

Décision n° 2022-093 du 15 décembre 2022

relative à la procédure en manquement ouverte à l'encontre de SNCF Réseau pour méconnaissance de la décision de l'Autorité n° 2014-023 du 18 novembre 2014 relative à la réservation et à l'utilisation par SNCF Réseau de capacités pour les travaux

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

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

Vu le code des transports, notamment ses articles L. 1264-7 et L. 1264-8, L. 2111-9, L. 2122-1 à L. 2122-13 et L. 2132-5 ;

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

Vu la décision n° 2014-023 du 18 novembre 2014 relative à la réservation et à l'utilisation par SNCF Réseau de capacités pour les travaux, homologuée par le ministre chargé des transports le 2 février 2015 et publiée au *Journal officiel* de la République française le 8 avril 2015 ;

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

Vu la décision n° 2019-059 du 3 octobre 2019 portant mise en demeure de SNCF Réseau pour méconnaissance de la décision n° 2014-023 du 18 novembre 2014 relative à la réservation et à l'utilisation par SNCF Réseau de capacités pour les travaux ;

Vu la décision n° 2022-059 du 28 juillet 2022 portant règlement des différends opposant Captrain France, T3M, Europorte France et Régiorail à SNCF Réseau concernant les procédures en lien avec l'allocation des sillons, l'encadrement et l'utilisation des capacités d'infrastructure réservées pour les travaux et les principes et procédures d'indemnisation ;

Vu le courrier du secrétaire général de l'Autorité en date du 14 février 2019 informant SNCF Réseau de l'ouverture de l'instruction d'une procédure en manquement ;

Vu le règlement intérieur de l'Autorité, notamment son article 41 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après en avoir délibéré le 15 décembre 2022 ;

Considérant l'ensemble des éléments qui suivent :

RÉSUMÉ¹

Par courrier en date du 14 février 2019, le secrétaire général de l'Autorité a informé SNCF Réseau de l'ouverture, à l'initiative de l'Autorité, d'une procédure en manquement à son encontre, sur le fondement de l'article L. 1264-7 du code des transports, portant sur la méconnaissance de la décision n° 2014-023 du 18 novembre 2014 relative à la réservation et à l'utilisation par SNCF Réseau de capacités pour les travaux.

Dans sa décision n° 2019-059 du 3 octobre 2019, l'Autorité a constaté que SNCF Réseau méconnaissait effectivement certaines dispositions de la décision n° 2014-023 précitée et l'a mise en demeure de :

- veiller au juste dimensionnement du programme de travaux (dit « *Programme Général des Fenêtres travaux* » ou « *PGF* ») arrêté au début du processus d'attribution des capacités d'infrastructure et à la disponibilité des moyens nécessaires à sa mise en œuvre, ainsi qu'à l'organisation des travaux en son sein ou, à défaut, dans les capacités d'infrastructure disponibles (article 1^{er}) ;
- respecter les délais prévus pour, d'une part, confirmer les capacités réservées pour des travaux (article 2), d'autre part, porter à la connaissance des demandeurs de sillons l'information relative aux éventuelles restitutions de ces capacités (article 3), et prévoir, dans le document de référence du réseau, des mesures l'incitant à s'y conformer (article 4) ;
- publier, dans le prochain rapport annuel sur l'efficacité du processus d'allocation des capacités sur le réseau ferré national, d'une part, la déclinaison géographique de l'indicateur relatif aux capacités-travaux confirmées, d'autre part, un nouvel indicateur relatif à la réalisation des travaux programmés ainsi que sa déclinaison géographique (article 5).

Aux termes de la présente décision, l'Autorité clôt la procédure en manquement ouverte à l'encontre de SNCF Réseau concernant ces cinq injonctions, pour les raisons exposées ci-après.

S'agissant de l'injonction prononcée à l'article 1^{er} de la décision n° 2019-059 susvisée, d'une part, le volume des écarts, par rapport à la programmation des capacités-travaux arrêtée dans le PGF, demandés par SNCF Réseau en sa qualité de mainteneur, tend à baisser, révélant ainsi un meilleur dimensionnement du PGF, d'autre part, SNCF Réseau a mis en œuvre des mesures visant à maîtriser à l'avenir ce volume.

Ensuite, SNCF Réseau prévoit, depuis le 30 mai 2022, un processus de confirmation des capacités réservées pour les travaux et d'information des demandeurs de sillons sur la restitution des capacités réservées pour les travaux, respectant les échéances visées aux articles 2 et 3 de la décision n° 2019-059 susvisée. En outre, des dispositifs qui, soit ont été mis en œuvre par SNCF Réseau, soit le seront dans un proche avenir en application de la décision n° 2022-059, devraient l'inciter financièrement à respecter ces délais.

Enfin, conformément à l'article 5 de la décision n° 2019-059, SNCF Réseau a bien publié les indicateurs requis dans le rapport annuel sur l'efficacité du processus d'allocation des capacités sur le réseau ferré national.

Dans le cadre de l'avis motivé sur le DRR, l'Autorité continuera et renforcera le suivi attentif du juste dimensionnement du PGF et de la réalisation des travaux en son sein, et analysera les effets du processus de confirmation des capacités réservées pour les travaux et des dispositifs mis en œuvre pour inciter au respect des délais de confirmation des capacités-travaux et d'information quant aux éventuelles capacités-travaux restituées.

¹ Ce résumé a un caractère strictement informatif. Il ne saurait se substituer aux motifs et conclusions de la décision ci-après qui seuls font foi dans le cadre de la présente procédure.

Sommaire

1. CADRE JURIDIQUE ET TECHNIQUE DE LA PROGRAMMATION ET DE LA RÉALISATION DES TRAVAUX SUR LE RÉSEAU FERRÉ NATIONAL.....	4
1.1. La programmation et la réalisation des travaux sur le réseau ferré national.....	4
1.2. La décision n° 2014-023 du 18 novembre 2014 relative à la réservation et à l'utilisation par SNCF Réseau de capacités pour les travaux	7
2. FAITS ET PROCÉDURE	8
2.1. La décision n° 2019-059 du 3 octobre 2019 portant mise en demeure de SNCF Réseau pour méconnaissance de la décision n° 2014-023 du 18 novembre 2014	8
2.2. Le suivi de l'exécution de la décision n° 2019-059 du 3 octobre 2019.....	10
3. ANALYSE.....	10
3.1. Sur le juste dimensionnement du PGF et la disponibilité des moyens humains, matériels et financiers nécessaires à sa mise en œuvre, ainsi que l'organisation des travaux en son sein ou, à défaut, dans les capacités d'infrastructure disponibles.....	11
3.2. Sur le respect des délais de confirmation des capacités réservées pour les travaux et d'information des demandeurs de sillons quant aux éventuelles restitutions de ces capacités.....	13
3.3. Sur les mesures incitant SNCF Réseau à respecter les délais de confirmation des capacités réservées pour les travaux et d'information des demandeurs de sillons quant aux éventuelles restitutions de ces capacités	15
3.4. Sur la publication d'indicateurs relatifs à la réservation et à l'utilisation des capacités pour les travaux.....	16

1. CADRE JURIDIQUE ET TECHNIQUE DE LA PROGRAMMATION ET DE LA RÉALISATION DES TRAVAUX SUR LE RÉSEAU FERRÉ NATIONAL

1.1. La programmation et la réalisation des travaux sur le réseau ferré national

1. Comme dans les autres industries de réseaux, caractérisées par la présence d'infrastructures exploitées dans le cadre de monopoles naturels, c'est-à-dire qui ne peuvent pas être économiquement dupliquées, et auxquelles les opérateurs en concurrence doivent accéder, sur des marchés amont, afin de pouvoir fournir des services, sur des marchés aval, l'exercice d'une concurrence effective sur les marchés des services de transport ferroviaire de voyageurs et de marchandises suppose que les opérateurs puissent accéder de manière effective et optimale aux réseaux ferroviaires.
2. La directive 2012/34/UE du 21 novembre 2012 modifiée établissant un espace ferroviaire unique européen (ci-après la « *directive 2012/34/UE* ») prévoit ainsi, d'une part, que les opérateurs ferroviaires ont un droit d'accès, dans des conditions équitables, non discriminatoires et transparentes, à l'infrastructure du réseau ferroviaire², d'autre part, que le système de répartition des capacités de cette infrastructure doit permettre à son gestionnaire de commercialiser les capacités disponibles et d'en faire une utilisation effective et optimale³.
3. Par ailleurs, la directive 2012/34/UE établit, à son chapitre IV, les principes et les procédures applicables à la répartition des capacités de l'infrastructure ferroviaire⁴, y compris pour les travaux d'entretien. Elle prévoit, notamment, qu'afin d'assurer la transparence et un accès non discriminatoire au réseau ferroviaire, le gestionnaire de l'infrastructure établit et publie un document de référence du réseau (ci-après le « *DRR* ») exposant les caractéristiques de l'infrastructure mise à disposition des entreprises ferroviaires et contenant des informations précisant les conditions d'accès à celle-ci⁵.
4. La directive 2012/34/UE a été transposée en droit national, s'agissant des conditions d'accès au réseau ferré national géré par SNCF Réseau, en particulier par les dispositions législatives du code des transports fixant les « *règles générales d'accès au réseau* »⁶ et par le décret du 7 mars 2003 modifié susvisé (ci-après le « *décret n° 2003-194* »).
5. Conformément à l'article L. 2122-4-1-1 du code des transports qui transpose l'article 7 de la directive 2012/34/UE, le gestionnaire d'infrastructure est responsable de l'entretien, du renouvellement et du développement de l'infrastructure ferroviaire. Aux termes de l'article L. 2111-9 du même code, SNCF Réseau compte ainsi, parmi ses missions, « *la maintenance, comprenant l'entretien et le renouvellement, de l'infrastructure du réseau ferré national* ».
6. La réalisation des opérations d'entretien et de renouvellement du réseau ferré national entraîne, à certaines périodes de l'année et sur certaines plages de la journée, des restrictions temporaires des capacités de l'infrastructure, limitant celles que le gestionnaire d'infrastructure peut mobiliser afin d'attribuer des sillons aux candidats. La capacité de l'infrastructure étant limitée, le gestionnaire d'infrastructure doit concilier la nécessité d'entretenir, renouveler et développer le réseau avec les besoins de capacités liés aux circulations commerciales.

² Article 10, « *Conditions d'accès à l'infrastructure ferroviaire* ».

³ Article 26, « *Utilisation efficace des capacités de l'infrastructure* ».

⁴ Aux termes de l'article 3, point 24) de la directive 2012/34/UE, on entend par « *capacité(s) de l'infrastructure* », « *la possibilité de programmer des sillons sollicités pour un élément de l'infrastructure pendant une certaine période* ». Aux termes de l'article 3, point 27, de cette directive, on entend par « *sillon* », « *la capacité de l'infrastructure requise pour faire circuler un train donné d'un point à un autre au cours d'une période donnée* ».

⁵ Article 27, « *Document de référence du réseau* ».

⁶ Articles L. 2122-1 à L. 2122-13.

7. La réservation de capacités d'infrastructure pour des travaux (ci-après les « *capacités-travaux* ») est effectuée par SNCF Réseau, pour un horaire de service⁷ (ci-après « *HDS* ») donné, essentiellement via l'insertion, dans le graphique horaire⁸, de « *fenêtres-travaux* », pouvant se définir comme une « *restriction [...]de capacité établie pour permettre de réaliser les travaux (maintenance, développement, régénération, tiers) sur les voies principales d'une section donnée*⁹ ».
8. Pour certaines zones spécifiques de gares de voyageurs ou de nœuds ferroviaires, les restrictions temporaires de capacité prennent la forme, compte tenu de la multiplicité des itinéraires pouvant être empruntés pour y circuler, d'une réservation par SNCF Réseau de capacités-travaux spécifiques, dites « *hors fenêtres* ». Les restrictions temporaires de capacité peuvent également consister en des limitations temporaires de vitesse, voire, plus exceptionnellement, en des restrictions des gabarits ou des charges autorisés.
9. Ces différents types de restrictions peuvent être prévus soit dans le cadre de travaux, soit lors d'une dégradation de l'état de l'infrastructure, dans l'attente de la réalisation de travaux de réparation. Elles peuvent se situer sur la voie directement concernée ou bien sur une ou des voies contiguës.
10. Le chapitre 4 « *Attribution de capacité* » du DRR établi par SNCF Réseau décrit les principes relatifs à la procédure d'attribution des capacités d'infrastructure aux demandeurs de capacité, et informe notamment ces derniers sur le processus de programmation et d'utilisation des capacités-travaux par SNCF Réseau¹⁰.
11. Ce processus, qui commence très en amont de la date prévue des travaux et se conclut par leur réalisation effective, s'articule autour de plusieurs étapes :
 - L'identification des besoins lourds de maintenance et des capacités-travaux associées, de A-8 à A-4 (« *A* » désignant l'année civile de référence de l'*HDS*) ;
 - L'ordonnancement des travaux les plus structurants en termes de besoins de capacités, avant décembre A-3 ;
 - L'ordonnancement de tous les travaux, avant décembre A-2 ;
 - La publication du « *Programme Général des Fenêtres travaux* » (ci-après le « *PGF* »), lequel décrit l'ensemble des capacités-travaux programmées par SNCF Réseau, en décembre A-2¹¹ ;

⁷ Un horaire de service commence le deuxième dimanche de décembre A-1 à 00h00 et se termine la veille du deuxième dimanche de décembre A à 24h00 (Annexe VII, point 2 de la directive 2012/34/UE).

⁸ Dans le secteur ferroviaire, un graphique horaire, ou graphique espace-temps (GET), est le mode de représentation habituel de l'utilisation des voies de l'infrastructure, consistant à projeter sur un graphique les coordonnées correspondant au linéaire de la voie et à la période de la journée considérée.

⁹ Définition donnée dans le glossaire du DRR 2014. Les « *fenêtres-travaux* » correspondent aux intervalles de voie et de temps pendant lesquels l'infrastructure est préservée de toute demande et attribution de sillons commerciaux afin de permettre la réalisation des travaux. Concrètement, elles prennent généralement la forme, dans le graphique horaire, de parallélépipèdes dont les côtés correspondent (i) aux extrémités de la portion de voie où elles s'appliquent et (ii) aux sillons encadrants potentiels (dernier sillon avant travaux et premier sillon après travaux). Le DRR se réfère à plusieurs types de fenêtres-travaux :

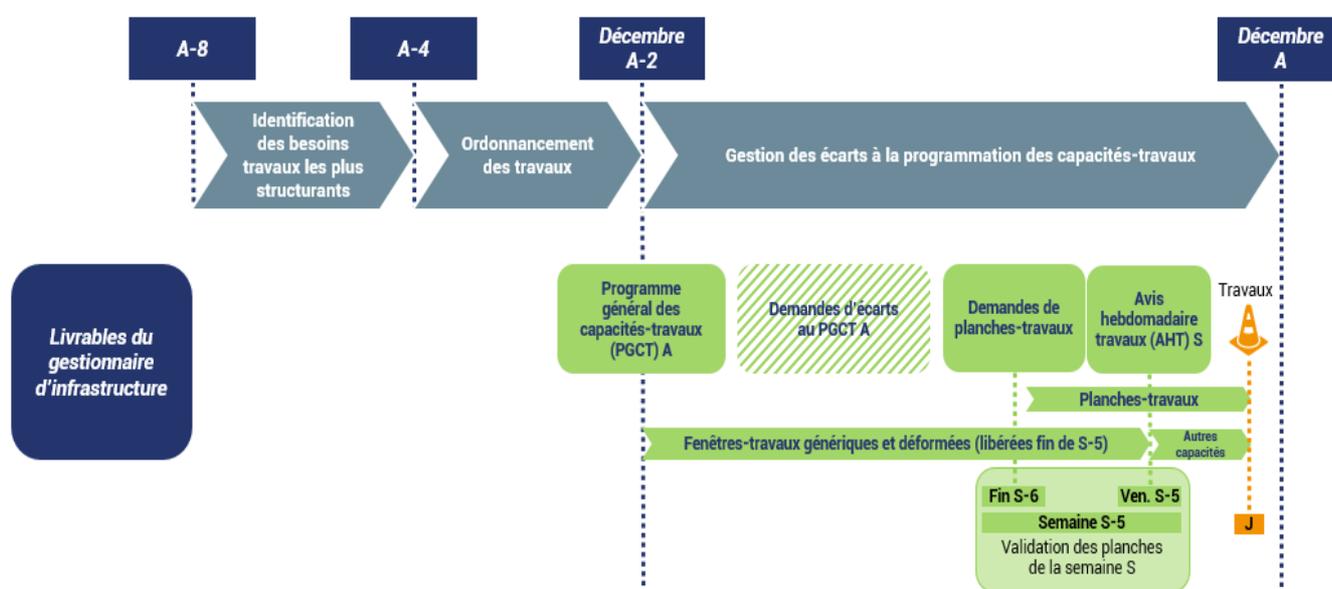
- des fenêtres dites « *génériques* », utilisées pour des travaux pouvant être programmés sur des intervalles de temps standards (par ex. 4 heures la nuit) ;
- des fenêtres dites « *déformées* », utilisées pour des travaux nécessitant des intervalles de temps plus longs (par ex. 8 heures la nuit) ;
- des fenêtres dites « *de surveillance* », utilisées pour des tournées de surveillance de l'état de l'infrastructure (par ex. 1 heure le jour) ;
- des fenêtres dites « *correctives* », utilisées pour des travaux de réparation (par ex. 3 heures la nuit le dimanche et le lundi).

¹⁰ Chapitre 4.5 du DRR, intitulé « *Détermination des capacités pour l'entretien et les travaux d'investissement sur le RFN* ».

¹¹ Jalon correspondant à la publication du DRR et au début du processus d'allocation des sillons, dans le cadre duquel les demandeurs de capacités peuvent formuler leurs commandes de sillons et se les voir attribuer par SNCF Réseau.

- La gestion des écarts par rapport à la programmation des capacités-travaux prévue initialement dans le PGF¹², à compter de décembre A-2. Ces écarts donnent lieu à la formulation de « DETC » (« Demande d'Écart Travaux sur Commercial ») par SNCF Réseau ;
- La confirmation, par SNCF Réseau, de son intention d'utiliser des capacités-travaux programmées (ou, dans le cas contraire, leur restitution, afin qu'elles puissent donner lieu à d'éventuelles attributions de sillons dans la capacité ainsi rendue disponible). Cette confirmation se matérialise par l'insertion, dans les capacités-travaux figurant dans le graphique horaire, de « planches-travaux »¹³, jusqu'à S-6 de la date prévue de réalisation des travaux, et par la publication des avis hebdomadaires « travaux » (ci-après « AHT »), le vendredi S-5 de la semaine S de réalisation des travaux ;
- La réalisation effective, le jour J, des travaux tels que prévus dans ces « planches-travaux ». Celle-ci se matérialise par le dépôt d'une demande de fermeture des voies le jour d'intervention.

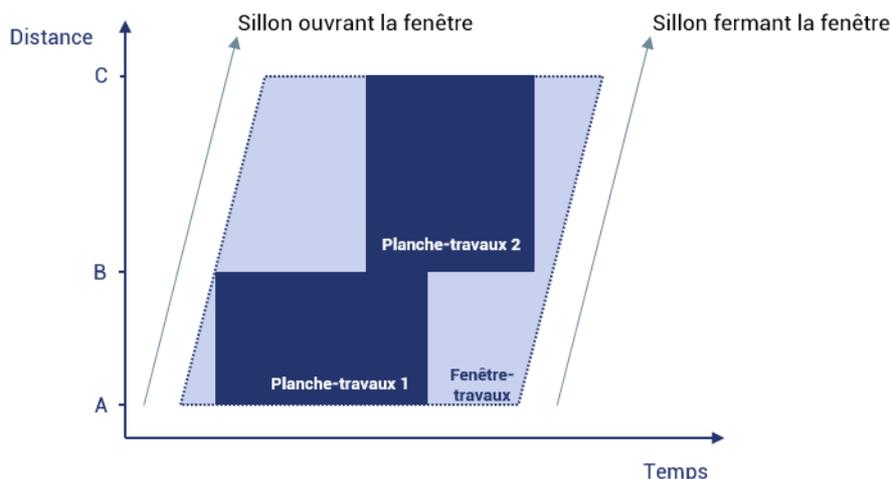
12. Le processus de programmation et d'utilisation des capacités-travaux peut ainsi être schématisé de la manière suivante :



13. Le processus d'insertion de capacités-travaux dans le graphique horaire et de confirmation de l'utilisation des capacités-travaux programmées, via le dépôt de « planches-travaux », peut quant à lui être schématisé comme suit :

¹² La majorité de ces écarts, demandés par les Infrapôles (voir définition en note de bas de page n°14), n'emporte aucune conséquence sur les sillons commerciaux ayant pu, entre-temps, être attribués, mais certains génèrent des conflits. Ces écarts peuvent être liés soit à des modifications des capacités-travaux programmées dans le PGF auxquelles le gestionnaire d'infrastructure souhaite procéder (par ex. dates, durée, positionnement horaire), soit à des travaux d'entretien non prévus initialement mais dont la nécessité apparaît postérieurement à la publication du PGF. Ces demandes d'écarts sont instruites à l'occasion du comité de concertation (ci-après « CODEC ») relatif aux travaux, qui se réunit hebdomadairement. Ces réunions permettent de mettre en regard les besoins d'ajustement d'un demandeur de capacité (SNCF Réseau en tant que mainteneur et, dans quelques cas, un candidat) et les contraintes des autres attributaires de capacités (mainteneur et candidats).

¹³ Les planches-travaux peuvent être comprises comme l'équivalent des sillons pour les travaux.



14. SNCF Réseau met en œuvre ce dernier processus au moyen de plusieurs outils informatiques et selon le déroulé suivant :
- les « Infrapôles »¹⁴ formulent des demandes de planches-travaux dans l'outil dénommé « CORTE », ce qui confirme la volonté de SNCF Réseau d'utiliser les fenêtres-travaux dans lesquelles elles s'inscrivent ;
 - les « EIC »¹⁵ valident ensuite l'allocation des planches-travaux dans l'outil dénommé « PORTCROS » ;
 - la liste des planches-travaux validées dans l'outil PORTCROS permet de publier l'AHT le vendredi de la semaine S-5, puis l'avis journalier « travaux » (ci-après « AJT ») la veille du jour prévu de réalisation des travaux, à 17h, tous les jours du lundi au vendredi¹⁶. Ces deux avis sont diffusés auprès des Infrapôles pour les informer de la validation de leurs planches-travaux ;
 - enfin, le jour de réalisation des travaux, une demande de fermeture de voies est transmise par l'Infrapôle à l'EIC compétent.

1.2. La décision n° 2014-023 du 18 novembre 2014 relative à la réservation et à l'utilisation par SNCF Réseau de capacités pour les travaux

15. La décision n° 2014-023 susvisée a été adoptée par l'Autorité sur le fondement du pouvoir réglementaire supplétif prévu par l'article L. 2131-7 du code des transports¹⁷. Les règles qu'elle fixe, relatives à la réservation et à l'utilisation, par SNCF Réseau, de capacités pour les travaux, ont fait l'objet d'une homologation par le ministre chargé des transports en date du 2 février 2015, puis d'une publication au *Journal officiel* de la République française le 8 avril 2015.
16. Cette décision complète le cadre juridique exposé ci-dessus en imposant au gestionnaire d'infrastructure plusieurs obligations à compter de l'HDS 2016.

¹⁴ Les « Infrapôles » sont les établissements de SNCF Réseau en charge de la maintenance de l'infrastructure.

¹⁵ Les « EIC » sont les établissements en charge de l'exploitation opérationnelle de l'infrastructure, notamment de la gestion opérationnelle des circulations et des fermetures de voies pour travaux.¹⁶ L'AJT comporte la liste des travaux dont la réalisation est prévue pour le lendemain.

¹⁶ L'AJT comporte la liste des travaux dont la réalisation est prévue pour le lendemain.

¹⁷ Devenu l'article L. 2132-5 du code des transports.

17. SNCF Réseau est ainsi tenue de construire un PGF dont le dimensionnement est cohérent avec les besoins en travaux et les moyens disponibles pour leur réalisation, et tenant compte des besoins en capacités des demandeurs de sillons (article 2, alinéas 1 et 2). Ce document doit être publié au plus tard en décembre A-2 et transmis à l'Autorité (article 2, alinéa 3).
18. Le gestionnaire d'infrastructure doit également veiller à organiser les travaux, par principe et prioritairement, dans le cadre du PGF ou, à défaut, dans la capacité d'infrastructure résiduelle (à savoir celle qui n'a pas encore été soustraite pour attribuer des sillons et reste donc disponible). Lorsque cela n'est pas possible et que l'exécution de travaux non programmés dans le PGF implique la suppression ou la modification d'un sillon attribué, il doit organiser, au plus tard un mois avant la circulation prévue, une concertation avec l'entreprise concernée. Cette dernière doit pouvoir être indemnisée du préjudice éventuellement subi du fait de la modification ou de la suppression de son sillon, lorsqu'aucune solution répondant à ses contraintes n'a pu être trouvée à l'issue de la concertation (article 3).
19. SNCF Réseau doit par ailleurs confirmer l'utilisation des capacités-travaux au plus tard six semaines avant la date d'intervention prévue, et informer les demandeurs de sillons des capacités-travaux éventuellement restituées au plus tard un mois avant cette date (article 4).
20. Enfin, SNCF Réseau doit préciser, dans le DRR, les mesures incitant au respect des obligations prévues aux articles 2 à 4 précités (article 5) et effectuer un suivi des obligations prévues aux articles 2 à 5 précités, en publiant annuellement une série d'informations relatives aux capacités-travaux¹⁸ (article 6).

2. FAITS ET PROCÉDURE

2.1. La décision n° 2019-059 du 3 octobre 2019 portant mise en demeure de SNCF Réseau pour méconnaissance de la décision n° 2014-023 du 18 novembre 2014

21. Le manquement, par un gestionnaire d'infrastructure, aux obligations lui incombant au titre de l'accès au réseau, notamment la méconnaissance des règles formulées par l'Autorité en application de la compétence réglementaire supplétive qui lui est attribuée par l'article L. 2132-5 du code des transports, peut être sanctionné sur le fondement du 4° de l'article L. 1264-7 du code des transports.
22. Sur ce fondement, le secrétaire général de l'Autorité a informé SNCF Réseau, par courrier du 14 février 2019, de l'ouverture d'une procédure en manquement portant sur la méconnaissance de la décision n° 2014-023 susvisée.
23. Dans la décision n° 2019-059 du 3 octobre 2019 (ci-après la « *décision de mise en demeure* »), l'Autorité a constaté que SNCF Réseau méconnaissait effectivement certaines dispositions de la décision n° 2014-023.

¹⁸ L'article 6 de la décision n° 2014-023 susvisée prévoit que SNCF Réseau « *publie annuellement les informations suivantes concernant les capacités travaux :*

- *les capacités travaux réservées issues du programme général des capacités travaux ;*
- *les capacités travaux supplémentaires réservées après la publication du programme général des capacités travaux, en distinguant les cas d'urgence et de nécessité absolue ainsi que les besoins de travaux nouveaux ;*
- *les capacités travaux confirmées ;*
- *la réalisation des travaux programmés ;*

en incluant une déclinaison géographique. ».

24. En premier lieu, l'Autorité a constaté, d'une part, que l'augmentation constante du nombre de demandes d'écart avec le PGF formulées par SNCF Réseau traduisait l'inadéquation de son dimensionnement avec la programmation des moyens disponibles pour la réalisation effective des travaux¹⁹, d'autre part, que les modifications répétées du PGF avaient un impact important sur les sillons attribués, démontrant ainsi que SNCF Réseau ne respectait pas l'obligation de veiller à utiliser prioritairement la capacité d'infrastructure résiduelle pour la réalisation de travaux non programmés dans le PGF.
25. L'Autorité a constaté, en deuxième lieu, que le délai de confirmation des capacités-travaux réservés, soit au plus tard six semaines avant la date d'intervention prévue, n'était pas respecté.
26. Elle a constaté, en troisième lieu, que le délai d'information des demandeurs de sillons quant aux éventuelles restitutions de capacités-travaux réservés, soit au plus tard un mois avant la date d'intervention prévue, n'était pas non plus respecté.
27. L'Autorité a constaté, en quatrième lieu, que le DRR ne précisait pas les mesures incitant SNCF Réseau au respect de ces deux délais.
28. Enfin, l'Autorité a constaté que, si SNCF Réseau publiait, certes, dans le rapport annuel sur l'efficacité du processus d'allocation des capacités sur le réseau ferré national (ci-après le « RAC »)²⁰, un indicateur mesurant les capacités-travaux confirmées, celui-ci n'était pas décliné par axe géographique. L'Autorité a également constaté que SNCF Réseau ne publiait pas d'indicateur relatif à la réalisation effective des travaux programmés.
29. Compte tenu de ces éléments, l'Autorité a mis en demeure SNCF Réseau de :
- *« respecter les dispositions de l'alinéa 2 de l'article 2 et de l'alinéa 1er de l'article 3 de la décision n° 2014-023 en veillant, dès la publication du PGF applicable à l'horaire de service 2021, au juste dimensionnement du PGF et à la disponibilité des moyens humains, matériels et financiers nécessaires à sa mise en œuvre ainsi qu'à l'organisation des travaux en son sein ou, à défaut, dans les capacités d'infrastructure disponibles »* (article 1er) ;
 - *« respecter, dès le début de l'horaire de service 2020, l'article 4 de la décision n° 2014-023 en confirmant, sauf en cas d'urgence et de nécessité absolue, les capacités réservées pour les travaux au plus tard six semaines avant leur date d'intervention »* (article 2) ;
 - *« respecter, dès le début de l'horaire de service 2020, l'article 4 de la décision n° 2014-023 en portant à la connaissance des demandeurs de sillons l'information relative aux éventuelles capacités d'infrastructure restituées au plus tard un mois avant la date d'intervention »* (article 3) ;
 - *« préciser dans le DRR, dès le début de l'horaire de service 2020, les mesures l'incitant au respect de l'article 4 de la décision n° 2014-023, conformément à l'article 5 de ladite décision »* (article 4) ;
 - *« se conformer, dans le prochain rapport annuel sur l'efficacité du processus d'allocation des capacités sur le réseau ferré national ou dans tout autre document qui serait publié selon la*

¹⁹ L'indisponibilité ou l'insuffisance des moyens nécessaires, le jour J, pour la réalisation des travaux, tels que programmés en décembre A-2 dans le PGF, peut avoir pour conséquence, soit la non-utilisation des capacités réservées dans le PGF, soit la nécessité de réserver des capacités travaux supplémentaires, non prévues initialement. Ces capacités-travaux supplémentaires sont susceptibles, dès lors, d'entrer en conflit avec des sillons commerciaux ayant été, entre-temps, attribués.

²⁰ Le RAC, qui est établi chaque année par SNCF Réseau depuis 2014, a pour objet d'évaluer, sur le fondement d'indicateurs définis par le gestionnaire d'infrastructure, l'efficacité du processus d'allocation des capacités. Ce rapport est diffusé dans le cadre du comité des opérateurs du réseau (COOPERE), auquel l'ART est invitée à participer en tant qu'observatrice.

même périodicité, aux obligations prévues à l'article 6 de la décision n° 2014-023 en publiant :

- la déclinaison géographique de l'indicateur relatif aux capacités-travaux confirmées ;
- l'indicateur relatif à la réalisation des travaux programmés ainsi que sa déclinaison géographique » (article 5).

2.2. Le suivi de l'exécution de la décision n° 2019-059 du 3 octobre 2019

30. Aux termes du second alinéa de l'article L. 1264-8 du code des transports, « lorsque l'intéressé ne se conforme pas à la mise en demeure [prononcée par l'Autorité] dans le délai fixé (...), le collège de l'autorité peut décider de l'ouverture d'une procédure en sanction ».
31. Afin de déterminer, en l'espèce, si SNCF Réseau s'est conformée aux injonctions prononcées dans la décision de mise en demeure, l'Autorité a procédé au suivi de l'exécution de celle-ci à partir du début de l'HDS 2020. Ce suivi s'est traduit en particulier par l'envoi de plusieurs mesures d'instruction, à SNCF Réseau et à plusieurs demandeurs de sillons, entre juillet 2020 et novembre 2022²¹.
32. Par ailleurs, dans deux courriers adressés au secrétaire général de l'Autorité, le 3 juin 2020 et le 31 mai 2021, SNCF Réseau a, d'une part, informé l'Autorité des mesures prises pour limiter l'impact de la crise sanitaire sur la programmation et la réalisation des travaux, d'autre part, pris certains engagements relatifs aux injonctions prononcées par l'Autorité dans la décision de mise en demeure.

3. ANALYSE

33. L'Autorité examine ci-après si SNCF Réseau s'est conformée aux cinq injonctions prononcées dans la décision de mise en demeure concernant :
 - le juste dimensionnement du PGF et la disponibilité des moyens humains, matériels et financiers nécessaires à sa mise en œuvre, ainsi que l'organisation des travaux en son sein ou, à défaut, dans les capacités d'infrastructure disponibles **(3.1)** ;
 - la confirmation des capacités réservées pour les travaux au plus tard six semaines avant leur date d'intervention et l'information des demandeurs de sillons quant aux éventuelles restitutions de ces capacités au plus tard un mois avant la date d'intervention initialement prévue **(3.2)** ;
 - les mesures incitant SNCF Réseau à respecter ces délais **(3.3)** ;
 - la publication d'indicateurs relatifs à la réservation et à l'utilisation des capacités réservées pour les travaux **(3.4)**.

²¹ Mesure d'instruction n° 6 adressée à SNCF Réseau le 17 juillet 2020 ; mesure d'instruction n° 7 adressée à plusieurs demandeurs de sillons le 19 octobre 2020 ; mesure d'instruction n° 8 adressée à SNCF Réseau le 19 octobre 2020 ; mesure d'instruction n° 8 bis adressée à SNCF Réseau le 18 mai 2021 ; mesure d'instruction n° 9 adressée à SNCF Réseau le 18 novembre 2022.

3.1. Sur le juste dimensionnement du PGF et la disponibilité des moyens humains, matériels et financiers nécessaires à sa mise en œuvre, ainsi que l'organisation des travaux en son sein ou, à défaut, dans les capacités d'infrastructure disponibles

34. Dans sa décision de mise en demeure, l'Autorité avait constaté une augmentation constante, entre l'HDS 2016 et 2018, du nombre de demandes d'écart avec le PGF formulées par SNCF Réseau, et avait également relevé que les modifications répétées du PGF avaient un impact important sur les sillons commerciaux attribués. Elle avait estimé que cette instabilité du PGF traduisait l'inadéquation de son dimensionnement avec la programmation des moyens disponibles pour sa réalisation et que l'impact de ces écarts sur les sillons commerciaux démontrait que SNCF Réseau ne respectait pas l'obligation de veiller à utiliser la capacité d'infrastructure disponible pour la réalisation des travaux en dehors du PGF.
35. En application de l'article 1^{er} de la décision de mise en demeure, l'Autorité a ainsi enjoint à SNCF Réseau de veiller « *au juste dimensionnement du PGF et à la disponibilité des moyens humains, matériels et financiers nécessaires à sa mise en œuvre, ainsi qu'à l'organisation des travaux en son sein ou, à défaut, dans les capacités d'infrastructure disponibles* », dès la publication du PGF applicable à l'HDS 2021, soit du PGF publié en décembre 2019.
36. Dans le cadre du suivi de l'exécution de la décision de mise en demeure, l'Autorité a demandé à SNCF Réseau de lui transmettre les données relatives au volume des demandes d'écart avec le PGF formulées par SNCF Réseau – ou DETC²² – sur les quatre derniers HDS pouvant être considérés comme étant représentatifs²³. Les données communiquées par SNCF Réseau²⁴ montrent une tendance à la baisse du volume global des DETC sur la période de 2017 à 2022. Elles font toutefois apparaître une augmentation en 2022, par rapport à 2019, du volume de DETC ayant l'impact le plus important sur les sillons commerciaux attribués, que SNCF Réseau justifie principalement par la résorption, encore imparfaite en 2022, des reprogrammations de chantiers liées à la crise sanitaire, et ce particulièrement en Île-de-France.
37. Dans un courrier du 31 mai 2021, adressé au secrétaire général de l'Autorité et relatif aux « *nouveaux engagements et nouvelles garanties* » pris pour la mise en œuvre des injonctions formulées dans la décision de mise en demeure, SNCF Réseau avait informé l'Autorité de la construction, en 2020, d'une trajectoire sur six ans visant à ramener le volume des DETC sous le niveau connu en 2017, et du lancement d'un « *projet stratégique sur l'optimisation de la planification des travaux* », dont le principal enjeu sera d'améliorer la stabilité dans le temps des capacités-travaux.
38. À cet égard, les données communiquées par SNCF Réseau en réponse à la mesure d'instruction n° 9 montrent que le volume de DETC – tant celles relatives à des interruptions totales de circulation (ITC) que celles relatives à des limitations temporaires de vitesse (LTV) –, a diminué plus rapidement, sur la période de 2017 à 2022, que la trajectoire annoncée par SNCF Réseau²⁵, ce qui constitue un progrès notable.

²² Les « *Demandes d'Écart Travaux sur Commercial* » correspondent aux demandes d'écart avec le PGF formulées par SNCF Réseau, en tant que mainteneur, entre décembre A-2 et le jour J de réalisation des travaux. Comme indiqué plus haut (voir note n°12), ces écarts peuvent être liés soit à des modifications des capacités-travaux programmées dans le PGF auxquelles le gestionnaire d'infrastructure souhaite procéder (par ex. dates, durée, positionnement horaire), soit à des travaux d'entretien non prévus initialement mais dont la nécessité apparaît postérieurement à la publication du PGF. Un nombre élevé de DETC constitue un indice d'un dimensionnement inapproprié du PGF.

²³ Soit les HDS 2022, 2019, 2018 et 2017, les HDS 2020 et 2021 ayant été impactés par la crise sanitaire.

²⁴ Réponse de SNCF Réseau à la mesure d'instruction n° 9.

²⁵ Entre 2018 et 2022, le nombre de DETC a ainsi diminué de 21% contre 16% annoncés pour les ITC, et de 66% contre 21% annoncés pour les LTV.

39. De plus, SNCF Réseau a indiqué, dans le courrier mentionné au point 37, que « *la règle inscrite dans les référentiels de SNCF Réseau selon laquelle [les DETC] ont un caractère exceptionnel sera rappelée aux entités en charge de la planification des capacités-travaux* » et a détaillé, dans sa réponse à la mesure d'instruction n° 9, les actions ciblées mises en place dans chaque zone de production afin de limiter le nombre d'écarts avec le PGF.
40. Enfin, SNCF Réseau a indiqué s'appuyer sur des indicateurs pour évaluer annuellement la stabilité de la planification des travaux et souhaiter procéder à cette évaluation, en 2023, en se basant sur le nouvel indicateur *CapaciT*²⁶, de manière à pouvoir « *analyser la stabilité et la fiabilité de [l]a réservation capacitaire de bout en bout* ».
41. À cet égard, l'Autorité rappelle que, dans sa décision n° 2022-059, elle a enjoint à SNCF Réseau de publier les résultats du futur indicateur « *CapaciT* » dans le RAC relatif à l'adaptation de l'HDS 2022. La production de cet indicateur, ayant pour objet de mesurer l'usage réel qui est fait, le jour J, des fenêtres-travaux génériques et déformées encore présentes dans le graphique horaire à la fin de M-2, devrait permettre d'apprécier l'adéquation entre la capacité programmée pour les travaux et celle réellement utilisée, et ainsi donner une indication sur le juste dimensionnement du PGF à M-2. Les résultats de cet indicateur, combinés aux données relatives au volume de DETC formulées durant la période allant de la publication du PGF initial, en décembre A-2, au jalon de M-2, permettront à SNCF Réseau de disposer d'une plus juste vision du bon dimensionnement du PGF, et d'adapter en conséquence ses pratiques de réservation et d'utilisation des capacités-travaux pour tendre vers un usage plus optimal de l'infrastructure. L'appréciation du juste dimensionnement du PGF gagnerait néanmoins à être affinée en mesurant, par exemple, la part des capacités-travaux programmées dans le cadre du PGF publié initialement qui n'a pas été altérée ensuite par des DETC jusqu'à leur utilisation effective²⁷.
42. Au regard des éléments qui précèdent, il apparaît que, depuis la décision de mise en demeure, d'une part, le volume des écarts avec le PGF tend à baisser, même si demeurent d'importantes marges de progrès, particulièrement s'agissant des écarts ayant un impact important sur les sillons, d'autre part, SNCF Réseau a mis en œuvre des mesures visant à maîtriser davantage à l'avenir le volume des modifications apportées au PGF. En outre, l'injonction de publier les résultats du futur indicateur « *CapaciT* », prononcée par l'Autorité dans sa décision n° 2022-059, devrait contribuer à une meilleure appréciation du juste dimensionnement du PGF.

* * *

43. Au regard des éléments qui précèdent, l'Autorité considère qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la procédure en manquement s'agissant de l'injonction prononcée à l'article 1^{er} de la décision de mise en demeure.
44. Néanmoins, dans le cadre de l'avis motivé qu'elle rend chaque année sur le DRR, l'Autorité renforcera son suivi du juste dimensionnement du PGF et de la réalisation des travaux en son sein. Elle s'assurera que les performances de SNCF Réseau en matière de gestion des travaux, *a minima*, ne se dégradent pas et que SNCF Réseau maintient et amplifie ses efforts visant à maîtriser le volume des modifications apportées au PGF.

²⁶ L'indicateur « *CapaciT* » a pour objet de mesurer, pour les fenêtres-travaux génériques et déformées encore présentes dans le graphique horaire à la fin de M-2, avant leur libération automatique à ce jalon, l'usage réel qui est fait des capacités d'infrastructure correspondantes le jour J, lequel nécessite impérativement le dépôt préalable de planches-travaux. Ainsi, cet indicateur permet d'objectiver les cas de fenêtres-travaux non-utilisées car :

- contenant des planches-travaux réservées puis non utilisées le jour prévu ;
- contenant des planches-travaux réservées puis annulées avant le jour prévu ;
- ne contenant pas de planches-travaux.

²⁷ L'examen du volume des DETC, à lui seul, ne permet pas de suivre cette part.

3.2. Sur le respect des délais de confirmation des capacités réservées pour les travaux et d'information des demandeurs de sillons quant aux éventuelles restitutions de ces capacités

45. Dans la décision de mise en demeure, l'Autorité a constaté que SNCF Réseau ne respectait ni le délai pour confirmer les capacités-travaux réservées, soit six semaines au plus tard avant la date d'intervention, ni le délai pour porter à la connaissance des demandeurs de sillons l'information relative aux éventuelles capacités-travaux restituées, soit un mois au plus tard avant la date d'intervention.
46. SNCF Réseau avait reconnu ne pas respecter ces délais dans l'attente de la mise en œuvre complète du programme « [d'] anticipation du pré-opérationnel » (ci-après « APO »)²⁸, visant à se conformer à l'article 4 de la décision n° 2014-023 susvisée.
47. En application des articles 2 et 3 de la décision de mise en demeure, l'Autorité a ainsi enjoint à SNCF Réseau de respecter lesdits délais dès le début de l'HDS 2020, soit à partir du 14 décembre 2019.
48. Dans le cadre du suivi de l'exécution de la décision de mise en demeure, l'Autorité a notamment demandé à SNCF Réseau de transmettre, sur la période du 3 octobre 2020 au 30 juin 2021²⁹, la distribution statistique de l'anticipation, par rapport aux dates d'intervention prévues :
 - de l'enregistrement, dans l'outil CORTE, des demandes de planches-travaux déposées par les infrapôles, correspondant à la confirmation des capacités-travaux ; et
 - de la validation, dans l'outil PORTCROS, des planches-travaux par les EIC (laquelle est nécessaire à l'établissement de l'AHT et à l'inscription des planches-travaux ainsi validées dans le graphique horaire).
49. Il ressort des éléments produits par SNCF Réseau que, sur la période du 3 octobre 2020 au 30 juin 2021, tant le dépôt des demandes de planches-travaux dans l'outil CORTE que leur validation dans l'outil PORTCROS, ont été effectués, en quasi-totalité, postérieurement au délai de six semaines avant la date d'intervention prévue pour les travaux, dont une grande partie après M-1, les délais de confirmation des capacités-travaux et d'information des demandeurs sur les capacités-travaux restituées n'ayant donc pas été respectés.
50. En outre, comme l'Autorité l'a relevé dans la décision n° 2022-059 susvisée, SNCF Réseau a reconnu, dans le cadre des procédures de règlement de différends objet de cette décision, que le délai pour confirmer les capacités-travaux réservées n'avait toujours pas été respecté, au-delà du 30 juin 2021, dans l'attente de la mise en œuvre complète du programme APO³⁰. Partant, la méconnaissance du délai relatif à l'information, via le graphique horaire, quant à la restitution

²⁸ Ce programme doit permettre le respect des échéances fixées à l'article 4 de la décision n° 2014-023 susvisée, grâce à l'anticipation (i) de la confirmation des capacités-travaux, en l'effectuant non plus avant fin de S-3, mais avant fin de S-6, et (ii) de la publication de l'avis hebdomadaire travaux (AHT), en l'effectuant non plus à fin de S-2, mais à fin de S-5.

²⁹ La crise sanitaire, et en particulier la période de confinement du 17 mars au 10 mai 2020, a entraîné la déprogrammation massive de travaux. Ceux-ci ont en effet été réduits au minimum nécessaire pour permettre la circulation des trains, avant d'être reprogrammés ultérieurement. Afin d'apprécier le respect de la décision de mise en demeure sur le fondement de données davantage représentatives que celles relatives à la période de crise sanitaire, les services de l'Autorité ont estimé opportun de ne faire reposer le suivi du respect des délais prévus à l'article 4 de la décision n° 2014-023 que sur les données disponibles à compter du 3 octobre 2020. Cette date correspond à celle retenue par le gestionnaire d'infrastructure pour la fin de la suspension du mécanisme d'incitations réciproques prévu par la décision de l'Autorité n° 2018-094 susvisée. La remise en vigueur de ce mécanisme signifiait que SNCF Réseau ne considérait plus que les processus capacitaires fonctionnaient en mode dégradé. L'application de ce mécanisme a néanmoins été suspendue à deux nouvelles reprises du 14 décembre 2020 au 1^{er} mars 2021 et du 31 mars au 3 mai 2021 en parallèle des deuxièmes et troisièmes confinements (intervenus respectivement du 30 octobre au 15 décembre 2020 et du 3 avril au 3 mai 2021). Ces nouvelles mesures n'ayant pas entraîné, à la différence du premier confinement, une déprogrammation massive de travaux, les services de l'Autorité n'ont pas jugé nécessaire de neutraliser une nouvelle fois ces périodes pour le suivi du respect de la décision de mise en demeure.

³⁰ Décision n° 2022-059 susvisée, paragraphe 232.

des capacités réservées pour les travaux, a également persisté. Néanmoins, faute d'indicateur disponible, il n'a pas pu être établi si l'information de ces restitutions avait pu être portée à la connaissance des candidats, dans le délai imparti via les écarts de suppression des capacités-travaux listés dans les ordres du jour et les relevés de décision des comités de concertation relatifs aux travaux (CODEC).

51. Néanmoins, comme l'Autorité l'a relevé dans ladite décision, la mise en œuvre complète du programme APO est intervenue à compter du 30 mai 2022. En application de ce programme :
- Le dépôt des demandes de planches-travaux au sein des fenêtres-travaux intervient désormais avant la fin de la semaine S-6 ;
 - Les planches-travaux sont ensuite validées durant la semaine S-5, puis publiées dans l'avis hebdomadaire « travaux » (AHT) le vendredi de la semaine S-5 ;
 - Les fenêtres-travaux sont enfin retirées du graphique horaire à la fin de la semaine S-5. Par conséquent, à compter de ce jalon, seuls les sillons et les planches-travaux attribués subsistent dans le graphique horaire, dévoilant toute la capacité résiduelle aux candidats dès le lundi de la semaine S-4. Ainsi, en l'absence de confirmation des capacités-travaux réservées par SNCF Réseau avant la fin de la semaine S-6, la capacité correspondante intègre la capacité résiduelle disponible pour les candidats à compter du lundi de la semaine S-4.
52. Ainsi, depuis la mise en œuvre du programme APO, le 30 mai 2022, SNCF Réseau prévoit un processus respectant les échéances fixées à l'article 4 de la décision n° 2014-023 susvisée pour la confirmation des capacités réservées pour les travaux et l'information des demandeurs de sillons sur la restitution des capacités réservées pour les travaux.
53. L'objectif d'amélioration des outils et procédures de SNCF Réseau et, partant, d'une plus grande efficacité du processus capacitaire lié aux travaux, est aujourd'hui atteint, en dépit des perturbations liées à la crise sanitaire pendant deux horaires de service, puisque SNCF Réseau prévoit désormais la possibilité de consulter le graphique horaire le lundi de la semaine S-4³¹, dans lequel seules subsistent les planches-travaux déposées. Les capacités réservées dans le cadre des fenêtres-travaux et n'ayant pas donné lieu, à l'inverse, au dépôt de planches-travaux à S-6 sont bien, quant à elles, « restituées », puisqu'elles n'apparaissent plus dans le graphique à compter de S-4. Le graphique horaire reflète ainsi, à compter de ce jalon, la capacité d'infrastructure réellement disponible pour la formulation d'éventuelles demandes de sillon en adaptation (« DSA »)³² ou demandes de sillon de dernière minute (« DSDM »)³³.

* * *

54. Au regard des éléments qui précèdent, l'Autorité considère qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la procédure en manquement s'agissant des injonctions prononcées aux articles 2 et 3 de la décision de mise en demeure.

³¹ Décision n° 2022-059 susvisée, paragraphe 234.

³² Les « demandes de sillon en adaptation » (ci-après les « DSA ») sont définies dans le DRR comme les demandes émises par les candidats entre mi-septembre A-1 et J-8 inclus avant le jour de circulation, auxquelles SNCF Réseau répond à compter de la certification de l'HDS mi-novembre A-1. Elles peuvent consister en des demandes soit de création de nouveaux sillons, soit de modification ou de suppression de sillons préalablement attribués en réponse à des « DS » ou à des « DTS ».

Aux termes du DRR, lors de la phase de construction de l'HDS, les candidats formulent, entre mi-décembre A-2 et mi-avril A-1, une première catégorie de demandes de sillons, dites « au service » (ci-après les « DS »). Les « demandes tardives au service » (ci-après les « DTS ») sont définies dans le DRR comme les demandes émises par les candidats entre mi-avril A-1 et début septembre A-1, auxquelles SNCF Réseau répond entre mi-août A-1 et mi-novembre A-1.

³³ Les « demandes de sillon de dernière minute » (ci-après les « DSDM ») sont définies dans le DRR comme les demandes introduites à partir de 7 jours calendaires avant la circulation. SNCF Réseau les traite dans un délai de 7 jours calendaires à compter de l'émission de la demande.

55. L'Autorité vérifiera néanmoins, dans le cadre de l'avis motivé qu'elle rend chaque année sur le DRR, les effets de la mise en œuvre du programme APO sur le respect dans la durée des délais de confirmation des capacités-travaux et d'information quant aux éventuelles capacités-travaux restituées fixés à l'article 4 de sa décision n° 2014-023.

3.3. Sur les mesures incitant SNCF Réseau à respecter les délais de confirmation des capacités réservées pour les travaux et d'information des demandeurs de sillons quant aux éventuelles restitutions de ces capacités

56. Dans la décision de mise en demeure, l'Autorité a constaté que le DRR ne comportait pas de mesures incitant au respect des délais de confirmation des capacités réservées pour les travaux et d'information des demandeurs de sillons sur les éventuelles restitutions de ces capacités prévues à l'article 4 de sa décision n° 2014-023.
57. En application de l'article 4 de la décision de mise en demeure, elle a enjoint à SNCF Réseau de préciser, dans le DRR, les mesures incitant au respect de ces délais, dès le début de l'HDS 2020, soit à partir du 14 décembre 2019, ce qui impliquait une modification du DRR 2020, publié en décembre 2018. Comme l'a relevé l'Autorité dans sa décision n° 2022-059³⁴, le programme APO, mis en œuvre depuis le 30 mai 2022, présenté plus en détail au point 51 de la présente décision, comporte une incitation non financière de SNCF Réseau au respect du délai de confirmation des travaux au plus tard six semaines avant leur intervention³⁵, puisque les candidats deviennent, dès le lundi de la semaine S-4, prioritaires dans l'attribution de sillons par rapport aux éventuelles demandes de planches-travaux de dernière minute. SNCF Réseau est ainsi incitée à anticiper la confirmation des travaux au risque de ne pouvoir les réaliser au profit des sillons commerciaux.
58. Par ailleurs, dans sa décision n° 2022-059³⁶, l'Autorité a enjoint à SNCF Réseau de mettre en place un mécanisme de pénalités portant sur les résultats du futur indicateur « CapaciT »³⁷. La mise en place de ce mécanisme contribuera à inciter financièrement SNCF Réseau à respecter les délais de S-6 et de M-1. Le respect de ces échéances conduira en effet à retirer, mécaniquement, du dénominateur de l'indicateur « CapaciT », les fenêtres-travaux dans lesquelles SNCF Réseau n'envisage finalement pas de déposer des planches-travaux et, partant, à en améliorer les résultats avec pour conséquence de limiter le montant des pénalités encourues³⁸.

* * *

59. Au regard des éléments qui précèdent, l'Autorité considère qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la procédure en manquement s'agissant de l'injonction prononcée à l'article 4 de la décision de mise en demeure.
60. Néanmoins, l'Autorité veillera à la mise en œuvre du mécanisme de pénalités financières précité, dans le cadre du suivi de l'exécution de la décision n° 2022-059 susvisée. Elle analysera en outre, dans le cadre de l'avis motivé qu'elle rend chaque année sur le DRR, les effets du programme

³⁴ Voir paragraphe 235.

³⁵ Et, par voie de conséquence, sur le délai d'un mois avant la date initialement prévue pour la réalisation des travaux pour informer les demandeurs de sillons des capacités d'infrastructure restituées.

³⁶ Voir paragraphes 236, et 260 à 265.

³⁷ Voir note de bas de page n° 26 pour une description de l'objet de cet indicateur.

³⁸ Le mécanisme de pénalités, basé sur les résultats de l'indicateur « CapaciT », que SNCF Réseau a été enjoint de mettre en œuvre dans la décision n° 2022-059 susvisée, a pour objet de pénaliser les fenêtres-travaux réservées à M-2 mais qui sont, finalement, restées vides de planches-travaux le jour J. SNCF Réseau a, dès lors, intérêt, d'une part, à confirmer l'utilisation des fenêtres-travaux, d'autre part, à restituer celles qui ne seront pas utilisées au plus tôt et, en tout état de cause, avant M-2, pour éviter que celles-ci ne soient prises en compte dans les résultats de l'indicateur CapaciT et n'entraînent ainsi une pénalité. Par incidence, SNCF Réseau est incitée à respecter le délai de confirmation des capacités-travaux à S-6 au plus tard et d'information des demandeurs de sillons sur les capacités-travaux restituées à M-1 au plus tard, avant le jour d'intervention.

APO et vérifiera qu'il confère une priorité aux sillons sur les planches-travaux à compter de S-4, conformément à l'objectif poursuivi par l'article 4 de la décision n° 2014-023 susvisée.

3.4. Sur la publication d'indicateurs relatifs à la réservation et à l'utilisation des capacités pour les travaux

61. L'analyse de la mise en œuvre de cette injonction par SNCF Réseau conduit à distinguer, d'une part, la publication de la déclinaison géographique de l'indicateur relatif aux capacités-travaux confirmées (3.4.1), d'autre part, la publication d'un indicateur relatif à la réalisation des travaux programmés ainsi que sa déclinaison géographique (3.4.2).

3.4.1. Sur la publication de la déclinaison géographique de l'indicateur relatif aux capacités-travaux confirmées

62. Dans la décision de mise en demeure, l'Autorité a constaté que l'indicateur relatif aux capacités-travaux confirmées publié dans le RAC (à savoir le taux de consommation mensuel des fenêtres du PGF, tel qu'il est arrêté à M-1 par rapport à la date d'intervention prévue, par des planches-travaux figurant encore dans le graphique horaire à J-1 10 heures) était certes décliné par type de fenêtres, mais qu'il ne l'était pas par axe géographique. En application de l'article 5 de cette décision, l'Autorité a ainsi enjoint à SNCF Réseau de publier la déclinaison géographique manquante dans le prochain RAC, c'est-à-dire celui relatif à la réalisation de l'HDS 2019 et l'adaptation de l'HDS 2020, ou tout autre document publié selon la même périodicité.
63. Dans le cadre du suivi de l'exécution de la décision de mise en demeure, l'Autorité a été destinataire dudit RAC, dans lequel figurent, dans la sous partie « *Mesure de l'utilisation de la capacité allouée aux travaux* », trois tableaux présentant le taux de consommation des fenêtres par type, ainsi que par zone de production (Atlantique, Nord Est Normandie, Sud Est, Île-de-France).
64. Il apparaît en outre que, dans les deux RAC suivants, c'est-à-dire, d'une part, celui relatif à la réalisation de l'HDS 2020 et à l'adaptation de l'HDS 2021, d'autre part, celui relatif à la réalisation de l'HDS 2021 et à l'adaptation de l'HDS 2022, SNCF Réseau a pérennisé cette déclinaison géographique.

* * *

65. Au regard des éléments qui précèdent, l'Autorité considère qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la procédure en manquement s'agissant de l'injonction prononcée à l'article 5 de la décision de mise en demeure, en tant qu'elle porte sur la publication de la déclinaison géographique de l'indicateur relatif aux capacités-travaux confirmées.

3.4.2. Sur la publication d'un indicateur relatif à la réalisation des travaux programmés ainsi que sa déclinaison géographique

66. Dans la décision de mise en demeure, l'Autorité a constaté qu'aucun indicateur relatif à la réalisation effective des travaux programmés n'était publié par SNCF Réseau. En application de l'article 5 de cette décision, l'Autorité a ainsi également enjoint à SNCF Réseau de publier l'indicateur manquant dans le prochain RAC, c'est-à-dire celui relatif à la réalisation de l'HDS 2019 et l'adaptation de l'HDS 2020 ou tout autre document publié selon la même périodicité.
67. Il ressort de l'instruction du suivi de l'exécution de la décision de mise en demeure que SNCF Réseau a publié, dans le RAC relatif à la réalisation de l'HDS 2019 et à l'adaptation de l'HDS 2020, les résultats d'un indicateur encore expérimental, dénommé « RéaliT », ayant pour objet de mesurer l'utilisation réelle, le jour J, des planches-travaux, en la comparant avec la

programmation à J-1. Le RAC précisait que cet indicateur était alors en cours d'expérimentation, depuis septembre 2019, sur quatre territoires : Lorraine, Champagne-Ardenne, Pays de la Loire et Provence-Alpes Côte d'Azur. Le gestionnaire d'infrastructure indiquait en outre souhaiter généraliser cet indicateur à tous les territoires d'ici la fin d'année 2020.

68. SNCF Réseau a également transmis à l'Autorité le RAC relatif à la réalisation de l'HDS 2020 et à l'adaptation de l'HDS 2021. Or, il apparaît, dans ce nouveau RAC, que la mesure de la réalisation effective des travaux programmés, effectuée par l'outil RéaliT, a été étendue à l'ensemble du territoire à compter du 16 novembre 2020. Le RAC relatif à la réalisation de l'HDS 2021 et à l'adaptation de l'HDS 2022 montre que SNCF Réseau s'est également conformée à cette obligation.

* * *

69. Au regard des éléments qui précèdent, l'Autorité considère qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la procédure en manquement s'agissant de l'injonction prononcée à l'article 5 de la décision de mise en demeure, en tant qu'elle porte sur la publication d'un indicateur relatif à la réalisation des travaux programmés ainsi que sa déclinaison géographique.

DÉCIDE

- Article 1^{er}** La procédure en manquement ouverte le 14 février 2019 à l'encontre de SNCF Réseau pour méconnaissance de la décision n° 2014-023 du 18 novembre 2014 relative à la réservation et à l'utilisation par SNCF Réseau de capacités pour les travaux est close.
- Article 2** Il n'y a pas lieu d'ouvrir une procédure de sanction à l'encontre de la société SNCF Réseau.
- Article 3** La présente décision sera notifiée à SNCF Réseau et publiée sur le site internet de l'Autorité, sous réserve des secrets protégés par la loi.
- Article 4** Le secrétaire général est chargé de l'exécution de la présente décision.

L'Autorité a adopté la présente décision le 15 décembre 2022.

**Présents : Monsieur Patrick Vieu, vice-président, président de séance ;
Madame Florence Rousse, vice-présidente ; Madame Sophie Auconie,
vice-présidente.**

Le Vice-Président,
Président de séance

Patrick Vieu