, « [l']infrastructure ferroviaire se compose des éléments suivants, pour autant qu'ils fassent partie des voies principales et des voies de service, à l'exception de celles situées à l'intérieur des ateliers de réparation du matériel et des dépôts ou garages d'engins de traction, ainsi que des embranchements particuliers : [...] ».

Par ailleurs, les gares de triage, de formation et les voies de garage constituent des « installations de service », conformément aux dispositions de l'article 1 du décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 relatif aux installations de service du réseau ferroviaire qui opère une transposition fidèle du paragraphe 2 de l'annexe II de la directive précitée.

Selon l'usage qui en est fait, le terme de « voie de service » tel qu'employé dans le DRR peut donc désigner un élément de l'infrastructure ou une installation de service, distinction qui n'est pas sans conséquence quant au cadre juridique applicable aux conditions d'accès et prestations afférentes. Les voies de service « commercialisables » décrites par SNCF Réseau dans le DRR et les voies de garage proposées par SNCF Voyageurs dans l'ORM renvoient ainsi aux « installations de service » décrites dans l'annexe II de la directive.

Vision synthétique des voies de service

		Infrastructure ferroviaire (au sens de l'annexe I de la directive 2012/34/UE)	Installations de service (au sens du §2 de l'annexe II de la directive 2012/34/UE)
DRR SNCF Réseau	Voies non commercialisables	Voies affectées à la gestion des aléas de circulation dans le cadre du processus de gestion opérationnelle des circulations (VGC)	
		Voies affectées de manière exclusive et permanente aux besoins du processus de maintenance de l'infrastructure ferroviaire pour usage propre de SNCF Réseau	
	Voies commercialisables		Voies affectées à un usage courant (voies de travail [tri, manœuvre et formation de trains, stationnement temporaire amont et aval de ces opérations, etc.] et voies de garage entre deux missions)
			VGC utilisées à titre exceptionnel et pour une courte durée en tant que voies de service commercialisables affectées à un usage courant
			Voies affectées à un usage spécifique
ORM et DRM SNCF Voyageurs et Fret SNCF			Voies accessibles pour prestation de stationnement des matériels roulants dans le cadre d'une entrée sans autre prestation sur site (garage de matériels roulants)

S'appuyant sur cette nomenclature, le droit européen et le droit national régissent l'activité des exploitants d'installations de service pour qu'un accès transparent, équitable et non discriminatoire soit assuré à l'ensemble des entreprises ferroviaires à un coût maîtrisé. Comme évoqué ci-avant, la directive 2012/34/UE⁴ et 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 définissent la notion d'installation de service et fixent les obligations s'imposant à leurs exploitants en matière de publication d'une offre, d'allocation des capacités et d'élaboration de la tarification. Une distinction est ainsi opérée entre les usages absolument indissociables de l'accès à l'infrastructure et ceux relevant d'installations de service à proprement parler. Ainsi, l'usage des capacités en voies de service pour la desserte des installations terminales embranchées (ITE), la gestion opérationnelle des circulations ou encore l'entretien et la maintenance des infrastructures au sens large ne correspondent pas à des usages rattachables aux installations de service, mais relèvent de l'article 10 de la directive au titre des prestations minimales attachées à l'infrastructure ferroviaire. En revanche, les terminaux de marchandises, les gares de triage, les voies de garage, certaines installations d'entretien et de nombreuses autres infrastructures techniques entrent dans le champ de la régulation applicable aux installations de service décrit à l'article 13 de cette même directive. On peut ainsi observer que le terme générique de « voie de service », bien que très largement usité par SNCF Réseau et correspondant à une réalité technique pour les voies les moins spécialisées, entretient en réalité une confusion entre deux cadres de régulation bien distincts. À ce titre, l'emploi de la terminologie de l'annexe II de la directive pour désigner chaque installation selon sa destination semble plus approprié.

- *Les obligations de fourniture d'un accès transparent et non discriminatoires aux installations de service s'imposent aux exploitants d'installations de service et non à leurs propriétaires*

Le paragraphe 2 de l'article 13 de la directive 2012/34/UE dispose que les « exploitants d'installations de service fournissent à toutes les entreprises ferroviaires, de manière non discriminatoire, un accès, y compris aux voies d'accès, aux infrastructures⁵ visées à l'annexe II, point 2, et aux services offerts dans ces infrastructures⁶ ». Les paragraphes 3 à 9 de l'article 13 de la directive comportent des précisions quant aux conditions de fourniture de l'accès aux installations de service. Enfin, comme prévu par le paragraphe 9 de l'article 13 de la directive, le règlement d'exécution (UE) 2017/2177 précise les dispositions des paragraphes 2 à 8 de l'article 13 de la directive et prescrit des règles relatives aux conditions d'accès aux installations de service qui sont d'application directe dans chaque État membre.

Il convient de préciser que les règles relatives aux conditions de fourniture de l'accès aux installations de service s'appliquent aux exploitants des installations de service, c'est-à-dire aux opérateurs qui gèrent l'accès à ces installations, et non à leur propriétaire. Cette interprétation a été confirmée par un récent arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) du 15 juillet 2021⁷, qui précise que « [l']article 13, paragraphes 2 et 6, de la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil, du 21 novembre 2012, établissant un espace ferroviaire unique européen, doit être interprété en ce sens que l'obligation de fournir à toutes les entreprises ferroviaires un accès non discriminatoire aux installations de service, au sens de l'article 3, point 11, de cette directive, qui sont visées à son annexe II, point 2, ne saurait être imposée aux propriétaires de telles installations qui n'en sont pas les exploitants ».

⁴ Texte transposé en droit français par le décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 modifié.

⁵ Le terme « infrastructures » utilisé dans cet article de la directive ne correspond pas à l'infrastructure ferroviaire décrite en annexe I de la directive mais doit être interprété dans son acception générale. En ce sens, dans la version en langue anglaise de la directive le terme utilisé au paragraphe 2 de l'article 13 est « facilities » et non « infrastructures ».

⁶ Ibid.

⁷ Renvoi préjudiciel – Transports ferroviaires – Directive 2012/34/UE – Espace ferroviaire unique européen – Article 13, paragraphes 2 et 6 – Accès aux installations de service et aux services associés au transport ferroviaire – Règlement (UE) 2017/2177 – Reconversion des installations – Prérogatives de l'organisme de contrôle ». Dans l'affaire C-60/20, ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par l'Administratīvā apgabaltiesa (Cour administrative régionale, Lettonie), par décision du 30 janvier 2020, parvenue à la Cour le 5 février 2020, dans la procédure « Latvijas dzelzceļš » VAS contre Valsts dzelzceļa administrācija, en présence de « Baltijas Ekspresis » AS.

Si, dans la plupart des cas, le propriétaire et l'exploitant d'une installation de service sont une seule et même entité, il arrive que ces acteurs soient distincts. Le point a son importance pour déterminer les responsabilités en cas de litige relatif aux conditions de fourniture de l'accès aux installations de service.

La présente étude se concentre essentiellement sur les voies de service exploitées par SNCF Réseau, qui gère le parc le plus important de ce type d'installations

Outre le réseau des voies principales, SNCF Réseau exploite un vaste ensemble de voies, dont la majeure partie est historiquement désignée sous le terme de « voies de service », représentant un linéaire cumulé d'environ 3 000 kilomètres. Dans la pratique, ces voies de service recouvrent une importante variété de fonctions et d'usages, au-delà même des voies de service décrites ci-avant :

- une fonction de délestage du réseau principal, assurée par les VGC (en tant qu'élément de l'infrastructure) en cas d'incident ou de congestion, mais aussi de réalisation de dépassement ou d'opérations de conduite rendues nécessaires par la topologie du réseau principal ;
- une fonction de stationnement de matériels roulants entre deux services commerciaux, également appelé « garage », et une fonction d'escale qui recouvre des opérations de courte durée comme la relève des équipes de conduite ou diverses missions logistiques de courte durée ;
- une fonction de triage, de formation de convois et de manœuvre, c'est-à-dire de composition et de recomposition des trains selon la destination de chaque wagon (voies de service pour usage courant) ;
- une fonction d'avitaillement des trains, notamment en eau et en carburant, à partir d'un accès routier ou d'équipements fixes ;
- une fonction de maintenance légère des matériels roulants, de type maintenance « volante » pour des opérations ne nécessitant aucun équipement fixe particulier ;
- une fonction d'entreposage de matériaux de construction et de stationnement des moyens dédiés à l'entretien et à la maintenance des infrastructures ferroviaires.

Ces voies multi-usages, réparties sur tout le territoire national et implantées à proximité des grands nœuds ferroviaires, jouent un rôle central pour la production de toute entreprise ferroviaire, tant de transport de marchandises que de transport de voyageurs. 90 % des entreprises ferroviaires y recourent en effet régulièrement⁸. Pour les services de fret, l'existence de nombreux sites de voies de service organisés en réseau permet la recomposition des convois et la planification d'escales en cours d'itinéraire⁹ afin de massifier les flux et de garantir la robustesse des plans de transports, ce qui est indispensable à leur compétitivité face au mode routier. Par ailleurs, ces sites sont également essentiels pour le stationnement quotidien des matériels voyageurs à la fin de leurs services commerciaux. Toutes les entreprises ferroviaires de transport de voyageurs recourent aux voies de service de SNCF Réseau à cette fin, y compris SNCF Voyageurs, dont les capacités propres, bien qu'importantes, demeurent insuffisantes pour absorber l'intégralité de ses besoins en stationnement.

⁸ Estimation issue des réponses à la consultation publique menée en 2020 dans le cadre de cette étude.

⁹ Ces escales permettent la relève des personnels de conduite, l'attente de la libération ou de l'ouverture de lignes ou de terminaux aux horaires d'ouverture restreints. Lorsqu'ils sont planifiés en des points critiques d'un parcours, ces temps de « respiration » constituent également des tolérances permettant la résorption d'éventuels retards et contribuant à la robustesse des enchaînements de sillons.

Ainsi, aux bornes du réseau national, la mutualisation de ces voies permet d'en optimiser l'utilisation tout en offrant la possibilité aux opérateurs d'ajuster les capacités qui leur sont allouées selon leurs besoins, propres à leurs périodes d'activités et aux volumes transportés. Ce fonctionnement rend possible la réallocation régulière des capacités, autorise le développement de nouvelles dessertes sans investissement préalable des acteurs en concurrence et favorise le dynamisme du marché aval de transport.

L'accès aux installations de service de SNCF Réseau et, en particulier, aux voies de service, constitue donc un enjeu stratégique pour le bon fonctionnement du marché du transport ferroviaire et pour son développement. L'objectif affiché de doublement de la part modale du fer pour le transport de marchandises d'ici 2030¹⁰ suppose la disponibilité de voies de service pour assurer le transit de volumes supplémentaires le long des grands axes comme au sein des *hubs* locaux permettant la desserte des lignes capillaires ou des ITE reliant le réseau ferroviaire à des sites industriels. Dans le même temps, la réussite de l'ouverture du marché de transport de voyageurs repose sur la capacité des nouveaux entrants à proposer de nouvelles dessertes sans que cela nécessite des investissements réhibitoires pour la construction de capacités de stationnement ou de maintenance. Dans ce contexte, SNCF Réseau, en tant qu'exploitant, est amenée à jouer un rôle de premier plan.

Si SNCF Réseau a entrepris des projets de rénovation et de modernisation, et a dernièrement adopté un plan national pour les voies de service, les observations réalisées par l'Autorité depuis de nombreuses années ainsi que les travaux d'investigation conduits dans le cadre de la présente étude mettent en évidence que de nombreux freins et barrières à l'exploitation efficace de services de transport ferroviaire ou à l'entrée de nouveaux opérateurs perdurent. Certaines problématiques industrielles majeures ne sont par ailleurs pas abordées dans ce plan et le calendrier de mise en service des solutions annoncées demeure peu engageant, relativement incertain et au demeurant très progressif. En outre, peu d'indicateurs permettent, à date, de suivre l'impact sur la qualité de service des efforts déployés et de l'implication croissante de SNCF Réseau. Ainsi, au-delà des chantiers de fond, l'amélioration effective de la qualité de service mériterait également une plus grande transparence quant à l'efficacité des coûts engagés et à leur traduction dans le niveau du service offert.

Par analogie avec la démarche qu'adopterait un acteur souhaitant aborder le marché français, le présent rapport se concentre en premier lieu sur les aspects liés à la transparence de l'offre de voies de service, centrale dans la recherche de capacités d'exploitation à des fins de stationnement, tri, formation de convois, manœuvre, etc. En deuxième lieu, il propose un examen de la consistance de l'offre telle qu'analysée dans une phase précontractuelle. En troisième lieu, il analyse la performance technique des modalités d'accès dans le cadre opérationnel de l'utilisation des voies de service par les entreprises ferroviaires. En quatrième et dernier lieu, il propose des réflexions plus transverses permettant de replacer l'actif des voies de service dans leur contexte stratégique.

¹⁰ Stratégie nationale pour le développement du fret ferroviaire, Ministère chargé des transports, septembre 2021.

I – EN FRANCE, L'IDENTIFICATION DES CAPACITÉS DE VOIES DE SERVICE ACCESSIBLES CONSTITUE UN EXERCICE PARTICULIÈREMENT DIFFICILE POUR LES ENTREPRISES FERROVIAIRES

I.1 Dépourvue d'ensemblier national, l'offre en installations de service manque de transparence et de clarté

La propriété et l'exploitation des installations de service sont partagées entre de très nombreuses entités. Au fil du temps, l'héritage des sites de voies de service a été réparti entre SNCF Réseau, SNCF Voyageurs et Fret SNCF et a fait l'objet de vastes campagnes de rationalisation ayant entraîné des mises à l'arrêt, des démantèlements et des cessions à une multitude d'acteurs privés. Si les plus grands sites de voies de service demeurent exploités par les entités du groupe SNCF, il existerait environ 3 000 installations terminales embranchées¹¹ qui permettraient originellement la desserte de sites industriels et dont une majorité ne sont aujourd'hui plus utilisées. Bien qu'appartenant à une entité privée, ces installations, raccordées au réseau principal, peuvent présenter un intérêt pour les opérateurs ferroviaires en vue du transbordement de marchandises mais aussi de la réalisation d'opérations diverses en lien avec leur production ferroviaire (maintenance notamment).

La propriété des voies de service

Concomitamment à la création de SNCF Réseau, la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire prévoit le transfert à cette nouvelle entité de la pleine propriété des biens attachés aux missions de gestion de l'infrastructure et des terminaux de marchandises du groupe SNCF et de l'État.

Cette loi prévoit également qu'un accord entre SNCF Réseau et SNCF Voyageurs détermine le périmètre des installations de service autres que les gares de voyageurs et les centres d'entretien, dont la propriété est également transférée à SNCF Réseau.

Dès le 1^{er} janvier 2015 pour ce qui relève de la loi, puis à partir du 1^{er} juillet 2016, pour ce qui relève de l'accord évoqué *supra* (un accord et trois avenants ont successivement été conclus entre février et décembre 2019), SNCF Réseau est ainsi devenu exploitant de nombreuses installations de service. Ce mécanisme de transfert s'achèvera le 14 décembre 2022, conformément aux dispositions établies par le premier avenant.

Le paysage ferroviaire est ainsi composé d'une kyrielle de sites à propos desquels très peu d'informations sont disponibles. En l'absence de recensement et de publication d'un inventaire exhaustif, il est difficile pour les entreprises ferroviaires de connaître ne serait-ce que l'existence de ces sites embranchés. Que ce soit pour organiser un simple stationnement ou pour envisager la construction d'une nouvelle installation de service telle qu'un terminal de marchandises ou un centre de maintenance, tout travail de prospection apparaît rapidement hors de portée, compromettant ainsi directement la réalisation des projets dès la phase d'opportunité.

Au-delà de la cartographie des sites, la description précise des installations de service existantes et le libre accès à cette documentation sont des conditions *sine qua non* de la préparation d'un plan de transport. En effet, répondre à un appel d'offres de transport, notamment fret, exige des candidats qu'ils soient réactifs afin d'élaborer des propositions technico-commerciales dans un temps très limité. Pour cela, les candidats doivent être capables de s'assurer rapidement que les capacités de voies de service identifiées sont compatibles avec leur matériel roulant, accessibles à des tarifs prévisibles et *a priori* disponibles pour la desserte envisagée, et ce afin de construire un premier projet de plan de transport suffisamment robuste pour qu'ils puissent s'engager.

¹¹ Revue Transports n°10 de septembre 2019, CEREMA.

En ce sens la réglementation européenne oblige tout exploitant d'installation de service à publier une description précise de son offre de prestations. Les articles 4 et 5 du règlement d'exécution (UE) 2017/2177 prévoient en effet que les exploitants d'installations de service sont astreints à établir la liste de toutes leurs installations de service, en précisant leur emplacement, leurs horaires d'ouverture et les coordonnées de l'exploitant, accompagnée des caractéristiques techniques et des tarifs relatifs à tous les services associés au transport ferroviaire qui y sont proposés¹². Ces informations doivent ensuite être publiées (i) soit sur un portail Internet dont le lien est inséré dans le DRR, (ii) soit dans le DRR par leur communication aux gestionnaires de l'infrastructure dans un format directement publiable.

Toutefois, en dépit de cette obligation de transparence, renforcée par le règlement d'exécution (UE) 2017/2177, applicable depuis le 1^{er} juin 2019, la situation demeure insatisfaisante pour les entreprises ferroviaires et les candidats autorisés. D'une part, le recensement actuel des voies de service n'est ni exhaustif, ni complet, puisque peu de sites sont inventoriés et que les éléments y afférents mis à disposition ne couvrent généralement que partiellement le champ des informations exigées. D'autre part, ce recensement, reposant exclusivement sur la diligence des exploitants, ne comprend pas les installations terminales embranchées, notamment celles désaffectées ou inactives, qui présentent cependant un intérêt pour la prospection foncière ou commerciale des entreprises ferroviaires, alors qu'un inventaire en avait été dressé en 2019 par le CEREMA¹³ (base « ITE 3000 »).

Dans ce contexte, il apparaîtrait souhaitable que SNCF Réseau puisse faire bénéficier aux acteurs du marché de sa connaissance de la topologie des infrastructures ferroviaires en publiant un inventaire des embranchements et des emprises qu'il met à la disposition de tiers. Cette transparence accrue aurait pour effet d'accroître l'exposition des exploitants d'installations de service aux sollicitations des acteurs du marché, faciliterait leur identification et, partant, serait susceptible de davantage les inciter à publier les informations utiles visées par la réglementation. De plus, une telle publication réduirait l'asymétrie d'information qui peut exister entre les acteurs historiques du fret et les opérateurs de transport ferroviaire de voyageurs nouveaux entrants, notamment étrangers.

Pour être directement exploitable et garantir l'effectivité de la démarche, ce recensement pourrait utilement être restitué sous la forme d'une cartographie interactive (SIG) dotée d'une fonction de recherche multicritères. À cette fin, SNCF Réseau pourrait s'appuyer sur l'outil cartographique GéoPrisme, utilisé en interne par SNCF Immobilier ou opportunément tirer parti du *Rail Facilities Portal*, plateforme dont elle est partie prenante en tant que membre de l'association *Rail Net Europe*, qui en assure l'exploitation et la promotion. Ce projet semble ainsi réalisable avec des moyens relativement limités, compte tenu des systèmes d'information géographiques et des données disponibles.

1

Établir, publier et tenir à jour une cartographie du domaine dont SNCF Réseau assure la gestion en publiant les informations relatives aux embranchements particuliers, aux emprises susceptibles d'être mises à disposition et aux installations tierces connectées, afin de permettre, à l'échelle nationale, l'identification de l'ensemble des installations de service et des fonciers ferroviaires existants, de leurs exploitants ou à défaut de leurs propriétaires, et ce dans un format exploitable tel qu'un système d'information géographique.

(SNCF Réseau, SNCF SA en particulier SNCF Immobilier)

¹² Voir notamment les points a) à d) et (m) du paragraphe 2 de l'article 4 qui ne peuvent faire l'objet d'exemption.

¹³ Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement, établissement public sous la tutelle du ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires.

Afin de réaliser ce recensement foncier de manière efficace, et assurer sa valorisation, l'Autorité suggère d'impliquer davantage les directions territoriales de SNCF Réseau (DT) dans la gestion du domaine ferroviaire. Celles-ci sont en effet au contact du terrain et des candidats mais ne sont pas toujours en mesure de répondre avec certitude quant au périmètre foncier effectivement détenu et/ou géré par SNCF Réseau, faute d'un partage efficace des informations d'inventaire ou de suivi du patrimoine avec la direction immobilière nationale. SNCF Réseau gagnerait par conséquent à renforcer le rôle de ses directions territoriales dans le suivi du foncier et des installations de service en gestion. Par ailleurs, SNCF Réseau pourrait également tirer parti de ses relations institutionnelles privilégiées avec les acteurs publics locaux comme européens, pour accompagner les acteurs de la filière dans leurs recherches de financements visant des projets de développement ou de modernisation des installations de service dont SNCF Réseau assure la gestion. Les directions territoriales auraient toute légitimité pour endosser cette mission d'accompagnement et de veille dans le contexte du pacte vert pour l'Europe et du programme-cadre Horizon Europe notamment.

1

Impliquer davantage les directions territoriales dans la gestion domaniale afin de veiller à ce que les acteurs locaux de SNCF Réseau :

- i. disposent d'une vision claire du patrimoine géré dans leur secteur d'intervention et en assurent un suivi régulier ;
- ii. soient force de proposition pour en développer le potentiel et en améliorer la valorisation, notamment en identifiant les emprises et les installations de services connexes dont la reprise par SNCF Réseau présenterait un intérêt, dans l'esprit des transferts intervenus au titre de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire.

(SNCF Réseau)

Par ailleurs, comme observé précédemment, certains opérateurs ne satisfont encore que partiellement aux exigences de publication de la description des services qu'ils proposent. En dépit de nets progrès dans le contenu des offres de référence de maintenance de SNCF Voyageurs et de Fret SNCF, avec notamment l'établissement de grilles tarifaires détaillées et la récente formalisation d'une prestation de stationnement dans certains de leurs centres, les offres des autres exploitants, lorsqu'elles sont publiées, restent souvent très lacunaires.

Or le respect par les exploitants d'installations de service de leurs obligations réglementaires en matière de publication de leur offre de service constitue une base incontournable pour redynamiser le marché et permettre aux transporteurs de développer leur activité.

Outre cette démarche administrative et légale, il apparaît également essentiel que les exploitants d'installations de service harmonisent les modalités d'accès à leurs offres. En effet, si la simple description des services et de leurs caractéristiques techniques doit permet de répondre *a minima* aux exigences légales, elle ne répond pas efficacement aux exigences d'une transparence accrue et d'une simplification de la recherche et de la réservation de capacité par les transporteurs. En ce sens, il apparaît souhaitable que la forme des offres, les modalités de sollicitation des prestations et les calendriers d'allocation puissent à terme converger. Cet exercice pourrait être facilité par l'ouverture aux tiers du logiciel de gestion de la procédure d'allocation que SNCF Réseau est en passe d'industrialiser pour son propre compte et qui pourrait venir enrichir à moyen terme la plateforme de services aux entreprises (PSEF) – service de SNCF Réseau qui publie les offres d'accès aux installations de service (et aux prestations régulées qui y sont fournies) exploitées par les entreprises du groupe SNCF.

S'assurer de la publication d'une offre de stationnement reposant sur un inventaire exhaustif des capacités accessibles dans l'ensemble des installations de service, y compris les centres d'entretien du matériel roulant exploités par SNCF Voyageurs et Fret SNCF, en la complétant d'un processus d'allocation non-discriminatoire clairement documenté, s'inspirant de celui de SNCF Réseau, dont la mise en œuvre s'appuierait éventuellement, dans un second temps, sur les moyens techniques que pourrait proposer SNCF Réseau au travers de la plateforme de service aux entreprises ferroviaires (PSEF).

(Exploitants d'installations de service, en particulier SNCF Voyageurs et Fret SNCF)

Rôle et attributions de la PSEF

La plateforme de services aux entreprises ferroviaires (PSEF)¹⁴, opérée par SNCF Réseau, est l'interlocutrice unique des candidats désirant souscrire des prestations auprès d'entités du groupe SNCF.

À ce titre, elle regroupe les offres régulées et non régulées de SNCF Réseau, SNCF Voyageurs et Fret SNCF, parmi lesquelles :

- l'accès aux voies de service et aux terminaux de marchandises (SNCF Réseau) ;
- l'accès aux stations-service et à l'approvisionnement en combustible (SNCF Réseau, SNCF Voyageurs et Fret SNCF) ;
- l'accès aux centres de maintenance et aux prestations qui y sont rendues (SNCF Voyageurs et Fret SNCF) ;
- des prestations spécifiques (relevage, étude d'ingénierie, étude de ligne, formation, etc.).

La PSEF assure également la publication de la description des installations (localisation, caractéristiques techniques, éventuelles indisponibilités de long terme) et assure la relation entre les candidats et les exploitants).

1.2 Les demandes de capacité ne peuvent être optimisées que si SNCF Réseau offre une visibilité suffisante quant à la disponibilité de ses installations

Les candidats – tout comme SNCF Réseau – ne disposent pas d'informations leur permettant d'apprécier, en temps réel, la capacité technique réelle des installations et leur disponibilité. Ce manque d'informations, combiné à la difficulté d'obtenir de nouvelles capacités en cours d'horaire de service, expose les candidats au risque de ne plus disposer des capacités suffisantes pour ajuster leur plan de transport dans le temps opérationnel. Pour s'en prémunir, ils formulent des demandes de capacités surnuméraires ou surdimensionnées et se ménagent des marges d'action leur permettant de pallier tout aléa technique sur les matériels roulants ou les voies. Ce surdimensionnement a un coût non seulement pour le candidat conduit à réserver plus de capacité que nécessaire, mais aussi pour SNCF Réseau confronté à des besoins de coordination accrus entre des demandes plus nombreuses. Il existe enfin un manque à gagner pour l'ensemble de la filière, dû à l'impossibilité de capter des opportunités de dessertes plus ponctuelles en cours d'horaire de service, les capacités résiduelles étant moindres ou par construction nulles (voir II.1)

Cette absence d'information dynamique en temps réel s'explique par le caractère statique de la base de données des voies de service (BDVS). Prenant la forme d'un fichier Microsoft Excel téléchargeable sur le site de la PSEF, ce tableau renseigne sur la dénomination des voies de service commercialisables, leur identifiant, leur longueur utile et quelques autres caractéristiques génériques (électrification, aptitude à la réception de matières dangereuses notamment). Mais cet outil ne permet ni de localiser avec précision les voies, ni de comprendre la topologie des sites (information toutefois accessible à la lecture des consignes locales d'exploitations « CLE »), ni d'en connaître la disponibilité réelle (information qui ne peut être obtenue que par échange avec SNCF Réseau au travers de la PSEF ou du correspondant local des sites locaux de SNCF Réseau [établissement Infra Circulation ou « EIC »]).

¹⁴ psef.sncf-reseau.fr

Que contient une Consigne Locale d'Exploitation (CLE) ?

La consigne locale d'exploitation définit les modalités d'utilisation propres à un site de voies de service. Le contenu de ce document est fixé par la réglementation¹⁵ et comprend :

- la description des infrastructures de l'établissement avec ses délimitations géographiques ainsi que les caractéristiques de chaque voie (identification, longueur, électrification, aptitude à la réception de matières dangereuses ou de convois exceptionnels, vitesse limite) ;
- l'organisation et le fonctionnement de l'établissement avec les missions et rôles de chacun des opérateurs du service chargé de la gestion des circulations (et les différents moyens de communication utilisables) ainsi que les plans d'urgence et d'intervention ;
- le fonctionnement des différents chantiers de production et zones d'activités de l'établissement avec la gestion des voies dans le temps pré-opérationnel et opérationnel ainsi que les manœuvres des exploitants ferroviaires (délimitation des blocs et formalités de déclaration des programmes de travail théoriques ou de suivi des blocs selon les modes de gestion applicables) ;
- les règles de sécurité applicables au personnel lors des déplacements, manœuvres, interventions sur les voies ou sur le matériel roulant ;
- les plans et schémas des voies, ainsi que les fiches opératoires des installations de sécurité simples.

La taille d'une CLE peut ainsi couramment atteindre 200 pages.

Les prescriptions contenues dans ce document prévalent sur tout autre document et s'imposent à tous les acteurs dans le temps opérationnel afin de garantir la sécurité du système ferroviaire.

En pratique, chaque exploitant est tenu d'assurer la sécurité de l'exploitation correspondant aux éléments du système placés sous son contrôle (installations, matériels roulants, procédures, personnels) en éditant puis en respectant une consigne locale opérationnelle (CLO) qui lui est spécifique. Au travers de ce document à vocation interne, l'entreprise ferroviaire utilisatrice décline les éléments de la CLE applicables à ses usages propres et les complète de ses propres procédures internes.

SNCF Réseau semble toutefois s'être récemment saisi de cette problématique en amorçant le développement d'un nouvel outil informatique dénommé CartoVS. Les services de l'Autorité, à qui une maquette a été présentée courant 2021, notent que, malgré une interface moderne, les fonctions semblent néanmoins limitées à une cartographie interactive des sites de voies de service. Faute pour SNCF Réseau de communiquer ouvertement sur le cahier des charges fonctionnel et le calendrier du projet, l'Autorité s'interroge sur l'opportunité d'avoir priorisé le développement d'une visualisation vectorielle¹⁶ et interactive au détriment de la mise en service d'un produit minimum viable amorçant l'interconnexion des référentiels techniques ou la numérisation du processus de gestion des capacités, qui constitue le défi majeur à relever (voir section III.1).

Cette nouvelle application informatique, comme celles qui viendront la compléter, ne pourra en tout état de cause révéler son efficacité que si elle repose sur des données techniques complètes et fiables. Comme l'Autorité le souligne régulièrement dans ses avis motivés sur le DRR¹⁷, et comme le font aussi remarquer les utilisateurs, la BDVS omet de nombreuses voies et comprend encore un nombre important d'erreurs. En premier lieu, les voies non commercialisables – bien que pouvant parfois le devenir – n'y sont pas inventoriées, ce qui complexifie l'identification des capacités résiduelles. En second lieu, du fait qu'elle est exposée aux erreurs humaines de saisie et qu'elle n'est pas mise à jour régulièrement, elle comporte des inexactitudes nombreuses et ne tient pas compte des défaillances techniques des voies dues à leur état dégradé.

¹⁵ Article 14 du décret n° 2019-525 relatif à la sécurité des circulations et à l'interopérabilité du système ferroviaire et article 76 de l'arrêté du 19 mars 2012 modifié fixant les objectifs, les méthodes, les indicateurs de sécurité et la réglementation technique de sécurité et d'interopérabilité applicables sur le réseau ferré national

¹⁶ La représentation vectorielle permet la consultation d'images précises et claires quel que soit le niveau de zoom. Cette technique très utilisée en cartographie (ex. Google Maps) s'oppose à la représentation par image matricielle comportant un nombre déterminé de pixels et tolérant mal le changement d'échelle.

¹⁷ Voir notamment les points 166 et suivants de l'avis n° 2021-005 du 4 février 2021.

L'une des premières tâches à accomplir consisterait ainsi à assurer la production d'un référentiel des voies de service complet, fidèle et de le tenir à jour. En premier lieu, il s'agirait d'étendre l'inventaire et l'immatriculation des voies à l'ensemble des voies de service susceptibles d'être commercialisées, facilitant le suivi de leur utilisation, de leur facturation et permettant également une identification directe de leur affectation commerciale¹⁸. En deuxième lieu, pour accélérer la mise en qualité de la BDVS (aujourd'hui réalisée « au fil de l'eau »), le passage en revue de l'ensemble des CLE semble incontournable afin que les divergences de caractéristiques avec la BDVS soient éliminées dans un temps restreint. À cette occasion, l'immatriculation des voies devrait être mentionnée dans les CLE, afin de rendre immédiats les rapprochements entre ces documents et le référentiel unique des voies de service (BDVS). En troisième lieu, afin de se prémunir contre des erreurs persistantes ou, éventuellement, en substitution d'une revue exhaustive des CLE, l'Autorité estime nécessaire qu'un moyen de signalement des erreurs de documentation soit mis à la disposition des exploitants ferroviaires en mesure de relever les écarts avec la réalité des équipements ou des pratiques.

En outre, l'automatisation de l'export des données de la BDVS fiabilisée vers le registre d'infrastructure européen (RINF)¹⁹ contribuerait à améliorer la visibilité et l'intégration du système ferroviaire français au sein de l'infrastructure européenne. Le référencement des voies de service dans le RINF, comme le renseignement des champs prévus pour leur description, sont aujourd'hui lacunaires. Un partage systématique des informations de la BDVS fiabilisée vers le RINF renforcerait leur accessibilité, leur compréhension et leur exploitabilité par l'ensemble des acteurs européens en tirant parti de la nomenclature standardisée de cet outil et des interfaces informatiques mises à disposition par l'agence de l'Union européenne pour les chemins de fer (ERA).

En complément de ces données et du logiciel CartoVS, il apparaît utile que le site de la PSEF soit également enrichi de vues simplifiées des schémas de voies de chaque site, à l'instar de ce qui est disponible en Allemagne et en Italie. Ces plans au format A4, de bonne qualité graphique, conditionnés en documents PDF, permettent la localisation rapide de toutes les voies au sein d'un site et l'identification de leur affectation commerciale. Ils simplifient ainsi l'activité des exploitants ferroviaires sur le terrain. Prenant le relais des plans souvent peu lisibles annexés aux CLE, de tels documents pourraient également se révéler très utiles si le projet CartoVS s'avérait complexe à déployer rapidement sur l'ensemble des sites²⁰.

3

Procéder à une mise à niveau significative de la base de données comportant les caractéristiques des voies, afin d'en corriger les erreurs et omissions et la compléter de vues simplifiées des schémas de voies exploitables au format PDF.

(SNCF Réseau)

¹⁸ Le caractère « commercialisable » ou « non commercialisable » d'une voie dépend de sa destination première. Cette affectation varie peu au fil des ans. Les voies « non commercialisables » sont constituées des voies de gestion des circulations, des voies des bases travaux, des voies inaptées depuis plusieurs années et des voies mises à disposition de tiers pour plusieurs années ainsi que les voies de circulation elles-mêmes. Les autres voies de service (triage, garage, etc.) sont en principe commercialisables. Au cours de l'horaire de service, la commercialisation d'une voie non-commercialisable peut toutefois avoir lieu exceptionnellement et ponctuellement à la discrétion de l'EIC (établissement local de SNCF Réseau).

¹⁹ Prévu par l'article 49 de la Directive (UE) 2016/797, le registre d'infrastructure rassemble l'ensemble des spécifications techniques des composants du système ferroviaire européen permettant ainsi d'en assurer l'interopérabilité. Ces informations sont présentées sous une forme standardisée respectant la nomenclature définie par Règlement d'exécution (UE) 2019/777.

²⁰ Du fait, par exemple, de la nécessité de faire intervenir des programmeurs pour toute modification des vues interactives des schémas de voies des sites comme cela semble le cas.

II – LA CONSISTANCE DE L'OFFRE DE VOIES DE SERVICE DE SNCF RÉSEAU COMPORTE DES ÉLÉMENTS DE RIGIDITÉ, D'HÉTÉROGÉNÉITÉ ET DE COMPLEXITÉ SUSCEPTIBLES DE CRÉER DES BARRIÈRES À L'ENTRÉE SUR LE MARCHÉ DES SERVICES DE TRANSPORT FERROVIAIRE

II.1 Les méthodes actuelles d'allocation des capacités sur les voies de service limitent la fluidité du partage des capacités, ce qui péjore l'utilisation de ces dernières

La méthode actuelle d'allocation des capacités sur les voies de service a été conçue et mise en place au début des années 2010, durant la première phase d'ouverture du marché des services de transport ferroviaire, qui se limitait au segment du transport de marchandises. L'objectif alors poursuivi était de permettre aux entreprises ferroviaires de travailler en autonomie, en limitant les interactions entre elles et avec l'exploitant du site. La solution retenue s'est par conséquent attachée à subdiviser les sites de sorte à maximiser l'indépendance de chaque sous-ensemble et permettre la réalisation de manœuvres en leur sein par un seul exploitant, sans risque d'interférence avec les tiers. Sur la base de ce découpage préétabli, la responsabilité opérationnelle de chaque lot, appelé « bloc », est ainsi confiée annuellement, à l'issue de la procédure d'allocation, à un unique exploitant ferroviaire qui peut alors exécuter en autonomie et en toute sécurité les manœuvres ne dépassant pas les limites du bloc qu'il s'est vu attribuer pour la période considérée.

L'expérience acquise ces quinze dernières années depuis l'ouverture à la concurrence du marché du fret conduit à dresser un bilan mitigé de la gestion de l'allocation des capacités de voies de service par bloc. Bien que cette solution offre des avantages opérationnels indéniables à leurs attributaires, elle présente néanmoins l'inconvénient majeur de reposer sur un découpage rigide limitant les possibilités de réallocation des capacités entre acteurs au gré du renouvellement ou de l'émergence de marchés de transport. En effet, l'allotissement des sites est très peu évolutif, voire immuable, dans la mesure où il découle directement de la topologie du schéma de voies et de l'architecture des points de manœuvre des appareils de voies.

L'ouverture du marché de transport ferroviaire de voyageurs aurait dû être l'occasion de s'interroger sur l'adaptation de ce mode d'exploitation aux attentes des candidats et des nouveaux entrants et sur la nécessité de faire évoluer les pratiques historiques pour répondre aux demandes d'un nombre toujours plus grand d'opérateurs sur un marché désormais entièrement ouvert à la concurrence.

La taille des blocs et leur nombre limité compromettent la possibilité d'augmenter le nombre de transporteurs accueillis simultanément sur un site. Dans certains sites, il est impossible de faire évoluer le découpage des blocs, car ceux-ci ne peuvent être subdivisés en zones de travail sans interférences, du fait de limitations techniques et de manœuvres de certaines installations de sécurité. Ailleurs, si les blocs pourraient techniquement être scindés et remodelés pour accueillir un nouvel acteur, cette évolution se heurte à la nécessité de réétudier entièrement l'organisation du site, processus qui doit être mené en concertation avec toutes les entreprises déjà implantées au vu des conséquences lourdes que cela peut entraîner sur l'organisation de leur production. Une fois identifiée une solution viable, l'allocation des capacités selon le nouveau schéma demeure encore suspendue à la mise à jour des CLE, processus de révision documentaire long et complexe.

La gestion par blocs des voies de service

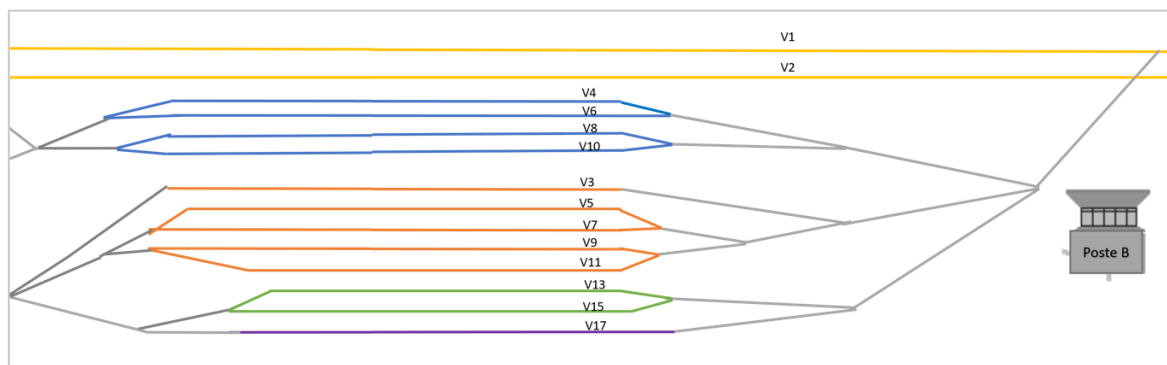
Apparu avec l'ouverture à la concurrence du marché du transport de fret et l'arrivée des premiers opérateurs alternatifs, le mode de gestion par blocs des voies de service permet d'organiser la cohabitation, dite « co-activité », entre différentes entreprises ferroviaires au sein d'un même site.

Selon ce mode de gestion, chaque site se trouve divisé en sous-ensembles de voies contiguës appelés « blocs », dont la responsabilité opérationnelle est ensuite temporairement déléguée à un seul opérateur ferroviaire, qui peut ainsi y réaliser ses opérations et manœuvres en toute autonomie. En pratique, la taille des blocs est très variable, d'une simple voie (bloc dit « mono-voie ») à un ensemble complexe de plusieurs faisceaux et plusieurs dizaines de voies²¹.

En fonction des demandes exprimées et des pratiques locales, l'allocation de chaque bloc peut être permanente, c'est-à-dire attribuée à un titulaire unique pour l'horaire de service. Alternativement, et pour permettre, notamment, une utilisation plus efficace des capacités, la capacité du bloc peut également être répartie entre différents titulaires qui s'y succèdent, en fonction d'un programme de travail annuel préétabli (allocation dite « spatio-temporelle »)

L'intérêt de la gestion par blocs réside dans la limitation des risques ferroviaires et la simplification de la gestion opérationnelle des mouvements, puisqu'elle supprime toute interaction lors des évolutions à l'intérieur des blocs et limite les besoins de coordination aux mouvements dépassant les limites du bloc. De plus, pour l'exploitant d'installations de service, dont certaines missions opérationnelles sont reportées sur les entreprises ferroviaires, ce mode de gestion permet de réduire les ressources humaines qui y sont consacrées.

En revanche, la gestion par blocs présente deux inconvénients majeurs. D'une part, l'allocation des capacités par blocs ne permet à l'exploitant, après leur attribution initiale, ni d'en suivre l'occupation (cette tâche étant déléguée au titulaire), ni de tirer parti des capacités éventuellement inutilisées. D'autre part, le découpage des blocs étant conditionné à la faculté, pour les entreprises ferroviaires, de manœuvrer seules les installations de sécurité internes aux blocs, certaines spécificités locales ou complexités techniques peuvent empêcher la subdivision de certains grands ensembles.



*Exemple de blocs sur un chantier
présentant, à côté des voies principales (jaune), quatre voies de gestion des circulations (bleu)
et 3 blocs de 5, 2 et 1 voies (respectivement orange, vert et violet)*

De plus, la rigidité du découpage ne permet pas de répondre aux variations de besoins survenant en cours d'horaire de service. Ainsi, lorsqu'un opérateur présente une activité à la saisonnalité très marquée ou qu'il anticipe un développement de trafic en cours d'année, il est contraint d'anticiper ces évolutions en formulant une demande maximisant ses chances de se voir attribuer un bloc suffisamment vaste pour ne pas se retrouver gêné ou empêché dans le temps opérationnel. Ce mode de fonctionnement est d'autant plus favorisé que les capacités sont allouées par bloc mais facturées à la voie. En outre, étant donné qu'en règle générale tous les blocs sont attribués dès le début de l'horaire de service, SNCF Réseau se dessaisit de la capacité résiduelle alors allouée avec les blocs et se désintéresse par conséquent de sa valorisation.

²¹ Exemple du bloc « TRIA » du site de Saint-Pierre-des-Corps regroupant plus de 30 voies sur 2 faisceaux.

Afin de surmonter ces difficultés et d'améliorer l'équité du partage des capacités, l'Autorité estime nécessaire, qu'à terme, SNCF Réseau reprenne la gestion opérationnelle des itinéraires à l'intérieur des sites. Concrètement, SNCF Réseau assurerait alors le rôle de « responsable réception » des trains sur l'ensemble des voies et redeviendrait l'unique acteur opérant le tracé d'itinéraires à l'intérieur des sites. Il serait procédé par allocation spatio-temporelle et unitaire des voies, en abandonnant la notion de blocs. La contiguïté des affectations continuera d'être recherchée, notamment pour limiter les déplacements des personnels à pied et les risques associés. Une telle méthode spatio-temporelle permettrait de dimensionner au plus juste chaque allocation de capacité pour répondre aux demandes des utilisateurs et à leurs besoins de coordination avec les sillons commerciaux, tout en regroupant et mettant en avant la capacité résiduelle grâce à la construction des graphiques d'occupation des voies. Pour ce faire, SNCF Réseau pourrait utilement s'appuyer sur l'initiative réussie du fonctionnement « CARE » (centre d'allocation des ressources d'escale) adopté à Perrigny et Valentignat par exemple, qui permet notamment, au travers d'une gestion prévisionnelle de la capacité des voies de gestion des circulations (VGC), de procéder à des pré-allocations dès la construction des sillons et de garantir la transparence et l'équité du processus d'allocation par une meilleure traçabilité des allocations.

Les voies de gestion de la circulation, des utilisations très encadrées

Certaines voies de service, dites voies de gestion des circulations (VGC), sont tenues à la disposition du service de gestion des circulations.

Ces voies, qui ont vocation à être utilisées de façon dynamique, avec une capacité réservée pour des opérations techniques à durée déterminée, peuvent ainsi permettre :

- la libération du réseau principal pour pallier les défaillances matérielles des trains (boîte chaude, incidents divers),
- la modification de l'ordonnancement des circulations en situation perturbée (mise en attente d'un train, dépassement, etc.).
- les opérations d'escale de train (changement de conducteur/engin moteur/d'extrémité, visite technique du train, changement d'exploitant ferroviaire, etc.).

Ces différents cas d'usage étant indissociables de l'utilisation du réseau principal, leur coût est intégré à la tarification de la redevance de circulation.

Les VGC peuvent, exceptionnellement, aussi être commercialisées au titre du DRR (article 3.6.4.2) auprès des entreprises ferroviaires. Dans ce cas, elles sont tarifées comme les voies de service.

Un tel changement présenterait l'avantage de pouvoir être réalisé sur tout ou partie d'un site et, ainsi, être généralisé très progressivement, au rythme des redéploiements de moyens opérés par SNCF Réseau. L'Autorité reconnaît que ce mode d'exploitation nécessite, pour SNCF Réseau, de disposer de moyens humains et techniques conséquents permettant d'assurer ce rôle de pivot opérationnel.

Cette évolution semble à la portée de SNCF Réseau sur les sites majeurs, où des moyens importants sont déjà positionnés pour assurer, par exemple, la gestion des VGC. De la même manière, dans les sites les plus proches des grandes gares de voyageurs, le renchérissement des tarifs qui pourrait découler de l'éventuel surcroît de moyens mobilisés semble de prime abord acceptable. En effet, le risque d'éviction semble relativement faible, étant donné le taux de remplissage élevé de ces capacités stratégiquement implantées.

Dans le même temps, sur les sites où une gestion par blocs perdurerait, l'Autorité recommande que SNCF Réseau envisage une nouvelle chronologie d'allocation des capacités. Il s'agirait de procéder d'abord à la répartition de la capacité globale en nombre de voies entre les demandeurs, sans tenir compte des blocs et en actant le caractère non commercialisable des voies de tiroirs, d'impasses et de circulation²². Dans un second temps, et uniquement en cas de besoin, le découpage des blocs et la sectorisation des faisceaux seraient révisés pour respecter la répartition retenue *in abstracto*. Dans les sites très sollicités, où des demandes concurrentes ne pourraient pas être satisfaites au moyen d'un découpage conforme à la répartition des capacités, une procédure de concertation entre demandeurs pourrait être engagée afin d'investiguer la possibilité d'une coopération entre entreprises ferroviaires au sein d'un même bloc, sans intervention de SNCF Réseau dans le temps opérationnel. Enfin, en l'absence de solution, SNCF Réseau pourrait reprendre la gestion opérationnelle d'une partie seulement des installations (le plus grand des blocs, par exemple), quitte à ce que cela se traduise par un ajustement des tarifs pour refléter le coût de cette prestation. Dans les sites les moins stratégiques, SNCF Réseau resterait libre de rediriger les demandes ne pouvant être satisfaites vers d'autres alternatives viables, dans les conditions fixées par la réglementation.

2

Restructurer le processus d'allocation des capacités sur les voies de service pour en assurer la modularité et la fluidité, (i) en opérant la gestion complète des sites stratégiques selon une approche spatio-temporelle, (ii) en envisageant la possibilité d'adopter une nouvelle chronologie d'allocation des capacités groupées par blocs.

(SNCF Réseau)

II.2 Les particularités locales, autant d'obstacles pour les entreprises ferroviaires exploitant des services à l'échelle nationale

II.2.1 L'accès à l'information technique et aux coordonnées des interlocuteurs locaux doit être facilité et harmonisé

Lors de leurs visites, les services de l'Autorité ont constaté l'hétérogénéité des pratiques de gestion documentaire. Les CLE sont disponibles dans une bibliothèque nationale (système Doc.Explore, fournissant également la documentation d'exploitation du réseau ferré national) mais les CLE temporaires et les comptes rendus des comités de sites, documents essentiels pour appréhender le fonctionnement d'un site, demeurent uniquement diffusés par courriel aux utilisateurs des sites. Pour les autres candidats, ces documents sont disponibles, sur demande, auprès des correspondants des EIC, dont les coordonnées ne sont répertoriées nulle part, ce qui impose de passer par la PSEF.

Sur certains sites ont été mis en place des espaces partagés de type « SharePoint », permettant de réunir l'ensemble des informations utiles en un même emplacement. Si cette initiative est bienvenue, l'accès à ces plateformes doit cependant être demandé site par site aux différents interlocuteurs locaux, ce qui ne lève pas les réserves exprimées sur l'accès à l'information pour les nouveaux entrants. De plus, la navigation dans ces espaces ne répond pas à un schéma de classement identique, ce qui rend l'exercice de consultation laborieux. Enfin, ces répertoires ne sont pas interfacés avec la bibliothèque Doc.Explore, ce qui ne permet pas d'exclure l'existence de versions contradictoires de documents opposables.

²² Les voies en tiroir et en impasse correspondent aux voies de service qui ne sont accessibles que par une seule extrémité. Les voies de circulation sont des voies de service utilisées pour la desserte intrasite et sur lesquelles le stationnement n'est pas autorisé.

L'Autorité estime opportun que SNCF Réseau généralise l'usage d'espaces partagés de ce type. Cependant, afin d'éliminer les problématiques d'accès et d'assurer la cohérence des informations mises à disposition, il semble important que ce dispositif se conforme à plusieurs conditions.

En premier lieu, il est nécessaire que l'ensemble des candidats puissent accéder librement à l'ensemble des informations, sans restriction. Ainsi, il serait par exemple judicieux de ne disposer que d'une unique plateforme nationale, dont les droits d'accès seraient gérés par la PSEF et dont le contenu serait organisé selon une arborescence géographique.

En second lieu, les architectures des sous-espaces consacrés à chaque site gagneraient à se conformer à une architecture uniforme à l'échelle nationale. Une telle structuration de l'information simplifierait la recherche d'information par les transporteurs opérant à l'échelle nationale voire internationale, d'autant plus si leur langue de travail n'est pas principalement le français.

En troisième lieu, les espaces ou sous-espaces ne devraient pas héberger de CLE ou de CLE temporaire mais renvoyer, par des liens, vers la bibliothèque Doc.Explore. En effet, les CLE temporaires se substituent ou complètent les CLE et leur lecture en est indissociable. Ces documents font partie intégrante de la documentation technique opposable et ont donc, comme les CLE, être insérés dans la bibliothèque Doc.Explore, dont le processus de publication assure, de plus, l'authenticité, l'unicité et la mise à jour. L'Autorité avait formulé, en 2021, diverses recommandations²³ visant les CLE temporaires, dont une visait spécifiquement la publication, sans délai, de l'ensemble des CLE temporaires dans Doc.Explore. SNCF Réseau a, depuis, pris en considération cette demande et mené une expérimentation sur quelques sites. Si l'Autorité prend acte de cette avancée, elle s'interroge toutefois sur la complexité de la solution envisagée par SNCF Réseau et la lenteur de son déploiement, qui n'a, jusqu'ici, pas permis d'assurer la (re)publication de documents déjà entrés en vigueur dans un délai rapide, cohérent avec les enjeux identifiés.

Enfin, ces espaces pourraient accueillir d'autres informations utiles d'intérêt local Telles qu'un annuaire des interlocuteurs opérationnels des entreprises ferroviaires et des services locaux de SNCF Réseau (EIC et Infrapôle), l'historique des comptes-rendus des comités de sites ou encore les indicateurs de performance et de qualité de service éventuellement établis par SNCF Réseau au niveau du site ou de la région.

Par ailleurs, cohabitent divers formulaires de signalement et de demande d'intervention concernant l'état des installations, dont les périmètres, tant géographiques que fonctionnels, ne semblent pas obéir à une logique nationale. Si SNCF Réseau a dernièrement indiqué son intention de rationaliser ces outils au sein d'une unique application dénommée VigiExpress NG, l'Autorité sera attentive au bon déroulement de son déploiement, annoncé comme ayant été réalisé au sein de l'ensemble des Infrapôles de SNCF Réseau en mars 2022. Ainsi, il est essentiel que SNCF Réseau s'assure, d'une part, de son utilisation effective par les entreprises ferroviaires, ce qui suppose leur information et formation préalable, et, d'autre part, du démantèlement des outils antérieurs, de telle sorte que ce nouveau guichet couvre l'ensemble du spectre fonctionnel et géographique (taille de la végétation, élimination des obstacles de cheminement, pannes, dysfonctionnements ou désordres divers, etc.) sans se superposer aux formulaires préexistants.

4

Rassembler en une seule instance l'ensemble des outils et interfaces informatiques ayant pu être mis en place au travers d'initiatives locales et en ouvrir l'accès à tous les candidats indépendamment de leurs implantations géographiques.

(SNCF Réseau)

²³ Cf. avis n° 2021-005, points 153 et suivants.

II.2.2 Le foisonnement de documents techniques et leur longueur constituent un frein à l'appropriation des consignes locales d'exploitation par les opérateurs

SNCF Réseau déroge régulièrement aux CLE au moyen de documents temporaires qui s'y ajoutent ou s'y substituent, alourdissant le corpus technique de documentation auquel doivent se référer les entreprises ferroviaires. Ces CLE temporaires sont rédigées dans des délais restreints et ne sont pas soumises à la consultation des exploitants ferroviaires et de l'EPSF. Elles n'offrent donc pas les garanties de cohérence et d'exactitude des CLE permanentes. De plus, l'Autorité a pu constater, à l'occasion de différentes visites de voies de service, un recours régulier et répandu aux CLE temporaires, sans que cela réponde toujours à la condition de « risque imminent » prévue par la réglementation. En premier lieu, estimant que la généralisation de l'usage de CLE temporaires nuit à la lisibilité des conditions techniques d'accès, l'Autorité renouvelle sa recommandation²⁴ de limiter strictement leur durée et d'exclure leur recours pour adapter l'organisation opérationnelle des sites alors même qu'aucun élément extérieur ne cause de risque imminent pour la sécurité des circulations et des installations. En second lieu, l'Autorité considère que les procédures d'écriture et de validation des CLE doivent également être améliorées pour ne plus encourager le recours aux CLE temporaires. Ainsi, il est proposé que SNCF Réseau réunisse un groupe de travail *ad hoc* sur l'amélioration de la qualité et de l'efficacité documentaire, associant les membres du COOPERE²⁵ et l'EPSF, en vue de réformer l'écriture et la validation des CLE et, tout particulièrement, de réduire le délai s'écoulant entre la survenance d'un motif d'adaptation des consignes d'exploitation et l'entrée en vigueur d'une version mise à jour de la CLE permanente.

Au-delà de ces documents temporaires, force est de constater que la lecture des CLE, exercice par nature très technique, s'avère complexe. En effet, si l'architecture de ces documents répond à une nomenclature définie par l'EPSF, leur contenu demeure librement produit par SNCF Réseau. La longueur de ces documents dépasse régulièrement les 200 pages.

L'Autorité recommande ainsi à SNCF Réseau de se reposer davantage sur des référentiels nationaux pour alléger les documents locaux. Cela permettrait de limiter le contenu des CLE aux seules particularités locales, faisant ainsi mieux ressortir ces dernières. Cette architecture permettrait d'uniformiser certaines pratiques en gommant les variations de forme observées localement pour les sections les plus fréquemment renseignées dans la structure de document imposée pour les CLE. L'appropriation de la documentation technique de tout site supplémentaire s'en verrait ainsi facilitée, bénéficiant aux opérateurs nationaux, désireux d'étendre leur périmètre d'intervention, comme aux acteurs étrangers, pour qui la maîtrise de la langue de travail constitue une barrière à l'entrée conséquente et le travail de traduction peut s'avérer fastidieux, voire rédhibitoire, en phase d'opportunité.

²⁴ Cf. avis n° 2021-005, points 153 et suivants.

²⁵ Le comité des opérateurs du réseau, créé par la loi n° 2014-852 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire, est une instance permanente de consultation et de concertation entre SNCF Réseau et ses partenaires. À vocation opérationnelle, il a pour objectifs de faciliter les relations opérationnelles entre les membres du système ferroviaire et de favoriser une utilisation optimale du réseau ferré national et des réseaux voisins (article L. 2100-4 du code des transports).

Concrètement, SNCF Réseau pourrait constituer des référentiels techniques nationaux pour les dispositions les plus courantes des CLE qui gagneraient à n'être décrites qu'une seule fois²⁶. Sans modifier la substance des règles d'exploitation – enjeu de sécurité ferroviaire qui n'est pas du ressort de l'Autorité –, il s'agirait, concrètement, de rassembler et d'uniformiser les dispositions génériques au sein de documents sur lesquels la rédaction des CLE s'appuierait ensuite²⁷. La solution retenue pour la mise en œuvre de ces référentiels devra s'efforcer d'améliorer l'ergonomie des documents d'exploitation.

5

Faciliter la prise en main des consignes locales d'exploitation (CLE) (i) en standardisant les éléments communs au sein de référentiels nationaux, (ii) en limitant le recours aux versions temporaires et (iii) en organisant une consultation en vue d'améliorer leur processus de mise à jour.

(SNCF Réseau)

II.3 La complexité du corpus contractuel et l'existence d'un régime dérogatoire non encadré génèrent des risques importants d'iniquité de traitement et compromettent à terme la consistance de l'offre d'installations de service de SNCF Réseau

II.3.1 L'absence d'évolution du corpus contractuel régissant l'usage courant des installations en maintient la complexité

Outre la rigidité des méthodes d'allocation des capacités et les particularités locales, les entreprises ferroviaires sont également confrontées à un corpus contractuel très complexe à appréhender. Si SNCF Réseau indique consulter les entreprises ferroviaires à ce sujet régulièrement, préalablement à la publication du DRR et dans le cadre du COOPERE, force est de constater qu'aucune réponse satisfaisante n'est apportée aux griefs formulés par les entreprises ferroviaires puisque les documents contractuels n'ont évolué qu'à la marge depuis leur entrée en vigueur initiale et que SNCF Réseau n'a pas inscrit cette thématique dans son plan d'action relatif aux installations de service.

En premier lieu, l'architecture contractuelle applicable pour l'accès aux installations de service implique de nombreux documents dont la lecture combinée s'avère complexe et dont la superposition génère un risque d'incohérences. En effet, comme l'Autorité l'avait déjà souligné²⁸, pour accéder à un site d'installation de service, SNCF Réseau prévoit qu'un opérateur s'assure d'appliquer les « Conditions contractuelles communes aux IS (hors espaces industriels) » (annexe 7.1 du DRR, dite « CCC »), les dispositions des différents « Contrat Nationaux » spécifiques à chaque catégorie d'installations utilisées (annexes 7.2, 7.3, 7.4 et 7.5 du DRR), ainsi que les éventuelles dispositions particulières prévues par les « Contrats Locaux » personnellement conclus entre cet opérateur et SNCF Réseau. L'intérêt de recourir à un tel assemblage est d'autant plus faible que les clauses des contrats nationaux renvoient pour majeure partie aux conditions contractuelles communes.

²⁶ Par exemple, pourraient ainsi être uniformisées toutes les dispositions relatives au mode d'exploitation par blocs des voies de service (procédures de prise, de restitution et d'engagement de bloc, tableau de suivi des blocs), au mode d'exploitation spatio-temporel sur le modèle du fonctionnement CARE (voir section II.1), à l'exécution de travaux réduisant la capacité, aux mesures de protection des personnels intervenant sur le matériel roulant ou encore la desserte de voies en dehors du réseau ferré national, ainsi que toutes les autres sections ne présentant aucun caractère local (préambule, résumé, abréviations, glossaire, textes liés, définition des rôles des acteurs opérationnels, etc.).

²⁷ Les CLE pourraient, par exemple, simplement renvoyer à ces référentiels pour réduire leur volume ou les reprendre *in extenso* dans une mise en forme mettant en évidence l'absence de modification (mention en marge, couleur typographique, etc.).

²⁸ Cf. avis n° 2020-015 du 6 février 2020, points 127 et suivants et avis n° 2021-005 du 4 février 2021, points 234 et suivants.

Ainsi, il apparaît souhaitable que SNCF Réseau réunisse le contenu des contrats nationaux et des conditions contractuelles communes aux installations de service dans un unique contrat national. Une telle fusion permettrait de mettre en cohérence les dispositions applicables au sein des sites d'installations et de s'affranchir de la difficile identification des périmètres d'application de chaque contrat national résultant de la forte imbrication et de l'interdépendance des installations de service. Outre les interfaces entre catégories d'installations de service, l'intégration de l'ensemble des dispositions dans un unique contrat permettrait également de réduire à une seule interface leur articulation avec les « *Conditions générales applicables au contrat d'utilisation de l'infrastructure et au contrat d'attribution de sillons* » (annexe 3.1 du DRR), qui laisse actuellement craindre, par son fractionnement, l'existence d'incohérences.

En deuxième lieu, la dénomination des contrats locaux gagnerait à être modifiée afin d'explicitier leur fonction, qui se rapproche de celle d'un bon de commande. Les investigations des services de l'Autorité lors de cette étude ont permis de s'intéresser au contenu des contrats locaux, dont la dénomination laisse penser qu'ils renferment des dispositions particulières négociées entre les signataires afin de prendre en compte des usages ou pratiques locales. En réalité, ces documents ne servent qu'à la désignation des capacités allouées et au calcul des montants facturables sur la base des tarifs régulés du DRR. Ils ne contiennent aucune clause dérogatoire ou complémentaire aux CCC et résultent directement des demandes des candidats, une fois mis en œuvre le processus d'allocation par SNCF Réseau. En tout état de cause, étant donné leur contenu prédéterminé et limité, il semble opportun d'en standardiser la forme et d'en publier un modèle en annexe du DRR pour assurer une égalité de traitement entre les candidats.

En troisième lieu, les travaux d'investigation conduits par l'Autorité, dans le cadre de la présente étude, ont mis en évidence les difficultés rencontrées lors de l'établissement des conventions de mise à disposition. La conclusion de ces contrats permet aux exploitants ferroviaires de déroger aux CCC et aux contrats nationaux et autorise notamment la réalisation de certaines opérations de courte durée n'entrant pas dans le champ de l'usage courant. Concrètement, il s'agit ici d'opérations logistiques, d'alimentation en eau, de nettoyage intérieur ou extérieur des rames, de préparation des voitures, d'avitaillement en combustible en bord à bord, ou encore d'interventions relevant de la maintenance légère. SNCF Réseau inscrit ces opérations dans le cadre dérogatoire de la « mise à disposition d'espace industriel », prestation consistant en l'allocation à titre exclusif de tout ou partie d'une installation ou d'une parcelle (voir encart ci-après).

Dans la pratique, bien que les opérations visées soient courantes, simples et n'impliquent pas l'installation de nouveaux équipements fixes ou l'allocation durable d'une emprise foncière, l'établissement des conventions de mise à disposition par les EIC apparaît fastidieux à réaliser. La description de l'opération envisagée, la délimitation du périmètre d'intervention, la définition de mesures de sécurité spécifiques, la déclinaison des principes tarifaires en un devis adapté et, finalement, la transcription de ces éléments dans un document de nature juridique constituent autant de tâches chronophages dont la durée peut conduire à décourager le demandeur, au regard de l'importance de l'opération visée et/ou des ressources disponibles pour l'organiser. Ainsi, ces opérations ferroviaires simples se trouvent reportées, réalisées sur des sites embranchés ou parfois même dissimulées, sans qu'il soit certain que les conditions minimales de sécurité pour les personnes, l'environnement et les matériels soient effectivement respectées.

La mise à disposition d'espaces industriels

En tant que gestionnaire du réseau ferré national, et en particulier de ses installations de service, SNCF Réseau a pour mission d'en assurer « *le développement, l'aménagement, la cohérence et la mise en valeur* » conformément à l'article L. 2111-9 du code des transports. À ce titre, il peut mettre à disposition de tiers certains espaces industriels, installations ou emprises, dont il estime ne pas avoir besoin dans l'exécution de ses missions principales.

Afin de remplir cet objectif de valorisation, SNCF Réseau propose la conclusion d'une convention de mise à disposition (CMD). Ces conventions, qui correspondent aux formes antérieures d'autorisations d'occupation temporaire du domaine public conclues avant l'horaire de service 2020 (conventions d'occupation temporaire, convention d'utilisation temporaire, etc.) permettent au gestionnaire d'infrastructure d'autoriser un tiers à exploiter, de manière exclusive et pour une période définie, un espace industriel au sein d'un de ses sites. Ces conventions peuvent prévoir l'installation d'équipements fixes par le bénéficiaire et permettent de répondre à une très large gamme de finalités qui ne pourraient être poursuivies dans le cadre des règles du « Référentiel relatif aux principes d'utilisation des voies de service » fixées dans le document de référence du réseau. Il peut s'agir, par exemple, d'opérations logistiques, d'alimentation en eau, de nettoyage intérieur ou extérieur des rames, de préparation des voitures, d'avitaillement en combustible à partir d'une citerne fixe ou en bord à bord, ou encore d'interventions de maintenance.

La mise à disposition est en théorie limitée à cinq ans (durée initiale de trois ans, reconductible pour un an, dans la limite de deux fois), non constitutive de droits réels et donne lieu au versement de redevances établies sur devis. Le preneur reçoit les lieux en l'état et est tenu de procéder, à expiration de la mise à disposition et sauf autres dispositions convenues entre les parties, à la démolition des constructions potentiellement réalisées.

En pratique, les termes en sont largement adaptables et tant la durée que le montant des redevances se trouvent négociés.

Contrairement aux modalités d'attribution et de tarification encadrant les capacités « commercialisables affectées à un usage courant » proposées par SNCF Réseau, celles applicables aux espaces industriels susceptibles d'être mis à disposition souffrent d'un manque de transparence à plusieurs niveaux. En effet, aucune procédure n'en formalise l'attribution, les principes tarifaires pour le calcul des redevances ne sont pas communiqués et il n'existe aucun inventaire recensant les espaces industriels pouvant faire l'objet d'une convention de mise à disposition.

Concernant les installations de service demeurées inutilisées depuis plus de deux ans, cette possibilité de mise à disposition est encadrée par le règlement UE 2017/2177, notamment son article 15. En cas de sollicitation, SNCF Réseau permet la reprise de l'exploitation, soit par le précédent exploitant, soit par le demandeur, au travers de location ou de crédit-bail.

À cette fin, il semble utile que des conventions de mise à disposition types soient établies pour les opérations de courte durée ou standards les plus fréquentes (espace de stockage hors des voies, opération de maintenance, remisage, etc.) dans le but de faciliter le travail des EIC et des candidats, de raccourcir les délais de mise en œuvre et de renforcer l'équité entre les candidats, en leur garantissant des conditions similaires quels que soient les moyens humains dont ils disposent. En se basant sur les conventions conclues antérieurement, ce travail permettrait d'identifier les éléments communs pouvant être rattachés aux conditions contractuelles générales afin de contribuer au rapprochement du processus de mise à disposition pour de courtes durées avec la procédure d'allocation applicable pour l'usage courant des voies de service, comme l'Autorité l'avait déjà appelé de ses vœux²⁹.

Enfin, ces évolutions à droit constant doivent également s'accompagner, au sein de SNCF Réseau, d'une réelle volonté de prendre en compte les remarques de fond formulées par les candidats. Cette disposition devrait se traduire par une écoute attentive et la proposition de solutions en vue de faire évoluer les modalités d'accès aux installations de service qu'il exploite vers les meilleures pratiques du secteur. L'Autorité constate que l'absence d'une telle démarche conduit aujourd'hui à maintenir inchangées les conditions contractuelles dans la mesure où, d'un côté, SNCF Réseau se refuse à toute évolution contractuelle individuelle pour respecter l'égalité de traitement et, de l'autre, les entreprises ferroviaires ne disposent pas ensemble des ressources juridiques suffisantes leur permettant de faire émerger des positions communes sous la forme de contre-propositions équilibrées.

²⁹ Cf. avis n° 2021-005, point 207.

L'Autorité renouvelle par conséquent sa recommandation à SNCF Réseau de procéder à une consultation publique spécifique aux documents contractuels intéressant les installations de service, ponctuelle et distincte de celle relative au DRR. Pour préparer cet échange, SNCF Réseau pourrait utilement s'appuyer sur un parangonnage des conditions contractuelles d'accès aux principaux réseaux d'installations de service en Europe, notamment celles adoptées, en France, par les exploitants des centres de maintenance et des grands ports maritimes et, à l'étranger, par les gestionnaires d'infrastructure nationaux disposant de gares de triage et voies de garage. Cette démarche apporterait un éclairage complémentaire à la question de la répartition des responsabilités et des frais entre les différents acteurs, problématique déjà soulevée depuis deux ans par l'Autorité³⁰. Dans ce cadre, SNCF Réseau s'efforcerait de justifier les évolutions qu'il souhaite éventuellement rejeter au regard de leur caractère insatisfaisant et inadéquat pour le système ferroviaire.

6

Améliorer la transparence et l'équité du dispositif contractuel, en particulier :

- i. réunir les dispositions applicables aux installations de service au sein d'un unique contrat national couvrant l'ensemble des usages, en s'assurant de la clarté du périmètre d'application au regard des conditions contractuelles attachées à l'infrastructure ;
- ii. revoir la dénomination du contrat local et en publier un modèle en annexe du DRR ;
- iii. établir des conventions de mise à disposition (CMD) types et les tenir à disposition des établissements infra circulation (EIC) et des candidats, voire intégrer leurs dispositions dans le contrat national unique relativement aux demandes les plus courantes ;
- iv. en s'appuyant sur un parangonnage, procéder à une consultation publique spécifique aux conditions contractuelles d'accès aux installations de service.

(SNCF Réseau)

II.3.2 Le cadre dérogatoire proposé limite l'émergence de nouveaux équipements mutualisables et contribue, à terme, au morcellement et à l'étiollement des installations de service ferroviaires publiques

Les candidats peuvent solliciter une mise à disposition exclusive d'une installation ou d'une emprise ferroviaire pour plusieurs années. Initialement réservée aux entités de l'opérateur historique, et peu connue des entreprises ferroviaires alternatives, cette faculté est désormais bien connue des candidats, grâce notamment à l'introduction, dans le DRR, de la prestation de mise à disposition d'espace industriel à l'occasion de l'horaire de service 2021. Cependant, depuis cette avancée aucune autre mesure n'a été prise par SNCF Réseau en vue d'améliorer la transparence et de prévenir les risques d'atteinte à l'équité qui entourent cette prestation.

Les visites de sites menées dans le cadre de cette étude ont permis de constater que ces prestations sont accordées sans publicité préalable, en s'accommodant de loyers et de durées négociés, sans aucune garantie quant à l'accessibilité des tiers à la capacité déléguée, et ce sur des sites périphériques comme sur des sites stratégiques. Par ailleurs, aucun des interlocuteurs de l'Autorité rencontrés à l'occasion de cette étude n'avait connaissance d'une situation dans laquelle une convention de mise à disposition aurait été résiliée afin de permettre une réallocation de la capacité ou un meilleur partage des capacités contraintes sur les sites fortement sollicités.

³⁰ Cf. avis n° 2020-015, point 134.

Afin de pallier ces dysfonctionnements, de favoriser un partage optimal des capacités publiques en voies de service et d'unifier la procédure d'allocation lors de la simple utilisation d'équipements existants, l'Autorité avait formulé en 2021 de nombreuses recommandations³¹ qui, pour l'heure, sont restées sans suite, SNCF Réseau ayant conservé un DRR inchangé sur ces points et écarté ces enjeux de son plan d'action relatif aux installations de service. Par conséquent, l'Autorité réitère ci-après ses recommandations antérieures de circonscrire ce régime dérogatoire³² aux seules demandes de mise à disposition visant l'amortissement d'une installation nouvelle, financée par le futur attributaire.

Pour les situations n'impliquant pas d'investissement significatif de la part de l'attributaire, il s'agit de travailler à un rapprochement du processus de mise à disposition avec la procédure d'allocation applicable pour l'usage courant des voies de service. Ces situations n'impliquant pas de modification substantielle des installations de service, le transfert de qualité d'exploitant d'installation de service ne se justifie pas *a priori*. Ainsi, il revient à SNCF Réseau d'organiser le bon partage des capacités. Si des allocations pluriannuelles pourraient à terme être proposées pour tenir compte de la temporalité du marché aval en toute transparence et équité dans le cadre de la procédure d'allocation relative à l'usage courant, il convient à court terme de ramener les mises à disposition dans le cadre de procédure et de calendrier de l'usage courant en limitant strictement la durée à un horaire de service avant, dans un second, temps, d'éventuellement définir des modalités de réservations pluriannuelles communes à toutes les formes d'usage courant. En outre, il sera nécessaire de produire les compléments de documentation permettant une information plus équitable entre candidats (*a minima* : mention des fonctionnalités et équipements fixes éventuellement disponibles dans la base de données des voies de service) et de définir les critères d'arbitrage adéquats pour régler les éventuels conflits entre demandes concurrentes. Enfin, les modalités juridiques d'accès devront être standardisées, de sorte que la seule existence de stipulations spécifiques ne puisse *a priori* faire échec à l'allocation de ces capacités dans le cadre de la procédure applicable à l'usage courant.

Pour ce qui est des autres situations, susceptibles de faire l'objet de mises à dispositions de longue durée, c'est-à-dire allant au-delà de l'horaire de service, certaines garanties devraient être mises en place. En effet, déroger à la procédure d'allocation applicable pour l'usage courant des voies de service conserve dans ce cas sa pertinence, puisque cela permet d'adapter le dispositif à la spécificité de l'objet financé. Bien que les conventions de mise à disposition soient juridiquement précaires et puissent être résiliées par anticipation, elles ne sont dans les faits pas remises en cause une fois conclues. Dès lors il convient, pour en limiter l'impact sur la disponibilité et le partage des capacités, de mieux encadrer, en amont, leur durée et leurs conditions de délivrance³³.

Premièrement, la période au cours de laquelle les capacités en voies de service offertes au titre de l'usage courant seraient obérées doit demeurer limitée. Un principe de détermination de la durée des conventions serait défini dans le DRR en s'appuyant sur des critères transparents, objectifs et non discriminatoires tels que le type d'équipement, son caractère générique, sa neutralité technologique³⁴, ou encore les investissements supportés par le demandeur.

³¹ Cf. avis n° 2021-015, points 202 et suivants.

³² Le régime de mise à disposition déroge à la procédure d'allocation applicable dans le cadre de l'usage dit courant.

³³ En tout état de cause, il convient de préciser que les conventions de mise à disposition intègrent des clauses de résiliation anticipée, dont l'application entraîne, le cas échéant, une indemnisation de la part non amortie des investissements éventuels réalisés par l'attributaire.

³⁴ Certains matériels fixes peuvent n'être compatibles qu'avec des matériels roulants du même constructeur ou transporteur.

Il s'agit donc ici d'inciter le candidat qui souhaite disposer d'installations fixes dans les sites SNCF Réseau à investir dans des équipements fixes compatibles avec un nombre important de matériels roulants afin de favoriser la mutualisation. Des matériels peu standards auraient au contraire tendance à renforcer le caractère exclusif de l'allocation.

Deuxièmement, une procédure d'allocation, incluant un mécanisme de publicité, de consultation et de sélection objectif, pourrait utilement être élaborée en concertation avec les parties prenantes afin de mieux asseoir les réflexions amorcées à ce sujet. Cela permettrait de tenir compte d'éventuels projets concurrents et de l'évolution probable de la demande de capacité, et ainsi d'assurer la meilleure valorisation possible du foncier ferroviaire sur toute la durée envisagée.

Troisièmement, tout bénéficiaire d'une convention de mise à disposition devrait se voir rappeler son statut d'exploitant d'installation de service et les obligations qui s'imposent à lui à ce titre. Lorsque la mise à disposition est attribuée pour une durée longue, l'attributaire devient un exploitant d'installation de service à part entière. L'Autorité suggère qu'il lui soit rappelé, dans le DRR et au moyen d'une clause de résiliation anticipée actionnable, qu'il est tenu de publier une offre pour l'ensemble des services rendus dans l'emprise mise à disposition et de se conformer à la réglementation applicable en matière de tarification et d'accès aux installations de service.

Quatrièmement, lorsque les nouveaux équipements envisagés sont susceptibles de présenter un intérêt pour d'autres demandeurs ultérieurs, il semblerait opportun que l'offre publique s'en enrichisse immédiatement. Si SNCF Réseau était en mesure d'en proposer directement l'accès au travers de son offre, il pourrait garantir la transparence de l'offre, l'équité dans le partage des capacités et surtout l'optimisation de l'utilisation des ressources par une intégration complète dans l'offre en voies de service (même calendrier et procédure d'allocation). Concrètement, il s'agirait, pour SNCF Réseau, d'aménager, dans l'ensemble des conventions de mise à disposition, un droit d'option lui permettant, en cas d'activation, de disposer d'une fraction de la capacité, moyennant couverture de la quote-part correspondante de l'investissement non amorti. Ainsi la capacité d'un équipement relevant d'une mise à disposition à titre exclusif pourrait, à la faveur d'une nouvelle demande, être partagée entre le financeur initial, primo-demandeur, et les demandeurs ultérieurs, moyennant l'engagement financier de ces derniers envers SNCF Réseau quant à la couverture des coûts d'investissement et d'exploitation correspondant à la levée de l'option, en conformité avec les règles tarifaires applicables aux prestations rendues dans les installations de service. Un tel dispositif, conçu en conformité avec les dispositions de l'article 10.1 du Règlement d'exécution (UE) 2017/2177, serait particulièrement utile lorsque les équipements construits présentent un caractère générique, versatile ou neutre technologiquement (tels que le sont les quais de service, les prises électriques, les points d'avitaillement en eau, les pompes de vidange, les fosses ou encore les passerelles).

7

Réformer le régime dérogatoire dans lequel s'inscrivent les mises à disposition, en particulier :

- i. exclure la possibilité de recourir à une mise à disposition en l'absence d'une installation nouvellement financée par l'attributaire et intégrer ces usages dans le cadre de l'usage courant afin de borner leur échéance à l'horaire de service en cours ;
- ii. élaborer, en concertation avec les parties prenantes, un principe de détermination de la durée des conventions de mise à disposition et une procédure d'allocation ;
- iii. intégrer, dans les conventions de mise à disposition, une clause de résiliation anticipée en cas d'absence de publication par l'attributaire d'une offre pour l'ensemble des services rendus et en faire mention dans le DRR ;
- iv. aménager, dans les conventions de mise à disposition, un droit d'option permettant à SNCF Réseau de disposer d'une fraction de la capacité, moyennant la couverture de la quote-part correspondante de l'investissement non amorti.

(SNCF Réseau)

Enfin, le manque de transparence entourant l'accord des mises à disposition ou des cessions est préjudiciable au partage de la capacité et à la valorisation optimale du foncier ferroviaire. Une des visites réalisées dans le cadre de la présente étude a notamment permis aux services de l'Autorité de constater une situation dans laquelle une parcelle valorisée par mise à disposition avait permis la construction, par un tiers, d'un atelier, construction servant dans un second temps à justifier la cession de ladite parcelle sans mise en concurrence. De plus, l'opération de vente était, dans le cas d'espèce, opérée sous couvert d'une cession croisée initialement très déséquilibrée avec, d'une part, la cession de parcelles connexes, équipées de voies et de quais et, d'autre part, l'acquisition d'enclaves et d'emprises inexploitable par leur forme ou les servitudes supportées.

Le domaine public ferroviaire et les opérations de cessions croisées

Le patrimoine ferroviaire correspond, d'une part, au domaine public de l'État, dont la gestion est réalisée par SNCF Réseau, et, d'autre part, au domaine privé détenu par des tiers, comme SNCF Voyageurs, Fret SNCF ou encore des industriels propriétaires d'embranchements particuliers.

Compte tenu du caractère public du patrimoine confié à SNCF Réseau, ce dernier est soumis, lors de toute acquisition ou cession d'un bien, à diverses formalités juridiques posées par le décret n° 2019-1516 du 30 décembre 2019 relatif aux règles de gestion domaniale applicables à SNCF Réseau et à sa filiale SNCF Gares & Connexions. SNCF Réseau doit ainsi recueillir l'avis de la Région concernée, informer l'Autorité de régulation des transports et obtenir l'autorisation du ministre chargé des transports relativement à tout projet de cession d'un bien immobilier (« déclassement » du bien du domaine public ferroviaire vers le domaine privé). Symétriquement, SNCF Réseau est également tenu de demander l'accord de l'État avant toute acquisition, intégration au domaine public ferroviaire et attribution à SNCF Réseau.

Dans ce contexte, lorsqu'une autre entité du groupe SNCF souhaite acquérir la pleine propriété d'une emprise publique en vue d'en transformer les installations à des fins privatives, il est commun d'observer que les parties conviennent non pas d'une cession simple, mais d'une cession croisée d'actifs entre leurs domaines patrimoniaux respectifs.

Ainsi l'Autorité recommande à SNCF Réseau de publier, ou rendre accessibles aux entreprises ferroviaires selon le niveau de confidentialité requis, l'inventaire des emprises mises à disposition susceptibles d'être cédées ou récemment déclassées. Pour les mises à disposition, l'inventaire reprendrait l'intégralité des droits d'occupation antérieurement consentis, quel qu'en soit le support juridique, et détaillerait, pour chacune, les superficies et équipements concernés, leurs attributaires, ainsi que leurs durées, échéances et conditions de résiliation. Un tel registre renforcerait la transparence de l'allocation des capacités et/ou de leur valorisation par la vente et permettrait à des candidats de manifester leur intérêt pour certaines emprises stratégiques. Cela permettrait alors à SNCF Réseau, selon le cas de figure, d'envisager d'en reprendre la gestion « pour des besoins ferroviaires ou tout autre motif d'intérêt général », conformément aux modalités de résiliation traditionnellement insérées dans les conventions préexistantes ou d'en négocier le prix de cession.

8

Renforcer la transparence de la gestion domaniale, en particulier :

- i. privilégier les cessions simples par rapport à une cession croisée lorsque l'échange d'emprises de potentiel équivalent ne peut avoir lieu au sein d'un même ensemble ferroviaire ;
- ii. rendre accessibles aux entreprises ferroviaires les informations relatives aux emprises mises à disposition de tiers ou faisant l'objet de droits d'occupation et à celles récemment déclassées ou susceptibles d'être cédées.

(SNCF Réseau, SNCF SA en particulier SNCF Immobilier)

III – LES MODES D'EXPLOITATION DES VOIES DE SERVICE DE SNCF RÉSEAU PEU PERFORMANTS, ÉLOIGNÉS DE L'ÉTAT DE L'ART, INSUFFISAMMENT INDUSTRIALISÉS, OBÈRENT LA PERFORMANCE DES SERVICES DE TRANSPORT FERROVIAIRE

III.1 La dynamique de numérisation des processus opérationnels et commerciaux, bien qu'engagée, demeure lente, incertaine et parcellaire

La dynamique et les temporalités des marchés avals sur lesquels interviennent les transporteurs, en particulier les entreprises ferroviaires de transport de marchandises, commandent le rythme de leurs interactions avec les exploitants d'installations de service. Ces échanges accompagnent toutes les étapes du cycle d'activité des candidats et sont marqués par une périodicité annuelle liée à la durée de l'horaire de service.

La temporalité des interactions des entreprises ferroviaires avec les exploitants d'installations de service

Au cours de leur cycle d'activité, les candidats sont amenés à recueillir et transmettre de très nombreuses informations avec les exploitants des installations de service (voir tableau ci-dessous).

Phase	Informations recherchées auprès de l'exploitant
Opportunité/Prospection <i>Recherche de capacités, vérification de l'adéquation avec le plan de transport envisagé en amont d'une candidature à appel d'offres</i>	- Inventaire des capacités existantes, localisation et coordonnées de l'exploitant - Description sommaire des services proposés et principales modalités de gestion - Caractéristiques techniques principales - Disponibilité générale et horaires d'ouverture
Faisabilité <i>Dimensionnement du besoin réel, vérification de la compatibilité technique, de la disponibilité effective, des conditions tarifaires et contractuelles</i>	- Caractéristiques techniques détaillées - Documents d'exploitation applicables - Disponibilité résiduelle effective - Conditions contractuelles (tarification et calendrier d'accès)
Pré-contractualisation <i>Sécurisation des prestations sous-traitées en vue de la remise d'une offre commerciale engageante</i>	- Formulaire de demande de capacités - Tarification escomptée
Contractualisation <i>Allocation définitive des capacités, engagement mutuel de l'exploitant et du futur utilisateur</i>	- Confirmation des capacités allouées - Facturation attendue - Solutions alternatives viables
Pré-opérationnel <i>Établissement de la documentation technique d'exploitation, construction du plan de transport, planification des mouvements techniques et opérations de service</i>	- Modalités pratiques des échanges opérationnels avec l'exploitant - Calendrier des opérations programmées pouvant affecter l'exploitation des capacités allouées - Dérangements et incidents affectant la disponibilité des capacités allouées sur une longue durée - Médiation dans les relations avec les autres utilisateurs pour répondre aux problématiques rencontrées
Production (opérationnel) <i>Prise en compte des capacités, utilisation, pour la réalisation du plan de transport, des mouvements et des opérations de service programmées, libération</i>	- Réactivité de l'exploitant en cas de dérangement technique ou d'indisponibilité des capacités allouées - Historique des échanges, accès et utilisation effective des capacités - Dérangements et incidents affectant la disponibilité des capacités allouées
Post-opérationnel <i>Décompte des unités d'œuvre, facturation et vérification</i>	- Factures - Procédure de réclamation - Retour d'expérience et évaluation de la qualité de service

Les candidats ont également la possibilité de s'exprimer sur les conditions techniques, contractuelles et tarifaires applicables lors d'une consultation annuelle, prévue par l'article 17 du décret n° 2003-194, qui couvre l'intégralité du projet de mise à jour du DRR environ deux ans avant son entrée en vigueur.

Pour le transport de fret, les délais de réponses aux appels d'offres des affréteurs exigent une très forte réactivité. N'importe quelle denrée, matériau ou produit manufacturé s'échange dans un marché mondial. La performance logistique constitue aujourd'hui un enjeu décisif pour la compétitivité des acteurs. Les chaînes d'approvisionnement et de distribution se reconfigurant sans cesse, au gré de la variation des cours et du renouvellement des gammes, les stocks ont progressivement disparu. Une très forte réactivité et des délais réduits de prise en charge d'un nouveau trafic sont donc des éléments clés du choix du mode de transport par des industriels. Ainsi toute lacune, lenteur ou difficulté dans l'accès à l'information ou l'obtention d'une capacité peut retarder la finalisation d'une offre technico-commerciale, compromettre le respect des délais de livraison et se traduire par une perte d'opportunité, pour le candidat et pour le secteur ferroviaire, plus globalement, étant donné la très forte pression concurrentielle du mode routier.

Sur le segment du transport de voyageurs, le cycle de travail, qui repose sur une anticipation annuelle voire pluriannuelle des plans de transport, se raccourcit. L'activité est davantage pilotée par l'offre que par la demande. Jusqu'ici, l'omniprésence du transporteur historiquement en monopole sur ce segment lui permettait d'entretenir une très bonne connaissance des installations existantes et de résoudre lui-même, par anticipation, les conflits entre demandes de capacités, exigeant par conséquent une moindre réactivité de la part de SNCF Réseau. Cependant, l'arrivée de nouveaux opérateurs dans un marché ouvert commence à venir bouleverser ce rythme de travail. Ces acteurs, plus nombreux et plus à l'affût de toute opportunité commerciale, multiplient les sollicitations en phase amont, plus fréquentes et plus diverses. Il devient également nécessaire d'arbitrer entre les demandes d'opérateurs concurrents.

Dans ce contexte, les processus actuels d'exploitation des voies de service de SNCF Réseau ne permettent plus de répondre efficacement aux attentes des opérateurs. La transparence et la réactivité de SNCF Réseau en tant qu'exploitant d'installations de service sont des facteurs déterminant de la compétitivité des services de transport ferroviaire et donc de la survie économique des candidats. Or les canaux de communication actuels, hérités d'un système ferroviaire intégré, et qui ont seulement été adaptés lors de l'ouverture à la concurrence du marché de fret, imposent une charge de travail importante et des délais d'attente difficilement supportés par les transporteurs à l'heure de la numérisation des processus.

La mise en œuvre d'interfaces modernes entre les candidats et SNCF Réseau apparaît incontournable pour améliorer la performance du système ferroviaire. Conscient de cette nécessité, SNCF Réseau essaie de faire évoluer ses outils pour fluidifier les échanges avec les opérateurs. Ont ainsi été mis en œuvre depuis quelques années divers systèmes d'information (différentes variantes du logiciel GOST³⁵ et l'application DUNE³⁶) et en annonce désormais le déploiement de nouveaux (VigiExpress NG³⁷, GOST NG, CartoVS, OpenVS³⁸, TOV³⁹, etc.).

De telles évolutions doivent découler d'un schéma directeur lisible, selon un calendrier prévisionnel de déploiement engageant. Il importe que les entreprises ferroviaires puissent anticiper l'évolution des interfaces du système d'information de SNCF Réseau afin d'organiser en conséquence, de façon rationnelle et la moins coûteuse possible, l'adaptation de leurs propres systèmes d'information et de leurs processus pré, post et opérationnels internes. Outre la prévisibilité de ces mises en service, SNCF Réseau doit s'assurer de l'adéquation de ces nouveaux outils avec les contraintes et attentes de ses clients. À cette fin, l'Autorité ne peut qu'encourager à nouveau⁴⁰ SNCF Réseau à présenter systématiquement, dans le cadre du COOPERE, les évolutions informatiques envisagées, et ce dès le stade de projet, afin de donner de la visibilité aux entreprises ferroviaires utilisatrices quant aux fonctionnalités et à l'efficacité des futurs outils et d'assurer que leur mise en œuvre n'occasionnera pas de pertes d'efficacité dues à des lourdeurs opérationnelles (par exemple, des périmètres fonctionnels redondants, des saisies multiples, des formats de fichiers inadaptés, non directement exploitables, etc.) ou à la mobilisation de moyens de formation disproportionnés par rapport aux enjeux.

³⁵ Logiciel destiné à la gestion opérationnelle des blocs de voies de service.

³⁶ Plateforme de réservation des terminaux de marchandises.

³⁷ Outil de signalement et de demande d'intervention, voir section II.2.1.

³⁸ Logiciel expérimental d'identification des trains sur site de voies de service par reconnaissance optique des locomotives.

³⁹ Logiciel émulant la gestion de l'occupation des voies auparavant réalisée sur un tableau dans les postes d'aiguillage.

⁴⁰ Cf. avis n° 2021-005, point 221.

L'Autorité souligne l'importance d'une démarche partagée et méthodique de numérisation. Comme elle l'a déjà souligné⁴¹, nulle référence n'est faite à un projet de digitalisation dans la stratégie exposée par SNCF Réseau dans le DRR. Les services de l'Autorité ont constaté que la documentation des projets informatiques engagés est très limitée, notamment en ce qui concerne leurs spécifications fonctionnelles et techniques. Ainsi, les projets ne semblent pas présenter, à date, les garanties suffisantes de complétude de leurs périmètres fonctionnels, d'interopérabilité avec l'environnement informatique des clients, de planification garantissant leur aboutissement dans les meilleurs délais ou encore de pertinence des priorités retenues.

En premier lieu, l'Autorité recommande à SNCF Réseau d'organiser l'urbanisation⁴² de l'environnement informatique de son activité d'exploitant d'installations de service. S'appuyant sur une cartographie des logiciels utilisés et des développements actuellement envisagés, cette démarche permettra d'identifier les éventuelles superpositions de périmètres fonctionnels.

En deuxième lieu, une description fonctionnelle des besoins essentiels et des contraintes structurantes du système informatique cible devrait être établie. Couvrant l'ensemble des tâches des processus cœur de métier, ce cahier des charges devrait *a minima* prévoir la couverture des six fonctionnalités suivantes :

- la libre consultation, par tout candidat, des capacités résiduelles susceptibles d'être disponibles sur chaque voie de service, en faisant état des allocations antérieures et des demandes concurrentes formulées ;
- la formulation des demandes d'allocation, l'enregistrement des décisions d'allocation et des confirmations de réservation, tout en assurant le respect de la procédure d'allocation en cas de demandes conflictuelles grâce à une traçabilité complète ;
- la notification aux utilisateurs des modifications de réservations et indisponibilités, confirmées ou prévisionnelles ;
- l'élaboration des programmes de travail et leur assemblage sous le contrôle et l'arbitrage des EIC ;
- le suivi en temps réel des occupations, afin de garantir une facturation exacte et de rendre possibles l'optimisation de l'utilisation des ressources et l'adaptation de la maintenance à l'utilisation réelle des voies, auxquels aspire SNCF Réseau ;
- l'utilisation des identifiants de voies à toutes les étapes de la procédure d'allocation.

En s'appuyant sur la cartographie des logiciels et des développements évoqués précédemment, ce cahier des charges permettrait de combler les éventuelles lacunes fonctionnelles des projets actuels. Inspiré des outils déjà disponibles à l'étranger, en Allemagne et en Italie notamment, il pourrait également être construit en concertation avec les futurs utilisateurs. L'Autorité estime que la clarté du cahier des charges est un élément clé pour permettre la désintrication des fonctions et leur agencement selon les priorités retenues et rendre ainsi plus certain, au travers d'un développement modulaire et agile, le déploiement rapide de fonctions cœur de métier opérationnelles.

⁴¹ Cf. avis n° 2021-005, point 219 notamment.

⁴² Méthode d'ingénierie informatique permettant de restructurer un système d'information, en tenant compte de l'existant et sans faire table rase du passé, afin que des évolutions successives puissent avoir lieu tout en continuant de servir efficacement la structure cliente et en anticiper les transformations.

État de l'art de la gestion informatisée des capacités, des exemples européens

De nombreux gestionnaires d'infrastructure et exploitants d'installations de service se sont dotés de logiciels spécifiques afin de réaliser l'allocation de leurs capacités, d'en suivre l'occupation et de disposer ainsi des informations nécessaires afin d'optimiser l'utilisation de ces actifs.

En Allemagne, DB Netze, gestionnaire d'infrastructure et principal exploitant de voies de service, dispose d'outils librement accessibles en ligne permettant le traçage de sillons⁴³ et la réservation de voies de service⁴⁴.

Relativement à ces dernières, il est ainsi possible à quiconque :

- de naviguer parmi l'inventaire des installations de service au moyen d'une cartographie interactive du réseau ferré et des sites ferroviaires disposant de fonctionnalités de filtrage multicritères (dénomination, identifiant⁴⁵, distance à une localité, type d'installation ferroviaire, équipements complémentaires, disponibilité) ;
- d'accéder aux plans simplifiés des principaux sites (plans vectorisés ou très précis fournis sous la forme de documents PDF d'une seule page) afin d'identifier les différents chantiers et voies de service existants ainsi que leur principales caractéristiques (identifiant⁴⁶, longueurs utile et totale, type de voie, entrevoie, éclairage, présence d'équipements supplémentaires) et d'appréhender les itinéraires d'accès (numéros de lignes et voies principales, identifiants des principaux signaux à franchir) ;
- de parcourir la liste des voies de chaque site, leurs caractéristiques détaillées (électrification, accessibilité aux extrémités, nature des équipements supplémentaires, disponibilité et tarification applicables à l'usage et à la période de réservation recherchée) ;
- de consulter le programme des réservations (demandes et allocations anonymisées) relatif à chaque voie, de formuler une demande de réservation simple (durée, longueur nécessaire, rattachement à un sillon) ou plus complexe (réurrences, jours fériés, exceptions, équipements et services supplémentaires) et enfin de soumettre directement ses demandes de réservation à l'exploitant (seule fonctionnalité nécessitant un compte utilisateur).

Konflikt?	Betriebsstelle	Skizze	Gleis	Produktkategorie*	Nutzungsentgelt	Zusatzausstattung	Anbindung*	Oberleitung*	Nutzlänge (m)	Ladekantenlänge (m)	Kundennummer*	Infos
☐	F	Saarbrücken Hbf	1	Trassengleis	94,30 €		Zweiseitig	ja	281	0		Q
☐	F	Saarbrücken Hbf	10	Trassengleis	94,30 €		Einseitig	nein	19	0		Q
☐		Saarbrücken Hbf	105	Abstellg 2	50,00 €	ET ET ET ET	Einseitig	nein	130	0		Q
☐		Saarbrücken Hbf	106	Abstellg 2	50,00 €	ET ET ET ET	Einseitig	nein	76	0		Q
☐		Saarbrücken Hbf	107	Abstellg 2	50,00 €	ET ET	Einseitig	nein	83	0		Q
☐	F	Saarbrücken Hbf	11	Trassengleis	94,30 €	ET	Einseitig	ja	180	0		Q
☐	F	Saarbrücken Hbf	12	Trassengleis	94,30 €	WS WS WS WS	Zweiseitig	ja	523	0		Q
☐	F	Saarbrücken Hbf	14	Trassengleis	94,30 €	WS WS WS WS	Zweiseitig	ja	466	0		Q
☐	F	Saarbrücken Hbf	16	Trassengleis	94,30 €		Zweiseitig	ja	0	0		Q
☐		Saarbrücken Hbf	18	Abstellg 2	50,00 €	ET	Einseitig	ja	98	0		Q
☐		Saarbrücken Hbf	19	Abstellg 3	50,00 €	WS WS WS WS	Einseitig	ja	300	0		Q
☐	F	Saarbrücken Hbf	2	Trassengleis	94,30 €	WS	Einseitig	ja	77	0		Q

Capture d'écran de l'outil de réservation de DB Netze
(disponibilités des installations en gare de Sarrebruck pour la journée du 21 septembre 2021)

L'homologue belge Infrabel dispose de son côté d'une application informatique baptisée « Shunt In » proposant des fonctionnalités équivalentes.

En Italie, Rete Ferroviaria Italiana (RFI) propose simplement une carte interactive des implantations ferroviaires. Cet outil, baptisé ePIR⁴⁷, recense les installations de service du réseau italien et fournit, pour les plus importantes d'entre elles, des liens vers des plans simplifiés ou des documents de référence locaux proposant ainsi une description sommaire des installations existantes, de leur mode de gestion et des éventuels équipements supplémentaires. À date, aucune fonctionnalité de gestion de capacité n'est proposée.

⁴³ DB Netze Trassenfinder, trassenfinder.de, en allemand.

⁴⁴ DB Netze Anlagenportal Netz apn.noncd.db.de, en allemand.

⁴⁵ Les sites sont identifiés par des codes à 3 ou 4 lettres majuscules de l'alphabet latin.

⁴⁶ Au sein d'un site, les voies sont identifiées par un numéro éventuellement complété d'une lettre.

⁴⁷ RFI ePIR, epir.rfi.it, en italien, partiellement traduit en anglais.

En troisième lieu, l'Autorité appelle l'attention sur l'importance de moderniser et d'uniformiser les moyens de communication des postes d'aiguillage. Elle suggère d'abandonner la communication par fax au profit d'une transmission des programmes de travail par voie informatique au travers d'un composant spécifique du système d'information ou plus simplement d'une messagerie électronique organique. Par ailleurs, la désignation d'un numéro de téléphone unique par site pourrait faciliter la prise de contact des exploitants avec les postes d'aiguillage, sans qu'il soit nécessaire de tenir à jour et diffuser un annuaire des téléphones portables ou fixes individuels des agents opérant sur le site considéré. Cette évolution s'inscrirait dans la continuité de l'engagement pris par SNCF Réseau au travers de la mesure n° 17 de la stratégie nationale de développement du fret ferroviaire qui vise à « améliorer la communication entre les conducteurs de train et les agents de circulation de SNCF Réseau ».

3

Adopter une démarche industrielle, permettant d'aboutir sous 3 à 5 ans, pour l'ensemble des sites, à la numérisation des fonctions structurantes des processus cœur de métier, à savoir les six fonctionnalités énumérées et la communication opérationnelle entre les postes d'aiguillage et les exploitants ferroviaires.

(SNCF Réseau)

III.2 Les pratiques de réservation de capacité à des fins de travaux sont déconnectées des contraintes opérationnelles pesant sur les acteurs du marché

La réalisation de travaux d'entretien et de régénération de l'infrastructure ou des installations de service nécessite régulièrement la neutralisation de capacités importantes de voies de service. Les capacités réservées aux services internes de SNCF Réseau chargés de la maintenance et de l'entretien (Infrapôles) ne sont pas toujours suffisantes pour permettre la réalisation efficace des travaux. En effet, certaines de ces bases arrière peuvent s'avérer éloignées de la localisation des chantiers. Pour maximiser la productivité des équipes de travaux sur les créneaux horaires impartis, des bases avancées sont constituées sur des voies de service plus proches du lieu des opérations, ce qui peut conduire temporairement à l'indisponibilité commerciale d'importantes capacités sur ces sites.

Bien que les campagnes de travaux soient planifiées plusieurs mois ou années à l'avance, des capacités supplémentaires sont le plus souvent préemptées en dernière minute. Si, en principe, toute modification d'allocation est soumise à l'accord du bénéficiaire, les services de l'Autorité ont pu constater lors de leurs rencontres avec les entreprises ferroviaires que celles-ci étaient en réalité contraintes de les subir. Parfois notifiées avec seulement quelques jours de préavis, ces modifications d'allocation ne font pas l'objet d'actes écrits permettant de les retracer et de contrôler *a posteriori* l'accord explicite de l'attributaire initial. Or il semble fréquent que les entreprises ferroviaires, qui ont intérêt à voir les travaux réalisés en temps et en heure sur les sites dont elles sont utilisatrices, acceptent de désorganiser leur production pour permettre la réalisation de ces travaux.

L'Autorité recommande à SNCF Réseau de renforcer l'information des entreprises ferroviaires en amont des demandes de capacités afin d'accroître l'acceptabilité des décisions d'inaptitude et d'améliorer l'anticipation d'éventuelles indisponibilités par les candidats. Dans la mesure où les services en charge des travaux disposent d'une connaissance fine de l'état des installations, ceux-ci sont en mesure de porter régulièrement à la connaissance des candidats des informations techniques détaillées quant à l'évolution des infrastructures. Il s'agit, concrètement, pour les services en charge des travaux, de renseigner, dans le système de réservation de capacité, les indisponibilités programmées, de sorte à les rendre visibles par les clients au même titre que les demandes de capacité concurrentes et les autres droits d'accès déjà accordés.

Ensuite, l'Autorité rappelle l'importance qui s'attache à ce que SNCF Réseau respecte lui-même le calendrier d'allocation imposé aux tiers. La priorité des services chargés des travaux ne pourrait être acquise que dans le cadre de « demandes initiales », c'est-à-dire formulées avant le 15 juin de l'année N-1, de sorte que les tiers puissent éventuellement formuler des demandes complémentaires pour pallier les éventuelles indisponibilités. Au-delà de cette échéance, les services chargés des travaux demeureraient libres de solliciter les capacités résiduelles ou de s'inscrire dans une dynamique transactionnelle en cas de conflits avec des droits d'accès déjà accordés. L'inscription de ce principe dans la procédure décrite au DRR permettrait aux attributaires d'exiger systématiquement la proposition d'une capacité équivalente à celle dont la libération serait souhaitée et s'inscrirait par ailleurs dans la continuité de l'engagement pris par SNCF Réseau au travers de la mesure n° 7 de la stratégie nationale de développement du fret ferroviaire, qui vise à « atténuer l'impact des travaux sur le réseau sur la circulation des trains de fret ».

Pour garantir l'efficacité de cette mesure, l'Autorité recommande la mise en place d'un mécanisme de pénalité au bénéfice des utilisateurs perturbés. Dans les cas où un allocataire choisirait de restituer tout ou partie de sa capacité pour permettre la réalisation de travaux, et hors cas fortuits ou de force majeure, il percevrait, automatiquement et sans qu'il puisse y être dérogé, une somme dont le montant serait fonction de la capacité libérée et d'autant plus élevé que le préavis serait court. Imputée sur le budget des Infrapôles pour que la tarification des installations de service n'en soit pas directement renchérie, cette indemnité serait due lorsqu'un préavis minimal de 7 jours n'aurait pas été respecté. La mise en œuvre de cette recommandation permettrait de prolonger l'engagement pris par SNCF Réseau au travers de la mesure n° 22 de la stratégie nationale de développement du fret ferroviaire visant à « renforcer les dispositifs d'incitation à la qualité et au respect des sillons fret ».

4

Afin que les processus travaux pénalisent le moins possible l'activité ferroviaire des sites, inscrire les demandes de capacités formulées à des fins de travaux dans le processus d'allocation applicable aux tiers, d'une part en amont, en matérialisant leur priorité par une publication précoce de demandes initiales formalisées et engageantes, d'autre part, en aval, en mettant en œuvre un mécanisme de pénalité garantissant l'effectivité des droits d'accès accordés antérieurement.

(SNCF Réseau, notamment services internes de maintenance de l'infrastructure)

III.3 La gestion défaillante du contrôle d'accès aux sites génère un risque pour la sécurité des personnels et des installations

La sécurité des circulations ferroviaires est un enjeu de premier ordre pour les usagers, les riverains et l'environnement. Plus de 100 milliards de passagers-kilomètres et plus de 50 milliards de tonnes-kilomètres de marchandises, parfois dangereuses, sillonnent chaque année les rails de l'hexagone. Le réseau ferroviaire national est une infrastructure névralgique du pays car il assure quotidiennement le transport des personnes se rendant sur le lieu de travail dans les grandes aires urbaines et l'acheminement en masse de biens essentiels à l'approvisionnement des industries. Son importance vitale, récemment mise en lumière durant la crise sanitaire, requiert donc d'accorder une attention constante à son intégrité pour prévenir tout acte de malveillance sur les installations fixes comme sur les trains.

Les installations de service, où sont concentrées les appareils de voie et où stationnent les matériels roulants, constituent des éléments techniques tout aussi sensibles que les lignes constituant l'infrastructure ferroviaire. L'accès des personnes à ces emprises techniques doit donc être maîtrisé avec constance et rigueur pour, en amont, réaliser l'identification et le filtrage des intervenants et, en aval, garantir la traçabilité des autorisations d'accès délivrées.

SNCF Réseau a mis en œuvre, sur certains sites, un système de sécurisation des accès électronique nommé CANIF (contrôle d'accès national interopérable ferroviaire). Cette solution prévoit que le contrôle d'accès soit effectué au moyen d'un badge nominatif, doté d'une photographie, délivré par SNCF Réseau aux agents des exploitants ferroviaires. Sur demande, SNCF Réseau confectionne les supports matériels individuels et opère les paramétrages des autorisations d'accès selon les demandes spécifiques des opérateurs.

Cependant, la mise en œuvre du dispositif CANIF n'est pas assurée avec efficacité et rigueur, ce qui génère un risque pour la sécurité des personnels et des installations. En l'absence d'un contrôle d'accès fonctionnel, les personnels sont parfois conduits à franchir les clôtures par escalade, ce qui engendre des risques d'accident. De la même manière, les difficultés d'accès perdurant, des solutions palliatives plus ou moins élaborées doivent être mises en œuvre (délivrance de badge non nominatifs, échange de badge entre personnels, installation de digicodes sur les sites, utilisation de cales de porte, non-réparation de brèche dans les clôtures, notamment) compromettant alors l'efficacité du contrôle d'accès et de sa traçabilité.

L'Autorité distingue deux principaux dysfonctionnements qu'elle recommande à SNCF Réseau, de traiter indépendamment et parallèlement. Faute pour SNCF d'apporter une réponse satisfaisante à ces griefs, dont aucun signe ne laisse, à date, présager la résolution prochaine, l'Autorité indiquait déjà, début 2022, envisager l'ouverture d'une procédure sur le fondement des articles L. 1264-1 et suivants du code des transports⁴⁸.

Premièrement, SNCF Réseau rencontre de grandes difficultés à éditer et distribuer les supports CANIF destinés aux entreprises ferroviaires alternatives. Les badges ne sont généralement pas délivrés dans les délais annoncés, et lorsqu'ils sont fournis, ils ne respectent souvent pas le format défini à l'annexe 3.2.3 du DRR. En effet, SNCF Réseau délivre aujourd'hui des badges temporaires, des supports blancs, non nominatifs et sans photographie d'identité, qui ne comportent pas le nom de l'entreprise ferroviaire sous la responsabilité de laquelle l'accès aux installations ferroviaires est accordé au porteur. Cette pratique pose un problème de sûreté dû au fait que le porteur n'est pas identifiable pas plus que l'entreprise ferroviaire responsable. Dans le même temps, les entreprises ferroviaires du groupe SNCF, dont les agents sont dotés d'une carte professionnelle « pass Carmillon » configurable au même titre qu'un support CANIF, ne sont pas affectées par ces difficultés.

SNCF Réseau doit donc s'astreindre à respecter le délai et les modalités de délivrance annoncés. Faisant ici écho à une recommandation réitérée depuis 2015⁴⁹, l'Autorité estime que la fabrication et la distribution des supports matériels CANIF devrait s'effectuer sous trois semaines, délai tout à fait compatible avec la technicité des opérations à réaliser.

Deuxièmement, le paramétrage des autorisations d'accès sur les supports n'est pas effectué de manière identique selon les entreprises ferroviaires, ce qui constitue une discrimination. D'une part, les entreprises ferroviaires alternatives, qui recourent au guichet de la PSEF, expliquent que la liste des points d'accès équipés de lecteurs de badges CANIF n'est pas tenue à jour et que la formulation des demandes de paramétrage des accès est complexe. D'autre part, les services de l'Autorité ont pu constater, lors de leurs visites, la facilité avec laquelle des autorisations d'accès pouvaient être délivrées, en moins de 24h, aux agents du groupe SNCF, directement auprès des établissements concernés.

L'Autorité estime que les traitements de faveur accordés aux entreprises ferroviaires du groupe SNCF, structurellement discriminatoires, doivent disparaître au profit d'une unique solution efficace : les supports à vocation interopérables CANIF. En ce sens, elle rappelle qu'elle a formulé⁵⁰ une recommandation visant à ce que SNCF Réseau ne procède dorénavant plus à la délivrance d'autorisations d'accès sur d'autres supports que les badges CANIF.

⁴⁸ Cf. avis n° 2022-011, points 28 et suivants.

⁴⁹ Cf. avis n° 2015-003 du 3 février 2015, point II.96.

⁵⁰ Recommandation n° 9 de l'avis précité.

Par ailleurs, le paramétrage des autorisations, actuellement individuel, gagnerait à être organisé par zone géographique et par entreprise ferroviaire. Le processus de traitement des demandes d'accès est en cours d'amélioration et d'informatisation. Néanmoins, ces progrès ne répondront pas de manière exhaustive aux problèmes rencontrés, en particulier aux difficultés d'identification des points d'accès et de gestion des badges par flotte.

Pour ce faire, il conviendrait que chaque EIC définisse, sur son périmètre de gestion, un niveau minimal d'accès pour les candidats attributaires de capacités ou amenés à effectuer des dessertes. Cette logique de lots (groupe de porteurs et groupe de points d'accès), sans s'opposer à une gestion plus fine des sites sensibles, permettrait d'offrir d'emblée un niveau minimal d'accès à l'ensemble des agents d'une entreprise ferroviaire à l'échelle de chaque EIC, ce qui s'avèrerait particulièrement utile en cas d'aléa ne permettant pas le respect des lieux de garage/stationnement programmés par les candidats. Pour SNCF Réseau, ce fonctionnement simplifierait le traitement des demandes des entreprises ferroviaires. Pour les candidats, il faciliterait la configuration des accès des nouveaux embauchés, tout en permettant d'accéder aux entrées des sites connexes composant un complexe à l'échelle locale.

Enfin, la responsabilité du recensement des points d'accès « canifés », qui demeure lacunaire, devrait être confiée aux EIC. L'inventaire actuel des points d'accès n'est pas mis à jour régulièrement, ainsi qu'ont pu le constater les services de l'Autorité pour plusieurs des sites visités, pourtant équipés depuis plus d'un an. Les services de la PSEF ne pouvant s'assurer directement de l'effectivité de la mise en place des lecteurs de badges et de l'éligibilité des demandes des candidats au regard des éventuelles conditions ou restrictions applicables (plan de prévention des risques ou habilitation particulière, par exemple), l'Autorité propose que l'EIC, interlocuteur direct des candidats à l'échelle locale, se voie confier explicitement ces missions.

9

Garantir l'équité et l'efficacité du contrôle d'accès CANIF, en :

- i. délivrant, sous trois semaines, les supports individuels CANIF, sous le format défini à l'annexe 3.2.3 du DRR ;
- ii. s'abstenant de délivrer toute autorisation d'accès sur un support autre que le badge CANIF ;
- iii. restructurant le paramétrage des autorisations d'accès par entreprise ferroviaire et par zone géographique, en s'appuyant sur la définition d'un niveau minimal d'accès sur le périmètre de chaque établissement infra circulation (EIC) ;
- iv. confiant aux EIC la responsabilité du recensement des points d'accès et la vérification de l'éligibilité des demandes.

(SNCF Réseau)

III.4 L'expérience réussie des comités de site doit être généralisée

Le comité de site est l'instrument de la coordination locale dont la mise en place est prévue par la procédure d'allocation décrite dans le DRR. Cette instance propre à chaque site réunit l'EIC, l'Infrapôle et l'ensemble des entreprises ferroviaires travaillant sur le site. Sa vocation première est de favoriser la concertation entre demandeurs quant aux attributions de capacité et à l'optimisation générale de l'usage du site.

Sur les sites où il a été activé et où il se réunit régulièrement, le comité de site s'est imposé comme une instance de dialogue primordiale. Au travers de la consultation publique et des visites conduites dans le cadre cette étude, nombreux ont été les exploitants ferroviaires à faire part de leur bilan très positif de leurs expériences en comité de site. Cette instance participe, selon eux, d'une démarche constructive puisqu'elle permet l'instauration d'un dialogue entre les acteurs opérationnels d'un site et l'émergence de solutions consensuelles de partage des capacités dans des situations où SNCF Réseau aurait pu être amené à rendre un arbitrage défavorable.

Au-delà de leur objectif initial de coordination, les comités de sites sont aussi devenus des lieux de partage d'information permettant la gestion efficace de l'activité. Tous les sujets relatifs au bon fonctionnement du site sont abordés. SNCF Réseau informe par ce canal les exploitants des travaux envisagés, programmés ou bien reportés. Les entreprises ferroviaires utilisent ce rendez-vous comme une caisse de résonance des signalements et demandes d'interventions formulés par ailleurs mais restés en souffrance (végétation, pistes et itinéraires, sûreté). Devenu organe principal d'échange multilatéral, le comité de site permet également de faire quelques rappels aux règles ou de réaliser des retours d'expérience sur des incidents.

L'Autorité propose d'étendre la tenue de ces comités à tous les sites de voies de service et de prévoir leur convocation régulière, y compris en l'absence de besoin de coordination. Un comité serait ainsi établi sur chaque site de voies de service, indépendamment des comités locaux pouvant notamment préexister dans les grandes gares.

Afin d'accompagner cette généralisation, SNCF Réseau pourrait s'appuyer sur les bonnes pratiques imaginées et mises en œuvre dans certains sites pionniers. L'Autorité recommande, dans le cadre des activités des comités de site, la réalisation de visites de terrain régulières. Cet exercice, qui a notamment prouvé son efficacité sur le site de voies de service de Vaires, permet de lister les problématiques rencontrées secteur par secteur et d'acter les mesures correctives à mettre en place. Ces dernières sont inscrites dans le compte-rendu qui fait l'objet d'une diffusion et engage les parties⁵¹.

Dans le cadre de son rôle d'organe local de concertation, il conviendrait que le comité de site assure le recueil de l'avis des utilisateurs quant aux dépenses d'entretien, de régénération ou de modernisation des installations. Les entreprises ferroviaires regrettent en effet le manque d'information et de consultation quant aux travaux entrepris et estiment que leur voix n'est pas suffisamment prise en compte dans les arbitrages réalisés par SNCF Réseau au niveau local ou national. L'Autorité recommande donc que, chaque année, SNCF Réseau s'assure de la bonne information des utilisateurs du site et recueille leur avis, non contraignant, relativement aux chantiers envisagés et à la priorisation des dépenses. Une telle consultation formelle permettrait de garder trace des observations formulées au travers des comptes-rendus de séance et à l'EIC de mieux endosser son rôle de commanditaire et de maître d'ouvrage vis-à-vis des services internes (Infrapôle) ou des tiers les exécutants (traitement de la végétation, petits travaux).

10

Généraliser la tenue régulière des comités de site propres aux installations de service, en s'appuyant sur les bonnes pratiques mises en œuvre ponctuellement, et compléter leurs missions par une consultation annuelle, formelle mais non contraignante, des exploitants locaux quant aux budgets de fonctionnement et de travaux et à leur allocation.

(SNCF Réseau)

⁵¹ La diffusion et la conservation des comptes-rendus pourrait être réalisée au travers des espaces documentaires visés en section II.2.1. De plus, une trame nationale d'ordre du jour, de compte-rendu et de feuille d'émargement pourrait également être mise à disposition des EIC pour uniformiser le dispositif à l'échelle nationale.

IV – L'ABSENCE D'UN ENVIRONNEMENT INCITATIF POUR LES INSTALLATIONS DE SERVICE DE SNCF RÉSEAU EN COMPROMET LA PÉRENNITÉ

IV.1 La nécessité de bâtir un nouveau modèle industriel et économique pour les voies de service gérées par SNCF Réseau

SNCF Réseau entend, à terme, rapprocher les revenus effectifs des installations de service qu'il exploite du coût de la prestation avec des augmentations de 2,5 % par an de la couverture de ses coûts. Cette trajectoire, en ligne avec les orientations du contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau pour la période 2021-2030, et se traduisant par des augmentations de tarifs pouvant aller jusqu'à 30 % pour certaines prestations, découle du fait que les revenus provenant des redevances d'utilisation des voies de service de SNCF Réseau apparaissent très inférieurs aux coûts d'exploitation et maintenance de ces voies. Interrogées lors de la consultation publique réalisée dans le cadre de cette étude, les entreprises ferroviaires ne se sont pas déclarées hostiles à de telles augmentations à condition que celles-ci conduisent concomitamment à une amélioration de la disponibilité des capacités, de la qualité de service et/ou à un étoffement de l'offre de prestations.

Afin de permettre ce rattrapage tarifaire, l'Autorité recommande à SNCF Réseau de se doter d'un programme de travail transparent, complet et engageant fondant la mise en place d'une démarche d'amélioration continue de la performance tant du point de vue des conditions de production que du point de vue de la qualité de service associées à la fourniture des prestations. SNCF Réseau prévoit des efforts de productivité sur les coûts de ces prestations d'accès aux voies de service. Cependant, si quelques projets sont décrits pour permettre notamment l'optimisation de la maintenance par l'amélioration de la connaissance de l'état des voies de service et de leur utilisation, aucun plan d'action ne traduit, à date, cette ambition économique et budgétaire en objectifs opérationnels. De la même manière, aucun programme de travail structuré, aux échéances fermes et aux objectifs stratégiques clairs, spécifiques aux installations de service n'a été arrêté.

S'appuyant sur un programme de travail réaliste, SNCF Réseau pourrait alors s'engager, vis-à-vis de ses clients, à une amélioration progressive de l'offre et de la qualité de service. La réglementation n'interdit en effet pas à SNCF Réseau de moduler, de sa propre initiative, la hausse de ses tarifs aux résultats de son plan d'action afin d'emporter l'adhésion des acteurs de son écosystème et de mieux corréliser les objectifs de ses clients à ses ambitions propres. Une telle modulation pourrait par exemple être inspirée du mécanisme de bonus-malus adopté par la filiale Gares & Connexions qui a un impact direct sur les montants facturés. En tout état de cause, les prestations d'accès aux voies de service doivent être fournies de manière non discriminatoire et la consistance des prestations fournies - qui dépend notamment du niveau de performance du point de vue du niveau des coûts et de la qualité de service - constitue un élément qui peut être analysé par l'Autorité dans le cadre de son office afin d'évaluer le juste niveau de revenu autorisé par rapport aux prestations effectivement fournies.

5

Amorcer une dynamique vertueuse entre performance industrielle et modèle de tarification régulée de l'accès aux voies de service en relevant progressivement le niveau de couverture du revenu autorisé au travers d'une structure tarifaire permettant de corréliser les tarifs au niveau de service offert et de moduler les redevances en fonction de la qualité de service effective.

(SNCF Réseau)

Les progrès ainsi attendus devront être suivis au moyen d'indicateurs permettant de mesurer l'avancement de ces chantiers de transformation et couvrant l'ensemble des aspects de la qualité de service perçue par les clients. Comme l'Autorité le faisait remarquer dans son avis relatif à la tarification des voies de service pour 2023⁵², outre que le dispositif imaginé par SNCF Réseau, avec seulement deux indicateurs, est insuffisant pour offrir une vue pertinente et complète de la qualité de service offerte sur ses installations de service, et l'absence de publication prive les acteurs du secteur de la possibilité de suivre l'évolution des indicateurs en toute transparence. La faiblesse des indicateurs aujourd'hui proposés par SNCF Réseau fragilise par conséquent l'acceptabilité par les utilisateurs des hausses tarifaires significatives opérées sur les voies de service.

L'Autorité a identifié 10 indicateurs supplémentaires représentatifs de la performance industrielle et de la qualité du service que SNCF Réseau pourrait adopter rapidement, quitte à en améliorer progressivement la fiabilité. En complément de ces indicateurs à vocation pérenne, l'Autorité suggère le suivi de 42 points de contrôle transitoires (dont la liste est fournie en annexe) qui seraient abandonnés une fois les chantiers de transformations afférents finalisés.

Tableau des 10 indicateurs supplémentaire proposé par l'Autorité
Modalités de calcul et complément disponibles en annexe.

Indicateurs supplémentaires proposé par l'Autorité
Nombre d'installations terminales embranchées actives, y compris toutes installations de service d'autres entités du groupe SNCF
Proportion de la capacité commercialisable inapte, inaccessible techniquement du fait de son état ou neutralisée pour les besoins des services internes de SNCF Réseau en charge de l'entretien
Proportion de la capacité commercialisée par allocation dans le cadre de l'usage courant
Proportion des capacités en allocation spatio-temporelle sous gestion intégrale de SNCF Réseau selon le processus CARE
Proportion de la capacité commercialisée par mise à disposition et usage spécifique
Délai moyen d'obtention du badge CANIF (temps écoulé entre la date de réception d'une demande complète et la délivrance effective d'un support matériel nominatif définitif)
Délai moyen de délivrance d'une autorisation d'accès spécifique au porteur d'un badge CANIF (temps écoulé entre la demande complète et l'ouverture effective de l'accès)
Nombre de signalements de végétaux, d'objets dangereux ou de défaillances matérielles non-traités depuis plus de 1 mois
Enquête de satisfaction globale auprès des utilisateurs de la PSEF
Enquête de satisfaction globale auprès des utilisateurs de chaque site

L'évaluation et la publication régulières par SNCF Réseau de ces indicateurs permettrait à l'ensemble des acteurs, y compris à l'Autorité, de prendre connaissance du plan d'action de SNCF Réseau et de mesurer en toute transparence la progression des chantiers et leurs effets sur l'évolution de la performance et de la qualité de service offerte. L'Autorité les examinera annuellement dans le cadre des avis relatifs au DRR.

11

Mesurer la progression des chantiers en cours et l'amélioration de la qualité de service, au travers des 10 indicateurs supplémentaires et 42 points de contrôle transitoires proposés par l'Autorité, et en assurer la mise à jour régulière et la diffusion transparente.

(SNCF Réseau)

⁵² Cf. avis n° 2022-017, points 79 et suivants.

La mobilisation des équipes de SNCF Réseau pour l'amélioration de la performance et de la qualité de service sur les voies de service passe par la revalorisation au plus haut niveau de l'entreprise du rôle d'exploitant d'installations de service. L'Autorité constate que le projet d'entreprise « Tous SNCF, ambition réseau » à horizon 2030 et couvrant l'étape 2021-2026 ne comporte aucun objectif explicite portant sur les installations de service. Sur le terrain, les services de l'Autorité ont également pu constater que les grands projets de modernisation comme le déploiement des commandes centralisées du réseau s'arrêtent aux portes des installations de service. Or il apparaît essentiel que celles-ci soient intégrées dans les projets de modernisation au même titre que les voies principales afin que des progrès et des gains de performance similaires soient réalisés sur tous les maillons de la chaîne de production de SNCF Réseau, au risque que la faiblesse persistante sur l'un des maillons n'annihile les efforts réalisés sur le reste de la chaîne.

L'Autorité estime que cette mobilisation générale devrait s'accompagner d'une réflexion commerciale sur l'exploitation des gisements de valeur associés aux prestations susceptibles d'être offertes en matière d'installations de service. À la faveur d'une décomposition plus fine des services actuellement rendus, la tarification pourrait être différenciée selon le service offert (de la simple mise à disposition foncière au service clé-en-main de réception de train sans personnel au sol, en passant par les différents modes de gestion évoqués au II.1) et les caractéristiques des installations (longueur, facilité d'accès, manœuvrabilité aux deux extrémités, aptitude aux matières dangereuses, présence d'un quai de service, etc.). Une telle segmentation ne signifie pas pour autant complexité tarifaire, l'exemple allemand, avec ses 3 niveaux de prestation, étant particulièrement éclairant⁵³.

6

Revaloriser le caractère stratégique des voies de service au plus haut niveau de la direction de l'entreprise, en intégrant au projet d'entreprise une dimension propre au métier d'exploitant d'installations de service et en développant, à cette occasion, une vision stratégique de l'offre commerciale de services visée.

(SNCF Réseau)

En s'appuyant sur la dynamique positive du plan d'investissement « VS MAJ »⁵⁴ et du projet d'entreprise intégrant la dimension des installations de service, SNCF Réseau pourrait engager la définition d'un schéma-directeur des besoins à long terme afin que les travaux de régénération contribuent progressivement à moderniser l'outil de production. En concertation avec l'ensemble des acteurs de la filière, des plans de réaménagement régionaux pourraient être ébauchés en vue d'accroître la capacité, d'optimiser les itinéraires et de réduire la complexité des opérations de manœuvre de chacun des sites majeurs. L'adaptation des points d'accès et des liaisons avec les sites avoisinants (par exemple : une nouvelle liaison de circulation hors voies principales entre Perrigny et Gevrey) ou encore l'ajustement des capacités aux longueurs de convois et aux types de manœuvres les plus fréquents ou qui tendent à le devenir (ex : capacité de manœuvre des trains de 850 m) constituent autant de projets qu'ils convient de considérer avant d'engager tout chantier de régénération.

⁵³ Trois niveaux de prestation sont décrits pour chaque fonctionnalité des voies de service. Ces niveaux I, II et III reflètent par exemple le degré d'automatisation des installations dans les gares de triage, le nombre de quais de service pour les voies de garage. Pour plus d'information, consulter la section « 3.4.1.2 Subdivision of product categories » du *Network Statement for Services Facilities by DB Netz AG – Special part (NSSF 2021 BT)* document équivalent en Allemagne au chapitre du DRR français consacré aux installations de service. fahrweg.dbnetze.com

⁵⁴ Le programme d'investissement « VS MAJ », souhaité et financé sur fonds propres par SNCF Réseau, consacre une enveloppe d'environ 20 millions d'euros par an sur la période 2019-2023 aux travaux de rénovation les plus urgents et à la réfection des voies empruntées par des convois de matières dangereuses.

Un chiffrage approximatif des travaux nécessaire pour le renouvellement des installations de service et d'amélioration de la qualité de service au sens large, serait ensuite établi au regard de l'état actuel des sites, sur la base des connaissances des acteurs locaux (EIC et DT) ou, pour les opérations les plus complexes, en s'appuyant sur une maîtrise d'œuvre externe, ces estimations étant, dans un second temps, consolidées à l'échelle nationale dans le cadre du projet « Ulysse », qui devra pleinement tenir compte des besoins en voies de service au même titre que ceux liés aux voies principales.

7

Procéder à un état des lieux exhaustif et à une estimation globale des travaux de renouvellement nécessaires à court et moyen terme, en anticipant l'évolution des pratiques ferroviaires.

(SNCF Réseau)

IV.2 Le dispositif de régulation relatif à l'accès et à l'utilisation des voies de service pourrait évoluer pour inciter à une optimisation opérationnelle et économique de l'exploitation de ces voies

L'ensemble des parties prenantes du système ferroviaires s'accordent pour constater que les voies de service de SNCF Réseau sont un actif polyvalent essentiel à la filière mais aujourd'hui vieillissant. Les visites effectuées par les services de l'Autorité ont corroboré ce constat tant au niveau des voies que des autres composants de l'infrastructure des installations de service qui, malgré la modernisation graduelle du réseau, n'ont, quant à eux, pas évolué.

Disposant de moyens limités, SNCF Réseau a conduit depuis sa création une politique de rationalisation et d'entretien sélectif des installations. SNCF Réseau a en effet hérité en 2015 d'un parc très important de voies de service sous-utilisé et qu'il n'avait pas les moyens de maintenir. Un travail de recensement et de rationalisation du patrimoine a alors été réalisé afin d'adapter au mieux les capacités offertes aux besoins actuels de la filière.

Bien que depuis 2019, SNCF Réseau ait augmenté les investissements consacrés aux voies de service, leur vieillissement ne semble pas avoir pu être stoppé. Le programme « VS MAJ », lancé en 2019 et pérennisé depuis, permet chaque année d'investir sur fonds propres environ 20 millions d'euros dans les installations de service. Ces montants étant insuffisants pour entretenir l'ensemble du parc de voies de service rationalisé, SNCF Réseau priorise ses investissements en fonction de la criticité des enjeux, en privilégiant les rénovations les plus urgentes et la réfection des voies empruntées par des convois de matières dangereuses.

Pour ne pas dépendre de ces budgets limités, SNCF Voyageurs a, depuis quelques années, repris l'exploitation et la propriété d'un certain nombre de voies de service. Ces reprises ont permis l'installation d'équipements fixes voire la construction d'ateliers plus adaptés aux spécificités de l'activité et des matériels roulants de SNCF Voyageurs. Ces installations ne permettent plus, en revanche, de répondre aux besoins des entreprises ferroviaires de fret et limitent la capacité de voies de service directement accessibles par les opérateurs voyageurs alternatifs au travers de l'offre du gestionnaire d'infrastructure.

Ainsi, alors qu'il apparaît souhaitable d'inciter à la pérennisation et à l'amélioration de l'offre en voies de service de SNCF Réseau pour assurer le bon fonctionnement du marché, SNCF Réseau n'y est pas incité par la réglementation actuelle. Les conditions d'accès aux installations de services ferroviaires, quel que soit leur gestionnaire, sont encadrées par le règlement d'exécution (UE) 2017/2177⁵⁵. Ce texte, qui détermine notamment les modalités de description des prestations offertes dans les installations et les principes de la procédure d'allocation de capacité, pose en principe un droit d'accès aux installations de service existantes. Ce droit d'accès contraint les exploitants à gérer leur installation de manière optimisée pour maximiser la capacité disponible et répondre aux différentes demandes d'accès, mais il ne les oblige pas à investir lorsque les installations sont insuffisantes. De la même manière, la loi française est muette sur de tels objectifs.

À défaut d'un cadre légal contraignant, il appartient à l'État de fixer des objectifs quantitatifs, qualitatifs et budgétaires à SNCF Réseau. À cet égard, le contrat de performance passé avec le gestionnaire d'infrastructure et qui a pour objet de traduire les priorités pour la gestion de l'infrastructure ferroviaire publique aurait pu constituer un cadre adapté. Cependant, ce contrat fait l'impasse sur la définition d'une vision-cible pour la consistance du réseau, articulée à des trajectoires financière et industrielle assignées au gestionnaire d'infrastructure, comme l'Autorité le soulignait dans son avis sur le projet de contrat adopté le 8 février 2022⁵⁶. Ainsi, les voies de service ne sont mentionnées dans le contrat qu'à propos du projet relatif à la relance du fret ferroviaire pour lequel « *SNCF Réseau assumera pleinement son rôle de maître d'ouvrage des projets spécifiques au fret une fois ceux-ci pleinement identifiés et financés* ». Par ailleurs, dans le cadre du plan de relance dédié au transport ferroviaire de fret, l'État et SNCF Réseau ont signé une convention dans laquelle SNCF Réseau s'est engagée à « *la réalisation d'un programme d'études et de travaux de régénération des voies de service à hauteur de 110 millions d'euros sur la période 2022-2024, au lieu des 60 millions d'euros initialement prévus* » dans l'objectif d'un développement de la filière du fret ferroviaire censé aboutir, à terme, à un doublement de sa part modale.

Le contrat pluriannuel de performance

Signé pour la première fois le 20 avril 2017, le contrat pluriannuel de performance, conclu entre l'État et SNCF Réseau, a été conçu par le législateur lors de la réforme ferroviaire de 2014 comme un outil essentiel de pilotage du gestionnaire d'infrastructure, conformément aux exigences posées à l'article 30 de la directive 2012/34/UE⁵⁷.

Ce contrat met en œuvre la politique de gestion du réseau ferroviaire et la stratégie de développement de l'infrastructure ferroviaire dont l'État définit les orientations, en déterminant notamment (i) les objectifs de performance, de qualité et de sécurité fixés à SNCF Réseau, (ii) les orientations en matière d'exploitation, d'entretien et de renouvellement du réseau ferré national et (iii) la trajectoire financière de SNCF Réseau.

L'actualisation de ce contrat, d'une durée de dix ans, est prévue tous les trois ans. La dernière actualisation pour la période 2021-2030 a fait l'objet d'un avis de l'Autorité⁵⁸.

Si, dans le cadre de ce contrat, l'État et SNCF Réseau s'accordent à reconnaître la qualité et la disponibilité des voies de service « comme essentielles à la construction de services de fret ferroviaire », aucun engagement n'est pris pour en définir et en garantir la consistance. Le dimensionnement des moyens financiers accordés aux installations de service, seul paramètre engageant SNCF Réseau à date, ne répond pas aux besoins de renouvellement et de modernisation des voies de service qui devraient faire l'objet d'un programme échelonné, construit à partir d'une vision claire du patrimoine nécessaire à l'efficacité d'un système ferroviaire national cible.

⁵⁵ 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.

⁵⁶ Cf. avis n° 2022-009 du 8 février 2022.

⁵⁷ Directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen et article L. 2111-10 du code des transports

⁵⁸ Avis n° 2022-009 du 8 février 2022 relatif au projet de contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau pour la période 2021-2030.

L'Autorité recommande par conséquent à l'État et à SNCF Réseau d'initier des travaux visant à définir la consistance cible du patrimoine en voies de service et de l'offre de prestation afférente. Si ces travaux ne devaient pas aboutir avant la prochaine actualisation du contrat de performance, l'Autorité estime qu'il conviendrait *a minima* de fixer un cadre réglementaire plus strict aux cessions des emprises susceptibles d'accueillir des installations de service. Faute de pouvoir ralentir l'érosion de l'offre publique en voies de service à court terme, ce garde-fou foncier permettrait de ne pas compromettre sa régénération à moyen terme.

8

Inclure dans le contrat de performance une définition de la consistance industrielle cible de l'offre d'installations de service, associée à l'allocation de moyens spécifiques, échelonnés et cohérents avec cette définition pour le renouvellement et l'adaptation de cet actif aux besoins des services de transport ferroviaire de fret et de voyageurs.

(État et SNCF Réseau)

Afin de renforcer le dispositif incitatif et d'assurer son contrôle par un acteur indépendant, des mesures réglementaires pourraient étendre le cadre d'intervention du régulateur économique sectoriel. Premièrement, un contrôle par le régulateur des investissements réalisés et projetés par SNCF Réseau pourrait être de nature à prévenir les déséquilibres et les différences de traitement entre installations de service et voies principales. Une revue annuelle des investissements permettrait à l'Autorité de se prononcer par exemple sur les arbitrages entre les différentes catégories de lignes relevant de l'infrastructure, d'un côté, et les actifs correspondants à des installations de service, de l'autre. Deuxièmement, dans un contexte de tarifs en hausse marquée mais demeurant très inférieurs au coût de la prestation, il conviendrait de mieux prévenir les variations significatives et irrégulières de tarifs proposées par SNCF Réseau en étendant leur examen annuel par le régulateur au respect d'un critère de modération ou de soutenabilité tarifaire, à l'instar des dispositions s'appliquant aux taxes aéroportuaires⁵⁹ ou à l'accès à l'infrastructure ferroviaire. Enfin, tenant compte de l'amélioration progressive de la couverture de ses coûts par SNCF Réseau, une référence explicite à la notion d'« opérateur efficace » dans le décret n° 2012-70 modifié⁶⁰, à l'instar des dispositions applicables aux tarifs des réseaux de transport d'énergie⁶¹ ou aux prestations de sûreté fournies par la SNCF et la RATP⁶², offrirait une assise juridique plus solide à la revue des coûts et de leurs hypothèses d'évolution faite par le régulateur dans le cadre de son avis conforme sur la tarification des prestations.

9

Faciliter et étendre la mise en place d'un accompagnement et d'un contrôle plus resserrés de la dynamique tarifaire et industrielle de SNCF Réseau par le régulateur, au travers de mesures réglementaires prévoyant pour SNCF Réseau :

- i. la revue annuelle de ses investissements par le régulateur ;
- ii. un principe de modération ou de soutenabilité des hausses de tarifs d'accès aux installations de service ;
- iii. la prise en compte explicite de coûts correspondant à ceux d'opérateurs efficaces pour la tarification des prestations.

(État)

⁵⁹ Cf. article L. 6327-2 du code des transports.

⁶⁰ Décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 relatif aux installations de service du réseau ferroviaire.

⁶¹ Cf. articles L. 341-2 et L. 452-1 du code de l'énergie

⁶² Décret n° 2021-598 du 14 mai 2021 relatif aux conditions de fourniture des prestations de sûreté par les services internes de sécurité de la SNCF et de la Régie autonome des transports parisiens et complétant la liste des décisions individuelles prises par le ministre chargé de la transition écologique.

REMERCIEMENTS

Les services de l'Autorité tiennent ici à remercier les équipes des SNCF Réseau ainsi que l'ensemble des interlocuteurs rencontrés pour leur participation et leur implication, qui ont permis des échanges nourris, dont la teneur a été primordiale pour l'étude.

GLOSSAIRE

BDVS	Base de données des voies de service
CANIF	Contrôle d'accès national interopérable ferroviaire
CCC	Conditions contractuelles communes
CEREMA	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CLE	Consigne locale d'exploitation
CLO	Consigne locale opérationnelle (déclinaison d'une CLE propre à une entreprise ferroviaire)
CMD	Convention de mise à disposition
COOPERE	Comité des opérateurs du réseau, instance de concertation de SNCF Réseau
DRM	Document de référence de maintenance de Fret SNCF
DRR	Document de référence du réseau
DT	Direction territoriale de SNCF Réseau
EIC	Établissement Infra Circulation (services locaux de SNCF Réseau assurant l'exploitation du réseau et des installations de service sur zone donnée)
EIS	Exploitant d'installation de service
EPSF	Établissement public de sécurité ferroviaire
ERA	Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer (ERA)
GOC	Gestion opérationnelle des circulations
GOV	Graphique d'occupation des voies
HDS	Horaire de service (annuel)
Infrapôle	Service interne de SNCF Réseau en charge de la maintenance et de l'entretien
IS	Installation de service
ITE	Installation terminale embranchée
ORM	Offre de référence de maintenance de SNCF Voyageurs
PSEF	Plateforme de service aux entreprises ferroviaires
RFN	Réseau ferré national
RFP	Rail facilities portal
RNE	<i>RailNet Europe</i> , association européenne des GI et autorités d'allocation des capacités
SI	Système d'information
SIG	Système d'information géographique
VGC	Voies de gestion des circulations

ANNEXES

Annexe I – Liste des répondants à la consultation publique	53
Annexe II – Liste des sites visités et entreprises rencontrées	53
Annexe III – Liste des indicateurs et points de contrôle transitoires proposés	54

Annexe I – Liste des répondants à la consultation publique

Catégorie	Répondants
Transporteurs segment voyageurs	Eurostar, Renfe, SNCF Voyageurs, Thello (Trenitalia)
Autorité organisatrice de transport	Région Centre – Val-de-Loire
Transporteurs segment fret	Captrain France (ex-VFLI), CFL Cargo, Colas Rail, Euro Cargo Rail (DB), Europorte France, Fret SNCF, LINEAS, OFP Sud-Ouest, REGIORAIL
Chargeurs-wagonniers	T3M, VTG
Entreprises de travaux	Feroway, Ferrotract

Annexe II – Liste des sites visités et entreprises rencontrées

Site	Exploitants rencontrés
Achères	SNCF Voyageurs
Bordeaux Hourcade	Captrain France (ex-VFLI), Fret SNCF
Dijon Perrigny	Captrain France (ex-VFLI), Europorte France, Fret SNCF, Régiorail, Transifer
Lyon (Perrache, Part-Dieu, Brotteaux, Guillotière, Sibelin et CCR)	(néant)
Paris Gare-de-Lyon et Bercy	SNCF Voyageurs, Thello (Trenitalia)
Paris Saint-Lazare et Batignolles	SNCF Voyageurs
Tergnier	Fret SNCF, Lineas
Toulouse Saint-Jory	Euro Cargo Rail (DB), Europorte France, Fret SNCF, Railcoop, Régiorail
Tours Saint-Pierre-des-Corps	Captrain France (ex-VFLI), Euro Cargo Rail (DB), Europorte France, Ferrotract, Fret SNCF
Vaires	Euro Cargo Rail (DB), Fret SNCF
Villeneuve-Saint-Georges	(néant)

Annexe III – Liste des indicateurs et points de contrôle transitoires proposés

Indicateur (◆) ou Point de contrôle transitoire (⊗)	Unité	Granularité ⁶³	Période de mise à jour
Transparence du patrimoine des installations de service			
⊗ Sites pour lesquels un plan détaillé lisible est accessible depuis la BDVS	% sites ⁶⁴	EIC	Trimestre
⊗ Sites cartographiés intégralement (désignation des parcelles, superficie, propriétaire-gestionnaire foncier, identité et coordonnées des EIS, le cas échéant lien vers l'offre)			
⊗ Lignes dont les embranchements particuliers sont cartographiés (localisations ferroviaire et géographique, identité et coordonnées du gestionnaire)			
⊗ Proportion des capacités mises à disposition dont le bénéficiaire, l'échéance et les conditions de résiliation sont publiés	%		
◆ Nombre d'installations terminales embranchées actives, y compris toutes installations de service d'autres entités du groupe SNCF	unité		Année
Commercialisation des capacités et stabilité des allocations			
◆ Proportion de la capacité commercialisable inapte, inaccessible techniquement du fait de son état ou neutralisée pour les besoins des services internes de SNCF Réseau en charge de l'entretien	%	Site	Trimestre
◆ Proportion de la capacité commercialisée par mises à disposition et usage spécifique			
◆ Proportion de la capacité commercialisée par allocation dans le cadre de l'usage courant			
⊗ Proportion de la capacité neutralisée dont la neutralisation est intervenue avant toute allocation			
⊗ Proportion de capacités commercialisable pour lesquelles un calendrier de travaux assemblé est tenu à jour et mis à disposition			
Évolution des modalités d'allocation			
◆ Proportion des capacités en allocation spatio-temporelle sous gestion intégrale de SNCF Réseau selon le processus CARE	%	National	Trimestre
⊗ Mise en œuvre dans le DRR et les référentiels nationaux du processus CARE pour les sites gérés selon une allocation spatio-temporelle	O/N ⁶⁵	National	Année
⊗ Mise en œuvre dans le DRR et les référentiels nationaux de l'inversion de temporalité d'allocation de la capacité par blocs de voies			
⊗ Mise en œuvre dans le DRR et les référentiels nationaux d'un traitement similaire des impasses, tiroirs et autres voies dédiées à la manœuvre			
⊗ Description dans le DRR de la procédure d'allocation des mises à disposition en y intégrant une phase de publicité			

⁶³ Indicateur d'abord calculé à maille définie, puis agrégé à l'échelle nationale le cas échéant

⁶⁴ En proportion du nombre total de sites de voies de service gérés par SNCF Réseau

⁶⁵ O/N : Oui si complètement réalisé ; Non si partiellement réalisé ou non-réalisé.

Indicateur (◆) ou Point de contrôle transitoire (⊗)	Unité	Granularité ⁶³	Période de mise à jour
Fiabilité, disponibilité et lisibilité de la documentation technique			
⊗ Proportion des capacités présentant une cohérence totale entre BDVS et CLE	%	EIC	Année
⊗ Proportion des capacités pour lesquelles une information d'aptitude technique détaillée est fournie			
⊗ Proportion des capacités commercialisables concernée par une CLE temporaire			
⊗ Proportion des capacités commercialisables concernée par une CLE temporaire qui est (i) disponible sur DOC.EXPLORE, (ii) d'une durée inférieure à 6 mois, et (iii) pour laquelle une procédure de réécriture de la CLE permanente est engagée			
⊗ Proportion des capacités commercialisables disposant d'un espace documentaire partagé au sens de la recommandation formulée au II.2.1			
⊗ Mise en place d'un point de contact unique pour le signalement des erreurs de documentation	O/N	National	Année
⊗ Uniformisation des préambules, abréviations, glossaires, textes liés, résumé, conditions d'exécution de travaux réduisant la capacité, conditions de dessertes de voies hors RFN dans les CLE			
⊗ Uniformisation des dispositions relatives à la gestion par blocs (procédures, tableau de suivi) dans les CLE			
⊗ Uniformisation des dispositions relatives au processus CARE dans les CLE			
⊗ Uniformisation des dispositions relatives aux programmes de travail (désignation des voies par leurs identifiants uniques et modalités d'élaboration et de transmission des programmes)			
⊗ Emploi systématique des identifiants uniques de voies dans les CLE			
⊗ Réalisation et finalisation d'une consultation quant à la procédure d'écriture des CLE			
Évolution du cadre contractuel			
⊗ Intégration des contrats nationaux dans les CCC et clarification du périmètre d'application à la frontière avec les voies principales régies par les CGUI	O/N	National	Année
⊗ Changement de dénomination du contrat local			
⊗ Publication de conventions de mise à disposition types			
⊗ Réalisation et finalisation d'une consultation quant aux clauses contractuelles			
⊗ Intégration dans les conventions de mise à disposition de clauses favorisant la mutualisation des nouveaux équipements installés			

Indicateur (◆) ou Point de contrôle transitoire (⊗)	Unité	Granularité ⁶³	Période de mise à jour		
Numérisation/modernisation des fonctions principales					
⊗ Proportion des capacités commercialisables référencées dans l'outil numérique de recherche	%	National	Année		
⊗ Demandes de capacités exprimées et traitées dans l'outil numérique (<i>pro rata</i> km.j)					
⊗ Sites dont la gestion du graphe d'occupation des voies (GOV) est réalisée dans l'outil numérique	% site				
⊗ Sites dont les postes d'aiguillage n'ont plus recours au fax/télécopie et sont joignables au travers d'un numéro de téléphone unique					
⊗ Faculté de partager un programme de travail dans l'outil numérique	O/N				
⊗ Possibilité de désigner les voies par leur identifiant unique dans les demandes de capacité (en commentaire) et emploi systématique des identifiants uniques des voies dans les contrats et factures					
Conditions matérielles d'accès aux sites					
◆ Délai moyen d'obtention du badge CANIF (temps écoulé entre la date de réception d'une demande complète et la délivrance effective d'un support matériel nominatif définitif)	j	National	Trimestre		
◆ Délai moyen de délivrance d'une autorisation d'accès spécifique au porteur d'un badge CANIF (temps écoulé entre la demande complète et l'ouverture effective de l'accès)					
⊗ Définition d'un niveau minimal d'accès CANIF	O/N	EIC			
⊗ Mise en œuvre d'une gestion collective des autorisations d'accès CANIF					
⊗ Proportion nationale d'accès aux sites réalisés avec un autre support que le badge CANIF	%				
Entretien des abords des installations ferroviaires					
◆ Nombre de signalements de végétaux, d'objets dangereux ou de défaillances matérielles non-traités depuis plus de 1 mois	unité	EIC		Trimestre	
Qualité de service					
◆ Enquête de satisfaction auprès des utilisateurs de la PSEF (appréciation globale de l'offre et des prestations)	Note de 1 à 10	Local	Année		
◆ Enquête de satisfaction auprès des utilisateurs de chaque site (une note moyenne par site, pondérée de la capacité inventoriée pour chaque site)					
⊗ Sites ayant publié le résultat d'une enquête de satisfaction	% sites ⁶⁶				
⊗ Sites pour lesquels au moins 2 comités de sites ont été tenus et dont les ordres du jour, comptes-rendus et feuilles d'émargement sont diffusés sur les outils de gestion documentaires					
⊗ Sites pour lesquels au moins 2 visites de terrain ont été réalisées par le comité de site					
Vision à moyen/long terme					
⊗ Proportion des capacités ayant fait l'objet d'une analyse dans le cadre de l'inventaire exhaustif des travaux de remise en état envisagés	%			Local	Année
⊗ Proportion des items de l'inventaire des travaux de remise en état dont le coût a été estimé					
⊗ Proportion des sites pour lesquels un projet de réaménagement ou de modernisation formalisé est disponible					

⁶⁶ En proportion du nombre total de sites de voies de service gérés par SNCF Réseau

OBSERVATIONS DES PARTIES PRENANTES

Réponse de SNCF Réseau.....	58
Réponse de l'Établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF).....	69
Liste des destinataires n'ayant pas d'observation	70
Liste des destinataires n'ayant pas répondu.....	70

DIRECTION GÉNÉRALE CLIENTS ET SERVICES

12 rue Jean-Philippe Rameau
CS 80 001
93 212 LA PLAINE SAINT DENIS CEDEX
TÉL. : +33 01.53.25.72.32



Monsieur Philippe RICHERT
Président par intérim
Autorité de régulation des transports
11, place des 5 Martyrs du Lycée
Buffon
CS 30054
75675 Paris Cedex 14

Saint Denis, le 17 octobre 2022

Objet : Observations de SNCF Réseau sur le rapport d'étude de l'Autorité de Régulation des Transports concernant l'utilisation des voies de service

Monsieur le Président,

Vous nous avez transmis le 26 septembre dernier le rapport d'étude de l'Autorité de régulation des transports (ART) concernant l'utilisation des voies de service.

Aux termes de ce rapport, l'ART formule neuf recommandations stratégiques et onze pratiques, considérant que les entreprises ferroviaires se heurtent à des difficultés pour accéder et utiliser les voies de service, et que les conditions ne sont ainsi pas réunies pour permettre une ouverture complète à la concurrence des services de transports voyageurs et répondre aux ambitions affichées par l'Etat pour le fret.

Le projet de rapport est riche et présente un réel intérêt pour SNCF Réseau concernant l'amélioration des modalités d'accès aux voies de service.

SNCF Réseau avait formulé des premières observations lors de la relecture du projet de rapport. Certaines d'entre elles ont été prises en compte concernant l'action du gestionnaire d'infrastructure, ce dont je vous remercie.

Toutefois, SNCF Réseau ne partage pas l'ensemble des recommandations et les modalités de mise en œuvre proposées par l'Autorité. Les recommandations initiales de l'ART étant reprises quasiment à l'identique dans le rapport final, SNCF Réseau réitère les observations déjà formulées.

« SNCF Réseau exploite les coordonnées de ses correspondants dans une base de données ayant pour unique finalité la gestion et le suivi des courriers. Vous disposez auprès de SNCF Réseau d'un droit d'accès et de rectification aux informations vous concernant »

En premier lieu, les principales recommandations émises portent sur des initiatives prises par SNCF Réseau ou mises en œuvre par cette dernière dans le cadre de sa stratégie industrielle et commerciale, avec des améliorations déjà constatées sur les modalités d'accès aux voies de service :

- Des investissements structurants via différents vecteurs (plan de relance, contrat de financement, fonds propres) visant notamment le renouvellement des voies ;
- L'industrialisation de solutions innovantes permettant de fluidifier l'exploitation et de mieux organiser la production ;
- Une meilleure mesure de la qualité de service, avec de nouveaux indicateurs établis en concertation avec les clients diffusés périodiquement, et le suivi de trois sites expérimentaux ;
- L'amélioration de la qualité des données mises à disposition des entreprises ferroviaires (EF) ;
- Une meilleure lisibilité de l'offre commerciale et un meilleur accompagnement des EF, notamment les nouveaux clients ;
- Un pilotage à haut niveau de la stratégie voies de service, avec notamment un renforcement de la gouvernance territoriale ;
- La mise en place prévue d'une tarification pluriannuelle pour apporter plus de visibilité aux clients.

Cette amélioration de la qualité de service se poursuit avec l'établissement d'un plan d'actions pluriannuel présenté à vos services, impliquant notamment une expérimentation sur trois sites pilotes.

En deuxième lieu, si des risques méritent bien entendu d'être identifiés, il conviendrait probablement d'en modérer la portée au regard de la réalité tout en soulignant encore davantage les opportunités et avancées réalisées.

En effet, à ce jour, aucun refus d'accès aux installations de service n'a d'ailleurs été opposé aux candidats sur les différents sites de voies de service, grâce notamment aux actions des interlocuteurs locaux permettant de favoriser le dialogue et trouver des solutions avec les différents candidats.

En troisième lieu, SNCF Réseau reste contrainte sur ces sujets par le manque de ressources tant financières qu'humaines. L'amélioration de la couverture des coûts est donc un élément indispensable à l'atteinte des objectifs du plan pluriannuel stratégique. Un projet de tarification pluriannuelle 2024-2026, établi en ce sens, est en cours de consultation auprès des parties prenantes.

Dans cette lignée, les principales observations de SNCF Réseau sur ces différentes recommandations émises par l'Autorité sont présentées à la suite de cette lettre.

SNCF Réseau se tient à la disposition de votre Autorité pour préciser plus avant ces différents éléments, et vous informer des modalités de leur mise en œuvre, dans le cadre des réunions de travail entré nos services.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, mes respectueuses salutations.

Isabelle DÉLON
Directrice générale adjointe Clients & Services

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Isabelle", with a horizontal line underneath.

ANNEXE

I – Observations de SNCF Réseau concernant les recommandations stratégiques

Recommandation n°1 - Établir, publier et tenir à jour une cartographie du domaine dont SNCF Réseau assure la gestion en publiant les informations relatives aux embranchements particuliers, aux emprises susceptibles d'être mises à disposition et aux installations tierces connectées, afin de permettre, à l'échelle nationale, l'identification de l'ensemble des installations de service et des fonciers ferroviaires existants, de leurs exploitants ou à défaut de leurs propriétaires, et ce dans un format exploitable tel qu'un système d'information géographique.

Comme présenté aux clients et à l'ART, SNCF Réseau travaille d'ores et déjà à la mise en service d'un système d'information de suivi de la commercialisation des voies de services exploitées par SNCF Réseau.

En outre, les informations sur la localisation des embranchements particuliers sont déjà présentes dans le document de référence du réseau (DRR, annexe 2.2), ainsi que dans la documentation d'exploitation (consignes locales d'exploitation et schémas de sites). Les informations relatives aux installations de service exploitées par des tiers figurent également dans le DRR (chapitre 7 et annexe 7.11), ces derniers ayant l'obligation de transmettre à SNCF Réseau leur offre ou un lien internet présentant le contenu de leur offre.

L'ensemble de ces informations a également vocation à être publié sur le portail « Rail Facilities » de la Commission européenne.

SNCF Réseau précise par ailleurs qu'il est nécessaire de distinguer la capacité à donner une information fiable et transparente sur les voies de service utilisables par les opérateurs, capacité demandée par le cadre légal, et la mise à disposition d'une description exhaustive de l'ensemble du patrimoine industriel de SNCF Réseau. Lorsque de tels besoins émergent, SNCF Réseau accompagne dans leurs recherches les opérateurs demandeurs (autorités organisatrices de mobilité, opérateurs grande vitesse, etc.).

Au regard de ces éléments, SNCF Réseau considère que la recommandation de l'ART devrait être restreinte aux installations exploitées par SNCF Réseau.

Recommandation n°2 – Restructurer le processus d'allocation des capacités sur les voies de service pour en assurer la modularité et la fluidité, (i) en opérant la gestion complète des sites stratégiques selon une approche spatio-temporelle, (ii) en envisageant d'adopter une nouvelle chronologie d'allocation des capacités groupées par blocs.

Le processus d'allocation a été restructuré et redéfini récemment en concertation avec les clients dans le cadre du Comité des opérateurs du réseau (COOPERE), ce qui a permis d'améliorer celui-ci, tout en augmentant et en sécurisant les recettes relatives à l'usage courant des voies de service de SNCF Réseau.

« SNCF Réseau exploite les coordonnées de ses correspondants dans une base de données ayant pour unique finalité la gestion et le suivi des courriers. Vous disposez auprès de SNCF Réseau d'un droit d'accès et de rectification aux informations vous concernant. »

A noter qu'à ce jour, SNCF Réseau n'a pas formulé de refus d'attribution.

SNCF Réseau met en place une approche spatio-temporelle lorsque cette dernière est nécessaire, des attributions à la voie et non au bloc sont ainsi réalisées si besoin.

SNCF Réseau répond par ailleurs en cours de service à des demandes saisonnières, comme prévu au DRR, et les opérateurs ne sont ainsi pas contraints d'anticiper des évolutions de leurs besoins.

Aussi, SNCF Réseau ne partage pas l'objectif visé par cette recommandation et ne dispose pas des ressources tant humaines que financières pour la mettre en œuvre.

Recommandation n°3 – Adopter une démarche industrielle, permettant d'aboutir sous 3 à 5 ans, pour l'ensemble des sites, à la numérisation des fonctions structurantes des processus cœur de métier, à savoir les six fonctionnalités énumérées et la communication opérationnelle entre les postes d'aiguillage et les exploitants ferroviaires.

Les innovations technologiques et la digitalisation des fonctionnalités commerciales et d'exploitation seront embarquées dans les outils numériques CARTO VS, GOST-NG, TOVD, CARTO VS, OPEN VS.

Cependant, les subventions européennes qui avaient été sollicitées pour leur financement n'ont pas été accordées.

En conséquence, dans l'attente d'une nouvelle demande de subvention européenne en janvier 2023 dont l'issue n'est pas certaine, SNCF Réseau prévoit de réduire le périmètre de chacun de ces projets ou de prioriser les différents projets en fonction de leur valeur client/métier en s'appuyant uniquement sur l'enveloppe financée par l'Etat.

Recommandation n°4 – Afin que les processus travaux pénalisent le moins possible l'activité ferroviaire des sites, inscrire les demandes de capacités formulées à des fins de travaux dans le processus d'allocation applicable aux tiers, d'une part en amont, en matérialisant leur priorité par une publication précoce de demandes initiales formalisées et engageantes, d'autre part en aval, en mettant en œuvre un mécanisme de pénalité garantissant l'effectivité des droits d'accès accordés antérieurement.

L'attribution des capacités de voies commercialisables pour des besoins travaux, est actuellement établie selon le même calendrier que celui des voies de service demandées par les clients.

Par ailleurs, la demande d'alignement sur le processus de demande et la publication préalable des capacités réservées nous semblant contradictoires.

Un mécanisme pénalitaire ne semble pas pertinent, SNCF Réseau privilégiant le suivi d'indicateurs et la mise en œuvre d'actions d'amélioration de la qualité.

Recommandation n°5 – Amorcer une dynamique vertueuse entre performance industrielle et modèle de tarification régulée de l'accès aux voies de service en relevant progressivement le niveau de couverture du revenu autorisé au travers d'une structure tarifaire permettant de corréliser les tarifs au niveau de service offert et de moduler les redevances en fonction de la qualité de service effective.

SNCF Réseau partage le constat de la nécessité d'améliorer la couverture des coûts et envisage à ce titre d'augmenter les redevances pour le prochain cycle tarifaire 2024-2026.

Par ailleurs, SNCF Réseau a défini une politique industrielle et stratégique ainsi qu'un plan d'actions pluriannuel sur la qualité de service relative aux voies de service. SNCF Réseau envisage de présenter périodiquement l'état d'avancement de la mise en œuvre de ces actions, notamment concernant l'expérimentation menée sur trois sites pilotes.

En revanche, SNCF Réseau considère que la réglementation en vigueur ne permet pas de conditionner l'augmentation des redevances à l'amélioration de la qualité du service rendu sur les installations de service.

En effet, l'article 3 du décret n° 2012-70, dans sa version modifiée par le décret n° 2016-1468 dispose que « *la fourniture de chacune des prestations régulées donne lieu à la perception de redevances, dont le montant ne dépasse pas le coût de leur prestation majoré d'un bénéfice raisonnable* ». Ces dispositions prévoient donc une tarification au regard des coûts et non conditionnée par le niveau de la qualité du service rendu, cette dernière pouvant d'ailleurs pleinement être atteinte à la seule condition de couvrir les coûts.

De plus, la structure tarifaire a été revue en 2021, une nouvelle évolution semble prématurée en termes de lisibilité pour les clients et de complexité pour SNCF Réseau à mettre en œuvre.

A noter enfin que SNCF Réseau consulte actuellement ses clients sur le projet de tarification pluriannuelle des installations de service 2024-2026 avec une structure binôme reconduite.

Recommandation n°6 – Revaloriser le caractère stratégique des voies de service au plus haut niveau de l'entreprise, en intégrant au projet d'entreprise une dimension propre au métier d'exploitant d'installation de service et en développant à cette occasion une vision stratégique quant à l'offre commerciale de services visée.

SNCF Réseau a déjà défini un plan national sur les voies de service, suivi par un comité de pilotage (COPI) national « voies de service » de haut niveau ; une vision stratégique sur les voies de service est développée et un plan d'actions voies de service pluriannuel, avec un pilote national désigné, a été lancé et partagé avec l'ART.

En outre, le sujet de l'exploitation des voies de service est bien pris en compte dans le cadre de ce plan national relatif aux voies de service.

Recommandation n°7 – Procéder à un état des lieux exhaustif et à une estimation globale des travaux de renouvellement nécessaires à court et moyen terme, en anticipant l'évolution des pratiques ferroviaires.

Des premières réflexions sur les scénarios de régénération (Ulysse) relatifs aux voies de service ont été menées, le chiffrage pourra être précisé dans les six prochains mois.

Des schémas directeurs, couvrant les attendus de cette recommandation, ont également déjà été mis en place sur certains sites comme Hourcade et Sibelin. Il est prévu de généraliser cette démarche aux autres grands sites prioritaires (Woippy par exemple).

Recommandation n°9 - Faciliter et étendre la mise en place d'un accompagnement et d'un contrôle plus resserrés de la dynamique tarifaire et industrielle de SNCF Réseau par le régulateur, au travers de mesures réglementaires prévoyant pour SNCF Réseau :

- i. la revue annuelle de ses investissements par le régulateur ;
- ii. un principe de modération ou de soutenabilité des hausses de tarifs d'accès aux installations de service ;
- iii. la prise en compte explicite de coûts correspondant à ceux d'opérateurs efficaces pour la tarification des prestations.

SNCF Réseau ne partage pas la recommandation formulée par l'ART.

Les principes de modération des hausses de tarifs d'accès aux installations de service ainsi que la prise en compte explicite de coûts correspondants à ceux d'opérateurs efficaces semblent peu pertinents pour SNCF Réseau au vu de la faible couverture des coûts des voies de service par les recettes. Pour mémoire, pour l'horaire de service 2021, la couverture des coûts des voies de service par les redevances d'usage courant est d'environ 20%.

S'agissant de la soutenabilité des hausses de tarifs d'accès aux installations de service, elle semble inopportune au vu du poids des redevances d'usage de installations de service dans le montant total des péages et redevances dus par les entreprises ferroviaires.

II – Observations de SNCF Réseau concernant les recommandations pratiques

Recommandation n°1 - Impliquer davantage les directions territoriales dans la gestion domaniale afin de veiller à ce que les acteurs locaux de SNCF Réseau :

- i. disposent d'une vision claire du patrimoine géré dans leur secteur d'intervention et en assurent un suivi régulier ;
- ii. soient force de proposition pour en développer le potentiel et en améliorer la valorisation, notamment en identifiant les emprises et les installations de services connexes dont la reprise par SNCF Réseau présenterait un intérêt, dans l'esprit des transferts intervenus au titre de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire.

Les Directions Territoriales (DT) sont au cœur de la gestion domaniale, elles en assurent notamment le suivi avec les entités direction de la zone de production, infrapôles et établissements circulation via les comités techniques territoriaux. Les DT, via les correspondants installations de service, connaissent ainsi déjà parfaitement ce patrimoine.

Concernant la reprise de certains actifs par SNCF Réseau dans le cadre de la loi n°2014-872, détenus aujourd'hui par SNCF Voyageurs, SNCF Réseau a mené un travail d'identification des voies de service utiles sur des sites stratégiques. Néanmoins, aucune source de financement n'est actuellement prévue pour financer l'acquisition des installations dont les tarifs de location ne couvrent pas, pour l'instant, le coût complet.

Recommandation n°3 – Procéder à une mise à niveau significative de la base de données comportant les caractéristiques des voies afin d'en corriger les erreurs et omissions et la compléter de vues simplifiées des schémas de voies exploitables au format PDF.

Le travail de fond de mise à jour de la base de données de référence des voies de service, via l'outil interne « OVS », se poursuit en lien avec les DT, les Infrapôles et les clients. Le système d'information permettra par ailleurs de disposer de vues simplifiées des schémas de voies exploitables. Un processus de mise en qualité a été partagé avec les acteurs territoriaux à ce sujet.

Recommandation n°5 – Faciliter la prise en main des consignes locales d'exploitation (CLE) (i) en standardisant les éléments communs au sein de référentiels nationaux, (ii) en limitant le recours aux versions temporaires et (iii) en organisant une consultation en vue d'améliorer leur processus de mise à jour.

SNCF Réseau est favorable à l'étude de la proposition de travailler sur le sujet CLE, sans pour autant valider à ce stade la méthode et les orientations préconisées par l'ART.

Concernant les CLE temporaires, ces dernières permettant de ne pas bloquer la production et l'accès aux installations de service, notamment à un nouvel opérateur, SNCF Réseau souhaite poursuivre le recours aux CLE temporaires dans ces cas, en plus des situations de « risque imminent pour la sécurité ».

Le processus de mise à jour des CLE est fixé par l'Etat et non par SNCF Réseau.

Recommandation n°6 – Améliorer la transparence et l'équité du dispositif contractuel

S'agissant des conditions contractuelles d'accès aux installations de service, SNCF Réseau constate un décalage entre les observations des clients remontées par l'ART et les retours des interlocuteurs en charge de la contractualisation. Elle n'a pas de retours de la part des clients, notamment dans le cadre du groupe de travail dédié du COOPERE, permettant d'étayer une situation d'iniquité telle que décrite par l'ART.

Concernant la mise en place d'un contrat national unique, SNCF Réseau a déjà élaboré des Conditions Contractuelles Communes applicables à toutes les installations quelles qu'elles soient, complétées par des Contrats Nationaux propres à chaque type d'installations de service (cours de marchandises, voies de service, chantiers de transport combiné) et déclinées localement par un Contrat Local propre à l'installation de service utilisée.

Concernant la publication d'un modèle de contrat local en annexe du DRR, le contrat local étant la seule partie du contrat signée avec l'utilisateur, celui-ci a vocation à pouvoir être changé, modifié et interrompu en fonction des besoins des utilisateurs. Il nous semble ainsi peu réaliste et pertinent d'en présenter un modèle au DRR.

Enfin, la plateforme de service aux entreprises ferroviaires (PSEF) ayant relativement récemment élaboré son offre et créé une architecture contractuelle semblant rencontrer l'assentiment des clients et partenaires, SNCF Réseau craint que de nouvelles modifications ajoutent de la confusion à des modèles récemment mis en œuvre.

Recommandation n°7 – Réformer le régime dérogatoire dans lequel s'inscrivent les mises à disposition.

SNCF Réseau souhaite rappeler que les conventions de mise à disposition (CMD) ne sont pas un régime « dérogatoire » : les usages courants et spécifiques des voies de service sont distingués au sein du DRR. SNCF Réseau n'envisage par ailleurs pas de limiter par principe la durée de telles mises à disposition. Un principe de détermination de la durée de conventions de mise à disposition et une procédure d'allocation est néanmoins en cours d'étude. La finalisation de la définition des critères est prévue pour fin 2022.

Concernant la publication par l'attributaire d'une offre pour l'ensemble des services rendus, elle relève de la responsabilité de l'exploitant de l'installation de service et non du gestionnaire d'infrastructure. Aussi, SNCF Réseau considère qu'il reviendrait à l'ART de constater un éventuel manquement en cas d'absence de publication d'une telle offre.

Enfin, l'aménagement d'un droit d'option impliquerait différentes problématiques (fractions concernées, règles de calcul, pour quels besoins, quelles durées, etc.), alors que SNCF Réseau prévoit déjà à ce jour de mettre fin à la convention à tout moment en cas d'impératif d'intérêt général ou besoin ferroviaire impérieux.

Recommandation n°8 - Renforcer la transparence de la gestion domaniale

L'état de commercialisation des voies incluses dans le périmètre des CMD et conventions d'occupation/d'utilisation temporaires sera présenté dans l'outil CARTO VS. Néanmoins, conformément aux dispositions réglementaires en vigueur, c'est à l'exploitant de l'installation de service faisant l'objet d'une CMD de décrire les superficies et équipements existants sur le périmètre des conventions.

Concernant la publication d'informations relatives à des emprises susceptibles d'être cédées, le caractère hypothétique d'une cession s'accorde difficilement avec cette demande. Les informations potentiellement publiées sur les emprises mises à disposition de tiers impliquent par ailleurs une confidentialité de leurs identités.

Le recours aux mécanismes des opérations de cessions croisées est déjà en lui-même strictement limité. Le réduire aux seules situations rencontrées sur un même ensemble ferroviaire serait particulièrement dommageable pour le gestionnaire d'infrastructure qui – en l'absence d'emprise à potentiel équivalent sur un même site – se trouverait contraint de procéder par la voie de la cession simple sans possibilité de pouvoir reconstituer le patrimoine ainsi cédé. Ce serait non seulement fermer une option au gestionnaire d'infrastructure de pouvoir garantir le maintien du nombre des emprises nécessaires à l'exercice de ses missions mais aussi pour les entités tierces intéressées les priver d'un mécanisme potentiellement pertinent.

Recommandation n°9 – Garantir l'équité et l'efficacité du contrôle d'accès CANIF

Comme présenté aux services de l'ART, des évolutions sont en cours concernant le processus d'attribution des badges CANIF permettant de réduire les délais de traitement :

- Une évolution des processus internes pour réduire les interfaces entre services, avec la mise en place d'un gestionnaire CANIF à la direction commerciale au 1^{er} septembre 2022.
- Une évolution du système d'information CANIF. Cette évolution permettra à toutes les entreprises ferroviaires d'avoir accès à l'outil informatique CANIF et de faire leurs demandes de badges et d'habilitations d'accès directement dans l'outil sans passer par l'interface de la direction commerciale de SNCF Réseau. L'objectif cible pour la mise en service de cette évolution courant 2024.

SNCF Réseau préconise néanmoins de maintenir le délai de 6 semaines prévu au DRR, jusqu'à la mise en place du nouvel outil CANIF, compte tenu du délai de fabrication (minimum deux semaines entre la commande et la réception du badge), du processus séquentiel et des interfaces nécessaires avec d'autres entités pour la validation d'accès via des emprises n'appartenant pas à SNCF Réseau.

En tout état de cause, un délai de trois semaines ne saurait être tenu, au regard de ces éléments, y compris après la mise en place du nouvel outil CANIF.

Par ailleurs, un nouveau processus pour la mise en qualité de la liste des accès est mis en œuvre depuis juin 2022. Ce processus se base sur les remontées d'informations de la part des EIC, croisées avec les données des travaux et de projets de mise en place de lecteurs de badge pilotés issues de la Direction Télécom Unifiée, ainsi qu'avec la base de données des lecteurs CANIF de la Direction Sureté du groupe SNCF.

Enfin, avec l'interface commune de demande, les délais d'attribution des badges et d'habilitation seront identiques, quel que soit le support.

Recommandation n°10 – Généraliser la tenue régulière des comités de site propres aux installations de service en s'appuyant sur les bonnes pratiques mises en œuvre ponctuellement, et compléter leurs missions par une consultation annuelle, formelle mais non-contraignante, des exploitants locaux quant aux budgets de fonctionnement et de travaux et à leur allocation.

Les comités de site propres aux installations de service se tiennent régulièrement au sein des Directions Territoriales (selon les sites 2 à 5 fois par an) afin d'aborder les sujets d'allocation de capacité, d'exploitation et de travaux.

Concernant la mise en place d'une consultation annuelle, les comités de site permettent déjà de partager avec les candidats les besoins en termes d'entretien et de renouvellement.

S'agissant des budgets, SNCF Réseau informe par ailleurs annuellement ses clients sur les décisions prises. Celles-ci doivent rester de la compétence exclusive de SNCF Réseau. Le processus de validation des investissements prend déjà en compte les besoins des clients via les remontées des Directions territoriales.

Recommandation n°11 – Mesurer la progression des chantiers en cours et l'amélioration de la qualité de service, au travers des 10 indicateurs supplémentaires et 42 points de contrôle transitoires proposés par l'Autorité, et en assurer la mise à jour régulière et la diffusion transparente.

SNCF Réseau accueille avec grand intérêt les indicateurs proposés par l'ART. Comme indiqué aux services, il souhaite en retenir quelques-uns d'entre eux dans la liste des indicateurs de suivi de la qualité qu'il envisage de d'établir.

SNCF Réseau a informé les services de l'Autorité de l'enrichissement de la liste des indicateurs suivis, notamment par certains indicateurs recommandés par l'ART dans son projet d'étude.

A noter que SNCF Réseau privilégie le suivi d'un nombre restreint d'indicateurs pour piloter efficacement les actions d'amélioration de la performance sur les voies de service.

Amiens, le 17 octobre 2022



Monsieur Jordan CARTIER
Secrétaire général
AUTORITÉ DE RÉGULATION DES
TRANSPORTS
11 Place des Cinq-Martyrs-Lycée- Buffon
75014 PARIS

Réf. : DRE/ET/DJ/2022-10-01

Objet : Étude sur l'utilisation des voies de service – Consultation finale des parties prenantes

Monsieur le Secrétaire général,

Par courrier référencé **SG/2022-017** du 26 septembre 2022, vous m'adrezsez la version définitive du rapport d'étude sur l'utilisation des voies de service telle qu'adoptée par le collège de l'Autorité. Je vous remercie de la prise en compte de nos observations, formulées dans mon courrier du 13 juillet 2022, sur la première version du rapport. Cette version définitive du rapport n'appelle pas d'autres remarques de l'EPSF.

De manière générale, je partage l'importance d'améliorer l'exploitation des voies de service. Vos recommandations, en particulier celles visant à en établir une cartographie, à mettre à niveau la base de données comportant leurs caractéristiques, et de faciliter la prise en main des consignes locales d'exploitation (CLE) rejoignent des points d'attention identifiés par l'EPSF dans le cadre de ses missions.

La généralisation de la coordination et de la concertation entre le gestionnaire d'infrastructure et les entreprises ferroviaires au sein des comités de site, telle que proposée, me semble également tout à fait souhaitable, sous réserve que cela n'interfère d'aucune manière avec les responsabilités respectives de ceux-ci en matière de sécurité.

J'ai bien noté la proposition de mettre en place un groupe de travail pour réformer l'écriture et la validation des consignes locales d'exploitation et vous confirme que l'EPSF est favorable à participer à celui-ci.

Veuillez agréer, Monsieur le Secrétaire général, l'expression de mes sincères salutations.

Laurent CÉBULSKI

Directeur général

Liste des destinataires n'ayant pas d'observation

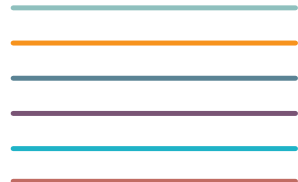
- SNCF Voyageurs.

Liste des destinataires n'ayant pas répondu

- Le gouvernement ;
- SNCF SA ;
- Fret SNCF ;
- L'Alliance 4F (fret ferroviaire français du futur) ;
- L'Association française du rail (AFRA) ;
- L'association France Logistique ;
- L'association Objectif OFP (opérateurs ferroviaires de proximité) ;
- L'association professionnelle des chargeurs (AUTF) ;
- La Fédération des industries ferroviaires (FIF) ;
- Le Groupement national des transports combinés (GNTC) ;
- L'Union des transports publics et ferroviaires (UTP).

Directeur de la publication : Philippe Richert
Pilotage et coordination : Jordan Cartier, Olivier Salesse
Contributeurs : Marie Bonthonneau, Arnaud Cuisson, Wendy Kodye, Fabrice Lécussan, Gaëlle Nguyễn, Matthieu Poujol, Jean-Baptiste Tailleux
Impression : Imprimerie de la Direction de l'information légale et administrative en 100 exemplaires
Dépôt légal : Novembre 2022
ISSN : en cours

Les rapports d'étude de l'Autorité de régulation des transports sont consultables en ligne sur autorite-transport.fr.



11, place des Cinq Martyrs du Lycée Buffon
CS 30054 - 75675 Paris Cedex 14
Tél. +33 (0)1 58 01 01 10

 @ART_transports

Retrouvez toute l'actualité, les avis
et décisions, les textes de référence, les notes
de conjoncture et les publications de l'Autorité
sur le site internet

autorite-transports.fr