

Autorité DE RÉGULATION DES TRANSPORTS

RAPPORT

Le code de bonne conduite et l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure SNCF Réseau

> Octobre 2024

SYNTHÈSE INTRODUCTION MÉTHODE

01

À ce jour, SNCF Réseau n'a pas mis en place une organisation et des processus permettant de garantir le respect du code de bonne conduite

L'environnement de contrôle du code de bonne conduite et les moyens humains mis en œuvre par SNCF Réseau pour en assurer le respect sont insuffisants

Le processus d'identification des agents chargés des fonctions essentielles est très limité alors même que ces agents sont les premiers destinataires et acteurs du code de bonne conduite

Les diverses actions de porter à connaissance du code de bonne conduite apparaissent insuffisantes pour permettre aux agents de SNCF Réseau de s'approprier et d'appliquer ce document et aux entreprises ferroviaires d'en prendre connaissance

L'information relative au code de bonne conduite lors de l'arrivée des agents est insuffisante

Aucune action de formation au code de bonne conduite n'a été mise en œuvre et n'est envisagée à ce jour

Le code de bonne conduite est difficilement accessible et manque de visibilité à l'égard des entreprises ferroviaires

02

Les garanties d'indépendance du gestionnaire d'infrastructure nécessitent d'être renforcées pour conforter la confiance des entreprises ferroviaires

05	Le périmètre des mesures de garantie de l'indépendance devrait être étendu au-delà des fonctions essentielles et viser également les exploitants d'installations de service présentant les caractéristiques d'une infrastructure essentielle	26
09		
15		
	Les mesures de garantie de l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure devraient être étendues aux missions de SNCF Réseau au-delà des seules fonctions essentielles	26
	Des mesures de garantie de l'indépendance devraient également s'appliquer à SNCF Gares & Connexions, exploitant des gares de voyageurs, assimilables à des infrastructures essentielles	29
17	Le développement d'une stratégie de communication faisant apparaître les spécificités de SNCF Réseau au sein du groupe SNCF, en tant que gestionnaire d'infrastructure indépendant, serait de nature à envoyer un signal positif aux opérateurs nouveaux entrants	31
17		
	Le contrôle de la déontologie associée à la mobilité des agents de SNCF Réseau doit être renforcé sur le plan procédural	32
21		
	Les pouvoirs de l'Autorité en matière de contrôle du code de bonne conduite du gestionnaire d'infrastructure méritent d'être renforcés	36
22		
	ANNEXES	39
	ANNEXE n° 1 – Liste des recommandations	39
	ANNEXE n° 2 – Observations écrites	43
22		
23		
24		

SYNTHÈSE

En France, la capacité des entreprises ferroviaires, dans un marché ouvert à la concurrence, à développer les circulations ferroviaires pour accompagner les objectifs de transition écologique des transports dépendent de la capacité de SNCF Réseau à assurer un accès au réseau dans des conditions transparentes, équitables et non discriminatoires, et de la confiance des acteurs dans l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure par rapport à l'ensemble des entreprises ferroviaires, *a fortiori* quand celui-ci appartient au groupe SNCF, dont l'une des filiales est l'entreprise ferroviaire historique de transport de voyageurs, SNCF Voyageurs, et plusieurs autres sont actives sur le marché du fret.

L'appartenance du gestionnaire d'infrastructure à une entreprise verticalement intégrée n'est autorisée par le droit européen que sous réserve que des mesures de garantie soient mises en place et respectées pour garantir son indépendance dans l'exercice de ce que l'on appelle les « fonctions essentielles », c'est-à-dire ses missions de tarification de l'infrastructure et de répartition des sillons. La France a fait le choix en 2014, conforté en 2018, de maintenir le gestionnaire d'infrastructure unifié, SNCF Réseau, au sein d'un groupe public ferroviaire verticalement intégré, la SNCF, en mettant en œuvre le socle minimal de mesures de garantie imposées par le droit européen.

Au-delà des mesures prises dans l'organisation et les statuts du groupe SNCF pour respecter les mesures imposées par le droit européen, le code des transports fait du code de bonne conduite adopté par SNCF Réseau un outil visant à garantir son indépendance effective. L'alinéa 4 du II. de l'article L. 2122-4-1-1 du code des transports prévoit ainsi que « *le gestionnaire de l'infrastructure réunit dans un code de bonne conduite, adressé à l'Autorité de régulation des transports, les mesures prises pour prévenir toute influence décisive d'une autre entité de l'entreprise verticalement intégrée sur les décisions qu'il prend en ce qui concerne les fonctions essentielles [...]* ». L'Autorité est chargée de « veiller » à son respect.

En pratique, le code de bonne conduite adopté par SNCF Réseau n'atteint pas son objectif du fait de la faiblesse de son contenu. Dans le cadre de son avis du 16 juillet 2020, rendu postérieurement à l'adoption du code de bonne conduite par le conseil d'administration de SNCF Réseau, l'Autorité a constaté que les engagements pris se limitaient majoritairement à reprendre les obligations d'ores-et-déjà fixées par le code des transports, sans les traduire opérationnellement. Elle y avait annoncé son intention d'effectuer un suivi de la bonne application du code, selon des modalités et une fréquence à déterminer, afin d'assurer aux nouveaux entrants une plus grande visibilité sur le fonctionnement du gestionnaire d'infrastructure et sur les modalités d'accès au réseau.

L'Autorité a ainsi lancé, en 2023, des travaux visant à apprécier le respect du code de bonne conduite par SNCF Réseau, qu'elle a élargi à la problématique plus générale de l'indépendance des gestionnaires d'infrastructures essentielles, SNCF Réseau et sa filiale SNCF Gares & Connexions, dans un contexte où l'Autorité de la concurrence, qui s'était saisie d'office pour avis sur le secteur des transports terrestres, l'avait elle-même saisie d'une demande d'avis pour contribuer à ses travaux¹. Ces travaux avaient ainsi pour objectifs de :

- dresser un premier état des lieux de la mise en œuvre et du respect du code de bonne conduite par SNCF Réseau et formuler des recommandations stratégiques et opérationnelles pour instaurer un environnement de contrôle robuste au sein du gestionnaire d'infrastructure ; et

¹ L'Autorité de la concurrence a saisi l'Autorité, le 19 décembre 2022, d'une demande d'avis concernant (i) un bilan de la mise en œuvre des recommandations qu'elle a formulées dans huit avis relatifs au transport terrestre de voyageurs et (ii) les enjeux concurrentiels actuels dans ces secteurs. L'avis n° 2013-017 de l'Autorité a été rendu le 16 mars 2023. L'Autorité de la concurrence a publié son avis n° 23-A-18 le 29 novembre 2023.

- formuler des propositions visant à renforcer l'indépendance de SNCF Réseau et de sa filiale SNCF Gares & Connexions au sein du groupe public ferroviaire.

Les principales conclusions ressortant de ces travaux sont les suivantes.

1/ À ce jour, SNCF Réseau n'a pas mis en place une organisation et des processus permettant de garantir le respect du code de bonne conduite

D'une part, SNCF Réseau n'a mis en place aucun dispositif interne de conformité (*compliance*) visant à assurer le respect des engagements pris par SNCF Réseau dans le code de bonne conduite. SNCF Réseau n'a notamment diligenté aucune mission d'audit et de réexamen périodique de son contenu depuis son adoption en 2020.

D'autre part, SNCF Réseau n'a pas mis en place d'organisation opérationnelle permettant d'assurer le respect du code de bonne conduite par les agents exerçant des fonctions essentielles. Ainsi :

- le gestionnaire d'infrastructure n'ayant notamment défini aucune procédure ou critère permettant l'identification des agents exerçant des fonctions essentielles, ni n'assurant un suivi nominatif de ces agents, il peut difficilement s'assurer du respect du code de bonne conduite qui s'adresse principalement à eux ; et
- les diverses actions de porter à connaissance du code de bonne conduite sont insuffisantes (i) pour permettre aux agents de SNCF Réseau de s'approprier et appliquer ce document et (ii) pour permettre aux entreprises ferroviaires d'en prendre connaissance. Notamment, aucun engagement écrit n'est requis des agents rejoignant le gestionnaire d'infrastructure pour attester de la prise de connaissance de ce document et aucune action de formation au code de bonne conduite n'est mise en œuvre. Enfin, ce dernier est difficilement accessible sur le site internet de SNCF Réseau et manque de visibilité à l'égard des entreprises ferroviaires.

À la lumière de ces constats, l'Autorité formule trois grandes recommandations à l'attention de SNCF Réseau :

- **améliorer les modalités d'élaboration du code de bonne conduite, mieux le porter à connaissance et accroître sa visibilité.** L'Autorité invite notamment SNCF Réseau, à droit constant, à lui soumettre un projet de code de bonne conduite de sorte que le code de bonne conduite adopté par son conseil d'administration puisse tenir compte des recommandations de l'Autorité ;
- **formaliser une méthode d'identification des agents chargés des fonctions essentielles** et tenir à jour une liste de ces agents ; et
- **mettre en place un environnement de contrôle robuste du respect du code de bonne conduite**, qui pourrait notamment impliquer la nomination d'un responsable « conformité » chargé spécifiquement du respect du code de bonne conduite et de l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure, directement rattaché au président-directeur général.

Pour conforter ce dispositif de conformité interne, l'Autorité recommande d'inscrire au niveau législatif l'obligation pour SNCF Réseau de se doter d'un responsable « conformité », dont la nomination et la révocation seraient soumises à l'avis conforme de l'Autorité, sur le modèle des dispositions applicables aux gestionnaires de réseaux dans le secteur de l'énergie.

2/ Les garanties d'indépendance des gestionnaires d'infrastructures essentielles nécessitent d'être renforcées pour conforter la confiance des entreprises ferroviaires

L'Autorité relève que les obligations qui s'imposent aujourd'hui à SNCF Réseau, et dans certains cas aux autres entités du groupe SNCF, ne sont pas suffisantes pour diffuser la culture de l'indépendance et garantir effectivement cette dernière au sein des gestionnaires d'infrastructures essentielles.

L'Autorité recommande ainsi un renforcement des mesures de garantie au niveau législatif contribuant à dissiper les suspicions légitimes des entreprises ferroviaires quant à l'indépendance de SNCF Réseau :

- **Le périmètre des mesures de garantie de l'indépendance devrait être étendu, au-delà des seules fonctions essentielles du gestionnaire d'infrastructure. Cette extension devrait concerner :**
 - d'une part, les fonctions telles que la gestion des circulations ferroviaires, la programmation des travaux sur le réseau ferroviaire ou encore l'appui apporté aux régions dans l'organisation des appels d'offres du transport conventionné. Ces fonctions sont en effet stratégiques pour garantir un accès à l'infrastructure dans des conditions transparentes, équitables et non discriminatoires à toutes les entreprises ferroviaires ;
 - d'autre part, au gestionnaire des gares de voyageurs, SNCF Gares & Connexions, filiale de SNCF Réseau. L'appartenance de SNCF Gares & Connexions au groupe SNCF et le fait qu'elle exploite des installations de service – les gares de voyageurs –, présentant toutes les caractéristiques d'une infrastructure essentielle, justifient que des mesures de garantie lui soient également imposées en ce qui concerne, *a minima*, la tarification de l'accès aux gares et la programmation des travaux dans les gares².

Certes, les textes européens n'imposent pas de telles mesures au-delà des fonctions essentielles, qu'ils définissent d'ailleurs de manière restrictive. Néanmoins :

- d'une part, malgré les différences sémantiques, ces textes poursuivent un même objectif, qu'il s'agisse des fonctions essentielles ou des fonctions de gestion du trafic et de planification de l'entretien : ces dernières doivent en effet être exercées, par les gestionnaires d'infrastructures, de manière « *impartiale* », « *transparente* » et « *non discriminatoire* » et en veillant à ce que « *les personnes chargées de prendre des décisions sur ces fonctions en soient affectées par aucun conflit d'intérêt* » ; il en va de même en ce qui concerne les gestionnaires d'installations de service ;
- d'autre part, l'expérience montre que le formalisme d'une approche *a minima*, en ce domaine, ne permet pas d'offrir aux potentiels candidats toutes les garanties d'une ouverture équitable, transparente et non discriminatoire du marché ferroviaire. En effet, certaines missions et fonctions exercées par SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions, sans être formellement considérées comme des « fonctions essentielles », n'en sont pas moins d'une importance décisive pour la production d'un service ferroviaire compétitif.

L'Autorité considère donc comme essentiel de garantir aux acteurs du marché que ces missions et fonctions sont exercées dans des conditions de nature à créer chez ces acteurs la confiance nécessaire pour leur permettre d'investir dans l'offre de services ferroviaires sur le marché français.

² L'allocation des capacités en gares est de la responsabilité de SNCF Réseau.

La garantie apportée à l'exercice indépendant de ces missions et fonctions permettrait, dans un cadre juridique unifié, de créer ou de renforcer cette confiance dans la possibilité pour les nouveaux entrants de bénéficier d'un accès transparent, équitable et non discriminatoire aux installations de service essentielles à la fourniture de services sur le marché aval, sans subir d'influence de la part de l'EVI.

- **Les pouvoirs de l'Autorité mériteraient d'être renforcés afin de compléter le dispositif de conformité de SNCF Réseau par un rôle de supervision confié au régulateur en la matière.** En effet, dans le cadre juridique actuel, l'Autorité ne rend pas d'avis conforme sur le projet de code de bonne conduite et ne dispose pas de pouvoirs de sanction en cas de manquement à ses dispositions, y compris l'absence de mise en œuvre d'un dispositif de conformité satisfaisant.
- **Les modalités du contrôle déontologique des projets de mobilité des agents de SNCF Réseau sont difficilement auditable et pourraient être améliorées afin de prévenir les conflits d'intérêts et la divulgation d'informations confidentielles.**

À défaut, pour les gestionnaires d'infrastructures essentielles, de développer une identité distincte des autres entités du groupe SNCF, à l'instar des gestionnaires de réseaux dans le secteur de l'énergie, la stratégie de communication du groupe, aujourd'hui principalement axée sur la devise « Tous SNCF », doit veiller à ne pas brouiller la perception des entreprises ferroviaires quant à la réalité de leur indépendance. Elle doit au contraire valoriser, par tout moyen, l'indépendance des gestionnaires d'infrastructures dans le groupe intégré.

INTRODUCTION

En France, le succès du développement des services de transport ferroviaires de voyageurs – favorisé par l'ouverture à la concurrence du marché domestique de transport ferroviaire de voyageurs³ – et de marchandises – tel que porté par la stratégie nationale pour le développement du fret ferroviaire (SNDFF)⁴ – dépend en grande partie de la capacité du gestionnaire d'infrastructure à assurer un accès au réseau ferroviaire dans des conditions transparentes, équitables et non discriminatoires. Ce succès est notamment fondé sur la confiance des acteurs quant à la capacité du gestionnaire d'infrastructure à agir constamment en toute indépendance par rapport à l'ensemble des entreprises ferroviaires. Cette confiance est particulièrement importante dans un contexte où SNCF Réseau est une entreprise appartenant au groupe SNCF - dont l'une des filiales est l'opérateur historique de transport ferroviaire, SNCF Voyageurs, et plusieurs autres sont actives sur le marché du fret - ce qui peut, par construction, alimenter des suspicions légitimes des entreprises ferroviaires quant à son indépendance.

En effet, dans toute industrie de réseau caractérisée par l'ouverture à la concurrence des services utilisant des infrastructures essentielles en monopole naturel, l'enjeu central consiste à ce que chaque opérateur se voie offrir un accès transparent, équitable et non discriminatoire à ces infrastructures. De ce point de vue, l'indépendance des gestionnaires d'infrastructures essentielles n'est pas une fin en soi, mais constitue une condition *sine qua non* pour garantir cet accès équitable, non discriminatoire et transparent à tous les opérateurs utilisant ces infrastructures.

1. L'appartenance du gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire à une entreprise verticalement intégrée n'est autorisée par le droit européen que sous certaines réserves

Le droit européen impose aux États membres de veiller à ce que le gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire dispose de « *l'indépendance organisationnelle et décisionnelle*⁵ » en ce qui concerne « *les fonctions essentielles*⁶ », qui recouvrent la tarification et la répartition des sillons de l'infrastructure entre les différents acteurs⁷. Si l'appartenance du gestionnaire d'infrastructure à une entreprise verticalement intégrée⁸ (ci-après « EVI ») n'est pas interdite, elle est conditionnée à la nécessité, pour les États-membres, de veiller aux éléments suivants :

³ En France, l'ouverture à la concurrence du marché domestique du transport ferroviaire de voyageurs est en cours. Le quatrième paquet ferroviaire européen, adopté en décembre 2016, transposé par la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire, rend obligatoire l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs, à partir du 25 décembre 2023 pour les services conventionnés, dans le cadre d'une concurrence pour le marché, et à partir du 13 décembre 2020 pour les services librement organisés, dans le cadre de la concurrence sur le marché.

⁴ Ouvert à la concurrence depuis 2006, le marché du transport ferroviaire de marchandise fait l'objet d'une ambition politique forte dans un contexte de transition écologique, avec l'inscription d'un objectif de doublement de la part modale du fret d'ici 2030 dans la loi dite « Climat et Résilience » du 22 août 2021. Pour parvenir à cet objectif, la Stratégie nationale pour le développement du fret ferroviaire (SNDFF) identifie des mesures concrètes pour porter la part modale du fret ferroviaire d'ici 2030 de 9 à 18 %. La SNDFF a été publiée en septembre 2021 sur le site internet du Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires ([lien](#)). Elle a également été précisée par le décret n° 2022-399 du 18 mars 2022 approuvant la stratégie pour le développement du fret ferroviaire.

⁵ Article 7 bis, paragraphe 1 de la directive 2012/34/UE.

⁶ Les « fonctions essentielles de la gestion de l'infrastructure » sont définies à l'article 3, point 2 septies) de la directive 2012/34/UE, comme « la prise de décision concernant la répartition des sillons, y compris la définition et l'évaluation de la disponibilité et l'attribution des sillons individuels, et la prise de décision concernant la tarification de l'infrastructure, y compris la détermination et la perception des redevances, conformément au cadre de tarification et au cadre de répartition des capacités établis par les États membres en application des articles 29 et 39 ».

⁷ Par opposition, les missions de gestion du trafic et la planification de l'entretien doivent être exercées par le gestionnaire d'infrastructure de manière impartiale (Article 7 ter, paragraphe 1 de la directive 2012/34/UE).

⁸ La directive 2012/34/UE définit une entreprise verticalement intégrée comme « une entreprise dans laquelle [...] un gestionnaire de l'infrastructure est contrôlé par une entreprise qui contrôle en même temps une ou plusieurs entreprises ferroviaires qui exploitent des services ferroviaires sur le réseau du gestionnaire de l'infrastructure⁸ » (Article 3, point 3 de la directive 2012/34/UE).

- « aucune des autres entités juridiques au sein de l'entreprise verticalement intégrée n'[a] une influence décisive sur les décisions prises par le gestionnaire de l'infrastructure en ce qui concerne les fonctions essentielles⁹ » ; et
- « le gestionnaire de l'infrastructure [est] organisé sous la forme d'une entité qui est juridiquement distincte de toute entreprise ferroviaire et, dans le cas d'une entreprise verticalement intégrée, de toute autre entité juridique au sein de l'entreprise¹⁰ ».

Ainsi pour prévenir toute « influence décisive » de l'EVI sur les fonctions essentielles du gestionnaire d'infrastructure, le droit européen prévoit un ensemble de mesures de garantie, aux termes desquelles les États-membres doivent organiser, notamment, la mise en place :

- d'un régime d'incompatibilité de fonctions pour les membres du conseil d'administration du gestionnaire d'infrastructure et les personnes chargées de prendre des décisions sur les fonctions essentielles¹¹ ;
- de l'interdiction pour les membres du conseil d'administration et les personnes chargées de prendre des décisions sur les fonctions essentielles de percevoir une rémunération fondée sur la performance, ou des primes principalement liées aux résultats financiers d'entreprises ferroviaires particulières¹² ;
- de restrictions d'accès aux informations sensibles du gestionnaire d'infrastructure liées aux fonctions essentielles¹³ ;
- de l'interdiction d'influence de l'EVI sur les décisions de nomination ou de révocation des personnes chargées de prendre des décisions sur les fonctions essentielles¹⁴ ; et
- d'un encadrement des mobilités des personnes chargées des fonctions essentielles afin de lutter contre les conflits d'intérêts¹⁵.

Ces mesures de garantie doivent non seulement permettre de garantir l'effectivité de l'indépendance organisationnelle et décisionnelle du gestionnaire d'infrastructure dans l'exercice des fonctions essentielles, mais également d'écarter toute mesure qui, en apparence, remettrait en cause une telle indépendance. En effet, la configuration de l'EVI peut, en première approche, apparaître dissuasive à l'égard des nouveaux entrants, pour lesquels la décision finale d'entrer, de renoncer à entrer ou de poursuivre le processus d'entrée dépend en partie de la perception qu'ils ont de l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure¹⁶.

2. La France a fait le choix de maintenir le gestionnaire d'infrastructure au sein d'un groupe public ferroviaire verticalement intégré en mettant en œuvre le socle minimal de mesures de garantie imposées par le droit européen

En France, le gestionnaire d'infrastructure, SNCF Réseau, fait partie du groupe public unifié ferroviaire SNCF qui constitue une EVI. La loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire a mis en place la structure verticalement intégrée, confortée par la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire. L'ordonnance n° 2019-552 du 3 juin 2019 portant diverses dispositions relatives au groupe SNCF, mettant en œuvre ladite loi, a modifié l'organisation du groupe SNCF. Depuis le 1^{er} janvier 2020, à la tête du groupe SNCF, la société

⁹ Article 7, paragraphe 1, alinéa 2 de la directive 2012/34/UE.

¹⁰ Article 7, paragraphe 2, de la directive 2012/34/UE.

¹¹ Article 7, paragraphe 3 de la directive 2012/34/UE.

¹² Article 7, paragraphe 4 de la directive 2012/34/UE.

¹³ Article 7, paragraphe 5 de la directive 2012/34/UE.

¹⁴ Article 7 bis, paragraphe 2, b) de la directive 2012/34/UE.

¹⁵ Article 7 bis, paragraphe 2, c) de la directive 2012/34/UE.

¹⁶ La « théorie des apparences » issue de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur le droit à un procès équitable, conduit à prendre en compte la perception du justiciable pour apprécier l'indépendance et l'impartialité de la juridiction.

SNCF SA (ci-après « la holding SNCF »), a ainsi pour objet de diriger, d'animer et de piloter le groupe public unifié qu'elle contrôle, d'en assurer le pilotage stratégique et financier et d'en définir l'organisation¹⁷. Elle détient notamment SNCF Voyageurs (SA), l'entreprise ferroviaire historique de transport de voyageurs, ainsi que le gestionnaire d'infrastructure SNCF Réseau (SA)¹⁸. Ce dernier a notamment pour missions « l'accès à l'infrastructure ferroviaire du réseau ferré national, comprenant la répartition des capacités et la tarification de cette infrastructure », « la gestion opérationnelle des circulations sur le réseau ferré national », « la maintenance, comprenant l'entretien et le renouvellement, de l'infrastructure¹⁹ ». SNCF Réseau détient lui-même en intégralité la filiale SNCF Gares & Connexions (SA), qui assure la gestion unifiée des gares de voyageurs²⁰.

Afin d'assurer l'effectivité de l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure, le législateur national a transposé strictement les mesures de garantie spécifiquement applicables aux fonctions essentielles prévues par la directive 2012/34/UE, sans toutefois en donner une traduction opérationnelle. À cet égard, le code des transports, et principalement son article L. 2122-4-1-1, fixe des règles applicables au gestionnaire d'infrastructure afin de garantir qu'aucune entité de l'EVI n'exerce une « influence décisive » sur ses décisions concernant les fonctions essentielles. Il s'agit notamment des mesures suivantes :

- le déport des membres du conseil d'administration, lorsqu'ils sont salariés d'autres entités de l'EVI, en ce qui concerne les décisions relatives aux fonctions essentielles et à la nomination ou révocation des dirigeants ou des agents chargés de prendre des décisions sur les fonctions essentielles ;
- l'interdiction, pour une même personne d'être chargée de prendre des décisions sur les fonctions essentielles et d'être membre du conseil d'administration d'une entreprise ferroviaire ;
- l'interdiction, pour les personnes chargées de prendre des décisions sur les fonctions essentielles, de recevoir, d'une autre entité juridique au sein de l'EVI, une rémunération fondée sur la performance, ou des primes principalement liées aux résultats financiers d'entreprises ferroviaires particulières ; et
- la limitation de l'accès aux informations sensibles concernant les fonctions essentielles au personnel habilité du gestionnaire d'infrastructure, en cas de systèmes d'information mutualisés.

L'article L. 2122-4-1-1 du code des transports dispose en outre que :

- les personnes chargées de prendre des décisions sur les fonctions essentielles ne peuvent être soumises à l'autorité hiérarchique, directe ou indirecte, que d'un dirigeant nommé après avis conforme de l'Autorité ; et
- la commission de déontologie du système de transport ferroviaire (ci-après, la « commission de déontologie ») est consultée lorsqu'une personne chargée des fonctions essentielles ou ayant eu à connaître des informations mentionnées à l'article L. 2122-4-4 du code des transports souhaite exercer des activités pour le compte d'une entreprise exerçant directement ou indirectement une activité d'entreprise ferroviaire ou pour le

¹⁷ Article L. 2102-1 du code des transports, et décret n° 2019-1585 du 30 décembre 2019 approuvant les statuts de la société nationale SNCF et portant diverses dispositions relatives à la société nationale SNCF et à la société mentionnée au c du 2° de l'article 18 de l'ordonnance n° 2019-552 du 3 juin 2019.

¹⁸ Article L 2101-1 du code des transports, alinéa 4 : « La société nationale SNCF détient l'intégralité du capital de la société SNCF Réseau mentionnée à l'article L. 2111-9 et de la société SNCF Voyageurs mentionnée à l'article L. 2141-1. Le capital de ces deux sociétés est incessible. »

¹⁹ Article L. 2111-9 du code des transports.

²⁰ Article L 2111-9, 5° du code des transports.

compte d'une entreprise filiale d'une entreprise exerçant une activité d'entreprise ferroviaire, avant l'expiration d'un délai de trois ans après la cessation de ses fonctions.

Enfin, il appartient à l'Autorité de rendre un avis conforme sur les décisions de nomination, renouvellement, révocation du président-directeur général de SNCF Réseau²¹, et de sanctionner certains manquements à l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure²².

L'Autorité a déjà eu l'occasion de relever que la transposition stricte de la directive 2012/34/UE n'épuisait pas nécessairement le sujet de l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure et que les garanties légales à cet égard devaient être suffisantes en considération du renforcement de l'intégration du groupe public unifié²³ prévue par la loi pour un nouveau pacte ferroviaire. Peu prescriptives et à faible portée, en particulier en ce qu'elles se limitent aux fonctions essentielles, l'Autorité avait ainsi recommandé que ces garanties puissent bénéficier d'un renforcement par le législateur²⁴.

3. Dans un contexte où les textes applicables sont très peu prescriptifs, le code de bonne conduite de SNCF Réseau devrait, en principe, constituer l'outil central pour garantir son indépendance effective

Au regard du cadre juridique applicable, peu prescriptif, et dans la mesure où la préservation de l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure doit être garantie par des mesures concrètes et efficaces sur le plan opérationnel, lesquelles nécessitent une connaissance fine de son fonctionnement et de ses missions, SNCF Réseau est *a priori* le mieux placé pour identifier et mettre en œuvre les mesures d'organisation interne à même de garantir son indépendance, faisant du code de bonne conduite (ci-après le « CBC ») l'outil opérationnel central de lutte contre les potentielles « influences décisives » de l'EVI.

L'alinéa 4 du II. de l'article L. 2122-4-1-1 du code des transports prévoit ainsi que « le gestionnaire de l'infrastructure réunit dans un code de bonne conduite, adressé à l'Autorité de régulation des transports, les mesures prises pour prévenir toute influence décisive d'une autre entité de l'entreprise verticalement intégrée sur les décisions qu'il prend en ce qui concerne les fonctions essentielles [...] ». L'Autorité se voit chargée de « veiller » à son respect.

²¹ Article L. 2111-16 du code des transports.

²² En application des 5° et 9°, de l'article L. 1264-7 du code des transports, l'Autorité peut sanctionner les manquements de la holding aux exigences d'indépendance afférentes au gestionnaire d'infrastructure dans l'exercice de ses missions et le non-respect, par les entités du groupe SNCF, des règles régissant l'indépendance des fonctions essentielles et l'impartialité dans la gestion opérationnelle des circulations et la planification de l'entretien du gestionnaire d'infrastructure.

²³ Voir, en ce sens, l'avis n° 2019-028 du 9 mai 2019 relatif au projet d'ordonnance portant diverses dispositions relatives à la nouvelle SNCF, notamment point 2.2.5.

²⁴ L'Autorité a également rappelé ce point dans son étude sur l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs – Edition 2022.

Le code des transports ne précise pas le contenu des mesures d'organisation interne que doit adopter SNCF Réseau dans le cadre du CBC, lui laissant ainsi une grande marge de manœuvre pour atteindre l'objectif de prévention de toute « influence décisive » d'une entité de l'EVI sur ses décisions en matière de fonctions essentielles. De la même manière, le code des transports ne précise pas les modalités du contrôle de l'Autorité, qui est rendue destinataire du CBC une fois adopté par le conseil d'administration de SNCF Réseau, sans se voir confier de pouvoir d'avis conforme à son adoption et de pouvoir d'injonction / sanction en cas de non-respect. Si, en vertu de l'article L. 1264-7 du code des transports, l'Autorité est compétente pour sanctionner certains manquements en matière d'indépendance du gestionnaire d'infrastructure ayant une incidence sur l'accès à l'infrastructure, elle ne l'est pas directement pour sanctionner une méconnaissance en tant que telle des engagements pris par SNCF Réseau dans le CBC.

4. Le code de bonne conduite adopté par SNCF Réseau n'est pas en mesure d'atteindre son objectif du fait de la faiblesse de son contenu

Le 25 juin 2020, le conseil d'administration de SNCF Réseau a adopté le premier CBC. Ce document succinct²⁵ comporte :

- une première partie relative aux « *mesures générales* » portant sur « *l'indépendance vis-à-vis de la société SNCF SA dans l'exercice des fonctions essentielles* », « *l'indépendance des membres du Conseil d'administration, des personnes chargées de prendre des décisions sur les fonctions essentielles et des dirigeants* », « *l'indépendance des bureaux* », « *l'étanchéité des systèmes d'information (SI) gérant les fonctions essentielles* », « *la collégialité des travaux portant sur les sujets complexes* », les sollicitations d'une entité du groupe SNCF, ainsi que les directions référentes pour l'interprétation du CBC ; et
- une deuxième partie relative aux « *mesures particulières* » en matière de répartition de capacités et de tarification de l'infrastructure.

Le CBC prévoit qu'il est porté à la connaissance des entités du groupe SNCF au moyen de la signature d'un protocole aux termes duquel chacune des entités s'engage à n'exercer aucune « influence décisive » sur les décisions prises par SNCF Réseau en matière de fonctions essentielles. Enfin, le CBC comporte une annexe relative au dispositif d'alerte permettant de signaler toute violation présumée ou avérée aux règles fixées par le CBC.

Le 16 juillet 2020, l'Autorité a rendu l'avis n° 2020-043 relatif au CBC en relevant la faiblesse de son contenu. Fondant notamment son avis motivé sur l'article L. 2111-16-4 du code des transports²⁶, elle a constaté que :

- les engagements pris se limitaient majoritairement à reprendre les obligations formelles d'ores-et-déjà fixées par le code des transports, sans les traduire opérationnellement ; et
- il était notamment nécessaire de renforcer des garanties d'indépendance de SNCF Réseau en déclinant précisément les engagements pris pour leur donner une portée opérationnelle concernant (i) l'indépendance d'accès aux locaux, (ii) la gestion des systèmes d'information, (iii) l'information des agents, en traitant également (iv) de la formation des agents de SNCF Réseau à ce code et (v) du périmètre des fonctions mutualisées au niveau de la holding.

Les recommandations de l'Autorité n'ont pas été suivies par SNCF Réseau.

²⁵ Six pages, à l'exclusion de l'annexe.

²⁶ En vertu de cet article : « SNCF Réseau prend des mesures d'organisation interne pour prévenir les risques de pratiques discriminatoires entre entreprises ferroviaires et pour assurer le respect des obligations découlant des règles d'impartialité énoncées à la présente section. L'Autorité de régulation des transports rend un avis sur ces mesures. »

5. Le présent rapport, lancé en 2023, met en œuvre le suivi de la bonne application du code de bonne conduite de SNCF Réseau précédemment annoncé par l'Autorité et approfondit ses recommandations relatives à l'indépendance des gestionnaires d'infrastructures essentielles

L'Autorité avait indiqué, dans son avis précité sur le CBC de SNCF Réseau, qu'elle entendait effectuer un suivi de la bonne application du code, selon un *modus operandi* et une fréquence qu'elle déterminerait afin d'offrir aux nouveaux entrants la plus grande visibilité sur le fonctionnement du gestionnaire d'infrastructure et sur les modalités d'accès au réseau. Elle a réaffirmé cette intention de procéder à la publication d'un rapport portant sur le respect du CBC, mais aussi plus globalement sur l'indépendance de SNCF Réseau à l'égard du groupe SNCF, dans son étude sur l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs²⁷ publiée en février 2022.

En 2023, alors que l'Autorité conduisait ses travaux, elle a eu l'occasion de faire part à l'Autorité de la concurrence, dans son avis n° 2023-017 du 16 mars 2023²⁸, de ses inquiétudes quant à une série de difficultés persistantes en lien avec l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure. L'Autorité de la concurrence les a reprises à son compte dans son avis n° 23-A-18 du 29 novembre 2023 relatif au secteur des transports terrestres de personnes (ci-après « avis du 29 novembre 2023 »), notamment en ce qui concerne (i) les mesures de garantie de l'indépendance des fonctions essentielles, dont elle recommande l'extension du périmètre, (ii) la mobilité du personnel de SNCF Réseau au sein du groupe public ferroviaire et (iii) l'insuffisance des pouvoirs confiés à l'Autorité de régulation des transports relatifs au respect du CBC.

6. Ce premier rapport se concentre sur l'analyse de l'environnement de contrôle permettant d'assurer le respect du code de bonne conduite au sein de SNCF Réseau, et plus globalement sur les mesures de garantie de l'indépendance des gestionnaires d'infrastructures essentielles

L'objectif du présent rapport consiste à dresser un premier état des lieux de la mise en œuvre et du respect du CBC, nonobstant ses insuffisances, par SNCF Réseau (organisation et procédures dans un cadre de contrôle de la conformité), et à formuler des recommandations stratégiques et opérationnelles pour instaurer un environnement de contrôle robuste. Concrètement, dans le cadre de l'élaboration de ce rapport, l'Autorité ne s'inscrit pas dans la recherche et la constatation d'un éventuel manquement et, par conséquent, ne procède pas à une instruction en vue d'établir un tel manquement, mais concentre son instruction sur l'organisation et les procédures permettant d'assurer le respect du CBC dans une logique de *compliance*²⁹.

En outre, le rapport identifie les mesures nécessitant d'être renforcées, au niveau législatif, pour assurer l'effectivité du CBC et garantir l'indépendance de SNCF Réseau. Ce faisant l'Autorité concourt « au suivi et au bon fonctionnement, dans ses dimensions techniques, économiques et financières, du système de transport ferroviaire national », conformément à l'article L. 2131-1 du code des transports, dans un contexte où (i) les textes applicables en matière d'indépendance du gestionnaire d'infrastructure sont insuffisamment prescriptifs et (ii) le contenu du CBC est d'une portée opérationnelle insuffisante.

²⁷ https://www.autorite-transport.fr/wp-content/uploads/2022/02/etude-concurrence-2022_hd.pdf

²⁸ Avis n° 2023-017 du 16 mars 2023 relatif à la saisine pour avis de l'Autorité de la concurrence sur le secteur des transports terrestres de personnes

²⁹ La compliance fait référence aux processus mis en œuvre, le plus souvent de manière volontariste pour assurer le respect des règles, des normes ou de l'éthique et prévenir les risques auxquels la structure s'expose en cas de non-respect.

MÉTHODE

Les travaux d'instruction et d'élaboration du rapport ont été conduits entre avril 2023 et mars 2024, en mobilisant une équipe pluridisciplinaire réunissant les différentes expertises présente au sein des services de l'Autorité (technique, opérationnelle et juridique).

L'instruction a été structurée selon les trois étapes suivantes :

- une première étape a consisté à auditer l'environnement de contrôle mis en place par SNCF Réseau pour assurer le respect du CBC par la voie de mesures d'instruction adressées au gestionnaire d'infrastructure ;
- une deuxième étape a consisté en une revue de la pertinence et de l'effectivité des garanties d'indépendance du gestionnaire d'infrastructure au regard du cadre institutionnel et juridique dans lequel il évolue . À cette fin l'Autorité s'est appuyée sur les précédents travaux qu'elle avait conduits sur le sujet et dont les recommandations ont été reprises dans le récent avis de l'Autorité de la concurrence du 29 novembre 2023 ; et
- une troisième étape a permis de recueillir les observations contradictoires de SNCF Réseau, de la holding SNCF, et du ministère en charge des transports sur la version provisoire du rapport. Les résultats de cette instruction ont également été partagés avec l'Autorité de la concurrence et l'Agence des participations de l'État.

Dans ce rapport, l'Autorité formule, d'une part, des recommandations relatives au CBC, qui sont essentiellement opérationnelles - *fixant les objectifs à atteindre en laissant le soin à SNCF Réseau d'en déterminer les modalités précises* - et applicables, pour la plupart, à droit constant, d'autre part, des recommandations générales visant à améliorer les garanties d'indépendance de SNCF Réseau, qui appellent des modifications des textes applicables.

L'Autorité s'est appuyée dans ses analyses sur l'exemple du secteur de l'énergie, industrie de réseau dans lequel les gestionnaires d'infrastructures appartiennent à une EVI et pour lesquels des mesures robustes de garantie de l'indépendance ont été mises en place par le législateur et de bonnes pratiques instaurées.

L'Autorité envisage de procéder à la publication d'un rapport sur le CBC de SNCF Réseau et l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure selon une fréquence biannuelle, sans préjudice des évolutions législatives ou réglementaires qui pourraient intervenir et/ou de circonstances de fait qui justifieraient un suivi plus rapproché de ces problématiques.

1. À CE JOUR, SNCF RÉSEAU N'A PAS MIS EN PLACE UNE ORGANISATION ET DES PROCESSUS PERMETTANT DE GARANTIR LE RESPECT DU CODE DE BONNE CONDUITE

Dans le cadre de son instruction, l'Autorité a pu constater que l'environnement de contrôle du CBC et les moyens humains mis en œuvre par SNCF Réseau pour en assurer le respect sont insuffisants (1.1). Le processus d'identification des agents chargés des fonctions essentielles est quant à lui trop limité (1.2). Les diverses actions de communication du CBC apparaissent insuffisantes, d'une part, pour permettre aux agents de SNCF Réseau de s'approprier et appliquer ce document, d'autre part, pour permettre aux entreprises ferroviaires d'en prendre connaissance (1.3).

1.1. L'environnement de contrôle du code de bonne conduite et les moyens humains mis en œuvre par SNCF Réseau pour en assurer le respect sont insuffisants

SNCF Réseau n'a mis en place aucun processus de *compliance* assurant le respect du CBC et n'a diligenté aucune mission d'audit du respect du CBC et de réexamen périodique de son contenu depuis son adoption en 2020. Concrètement :

- SNCF Réseau n'a pas structuré de démarche volontariste et proactive, dans une logique de *compliance*, déclinant dans ses procédures internes les exigences du CBC et des mécanismes permettant de contrôler son respect³⁰. Cette absence de démarche proactive apparaît contradictoire avec la portée donnée à ce code par SNCF Réseau, qui a rappelé, lors de son audition par les services de l'Autorité de la concurrence en 2023, que le CBC « est un « *outil pédagogique* » mais qu'il « a un caractère obligatoire et est opposable juridiquement aux collaborateurs » de SNCF Réseau³¹ ».
- S'agissant du dispositif d'alerte mis en place par le CBC, destiné au « *recueil de signalements relatifs à des conduites et situations estimées non conformes au Code de Bonne Conduite de SNCF Réseau visant à la préserver de toute influence déterminante de la part d'une entité du Groupe SNCF sur les décisions qu'elle prend dans l'exercice de ses missions relatives aux fonctions essentielles que sont la répartition des capacités et la tarification de l'infrastructure*³² », SNCF Réseau a indiqué que celui-ci n'avait jamais été activé depuis l'adoption du CBC en 2020³³.
- SNCF Réseau n'a missionné aucune entité interne ou externe pour effectuer des missions d'audit relatives au respect du CBC. Il ressort par ailleurs de l'instruction qu'aucune des entités qui effectuent des missions en lien avec le CBC au sein de SNCF Réseau (voir encadré ci-dessous) n'est formellement chargée de réaliser des audits internes relatifs au respect du CBC.

³⁰ Réponse du 9 juin 2023 à la question n° 2.3 de la mesure d'instruction du 31 mai 2023.

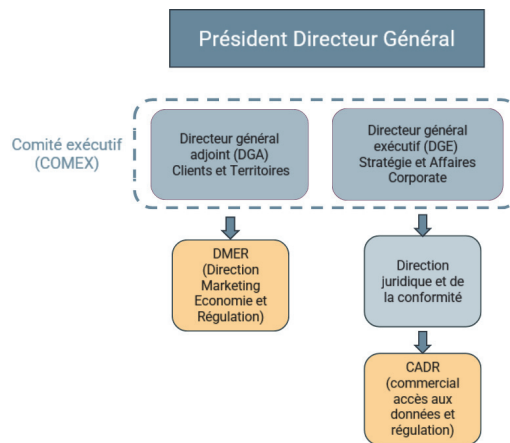
³¹ ADLC, avis n°23-A-18 du 29 novembre 2023 relatif au secteur des transports terrestres de personnes, § 237.

³² Code de bonne conduite relatif aux fonctions essentielles, version n° 01 du 2 juillet 2020, annexe 1 (page 7).

³³ Réponse du 9 juin 2023 à la question n° 3.1 de la mesure d'instruction du 31 mai 2023.

SNCF Réseau a réparti les missions en lien avec le code de bonne conduite entre :

(i) le département commercial accès aux données et régulation (*ci-après CADR*) de la direction juridique et de la conformité (*ci-après DJC*), rattachée à la direction générale Stratégie et affaires Corporate et (ii) la direction marketing, économie et régulation (*ci-après DMER*) de la direction générale Clients et services.



En ce qui concerne le CBC, le département CADR est chargé³⁴ :

- du « traitement des questions liées à l'interprétation et à l'exécution [...] du code de bonne conduite lié à l'exercice des fonctions essentielles » et de « contribuer à sa mise à jour » ;
- de la « prise en charge des dossiers des agents en mobilité susceptibles de passer devant la commission de déontologie du système de transport ferroviaire » ;
- de « contribuer à l'élaboration et au suivi des textes relatifs à l'activité de gestionnaire d'infrastructure en lien notamment avec l'exercice par le gestionnaire d'infrastructure de ses fonctions essentielles (tarification et répartition des capacités) et à ses obligations d'indépendance » ; et
- de la réception et du traitement des « signalements relatifs à des conduites et situations estimées non conformes au code de bonne conduite³⁵ ».

La DMER est, quant à elle, chargée de « développer, capitaliser et diffuser une doctrine de la régulation pour SNCF Réseau, (notamment sur les bonnes pratiques, le respect du code de bonne conduite en lien avec la Direction juridique et de la conformité de SNCF Réseau) et favoriser des relations de qualité avec le régulateur³⁶ ».

³⁴ « Note d'organisation générale de la direction juridique et conformité » et fiches des postes « responsable CADR » et « juriste CADR », transmis le 27 septembre 2023 et 13 octobre 2023 en réponse à la question n° 1.1 de la mesure d'instruction du 15 septembre 2023.

³⁵ Code de bonne conduite relatif aux fonctions essentielles, version n° 01 du 2 juillet 2020, annexe 1 (page 7).

³⁶ Réponse du 13 octobre 2023 à la question n° 1.1 de la mesure d'instruction du 15 septembre 2023.

Par comparaison, dans le secteur de l'énergie, une démarche proactive de respect du code de bonne conduite est mise en œuvre par un responsable « conformité » présentant des garanties d'indépendance robustes³⁷. Le responsable conformité a pour mission de veiller à la conformité des pratiques des gestionnaires de réseau de transport et de distribution (ci-après « GRT » et « GRD ») à leurs obligations d'indépendance et de vérifier l'application des engagements figurant dans le code de bonne conduite.

Pour mener à bien ses missions, le responsable « conformité » est notamment habilité à (i) formuler des recommandations sur le code de bonne conduite et sa mise en œuvre, (ii) réaliser des investigations sur pièces et sur place et (iii) participer aux assemblées générales, aux réunions du conseil d'administration ou du conseil de surveillance ainsi qu'à toutes les réunions utiles à l'accomplissement de ses missions³⁸.

Des mesures organisationnelles sont mises en œuvre pour assurer l'indépendance du responsable « conformité », notamment : (i) sa nomination par le conseil d'administration ou le conseil de surveillance sur proposition du président du conseil d'administration ou du directoire, (ii) le rapport direct de son activité au conseil d'administration ou conseil de surveillance de l'entreprise, (iii) un contrat de travail dérogatoire en ce qui concerne le rapport de subordination vis-à-vis de son employeur, et (iv) l'approbation préalable de sa nomination ou de sa révocation par la Commission de régulation de l'énergie.

Les responsables « conformité » des GRT et GRD rédigent annuellement un rapport sur la mise en œuvre du code de bonne conduite, qui doit être transmis à la Commission de régulation de l'énergie³⁹.

À ce jour, SNCF Réseau ne s'est pas doté d'un environnement de contrôle robuste, dans une logique de compliance, permettant d'assurer le respect du CBC, tant sur le plan des procédures que des moyens humains.

Dans le cadre de l'instruction et à la suite des échanges avec les services de l'Autorité, SNCF Réseau a indiqué qu'il souhaitait s'engager dans une démarche de changement au cours de l'année 2024 :

« 5 ans après l'adoption du code de bonne conduite, il est important de procéder à une analyse de l'efficacité du dispositif existant et des voies possibles d'amélioration. C'est la raison pour laquelle l'amélioration, voire la refonte du dispositif existant en matière d'éthique du gestionnaire d'infrastructure est l'un des objectifs fixés au département CADR de la direction juridique et de la conformité de SNCF Réseau pour l'année 2024. L'objectif est de s'appuyer sur l'expérience récente de SNCF Réseau en matière de contrôle de conformité dans d'autres domaines (ex : lutte contre la fraude, anticorruption) pour déployer la méthode traditionnellement utilisée en matière de contrôle de conformité au cas particulier de l'indépendance du GI (identification des risques, élaboration d'un corps de règles, diffusion des règles et formation et contrôle des règles), afin d'améliorer voire de compléter les dispositifs existants. Ce projet induira la mise en place d'un groupe de travail transverse, piloté par la DJC (associant la DMER, la DG Num, la DGRH)^{40 41} ».

³⁷ L'obligation de nomination des responsables conformité des gestionnaires de réseaux de transport et de distribution est prévue respectivement aux articles L.111-34 et suivants et L.111-62 et suivants du code de l'énergie.

³⁸ Articles L. 111-35 et L. 111-62 du code de l'énergie.

³⁹ Article L. 111-34 du code de l'énergie.

⁴⁰ Réponse du 1^{er} mars 2024 à la question n° 3.1 de la mesure d'instruction du 16 février 2024.

⁴¹ Aucun document attestant de l'existence de cet objectif n'a été communiqué au cours de l'instruction

En conséquence, l'Autorité invite SNCF Réseau à mettre en place un dispositif de conformité robuste assurant le suivi du respect du CBC et présentant des garanties d'indépendance suffisantes. À ce titre, SNCF Réseau pourrait s'inspirer des pratiques déjà mises en œuvre dans le secteur de l'énergie (voir encadré ci-dessus), notamment en procédant à la nomination d'un responsable « conformité », directement rattaché au président-directeur général de SNCF Réseau.

Pour le rendre efficace, l'Autorité invite à inscrire le dispositif de conformité qui sera déployé dans le cadre de cette démarche dans le CBC. Par ailleurs, en cas d'actualisation du CBC, l'Autorité invite SNCF Réseau à lui soumettre son projet de sorte que le CBC adopté par son conseil d'administration puisse tenir compte des recommandations de l'Autorité.

En conséquence et dans un tel contexte, l'Autorité adresse plusieurs recommandations stratégiques et opérationnelles à SNCF Réseau :

Recommandations stratégiques	Échéance
Mettre en place un dispositif de conformité robuste assurant le suivi du respect du code de bonne conduite et présentant des garanties d'indépendance suffisantes, qui pourrait par exemple impliquer la nomination d'un responsable « conformité », directement rattaché au président-directeur général.	1 ^{er} avril 2025 au plus tard
Présenter à l'Autorité un programme de travail déclinant la mise en œuvre des recommandations adressées à SNCF Réseau dans le présent rapport et organisant notamment le dispositif de suivi du respect du code de bonne conduite et son actualisation.	31 décembre 2024 au plus tard
En cas d'actualisation du code de bonne conduite, soumettre à l'Autorité le projet de sorte que le code de bonne conduite adopté par le conseil d'administration de SNCF Réseau puisse tenir compte de ses recommandations.	30 juin 2025 au plus tard

Recommandations opérationnelles	Échéance
Mettre en place un processus d'audit annuel du respect du code de bonne conduite et un réexamen périodique de son contenu	30 juin 2025 au plus tard
Publier sur le site internet de SNCF Réseau et transmettre à l'Autorité un rapport sur le suivi du code de bonne conduite annuel à partir de l'année 2025, comportant a minima : - le résultat de l'audit annuel du respect du code de bonne conduite ; - le suivi des questions posées par les agents relatives au code de bonne conduite (nombre, direction d'appartenance de l'agent, typologie de question, suivi réalisé, etc.) ; - le suivi des alertes liées au respect du code de bonne conduite (nombre, directions à l'origine de l'alerte, nature de l'alerte, suivi réalisé, etc.) ; - le suivi des incidents liés au respect du code de bonne conduite, et les mesures correctrices prises en conséquence ; et - la prise en compte des recommandations de l'Autorité.	31 décembre 2025 au plus tard
Décrire dans le code de bonne conduite le dispositif de conformité mis en œuvre pour assurer son respect.	30 juin 2025 au plus tard

Recommandations appelant une modification des textes applicables
Prévoir l'obligation, pour SNCF Réseau de se doter d'un responsable « conformité », dont la nomination ou la révocation sont soumises à l'avis conforme de l'Autorité, et de transmettre annuellement à l'Autorité un rapport sur la mise en œuvre du code de bonne conduite.
Prévoir l'obligation pour SNCF Réseau de décrire dans le code de bonne conduite le dispositif de conformité mis en œuvre pour assurer son respect.

1.2 Le processus d'identification des agents chargés des fonctions essentielles est très limité alors même que ces agents sont les premiers destinataires et acteurs du code de bonne conduite

Il ressort de l'instruction que SNCF Réseau n'a pas établi de processus interne, ou liste conduisant à identifier les agents chargés des fonctions essentielles, auxquels le CBC s'adresse en priorité. En effet, dans la mesure où le CBC réunit « les mesures prises pour prévenir toute influence décisive d'une autre entité de l'entreprise verticalement intégrée sur les décisions qu'il prend en ce qu'il concerne les fonctions essentielles⁴² », il est destiné en premier lieu aux agents de SNCF Réseau chargés des missions en lien avec les fonctions essentielles.

Il ressort de l'instruction que, d'une part, SNCF Réseau « ne tient pas de liste nominative spécifique identifiant les agents chargés des missions en lien avec les fonctions essentielles, que ce soit pour la répartition des capacités ou la tarification de l'infrastructure⁴³ », d'autre part, « il n'existe pas de document formalisant la méthodologie suivie pour l'identification des agents en charge des fonctions essentielles et spécifiant les critères retenus à cette fin⁴⁴ ». À cet égard, le fait que SNCF Réseau ait pré-identifié certaines directions⁴⁵ dans lesquelles les agents sont présumés exercer des fonctions essentielles n'apparaît pas suffisant.

Ainsi, même si cette identification des agents chargés des fonctions essentielles n'est pas requise par la loi, elle apparaît, dans les faits, essentielle pour garantir le respect du CBC, dès lors que, dans un tel contexte, SNCF Réseau peut difficilement s'assurer du respect du CBC, qui repose précisément sur sa bonne connaissance et son application par les agents chargés des fonctions essentielles.

En conséquence, l'Autorité adresse, à l'attention de SNCF Réseau, la recommandation opérationnelle suivante :

Recommandations opérationnelles	Échéance
Formaliser une méthode d'identification des agents chargés des fonctions essentielles, quel que soit leur positionnement hiérarchique et mettre en place un suivi nominatif régulièrement actualisé des agents chargés des fonctions essentielles.	30 juin 2025 au plus tard

⁴² Article L. 2122-4-1-1 du code des transports.

⁴³ Réponse du 9 juin 2023 à la question n° 1.2 de la mesure d'instruction du 31 mai 2023

⁴⁴ Réponse du 13 octobre 2023 à la question n° 3.9 de la mesure d'instruction du 15 septembre 2023.

⁴⁵ Réponse du 9 juin 2023 à la question n° 1.1 de mesure d'instruction du 31 mai 2023 : « Au sein de la Direction Générale Clients et Territoires (DGCT), la Direction de l'Attribution des Capacités (DAC) assure les missions essentielles de répartition des capacités, en collaboration avec les Bureaux Horaires Régionaux (BHR) et Locaux (BHL) ainsi que les centres opérationnels de gestion des circulations de la Direction Générale Opérations et Production (DGOP) et de la Direction Générale Ile-de-France (DG IDF), à savoir la répartition des capacités travaux/sillons, la conception des horaires des trains circulant sur le réseau ferré national et l'instruction et la réalisation des avis de transports exceptionnels. C'est cette direction qui assure l'animation et le pilotage des BHR et BHL situés au sein des Etablissements Infra-Circulation (EIC). // Le département Tarification et Economie au sein de la Direction Marketing Economie et Régulation a en charge la tarification des offres régulées, les études économiques, le pricing des offres non régulées, le suivi de la trajectoire de recettes de SNCF Réseau et de la gestion de la plateforme Data pour les besoins de la tarification et de la sécurisation des recettes. »

1.3 Les diverses actions de porter à connaissance du code de bonne conduite apparaissent insuffisantes pour permettre aux agents de SNCF Réseau de s'approprier et d'appliquer ce document et aux entreprises ferroviaires d'en prendre connaissance

1.3.1 L'information relative au code de bonne conduite lors de l'arrivée des agents est insuffisante

Le CBC n'est ni annexé ni même mentionné dans les documents ayant force obligatoire transmis aux nouveaux arrivants. Il ressort de l'instruction que le CBC n'est notamment ni annexé, ni même mentionné explicitement, dans le règlement intérieur⁴⁶, contrairement à d'autres guides ou chartes en lien avec les obligations déontologiques des agents (charte éthique, code de conduite anticorruption, guide sur l'alerte professionnelle au sein du groupe public unifié, charte de l'utilisation des outils informatiques) ; la seule référence au CBC dans le règlement intérieur concerne le respect des « *prescriptions de bonne conduite, établies par la SA SNCF RESEAU en application de l'article L. 2122-4-1-1 du code des transports*⁴⁷ ». Les obligations relatives au CBC ne sont pas non plus stipulées dans le contrat de travail des agents, qui fait uniquement référence aux obligations de confidentialité.

À cet égard, SNCF Réseau s'est engagé, dans le cadre de l'instruction, à mettre en place un « kit nouvel arrivant fonctions essentielles » qui devrait contenir a minima le CBC. SNCF Réseau n'a toutefois pas communiqué de calendrier de mise en œuvre de cette mesure⁴⁸.

Aucun engagement écrit ou signature de la part des nouveaux agents n'est requis pour attester de la prise de connaissance du CBC. Il ressort de l'instruction que le CBC est transmis aux nouveaux arrivants au moment de leur prise de poste, par le biais de la plateforme « *bienvenue chez SNCF Réseau* », employée pour effectuer cette transmission. Cette plateforme ne permet pas d'obtenir « *une confirmation d'ouverture ou encore de lecture des documents*⁴⁹ » attestant de leur bonne prise en compte par les agents, qui permettrait, par ailleurs, de fonder l'opposabilité du CBC dont les agents concernés ne sont censés ignorer ni l'existence ni le contenu.

Cette absence de publicité est susceptible de mener à une méconnaissance du CBC par les agents qui sont pourtant supposés l'appliquer dans le cadre de leurs fonctions lorsqu'ils sont chargés des fonctions essentielles. En l'absence d'audit interne et d'activation du système d'alerte, il est difficile de s'assurer de son appropriation par les agents.

Par comparaison, dans le secteur de l'énergie, les GRT et GRD ont mis en œuvre des bonnes pratiques en ce qui concerne la communication du code de bonne conduite. L'information relative aux obligations en lien avec le code de bonne conduite est effectuée dès la publication de l'offre d'emploi^{50, 51}. Par ailleurs, dans les trois mois à compter de son arrivée, l'agent signe une attestation d'information relative au code de bonne conduite du GRD Enedis⁵².

⁴⁶ « Règlement intérieur de SNCF Réseau », édition du 25 mai 2021, transmis le 9 juin 2023 en réponse à la question n° 2.2 de la mesure d'instruction du 31 mai 2023.

⁴⁷ Article 35.bis.1 du règlement intérieur de SNCF Réseau, édition du 25 mai 2021.

⁴⁸ Réponse du 1^{er} mars 2024 à la question n° 3.1 de la mesure d'instruction du 16 février 2024.

⁴⁹ Réponse du 13 octobre 2023 à la question n° 2.6 de la mesure d'instruction du 15 septembre 2023.

⁵⁰ Point n° 3.11 du rapport du responsable conformité du gestionnaire de réseau de transport d'électricité RTE pour l'année 2022 « Rapport annuel sur l'indépendance de RTE et la mise en œuvre du code de bonne conduite ».

⁵¹ Point n° 6.7.1. de l'édition 2022 du rapport annuel établi par le responsable conformité du gestionnaire de réseau de distribution d'électricité Enedis.

⁵² Point n° 6.7.1. de l'édition 2022 du rapport annuel établi par le responsable conformité du gestionnaire de réseau de distribution d'électricité Enedis.

Dans un tel contexte, l'Autorité émet, à l'attention de SNCF Réseau, les recommandations opérationnelles suivantes :

Recommandations opérationnelles	Échéance
Prévoir la signature, dans un délai restreint à compter de leur prise de fonctions, par tous les agents nouveaux arrivants, et l'ensemble des agents de SNCF Réseau en poste, d'une attestation par laquelle ceux-ci reconnaissent avoir bien pris connaissance du code de bonne conduite.	30 juin 2025 au plus tard
Améliorer l'information des agents quant aux obligations relatives au code de bonne conduite, dès leur entrée en fonctions, en prévoyant, le cas échéant, de : • communiquer sur les obligations relatives au code de bonne conduite dès la publication des offres d'emploi ; • annexer le code de bonne conduite au règlement intérieur de SNCF Réseau ; et • inscrire dans tous les futurs contrats de travail l'obligation de respecter le code de bonne conduite.	1 ^{er} janvier 2025 au plus tard

1.3.2 Aucune action de formation au code de bonne conduite n'a été mise en œuvre et n'est envisagée à ce jour

Depuis son adoption en 2020, SNCF Réseau n'a procédé à aucune campagne de formation relative au CBC. Les seules actions de communication concernant le CBC ont été entreprises à la suite de son adoption en 2020⁵³. Celles-ci se sont essouffées avec la crise sanitaire, mais devaient reprendre « avec l'arrivée de la nouvelle responsable du département CADR début juillet 2023⁵⁴ ». À date, l'Autorité constate qu'aucun nouveau plan de communication n'a été initié. Par ailleurs, aucune formation initiale ni périodique n'a été mise en place auprès des agents et, en premier lieu, auprès des agents chargés des fonctions essentielles⁵⁵.

Par comparaison, dans le secteur de l'énergie, le GRD Enedis a mis en place de manière proactive une politique de formation relative au code de bonne conduite⁵⁶. Cette formation prend notamment la forme de « quick learning » pour s'assurer du maintien dans le temps de la connaissance des agents concernant le code de bonne conduite.

⁵³ Réponse du 9 juin 2023 à la question n° 2.2 de la mesure d'instruction du 31 mai 2023

⁵⁴ Réponse du 9 juin 2023 à la question n° 2.2 de la mesure d'instruction du 31 mai 2023

⁵⁵ Réponse du 9 juin 2023 à la question n° 2.2 de la mesure d'instruction du 31 mai 2023

⁵⁶ Édition 2022 du rapport du responsable conformité du gestionnaire de réseau de distribution d'électricité Enedis

Dans un tel contexte, l'Autorité émet, à l'attention de SNCF Réseau, la recommandation opérationnelle suivante :

Recommandations opérationnelles	Échéance
Mettre en place (i) des campagnes de communication périodiques relatives au code de bonne conduite et (ii) des formations initiales et continues à destination de l'ensemble des agents de SNCF Réseau ⁵⁷ .	30 juin 2025 au plus tard

1.3.3 Le code de bonne conduite est difficilement accessible et manque de visibilité à l'égard des entreprises ferroviaires

SNCF Réseau et les utilisateurs actuels et futurs du réseau ferroviaire gagneraient à ce que le CBC soit rendu plus visible et accessible à l'égard des entreprises ferroviaires sur son site internet. À ce jour, aucune page n'est spécifiquement dédiée au CBC. La seule référence à ce code se trouve sur la page « *Nos clients* »⁵⁸ du site, qui présente l'offre de service de SNCF Réseau de manière générale et sans décrire précisément les garanties d'indépendance auxquelles SNCF Réseau est soumis. Cette page ne permet pas d'accéder au CBC en lui-même, mais seulement à l'avis de l'Autorité sur ce code⁵⁹. En outre, la page « *Nos clients* » n'est pas mise en avant depuis la page d'accueil du site internet de SNCF Réseau, ce qui rend son accès difficile. À ce jour, le CBC n'est pas accessible sur le site internet de SNCF Réseau.

Une accessibilité facilitée et une meilleure communication de SNCF Réseau concernant l'existence du CBC apparaît souhaitable à l'égard des tiers, en particulier les entreprises ferroviaires alternatives à celles de l'EVI, afin de donner de la visibilité aux mesures prises pour garantir l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure et de contribuer à renforcer la confiance dans l'indépendance de SNCF Réseau.

Par comparaison, dans le secteur de l'énergie, le code de bonne conduite est aisément accessible sur le site internet du GRD Enedis (accès à une page relative au code de bonne conduite et accès au code de bonne conduite⁶⁰ lui-même depuis la page présentant les missions du gestionnaire d'infrastructure⁶¹) et du GRT RTE⁶². Le code de bonne conduite d'Enedis est d'ailleurs également disponible en langue anglaise.

Au regard des constats énoncés, l'Autorité émet, à l'attention de SNCF Réseau, la recommandation opérationnelle suivante :

Recommandations opérationnelles	Échéance
Publier le code de bonne conduite sur le site internet de SNCF Réseau dans une version française et une version anglaise.	30 juin 2024 au plus tard

⁵⁷ Ces formations pourraient par exemple être dispensées sous format « e-learning ». Leur contenu devrait être adapté en fonction du public ciblé, en prévoyant, par exemple, des modules de formation spécifiques aux catégories d'agents dont la sensibilisation au CBC et aux obligations d'indépendance est primordiale (en particulier les agents chargés des fonctions essentielles, les ressources humaines, les managers).

⁵⁸ <https://www.sncf-reseau.com/fr/nos-clients>

⁵⁹ Cette page renvoie à l'avis de l'Autorité n° 2020-043 du 16 juillet 2020 relatif au code de bonne conduite de SNCF Réseau mais pas au code en lui-même

⁶⁰ <https://www.enedis.fr/nos-missions/le-code-de-bonne-conduite>

⁶¹ <https://www.enedis.fr/nos-missions>

⁶² <https://www.services-rte.com/fr/independance-de-rte-et-code-de-bonne-conduite.html>

2. LES GARANTIES D'INDÉPENDANCE DU GESTIONNAIRE D'INFRASTRUCTURE NÉCESSITENT D'ÊTRE RENFORCÉES POUR CONFORTER LA CONFIANCE DES ENTREPRISES FERROVIAIRES

Au-delà des insuffisances objectivées dans la mise en œuvre du CBC, les entreprises ferroviaires et candidats nouveaux entrants font systématiquement et régulièrement part à l'Autorité de leurs préoccupations quant à l'indépendance effective de SNCF Réseau, et mettent ce sujet en avant comme l'un des premiers freins qu'ils perçoivent à l'entrée sur le marché.

Un certain nombre d'éléments publics ou collectés lors de l'instruction viennent en outre étayer les apparences d'une insuffisante indépendance et contribuent à alimenter les suspicions légitimes des entreprises ferroviaires :

- le groupe SNCF a choisi de développer une culture de groupe fondée sur le slogan « *Tous SNCF* », ce qui ne facilite pas la distinction entre les différentes entreprises le constituant et ne permet singulièrement pas de marquer la spécificité de sa filiale SNCF Réseau, qui doit assurer une gestion transparente, équitable et non discriminatoire de l'infrastructure ferroviaire, en toute indépendance ;
- 10 % du montant de la part variable des cadres de SNCF Réseau est liée au cash-flow libre total du groupe SNCF qui est justifiée par « *l'action solidaire de tous les collaborateurs du groupe autour d'une même communauté de destin*⁶³ » ;
- tous les agents du groupe peuvent communiquer sur une messagerie instantanée commune au groupe public⁶⁴, ce qui, *de facto*, facilite l'accès des agents de SNCF Voyageurs aux interlocuteurs de SNCF Réseau par rapport aux agents des autres entreprises ferroviaires ; et
- les conditions d'accès des personnels des entreprises ferroviaires aux emprises sécurisées (accès « CANIF ») demeurent différenciées, comme l'Autorité l'a relevé dans ses avis annuels sur le document de référence du réseau⁶⁵. En effet, les personnels de SNCF Réseau, SNCF Voyageurs et Fret SNCF disposent des accès sur leur badge unique d'entreprise (« *pass Carmillon* ») tandis que les personnels des entreprises ferroviaires tierces doivent obtenir un badge spécifique auprès de SNCF Réseau (« *badge CANIF* ») ;
- le financement des investissements de SNCF Réseau dépend notamment d'un fonds de concours de l'État abondé par les dividendes du groupe SNCF. Cette situation, qui contribue à ce que les ressources financières du gestionnaire d'infrastructure reposent, de manière notable, sur les dividendes de SNCF Voyageurs, peut renforcer la perception d'une dépendance financière importante du gestionnaire d'infrastructure aux bons résultats des entreprises ferroviaires du groupe SNCF et, partant, faire naître des doutes sur l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure⁶⁶. Elle est systématiquement relevé par les entreprises ferroviaires et candidats nouveaux entrants. Plus récemment,

⁶³ Si cela ne semble pas contrevenir aux dispositions législatives ou réglementaires, la notion de « *communauté de destin* » entre le gestionnaire d'infrastructure et SNCF Voyageurs va à l'encontre de la création d'une culture d'entreprise favorisant l'indépendance.

⁶⁴ Réponse du 23 juin 2023 à la question n° 1.5 de la mesure d'instruction du 31 mai 2023, et réponse du 13 octobre 2023 à la question n° 4.11 de la mesure d'instruction du 15 septembre 2023.

⁶⁵ Avis n° 2023-010 du 9 février 2023 relatif au document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2024 ; avis n° 2024-009 du 1er février 2024 relatif au document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2024 modifié et 2025

⁶⁶ 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, § 60.

l'Autorité de la concurrence a soulevé le sujet des modalités de financement de SNCF Réseau dans son avis du 29 novembre 2023⁶⁷.

Dans le cadre du présent rapport, l'Autorité prend acte des pratiques précédemment évoquées, en soulignant qu'elles ne sont pas formellement prohibées et résultent du choix des pouvoirs publics français de conserver un groupe public intégré dans le secteur ferroviaire.

L'Autorité considère toutefois que le choix d'un groupe public ferroviaire intégré doit nécessairement être accompagné de garanties renforcées en matière d'indépendance des gestionnaires d'infrastructures essentielles pour satisfaire pleinement les objectifs de la directive et ne pas freiner voire dissuader l'entrée de nouveaux acteurs, pour qui l'appartenance du gestionnaire d'infrastructure au groupe SNCF est source de suspicions légitimes dès lors que les mesures déployées pour garantir son indépendance n'apparaissent pas clairement aux yeux de tous.

De ce point de vue, l'Autorité considère que le périmètre des mesures de garantie de l'indépendance devrait être étendu au-delà des seules fonctions essentielles du gestionnaire d'infrastructure et aux exploitants de certaines installations de service assimilables à des infrastructures essentielles, comme les gares de voyageurs (2.1). De plus, le développement par le gestionnaire d'infrastructure d'une identité distincte des autres entités du groupe SNCF, par sa stratégie de communication, serait de nature à renforcer son indépendance et à favoriser une culture de l'indépendance (2.2). Concernant la mobilité des agents de SNCF Réseau, les textes gagneraient à être renforcés sur le plan procédural afin de prévenir les conflits d'intérêts et la divulgation d'informations confidentielles (2.3). Enfin, les pouvoirs de l'Autorité concernant le code de bonne conduite devraient eux aussi être renforcés (2.4).

2.1. Le périmètre des mesures de garantie de l'indépendance devrait être étendu au-delà des fonctions essentielles et viser également les exploitants d'installations de service présentant les caractéristiques d'une infrastructure essentielle

2.1.1. Les mesures de garantie de l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure devraient être étendues aux missions de SNCF Réseau au-delà des seules fonctions essentielles

En application des textes en vigueur, les mesures de garantie de l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure ne concernent que les fonctions essentielles, à savoir la tarification et l'attribution des sillons. Conformément à la directive 2012/34/UE, les dispositions du code des transports, en particulier les articles L. 2122-4-1-1 et suivants, établissent des mesures de garantie de l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure qui visent uniquement à prévenir l'influence de l'EVI sur les fonctions essentielles.

Les fonctions liées à l'exploitation des circulations ferroviaires⁶⁸ et de programmation des travaux sur le réseau ferroviaire⁶⁹ doivent quant à elle être exercées de manière impartiale⁷⁰ par le gestionnaire d'infrastructure. En application de la directive 2012/34/UE et de l'article L. 2122-4-3-1 du code des transports, ces fonctions doivent être exercées « *de manière transparente et non discriminatoire* », et le gestionnaire d'infrastructure doit veiller à ce que « *les personnes chargées de prendre des décisions sur ces fonctions ne soient affectées par aucun conflit d'intérêt* ». Au même titre que les fonctions essentielles, l'absence d'influence de l'EVI sur les fonctions susmentionnées est stratégique pour garantir un accès à l'infrastructure dans des conditions transparentes, équitables et non discriminatoires à toutes les entreprises ferroviaires.

⁶⁷ ADLC, avis n° 23-A-18 du 29 novembre 2023, § 200 – 201

⁶⁸ L'exploitation ferroviaire recouvre notamment la gestion opérationnelle des circulations ferroviaires et la gestion des crises.

⁶⁹ Il peut s'agir des travaux d'entretien, de régénération, de modernisation ou de développement.

⁷⁰ L'article 7 ter de la directive 2012/34/UE est relatif à « [L'] Impartialité du gestionnaire d'infrastructure en ce qui concerne la gestion du trafic et la planification de l'entretien ».

En effet, dans l'exercice de ses fonctions en matière d'exploitation des circulations ferroviaires et de programmation des travaux sur le réseau ferroviaire, SNCF Réseau prend des décisions qui peuvent avoir une incidence directe sur les conditions d'accès et d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire principale par les entreprises ferroviaires.

En dépit de ces différences sémantiques, les textes poursuivent donc un objectif commun, à savoir l'exercice impartial par le gestionnaire d'infrastructures de toutes les fonctions qui jouent un rôle décisif dans l'offre d'un service ferroviaire, qu'elles concernent les aspects techniques, opérationnels ou tarifaires. À cet égard, l'exercice indépendant, hors de l'influence des autres entités de l'EVI, des fonctions liées à l'exploitation des circulations ferroviaires et de programmation des travaux sur le réseau ferroviaire, n'est pas moins important que l'exercice indépendant des fonctions essentielles pour garantir le droit d'accès à l'infrastructure dans des conditions équitables, non discriminatoires et transparentes comme le prévoit l'article 10 de la directive 2012/34/UE et pour créer la confiance chez les candidats potentiels à l'entrée.

Toutefois, alors que l'objectif poursuivi est le même, la distinction entre les mesures de garantie applicables aux fonctions essentielles et aux fonctions de gestion de la circulation et de programmation des travaux, conduit à un dispositif imparfait et juridiquement complexe. En effet, pour les fonctions essentielles, le cadre juridique a détaillé précisément les mesures permettant d'atteindre cet objectif, tandis que pour les fonctions relatives à la gestion du trafic et la programmation des travaux, le cadre juridique ne fixe qu'une obligation de résultat, sans décliner les moyens pour y parvenir.

Par conséquent, l'Autorité réitère sa recommandation en faveur de l'extension des mesures de garantie au-delà des fonctions essentielles⁷¹, partagée par l'Autorité de la concurrence⁷².

L'Autorité recommande ainsi de modifier le code des transports afin d'étendre les mesures de garantie de l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure au-delà des seules fonctions essentielles à la gestion opérationnelle des circulations et à la programmation des travaux sur le réseau ferroviaire. L'alignement des garanties d'indépendance applicables aux fonctions de gestion des circulations et de programmation des travaux sur celles prévues pour les fonctions essentielles conduirait à davantage de simplicité et de lisibilité, et serait de nature à renforcer la confiance des entreprises ferroviaires dans l'action indépendante du gestionnaire d'infrastructure.

De la même manière, il importe que SNCF Réseau accompagne de manière neutre, impartiale et efficace les autorités organisatrices de la mobilité régionales dans l'organisation des appels d'offres du transport conventionné⁷³, comme l'a souligné l'Autorité de la concurrence⁷⁴, ce qui suppose notamment l'absence de toute influence, directe ou indirecte, de l'EVI sur le choix de l'attributaire.

Au demeurant, l'Autorité relève que si l'extension des mesures de garantie de l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure est susceptible d'entraîner un contrôle du respect des obligations déontologiques dans le cadre d'un projet de mobilité pour un plus grand nombre de ses agents,

⁷¹ Étude sur l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs, édition 2022, point 2.3.1.

⁷² ADLC, avis n° 23-A-18 du 29 novembre 2023, § 230 : « L'Autorité réitère, par conséquent, ses recommandations liées à l'extension des mesures de sauvegarde prévues pour les fonctions essentielles à toutes les activités de SNCF Réseau. ». Elle considère en outre que « les fonctions non-essentielles de SNCF Réseau, telles que ses activités de conseil ou la programmation de travaux, sont également susceptibles d'emporter des effets sur l'accès transparent et équitable des entreprises ferroviaires au réseau ferré. Il est donc souhaitable qu'elles bénéficient des mêmes mesures de sauvegarde que les fonctions essentielles ».

⁷³ À titre d'exemple, l'Autorité est intervenue en 2021 pour permettre un traitement équitable des candidats dans le cadre de l'appel d'offres de la région Hauts-de-France pour le lot dit « étoile d'Amiens ». Ainsi, le 23 avril 2021 la société Transdev Rail a saisi l'Autorité en estimant que SNCF Réseau, en refusant de donner suite à une demande de visite physique des installations ferroviaires d'Amiens, avait manqué aux obligations lui incombant en sa qualité de gestionnaire d'infrastructure. L'Autorité a alors ouvert une procédure en manquement à l'encontre de SNCF Réseau relative à d'éventuels manquements aux obligations lui incombant « au titre de l'accès au réseau ou aux installations de service ou de leur utilisation » au sens du 4° de l'article L. 1264-7 du code des transports. SNCF Réseau ayant finalement donné suite à la demande de Transdev Rail le 16 juillet 2021, l'Autorité a clôturé la procédure en manquement par sa décision n° 2021-051 du 7 octobre 2021.

⁷⁴ ADLC, avis n° 23-A-18 du 29 novembre 2023, § 228 et § 257 à § 263

la mise en œuvre des recommandations opérationnelles visant à fluidifier ce contrôle (voir partie 2.3 ci-après) devrait atténuer cette contrainte.

Recommandations appelant une modification des textes applicables
Étendre les mesures de garantie relatives à l'indépendance de SNCF Réseau prévues par le code des transports au-delà des seules fonctions essentielles, à tout le moins à la gestion opérationnelle des circulations, la programmation des travaux sur le réseau ferroviaire et l'appui apporté aux régions dans l'organisation des appels d'offres du transport conventionné.

2.1.2. Des mesures de garantie de l'indépendance devraient également s'appliquer à SNCF Gares & Connexions, exploitant des gares de voyageurs, assimilables à des infrastructures essentielles

SNCF Gares & Connexions, filiale à 100 % de SNCF Réseau, assure la gestion unifiée des gares de voyageurs⁷⁵ et doit, à cet égard, fournir à toutes les entreprises ferroviaires dans des conditions équitables, transparentes et non discriminatoires un accès aux services et prestations fournies dans les gares de voyageurs⁷⁶. À la différence des autres installations de service comme les centres de maintenance du matériel roulant ferroviaire, qui peuvent être exploités par plusieurs exploitants d'installation de service en concurrence, les gares de voyageurs ne sont pas duplicables et leur l'accès dans des conditions équitables, transparentes et non discriminatoires, dans le prolongement naturel de l'accès au réseau ferroviaire, est une condition primordiale pour le succès de l'ouverture à la concurrence. Dans un contexte d'appartenance du gestionnaire des gares à une EVI, l'application de mesures de garantie visant à le préserver de toute influence des autres entités de l'EVI sert l'objectif d'un accès aux gares dans des conditions équitables, transparentes et non discriminatoires prévu par les textes. Par ailleurs, SNCF Voyageurs agit comme prestataire de SNCF Gares & Connexions, pour des montants annuels représentant près du tiers des charges couvertes par les tarifs d'accès en gares. Les entreprises ferroviaires ne doivent ainsi pas seulement avoir l'assurance qu'elles feront l'objet d'un traitement équitable ; elles doivent aussi être certaines qu'elles ne seront pas amenées à couvrir, via les tarifs d'accès en gare, plus que les coûts nécessaires à la prestation de transporteur-intégrateur rendue par l'opérateur historique.

Dans ces conditions, l'appartenance de SNCF Gares & Connexions au groupe SNCF et le fait qu'elle exploite des installations, présentant les caractéristiques d'une infrastructure essentielle, justifient que soient prises des mesures visant à prévenir l'influence des autres entités de l'EVI pour atteindre l'objectif fixé par les textes d'accès aux services et prestations fournies dans les gares de voyageurs dans des conditions équitables, transparentes et non discriminatoires et pour renforcer la confiance des entreprises ferroviaires à cet égard. De ce point de vue, la récente nomination de la directrice générale de SNCF Gares & Connexions aux fonctions de directrice générale adjointe du groupe SNCF en charge de la transformation, en plus de ses fonctions actuelles au sein de SNCF Gares & Connexions⁷⁷, illustre les difficultés posées par le cadre juridique en vigueur, de nature à dégrader le niveau de confiance des acteurs externes dans l'indépendance des gestionnaires d'infrastructures essentielles rattachés au groupe SNCF et alimenter des suspicions légitimes. Dans le cadre de cette nomination au comité exécutif du groupe SNCF, la directrice générale de SNCF Gares & Connexions se voit confier des missions « *d'animation transversale des transformations nécessaires dans le cadre du plan stratégique du Groupe [SNCF]* » qui concernent également l'opérateur ferroviaire historique SNCF Voyageurs. Si les engagements pris par le président-directeur général du groupe SNCF quant à cette nomination, de même que les évolutions apportées à la fiche de poste et transmises à l'Autorité, sont utiles et vont dans le bon sens⁷⁸, ils peuvent toutefois s'avérer insuffisants pour dissiper les suspicions légitimes qui résultent de cette situation et donner toute la confiance nécessaires aux

⁷⁵ Décret n° 2019-1588 du 31 décembre 2019 approuvant les statuts de la filiale mentionnée au 5° de l'article L. 2111-9 du code des transports et portant diverses dispositions relatives à la filiale mentionnée au 5° de l'article L. 2111-9 du code des transports.

⁷⁶ Articles 1 et 2 du décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 relatif aux installations de service du réseau ferroviaire.

⁷⁷ Par communiqué de presse du 11 décembre 2023 le groupe SNCF a annoncé la nomination de Mme Marlène Dolveck aux fonctions de directrice générale adjointe du groupe SNCF en charge de la transformation, en plus de ses fonctions de directrice générale de SNCF Gares & Connexions, à compter du 1^{er} janvier 2024.

⁷⁸ Par courrier du 16 janvier 2024, le président-directeur général du groupe SNCF a indiqué à l'Autorité que les nouvelles missions de Mme Marlène Dolveck « *n'emporteront pas de responsabilité opérationnelle et n'affecteront nullement la sécurité des systèmes d'information et d'informations confidentielles ou sensibles détenues par le personnel du gestionnaire d'infrastructure SNCF Réseau* ». Il a également assuré que cette nomination ne porterait pas atteinte à la transparence et à l'impartialité de traitement des entreprises ferroviaires. De plus, par courrier du 11 avril 2024, le président-directeur général du groupe SNCF a notamment précisé que la directrice générale adjointe du groupe SNCF ne dispose « *d'aucune délégation de pouvoir au sein de SNCF SA* », « *se déportera de toute instance spécifique au développement commercial de la SA SNCF Voyageurs* » et que le « *plan stratégique du groupe SNCF ne relève pas [de son] nouveau périmètre de responsabilités* ».

entreprises ferroviaires dans la garantie d'un traitement équitable, transparent et non discriminatoire.

À cet égard, les mesures de garantie de l'indépendance des dirigeants de SNCF Gares & Connexions pourraient utilement être renforcées au niveau législatif, en leur appliquant des garanties semblables à celles existant pour SNCF Réseau. En effet, les dispositions de l'article L. 2101-1-1 du code des transports⁷⁹, qui établit certaines incompatibilités de fonctions pour les dirigeants du gestionnaire des gares, sont insuffisamment protectrices en ce qu'elles ne prohibent pas la possibilité pour les dirigeants de SNCF Gares & Connexions d'exercer simultanément des fonctions de dirigeant au sein d'une entreprise ferroviaire, d'une entreprise ayant pour filiale une entreprise ferroviaire ou d'une filiale d'une entreprise ferroviaire, dès lors que ces dirigeants n'ont pas de mandat social au sein de ces entités. Par ailleurs, à l'occasion de la réforme pour un nouveau pacte ferroviaire en 2018, le pouvoir d'avis de l'Autorité sur la nomination ou la révocation des fonctions de dirigeant du gestionnaire des gares a été supprimé⁸⁰, ce qui n'apparaît pas opportun⁸¹.

Recommandations appelant une modification des textes applicables
Étendre les mesures de garantie relatives à l'indépendance de SNCF Réseau prévues par le code des transports pour les fonctions essentielles à la tarification de l'accès aux gares et à la programmation des travaux opérés par SNCF Gares & Connexions, selon des modalités appropriées au gestionnaire de gares de voyageurs.
Prévoir un avis conforme de l'Autorité sur la nomination, renouvellement ou la révocation du directeur général de SNCF Gares & Connexions.

⁷⁹ Article L. 2101-1-1 du code des transports : « Un membre du conseil de surveillance, du conseil d'administration ou un dirigeant de SNCF Réseau ou de sa filiale mentionnée au 5° de l'article L. 2111-9 [SNCF Gares & Connexions] ne peut être simultanément membre du conseil de surveillance, du conseil d'administration ou dirigeant mandataire social d'une entreprise exerçant, directement ou par l'intermédiaire d'une de ses filiales, une activité d'entreprise ferroviaire ou d'une entreprise filiale d'une entreprise exerçant une activité d'entreprise ferroviaire »

⁸⁰ Article 25 du décret n° 2015-138 du 10 février 2015 relatif aux missions et aux statuts de SNCF Mobilités, abrogé par le décret n° 2019-1589 du 31 décembre 2019 approuvant les statuts de la société SNCF Voyageurs et portant diverses dispositions relatives à la société SNCF Voyageurs.

⁸¹ Avis n° 2019-083 du 9 décembre 2019 relatif aux projets de décrets approuvant les statuts de la société nationale SNCF, de la société SNCF Réseau, de la filiale mentionnée au 5° de l'article L. 2111-9 du code des transports et de la société SNCF Voyageurs, et portant diverses dispositions relatives à ces mêmes entités, points 114 à 116.

2.2. Le développement d'une stratégie de communication faisant apparaître les spécificités de SNCF Réseau au sein du groupe SNCF, en tant que gestionnaire d'infrastructure indépendant, serait de nature à envoyer un signal positif aux opérateurs nouveaux entrants

Dans un contexte où les apparences en matière d'indépendance du gestionnaire d'infrastructure sont susceptibles d'avoir un effet dissuasif sur des nouveaux entrants, le renforcement de l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure requiert également le développement d'une stratégie de communication permettant clairement de le distinguer des autres entités du groupe SNCF.

Une confusion trop forte d'identité entre SNCF Réseau, gestionnaire d'infrastructure indépendant, et le groupe SNCF est en effet entretenue, notamment par la communication stratégique décidée par le groupe. La stratégie de communication du groupe SNCF, qui repose sur le slogan « Tous SNCF », est de nature à favoriser l'entretien du doute quant à l'indépendance de SNCF Réseau à l'égard des entreprises du groupe SNCF, en particulier de l'opérateur historique SNCF Voyageurs⁸². Le modèle de l'intégration verticale souhaité par le législateur, qui permet notamment le maintien et le développement de synergies entre les entités du groupe SNCF, au bénéfice de l'ensemble du système ferroviaire, n'empêche en rien l'affirmation de l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure SNCF Réseau dans la communication stratégique du groupe SNCF. Une telle communication, affirmant l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure, apparaît essentielle pour dissiper les suspicions légitimes des entreprises ferroviaires quant à l'indépendance effective de SNCF Réseau.

Dans le secteur de l'énergie, les textes ont imposé aux gestionnaires d'infrastructures de développer leur propre identité. Au titre des articles L. 111-21 et L. 111-64 du code de l'énergie⁸³, les GRT et GRD doivent s'abstenir de toute confusion entre leur identité sociale, leurs pratiques de communication, leur stratégie de marque avec l'EVI dont ils font partie. Dans ce cadre, ils sont titulaires de la ou des marques qui les identifient comme gestionnaire de réseau de transport ou gestionnaire d'un réseau de distribution et en gèrent seuls l'utilisation.

À cet égard, pour prévenir la confusion avec l'entreprise EDF, la dénomination du gestionnaire du réseau de distribution ERDF a été transformée en Enedis en 2016.

Par conséquent, il paraît opportun de faire évoluer la rédaction du code des transports, sur le modèle du code de l'énergie, pour interdire à tout le moins toute confusion entre, d'une part, le groupe SNCF, d'autre part, le gestionnaire d'infrastructure et sa filiale SNCF Gares & Connexions, dans les pratiques de communication. À défaut d'évolution des textes, l'Autorité recommande en tout état de cause à SNCF Réseau de développer une stratégie de communication différenciée du groupe SNCF, axée sur son indépendance, pour prévenir toute confusion avec les entreprises de l'EVI.

⁸² Ainsi, sur son site internet la holding SNCF indique avoir « adopté, en 2020, son nouveau projet d'entreprise « Tous SNCF », qui fixe une ambition claire : devenir un champion mondial de la mobilité durable de voyageurs et de marchandises à l'horizon 2030. Le nouveau positionnement stratégique du Groupe donne la priorité au « cœur ferroviaire français ». Ce cœur est constitué de cinq sociétés : SNCF holding / SNCF Réseau / SNCF Gares & Connexions/ SNCF Voyageurs : Fret SNCF » (<https://www.sncf.com/fr/groupe/notre-strategie/groupe-sncf>)

Ce projet d'entreprise « Tous SNCF » est décliné pour SNCF Réseau (voir : <https://www.sncf.com/fr/groupe/notre-strategie/sncf-reseau>) comme pour SNCF Voyageurs (voir : <https://www.sncf.com/fr/groupe/notre-strategie/sncf-voyageurs>).

⁸³ Article L. 111-21 du code de l'énergie : « La société gestionnaire d'un réseau de transport et l'entreprise verticalement intégrée dont elle fait partie s'abstiennent de toute confusion entre leur identité sociale, leurs pratiques de communication, leur stratégie de marque et leurs locaux. À cet effet, la société gestionnaire d'un réseau de transport est titulaire de la ou des marques qui l'identifient comme gestionnaire de réseau de transport. Elle seule en gère l'utilisation. »

Article L. 111-64 du code de l'énergie : « La société gestionnaire d'un réseau de distribution desservant plus de 100 000 clients et les sociétés de production ou de fourniture qui la contrôlent au sens de l'article L. 233-3 et du III de l'article L. 430-1 du code de commerce s'abstiennent de toute confusion entre leur identité sociale, leurs pratiques de communication et leur stratégie de marque. À cet effet, la société gestionnaire du réseau de distribution est titulaire de la ou des marques qui l'identifient en tant que gestionnaire de réseau de distribution. Elle seule en gère l'utilisation. »

Recommandations appelant une modification des textes applicables

Modifier le code des transports pour interdire toute confusion dans les pratiques de communication entre, d'une part, l'entreprise verticalement intégrée, d'autre part, SNCF Réseau et sa filiale SNCF Gares & Connexions.

2.3. Le contrôle de la déontologie associée à la mobilité des agents de SNCF Réseau doit être renforcé sur le plan procédural

Pour prévenir les conflits d'intérêts et la diffusion d'informations confidentielles, la commission de déontologie du système de transport ferroviaire (ci-après « *commission de déontologie* ») est chargée de contrôler les obligations déontologiques des agents de SNCF Réseau afférentes à leurs projets de mobilité⁸⁴.

La commission de déontologie du système de transport ferroviaire est une entité indépendante du Collège de l'Autorité, son secrétariat est en revanche assuré par l'Autorité

La commission de déontologie du système de transport ferroviaire « *examine la compatibilité des fonctions de la personne concernée avec les activités qu'elle souhaite exercer, afin de prévenir les conflits d'intérêts et au regard des risques d'atteinte aux règles d'une concurrence libre et loyale et de non-discrimination imposées par la loi qui pourraient résulter de l'exercice de ces activités* »⁸⁵.

La commission de déontologie est composée de cinq membres nommés par arrêté du ministre chargé des transports : (i) un magistrat de l'ordre judiciaire qui préside la commission, (ii) un représentant de l'Autorité de régulation des transports, (iii) une personnalité qualifiée choisie en raison de ses connaissances des questions ferroviaires, (iv) un représentant des salariés de la branche ferroviaire et (v) un représentant des employeurs de la branche ferroviaire⁸⁶.

La commission de déontologie est saisie par écrit pour avis par SNCF Réseau et rend son avis dans un délai d'un mois à compter de sa saisine⁸⁷,

L'Autorité assure le secrétariat de la commission de déontologie⁸⁸ et est compétente pour sanctionner SNCF Réseau en cas de non-respect des décisions de la commission de déontologie⁸⁹.

Pour prévenir les conflits d'intérêts et la diffusion d'informations confidentielles, dès lors qu'un agent de SNCF Réseau souhaite exercer des activités pour le compte (i) d'une entreprise ferroviaire, (ii) d'une entreprise ayant pour filiale une entreprise ferroviaire ou (iii) étant filiale d'une entreprise ferroviaire, SNCF Réseau doit saisir la commission de déontologie du projet de mobilité, lorsqu'au cours des trois dernières années, en application des textes en vigueur :

- l'agent a été chargé de fonctions essentielles ;

⁸⁴ Article L. 2122-4-1-1 du code des transports ; articles 7 à 9 du décret n° 2015-139 relatif à la confidentialité des données détenues par le gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire et à la commission de déontologie du système de transport ferroviaire modifié.

⁸⁵ Article 9 du décret n° 2015-139 modifié.

⁸⁶ Article 7 du décret n° 2015-139 modifié.

⁸⁷ Article 9 du décret n° 2015-139 modifié.

⁸⁸ Article 7 du décret n° 2015-139 modifié.

⁸⁹ Article L. 1264-7 du code des transports, 9

- l'agent a eu connaissance d'informations mentionnées à l'article L. 2122-4-4 du code des transports et à l'article 1^{er} du décret n° 2015-139 modifié dont la confidentialité doit être préservée vis-à-vis de l'entreprise où il souhaite exercer des fonctions, sans que les textes susmentionnés ne précisent la manière dont cette condition doit être appréciée *in concreto*.

Autrement dit, les textes prévoient que l'affectation aux fonctions essentielles suffit à entraîner automatiquement la saisine de la commission de déontologie, tandis que la connaissance d'informations confidentielles n'entraîne la saisine de la commission de déontologie que dès lors que ces informations doivent être préservées vis-à-vis de l'entreprise où l'agent souhaite exercer de nouvelles fonctions.

Les informations confidentielles dont l'agent a connaissance et justifiant potentiellement une saisine de la commission de déontologie sont les informations identifiées et catégorisées dans le Plan de gestion des informations confidentielles de SNCF Réseau

Les informations confidentielles que les agents ont eu à connaître dans le cadre de leurs fonctions sont visées à l'article L. 2122-4-4 du code des transports et suivants, et précisées à l'article 1 du décret n° 2015-139 modifié.

Ces informations confidentielles sont identifiées et classées dans des matrices du plan de gestion des informations confidentielles (ci-après, « PGIC ») que SNCF Réseau a l'obligation de mettre en place et de notifier à l'ensemble de son personnel, après avis conforme de l'Autorité, en application de l'article L° 2122-4-5 du code des transports et de l'article 5 du décret n° 2015-139 modifié.

Le PGIC de SNCF Réseau, ayant fait l'objet d'un avis conforme de l'Autorité le 21 juin 2017⁹⁰, après un premier avis défavorable le 23 novembre 2016⁹¹, comprend trois parties :

- **le périmètre des informations confidentielles** : les informations sont réparties, en fonction de leur objet, en sept cartographies qui précisent, pour chaque information, leur caractère confidentiel ou non ;
- **les conditions d'utilisation et de diffusion des informations confidentielles** : les services susceptibles d'avoir connaissance d'informations confidentielles sont identifiés dans les matrices annexées au PGIC par le biais de sept cartographies qui précisent, pour une information donnée, son origine et la possibilité pour chacun des services de SNCF Réseau d'y avoir accès ou de l'utiliser ; et
- **le dispositif d'information, de formation et de contrôle de mise en œuvre du plan par les personnels ayant accès aux informations confidentielles** : ce dispositif prévoit : (i) un plan de formation détaillé concernant les objectifs, le contenu, l'organisation et le calendrier des formations délivrées aux managers qui gèrent des équipes ayant à connaître d'informations confidentielles ; (ii) le porter à connaissance du PGIC de la totalité des 54 000 collaborateurs de SNCF Réseau au moyen d'une attestation signée ; (iii) la mise en place un dispositif d'alerte permettant de signaler par écrit à la DJC tout incident avéré ou fortement présumé dans la protection des informations confidentielles.

Il ressort de l'instruction que SNCF Réseau procède à une sélection des projets de mobilité menant à la saisine de la commission de déontologie comme suit :

⁹⁰ Avis n° 2017-059 du 21 juin 2017 relatif au projet de plan de gestion des informations confidentielles de SNCF Réseau.

⁹¹ Avis n° 2016-218 du 23 novembre 2016 relatif au projet de plan de gestion des informations confidentielles de SNCF Réseau.

- i. **Une première analyse est menée par les gestionnaires de carrière des agents de SNCF Réseau, à qui une « mission de repérage »⁹² est dévolue, afin d'apprécier si le projet de mobilité est susceptible de faire l'objet d'une saisine.** En effet, l'identification des agents soumis à des obligations déontologiques est « *une mission dévolue prioritairement aux référents RH des agents de l'entreprise*⁹³ » ; et ces derniers « *doivent en effet informer les agents dont ils gèrent les carrières quant à cette obligation, dès lors qu'ils sont saisis d'un projet de mobilité susceptible de faire l'objet d'une saisine de la commission de déontologie du ferroviaire*⁹⁴ ».
- ii. **Si le gestionnaire de carrière considère que le projet de mobilité pourrait faire l'objet d'une saisine de la commission de déontologie, il transmet le dossier au département CADR de la DJC, qui évalue et analyse « chacun des cas dont il a connaissance »⁹⁵ en vue, le cas échéant, d'une saisine de la commission de déontologie.** L'analyse du département CADR repose sur (i) un questionnaire élaboré par le département et rempli par l'agent, renseignant son projet de mobilité et s'il a été chargé des fonctions essentielles ou a eu à connaître d'informations confidentielles durant les trois dernières années, (ii) le CV de l'agent ou les fiches de(s) poste(s) occupé(s) au cours des trois dernières années au sein de SNCF Réseau, et (iii) la fiche du poste de destination⁹⁶. À partir de cette analyse, le directeur général exécutif (DGE) Stratégie et Affaires corporate décide, pour les cas qui ne sont manifestement pas hors saisine, de saisir ou non la commission de déontologie.

L'Autorité estime que la procédure actuellement mise en place par SNCF Réseau ne permet pas de garantir que la commission de déontologie est saisie conformément aux textes applicables, et ce, pour plusieurs raisons :

- **il apparaît qu'aucun document n'a été diffusé à l'ensemble de l'entreprise formalisant le processus actuel et la méthode mise en place par SNCF Réseau pour apprécier la nécessité de saisir la commission de déontologie.** Au cours de l'instruction, SNCF Réseau n'a transmis aucun document qui fixe et détaille l'intégralité de la procédure menant à une saisine ou non de la commission de déontologie⁹⁷, SNCF Réseau ayant par ailleurs confirmé que la procédure décrite au cours de l'instruction « *n'avait pas été soumise à la validation du Conseil d'Administration*⁹⁸ ». Les documents transmis dans le cadre de l'instruction se limitent au rappel des textes applicables ainsi que des différentes catégories d'agents concernées, et schématisent l'arbre de décision de SNCF Réseau. En revanche, ces documents ne permettent pas d'objectiver la méthode et les critères que SNCF Réseau utilise pour déterminer dans quelle mesure les projets de mobilité des agents sont susceptibles de faire l'objet d'une saisine de la commission de déontologie ;
- **SNCF Réseau n'a pas mis en place de formation à destination des agents quant à leurs obligations déontologiques.** Ces derniers sont « *principalement sensibilisés à la question de leurs obligations déontologiques en matière de mobilité par les services RH dont ils dépendent* »⁹⁹ et de façon plus occasionnelle par leurs encadrants ;

⁹² Réponse du 1^{er} mars 2024 à la question n° 3.a) de la mesure d'instruction du 16 février 2024.

⁹³ Réponse du 29 septembre 2023 à la question 2.3 de la mesure d'instruction du 15 septembre 2023.

⁹⁴ Réponse du 29 septembre 2023 à la question 2.3 de la mesure d'instruction du 15 septembre 2023.

⁹⁵ Réponse du 29 septembre 2023 à la question n° 2.7 de la mesure d'instruction 15 septembre 2023.

⁹⁶ Réponse du 29 septembre 2023 à la question n° 2.3 de la mesure d'instruction du 15 septembre 2023.

⁹⁷ Réponse du 1^{er} mars 2024 à la question n°3.a) de la mesure d'instruction du 16 février 2024 : Expressément interrogée sur ce sujet, SNCF Réseau a simplement répondu qu'il « *revient [aux conseillers carrière] de faire le premier tri entre les agents qui ne sont absolument pas concernés par une saisine de la commission de déontologie, et ceux qui le sont ou pourraient l'être (agents en charge de fonctions essentielles, agents disposant d'informations confidentielles)* ».

⁹⁸ Réponse du 1^{er} mars 2024 à la question n° 1. B) de la mesure d'instruction du 16 février 2024.

⁹⁹ Réponse du 29 septembre 2023 à la question n° 2.3 de la mesure d'instruction du 15 septembre 2023.

- **le respect et l'efficacité de ce processus interne n'a jamais fait l'objet, depuis l'instauration de la commission de déontologie, d'une évaluation** – et ce, en dépit du fait que, sur 78 projets de mobilités analysés par le département CADR au cours de ces trois dernières années, seuls 16 d'entre eux ont mené à une saisine de la commission de déontologie, soit environ un cas analysé sur cinq. Ce constat ne prend pas en compte tous les cas de mobilités dont ont été saisis les gestionnaires de carrière et qui n'ont pas donné lieu à une redirection de l'agent vers le département CADR. À cet égard, auditionné par les services d'instruction de l'Autorité de la concurrence qui s'étonnaient que la commission de déontologie n'ait été saisie que 51 fois depuis sa création et n'ait rendu qu'un seul avis défavorable, SNCF Réseau avait déclaré que « *l'objectif n'est pas de bloquer les mobilités de personnel mais d'analyser chaque situation particulière*¹⁰⁰ ».

En conséquence, l'Autorité émet des recommandations opérationnelles à l'attention de SNCF Réseau, et propose, afin de rendre plus efficace la gestion des mobilités des agents du gestionnaire d'infrastructure, des modifications des textes applicables.

Recommandations opérationnelles	Échéance
« Industrialiser » et objectiver le processus de filtrage des agents dont le projet de mobilité doit conduire à une saisine de la commission de déontologie du système de transport ferroviaire, notamment en : • établissant des listes régulièrement mises à jour des agents chargés des fonctions essentielles ; • formalisant la méthode permettant d'apprécier si la confidentialité des informations dont l'agent a eu à connaître dans le cadre de ses fonctions doit être préservée vis-à-vis de l'entreprise où il souhaite exercer ses nouvelles fonctions.	30 juin 2025 au plus tard
Informar les agents chargés des fonctions essentielles et les agents ayant à connaître des informations confidentielles mentionnées à l'article L. 2122-4-4 du code des transports des obligations relatives à la saisine de la commission de déontologie dès leur arrivée au sein de SNCF Réseau, en : • diffusant les méthodes établies pour déterminer les projets de mobilité nécessitant une saisine de la commission de déontologie ; • procédant à des rappels réguliers de leurs obligations déontologiques.	30 juin 2025 au plus tard

¹⁰⁰ ADLC, Avis n° 23-A-18 du 29 novembre 2023, § 254.

Recommandations appelant une modification des textes applicables

Instaurer un système de contrôle déontologique des agents de SNCF Réseau semblable à celui instauré pour les agents publics, selon le schéma suivant :

- une autorité hiérarchique et un référent déontologue internes à SNCF Réseau qui seraient chargés de rendre une décision expresse d'autorisation, d'autorisation avec réserve ou de refus concernant les projets de mobilités des agents de SNCF Réseau soumis aux obligations déontologiques de l'article 8 du décret n° 2015-139 modifié¹⁰¹ ;
- une instance tierce, telle que l'Autorité, qui serait saisie des projets de mobilités :
 - en second ressort, en cas de « doute sérieux » de l'autorité hiérarchique et du référent déontologue concernant la compatibilité du projet de mobilité de l'agent de SNCF Réseau avec ses obligations déontologiques ; et
 - en premier ressort, pour les agents ayant occupé au cours des trois dernières années un emploi dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions justifient une saisine directe¹⁰². La liste des emplois visés par une telle saisine serait établie dans le code de bonne conduite¹⁰³.

Confier à l'Autorité un pouvoir de contrôle et de sanction des décisions rendues par l'autorité hiérarchique et le référent déontologue internes à SNCF Réseau concernant les projets de mobilités des agents de SNCF Réseau soumis aux obligations déontologiques de l'article 8 du décret n° 2015-139 modifié.

2.4 Les pouvoirs de l'Autorité en matière de contrôle du code de bonne conduite du gestionnaire d'infrastructure méritent d'être renforcés

Alors même que le législateur confie à l'Autorité la mission de « **veiller au respect du code de bonne conduite** », en application de l'article L. 2122-4-1-1 du code des transports, des évolutions des textes applicables apparaissent nécessaires afin de lui permettre d'exercer effectivement sa mission, comme suit :

- **le code des transports ne confie pas à l'Autorité un pouvoir d'avis conforme sur le CBC de SNCF Réseau, ni même un pouvoir d'avis motivé.** La reconnaissance d'un pouvoir d'avis conforme sur le CBC permettrait à l'Autorité d'imposer à SNCF Réseau le renforcement des mesures visant à garantir son indépendance. Il apparaît en effet nécessaire que l'Autorité puisse être saisie d'un projet de CBC dont le caractère opposable dépendra du respect des conclusions / réserves qu'elle aura pu formuler. L'Autorité avait déjà formulé cette recommandation dans son avis n° 2023-017 du 16 mars 2023¹⁰⁴, recommandation reprise également par l'Autorité de la concurrence¹⁰⁵ ; et

¹⁰¹ Article L. 124-4 du code général de la fonction publique : « L'agent public cessant ou ayant cessé ses fonctions depuis moins de trois ans, définitivement ou temporairement, saisit à titre préalable l'autorité hiérarchique dont il relève ou a relevé dans son dernier emploi afin d'apprécier la compatibilité de toute activité lucrative, salariée ou non, dans une entreprise privée ou un organisme de droit privé ou de toute activité libérale avec les fonctions exercées au cours des trois années précédant le début de cette activité. // Tout organisme ou toute entreprise exerçant son activité dans un secteur concurrentiel conformément aux règles du droit privé est assimilé à une entreprise privée pour l'application du premier alinéa. // Lorsque l'autorité hiérarchique a un doute sérieux sur la compatibilité de l'activité envisagée avec les fonctions exercées par l'agent public au cours des trois années précédant le début de cette activité, elle saisit pour avis, préalablement à sa décision, le référent déontologue. Lorsque l'avis de ce dernier ne permet pas de lever ce doute, l'autorité hiérarchique saisit la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique »

¹⁰² Article L. 124-5 du code général de la fonction publique « Lorsque la demande prévue au premier alinéa de l'article L. 124-4 émane d'un agent public occupant ou ayant occupé au cours des trois dernières années un emploi dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient, l'autorité hiérarchique soumet cette demande à l'avis préalable de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. À défaut, l'agent peut également saisir la Haute Autorité. »

¹⁰³ Article 2 du décret n°2020-69 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique : « La liste des emplois mentionnés au dernier alinéa du III de l'article 25 septies et au IV de l'article 25 octies de la loi du 13 juillet 1983 susvisée comprend :

1° Les emplois soumis à l'obligation de transmission préalable d'une déclaration d'intérêts prévue à l'article 25 ter de cette loi ainsi qu'aux articles L. 131-7 et L. 231-4-1 du code de justice administrative et aux articles L. 120-10 et L. 220-8 du code des juridictions financières ;

2° Les emplois soumis à l'obligation de transmission d'une déclaration de situation patrimoniale et d'une déclaration d'intérêts au titre du 4°, du 6°, à l'exception des membres des collèges et des membres des commissions investies de pouvoirs de sanction, et des 7° et 8° du I de l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013 susvisée. »

¹⁰⁴ Avis n° 2023-017 du 16 mars 2023, §29.

¹⁰⁵ ADLC, avis 23-A-18 du 29 du novembre 2023 relatif au secteur des transports terrestres de personnes, § 241.

- **au regard des textes en vigueur, si l'Autorité est compétente pour sanctionner certains manquements en matière d'indépendance du gestionnaire d'infrastructure¹⁰⁶, aucun pouvoir de sanction ne lui est expressément reconnu par les textes en cas de méconnaissance des engagements pris dans le CBC par SNCF Réseau, en ce compris les engagements pris concernant la mise en place d'un dispositif de conformité (voir en ce sens les recommandations au 1.1 du présent rapport).** Comme le relevait déjà l'Autorité dans son avis n° 2023-017 du 16 mars 2023¹⁰⁷, une modification de l'article L. 1264-7 du code des transports permettrait de reconnaître expressément à l'Autorité des pouvoirs d'injonction et de sanction en cas de manquement de SNCF Réseau au CBC qu'il a lui-même adopté¹⁰⁸. L'Autorité de la concurrence s'est également récemment exprimée en faveur d'une telle évolution¹⁰⁹.

L'Autorité émet donc les recommandations suivantes :

Recommandations appelant une modification des textes applicables
Modifier l'article L.2122-4-1-1 du code des transports pour confier un pouvoir d'avis conforme à l'Autorité sur le code de bonne conduite de SNCF Réseau.
Modifier l'article L.1264-7 du code des transports pour prévoir explicitement la possibilité pour l'Autorité de sanctionner le non-respect du code de bonne conduite par SNCF Réseau.

-oOo-

¹⁰⁶ Conformément à l'article L. 1264-7 du code des transports, l'Autorité peut sanctionner les manquements de la holding SNCF aux exigences d'indépendance afférentes au gestionnaire d'infrastructure dans l'exercice des missions visées à l'article L. 2102-1 du code des transports (en particulier les fonctions mutualisées, exercées au bénéfice de l'ensemble du groupe public unifié) (article L. 1264-7 du code des transports, 5°) et le non-respect par les entités du groupe SNCF des règles régissant l'indépendance des fonctions essentielles et l'impartialité dans la gestion opérationnelle des circulations et la planification de l'entretien (article L. 1264-7 du code des transports, 9°).

¹⁰⁷ Avis n° 2023-017 du 16 mars 2023, §29.

¹⁰⁸ Dans le cadre de cette évolution des textes, il n'appartiendrait pas à l'Autorité de rechercher les manquements individuels des agents, mais ceux du gestionnaire d'infrastructure, en particulier dans la mise en œuvre des processus adéquats pour permettre le respect des engagements pris dans le code de bonne conduite.

¹⁰⁹ ADLC, avis 23-A-18 du 29 novembre 2023 relatif au secteur des transports terrestres de personnes, § 241.

ANNEXES

ANNEXE n° 1 – Liste des recommandations

Recommandations stratégiques		Échéance
1.	Mettre en place un dispositif de conformité robuste assurant le suivi du respect du code de bonne conduite et présentant des garanties d'indépendance suffisantes, qui pourrait par exemple impliquer la nomination d'un responsable « conformité », directement rattaché au président-directeur général.	1 ^{er} avril 2025 au plus tard
2.	Présenter à l'Autorité un programme de travail déclinant la mise en œuvre des recommandations adressées à SNCF Réseau dans le présent rapport et organisant notamment le dispositif de suivi du respect du code de bonne conduite et son actualisation.	31 décembre 2024 au plus tard
3.	En cas d'actualisation du code de bonne conduite, soumettre à l'Autorité le projet de sorte que le code de bonne conduite adopté par le conseil d'administration de SNCF Réseau puisse tenir compte de ses recommandations.	30 juin 2025 au plus tard

Recommandations opérationnelles		Échéance
4.	Mettre en place un processus d'audit annuel du respect du code de bonne conduite et un réexamen périodique de son contenu	30 juin 2025 au plus tard
5.	Publier sur le site internet de SNCF Réseau et transmettre à l'Autorité un rapport sur le suivi du code de bonne conduite annuel à partir de l'année 2025, comportant <i>a minima</i> : - le résultat de l'audit annuel du respect du code de bonne conduite ; - le suivi des questions posées par les agents relatives au code de bonne conduite (nombre, direction d'appartenance de l'agent, typologie de question, suivi réalisé, etc.) ; - le suivi des alertes liées au respect du code de bonne conduite (nombre, directions à l'origine de l'alerte, nature de l'alerte, suivi réalisé, etc.) ; - le suivi des incidents liés au respect du code de bonne conduite, et les mesures correctrices prises en conséquence ; et - la prise en compte des recommandations de l'Autorité.	31 décembre 2025 au plus tard
6.	Décrire dans le code de bonne conduite le processus de compliance mis en œuvre pour assurer son respect	30 juin 2025 au plus tard
7.	Formaliser une méthode d'identification des agents chargés des fonctions essentielles, quel que soit leur positionnement hiérarchique et mettre en place un suivi nominatif régulièrement mis à jour des agents chargés des fonctions essentielles.	30 juin 2025 au plus tard
8.	Prévoir la signature, dans un délai restreint à compter de leur prise de fonctions, par tous les agents nouveaux arrivants, et l'ensemble des agents de SNCF Réseau en poste, d'une attestation par laquelle ceux-ci reconnaissent avoir bien pris connaissance du code de bonne conduite.	30 juin 2025 au plus tard

9.	Améliorer l'information des agents quant aux obligations relatives au code de bonne conduite, dès leur entrée en fonctions, en prévoyant le cas échéant de : • communiquer sur les obligations relatives au code de bonne conduite dès la publication des offres d'emploi ; • annexer le code de bonne conduite au règlement intérieur de SNCF Réseau ; et • inscrire dans tous les futurs contrats de travail l'obligation de respecter le code de bonne conduite.	1 ^{er} janvier 2025 au plus tard
10.	Mettre en place (i) des campagnes de communication périodiques relatives au code de bonne conduite et (ii) des formations initiales et continues à destination de l'ensemble des agents de SNCF Réseau.	30 juin 2025 au plus tard
11.	Publier le code de bonne conduite sur le site Internet de SNCF Réseau dans une version française et une version anglaise.	30 juin 2024 au plus tard
12.	« Industrialiser » et objectiver le processus de filtrage des agents dont le projet de mobilité doit conduire à une saisine de la commission de déontologie du système de transport ferroviaire, notamment en : • établissant des listes régulièrement mises à jour des agents chargés des fonctions essentielles ; • formalisant la méthode permettant d'apprécier si la confidentialité des informations dont l'agent a eu à connaître dans le cadre de ses fonctions doit être préservée vis-à-vis de l'entreprise où il souhaite exercer ses nouvelles fonctions.	30 juin 2025 au plus tard
13.	Informers les agents chargés des fonctions essentielles et les agents ayant à connaître des informations confidentielles mentionnées à l'article L. 2122-4-4 du code des transports des obligations relatives à la saisine de la commission de déontologie dès leur arrivée au sein de SNCF Réseau, en : • diffusant les méthodes établies pour déterminer les projets de mobilité nécessitant une saisine de la commission de déontologie ; • procédant à des rappels réguliers de leurs obligations déontologiques.	30 juin 2025 au plus tard

Recommandations appelant une modification des textes applicables		
14.	Prévoir l'obligation, pour SNCF Réseau de se doter d'un responsable « conformité », dont la nomination ou la révocation sont soumises à l'avis conforme de l'Autorité, et de transmettre annuellement à l'Autorité un rapport sur la mise en œuvre du code de bonne conduite.	
15.	Prévoir l'obligation pour SNCF Réseau de décrire dans le code de bonne conduite le dispositif de conformité mis en œuvre pour assurer son respect.	
16.	Étendre les garanties relatives à l'indépendance de SNCF Réseau prévues par le code des transports au-delà des seules fonctions essentielles à la gestion opérationnelle des circulations, la programmation des travaux sur le réseau ferroviaire.	
17.	Étendre les garanties relatives à l'indépendance de SNCF Réseau prévues par le code des transports pour les fonctions essentielles à la tarification de l'accès aux gares et à la programmation des travaux opérés par SNCF Gares & Connexions, selon des modalités appropriées au gestionnaire de gares de voyageurs.	
18.	Prévoir un avis conforme de l'Autorité sur la nomination, renouvellement ou la révocation du directeur général de SNCF Gares & Connexions.	
19.	Modifier le code des transports pour interdire toute confusion dans les pratiques de communication entre, d'une part, l'entreprise verticalement intégrée, d'autre part, SNCF Réseau et sa filiale SNCF Gares & Connexions.	

20.	Instaurer un système de contrôle déontologique des agents de SNCF Réseau semblable à celui instauré pour les agents publics, selon le schéma suivant : • une autorité hiérarchique et un référent déontologue internes à SNCF Réseau qui seraient chargés de rendre une décision expresse d'autorisation, d'autorisation avec réserve ou de refus concernant les projets de mobilités des agents de SNCF Réseau soumis aux obligations déontologiques de l'article 8 du décret n° 2015-139 modifié ; • une instance tierce, telle que l'Autorité, qui serait saisie des projets de mobilités : ○ en second ressort, en cas de « doute sérieux » de l'autorité hiérarchique et du référent déontologue concernant la compatibilité du projet de mobilité de l'agent de SNCF Réseau avec ses obligations déontologiques ; et ○ en premier ressort, pour les agents ayant occupé au cours des trois dernières années un emploi dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions justifient une saisine directe. La liste des emplois visés par une telle saisine serait établie dans le code de bonne conduite.
21.	Confier à l'Autorité un pouvoir de contrôle et de sanction des décisions rendues par l'autorité hiérarchique et le référent déontologue internes à SNCF Réseau concernant les projets de mobilités des agents de SNCF Réseau soumis aux obligations déontologiques de l'article 8 du décret n° 2015-139 modifié.
22.	Modifier l'article L.2122-4-1-1 du code des transports pour confier un pouvoir d'avis conforme à l'Autorité sur le code de bonne conduite de SNCF Réseau.
23.	Modifier l'article L.1264-7 du code des transports pour prévoir explicitement la possibilité pour l'Autorité de sanctionner le non-respect du code de bonne conduite par SNCF Réseau.

ANNEXE n° 2 – Observations écrites

Liste des personnes sollicitées pour transmettre des observations écrites

- SNCF Réseau
- SNCF Gares et Connexions ;
- SNCF holding ;
- Direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités ;
- Agence des participations de l'Etat ;
- Autorité de la concurrence ;
- Association française du rail (AFRA) ;
- Union des transports publics et ferroviaires (UTP).

Liste des personnes ayant transmis des observations écrites (reproduites ci-après)

- SNCF Réseau
- SNCF Gares et Connexions ;
- SNCF holding ;
- Autorité de la concurrence ;
- Association française du rail (AFRA).

Le Président

Monsieur Thierry GUIMBAUD
Président de l'Autorité de régulation
des transports
11 Place Cinq-Martyrs-Lycée- Buffon
CS 30054
75675 PARIS CEDEX 14

chen

Saint-Denis, le **10 SEP. 2024**

Monsieur le Président,

Le 23 juillet dernier, le service de la procédure de l'Autorité de Régulation des Transports (ci-après "l'Autorité") a transmis son rapport aux parties prenantes sur le code de bonne conduite et l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure (ci-après le "Rapport") en sollicitant de SNCF Réseau la communication de ses observations pour le 10 septembre 2024.

Auparavant, par deux notes de position en date du 23 avril 2024 et du 24 mai 2024 (adressée le 30 mai 2024), SNCF Réseau avait eu l'opportunité de faire valoir ses observations sur la version provisoire de ce document, qui lui avait été remise le 15 avril 2024. À cet égard, SNCF Réseau remercie l'Autorité d'avoir tenu compte de la demande, formulée dans ces deux notes, d'étendre le délai requis pour redéfinir le dispositif de conformité rattaché au code de bonne conduite jusqu'à fin avril 2025.

A l'issue de la lecture de la version définitive du Rapport, SNCF Réseau souhaite rappeler qu'elle est pleinement consciente de la nécessité de prendre des mesures de protection efficaces de l'indépendance du gestionnaire d'infrastructures (ci-après, « GI »). Elle partage le souhait de l'Autorité de renforcer la confiance que toutes les entreprises ferroviaires, et en premier lieu les nouvelles entrantes, doivent avoir dans le GI. Elle est mobilisée pour garantir au quotidien la protection accordée aux fonctions essentielles que sont les activités de répartition des capacités et de tarification de l'infrastructure.

Dans cette perspective, et sous réserve d'ajustements, SNCF Réseau est favorable aux recommandations n° 2 à 13 proposées par le Rapport. Elle a déjà commencé, comme elle s'y est déjà engagée auprès de vous, à mettre en œuvre certaines d'entre elles. Ainsi, un premier plan d'action immédiat a été élaboré par SNCF Réseau, destiné à renforcer la diffusion de la culture d'indépendance du gestionnaire d'infrastructure. Dans ce contexte, des chantiers prioritaires ont été engagés : (i) la cartographie des emplois chargés des fonctions essentielles et (ii) le renforcement de la politique de communication pour diffuser la culture de l'indépendance du GI au sein de SNCF Réseau et la rendre accessible pour nos clients.

Au-delà de ces actions immédiates, SNCF Réseau s'est engagée à renforcer la fonction conformité afin de répondre à la première recommandation qui figure dans le rapport de l'Autorité.

Pour ce faire, SNCF Réseau va procéder à une actualisation du code de bonne conduite relatif aux fonctions essentielles, afin qu'il décrive de façon précise les procédures internes et les mécanismes de contrôle. Ceci permettra de redéfinir le dispositif de conformité et de renforcer sa robustesse.

Par ailleurs, SNCF Réseau partage le constat selon lequel la désignation d'un responsable conformité est nécessaire pour assurer le respect et la diffusion du code de bonne conduite au sein de l'entreprise. Dans cet esprit, SNCF Réseau propose de créer un comité composé de personnes extérieures à l'entreprise et de salariés, présidé par une personnalité extérieure. Ses missions s'inscriraient dans un cadre plus large d'éthique des affaires, intégrant notamment des sujets comme l'anticorruption ou la prévention des conflits d'intérêt. Le comité s'appuierait sur la direction juridique et de la conformité de SNCF Réseau, qui sera renforcée sur le volet "indépendance du GI".

Cette organisation permettra, conformément au souhait de l'ART, d'élaborer un "dispositif robuste" pour assurer le suivi du respect du code de bonne conduite et les règles garantissant l'indépendance du GI.

SNCF Réseau ne formule qu'une seule remarque sur la mesure 8 proposée par l'Autorité. La préconisation de faire signer par tous les agents, y compris ceux déjà en poste, une attestation de prise de connaissance du code de bonne conduite relatif aux fonctions essentielles est lourde à entreprendre sans garantir en elle-même sa prise de connaissance effective par l'intégralité des agents de SNCF Réseau. Pour cette raison, SNCF Réseau privilégiera le déploiement de campagnes de communication ambitieuses, notamment lorsque le nouveau code de bonne conduite aura été finalisé.

Sur les propositions de réforme législative en revanche, SNCF Réseau réitère les réserves exprimées dans sa note de position adressée le 30 mai 2024. A l'exception des mesures 15 (description du dispositif de conformité dans le code de bonne conduite) et 22 (pouvoir d'avis conforme sur le code de bonne conduite), elle estime en effet que les mesures proposées, qui dépassent le cadre juridique défini par la directive n°2012-34, ne sont pas nécessaires pour renforcer l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure.

En premier lieu, SNCF Réseau continue de nourrir de très fortes inquiétudes sur l'intégration dans le périmètre des fonctions essentielles des sujets se rapportant à la gestion des circulations et à la programmation des travaux. Une telle démarche compromettrait la mobilité des salariés chargés de ces fonctions, et réduirait de ce fait l'attractivité à l'embauche de SNCF Réseau, dont les salariés sont désormais recrutés sous un statut de droit privé. L'organisation actuelle qui intègre la nécessaire impartialité des agents face à toute entreprise ferroviaire garantit la fluidité nécessaire à la bonne gestion des circulations.

Pour apporter des garanties d'indépendance sans pénaliser la mobilité de ses salariés, SNCF Réseau a mis en place des mesures destinées à assurer l'impartialité de l'exercice de ces deux missions existent déjà, conformément au cadre défini par la directive :

- Ainsi, les agents responsables de la gestion opérationnelle des circulations (régulateurs, agents de circulation et, en situation de crise, membres des cellules de crise) prennent leurs décisions dans le strict respect des principes et règles établis par le Document de Référence du Réseau ou, en cas de crise, par le document de référence de gestion de crise.

Ces documents ont été élaborés dans le cadre de l'ouverture du réseau à tous les opérateurs, applicable au Fret depuis 2005 et au transport de voyageurs depuis 2011. Les principes et règles, précisés dans le Document de Référence du Réseau ou le document de gestion de crise, ont été ajustés selon les besoins d'adaptation identifiés par SNCF Réseau, ses clients ou à la suite des recommandations de l'Autorité de Régulation des Transports dans ses différents avis. L'Autorité de Régulation des Transports elle-même assure un suivi de ces principes et règles, comme cela fut le cas lors d'une étude menée par ses soins en lien avec SNCF Réseau sur l'application par les agents du gestionnaire d'infrastructures sur la gestion opérationnelle des circulations et les règles de priorités d'ordonnancement applicables aux trains en cas de perturbation.

- Les règles de programmation et d'attribution pour les capacités dédiées aux travaux sont également publiques et définies par le Document de Référence du Réseau, parfois dans un cadre prédéfini par l'Autorité (ainsi qu'en atteste la décision n° 2014-023 de l'ART du 18 novembre 2014 (homologuée par l'Etat) relative aux capacités travaux). S'agissant plus spécialement des décisions d'attribution de capacités pour la réalisation de travaux, elles sont du ressort de la direction de l'attribution des capacités, rattachée à la direction générale clients et territoires : aucune entité chargée de l'entretien et des travaux n'a le pouvoir d'attribuer les capacités qui lui sont nécessaires.

Ces différentes mesures sont conformes à la lettre et à l'esprit de la directive qui, comme le souligne l'Autorité, confie aux fonctions essentielles et à la gestion des trafics et la planification de l'entretien un objectif commun (à savoir, selon l'Autorité, "l'exercice impartial par le gestionnaire d'infrastructures de toutes les fonctions qui jouent un rôle décisif dans l'offre d'un service ferroviaire") tout en les enserrant dans des cadres juridiques distincts : l'indépendance pour les fonctions essentielles (article 7 bis), l'impartialité pour la gestion du trafic et la planification de l'entretien (article 7 ter).

Quant aux mesures qui doivent être prises pour s'assurer de "l'absence de toute influence directe ou indirecte, de l'EVI sur le choix de l'attributaire" lorsque SNCF Réseau accompagne les autorités organisatrices dans l'organisation des appels d'offres conventionnés, elles semblent davantage relever des régions que du gestionnaire d'infrastructure. Les recommandations figurant dans l'avis n° 23-A-18 de l'Autorité de la concurrence sur les fonctions exercées par SNCF Réseau auprès des autorités organisatrices dans le secteur du transport conventionnés, s'adressent d'ailleurs principalement aux régions.

En deuxième lieu, SNCF Réseau n'est pas favorable à l'intégration, dans le périmètre des fonctions essentielles, de l'activité de tarification de l'accès aux gares et de la programmation des travaux opérés par sa filiale SNCF Gares & Connexions. En effet, en tant que gestionnaire d'installations de services, SNCF Gares & Connexions n'est pas soumis au même cadre juridique que les gestionnaires d'infrastructures.

La gouvernance actuelle de SNCF Gares & Connexions, qui est désormais une SA à part entière, rattachée directement au GI, lui confère des garanties d'indépendance. La tarification qu'elle élabore est soumise au contrôle de l'Autorité et ses décisions d'investissements sont prises en application de normes internationales qui permettent d'atteindre un équilibre entre les coûts, les risques et les opportunités.

Compte tenu de l'ensemble des règles déjà existantes, SNCF Réseau considère donc que l'intégration de SNCF Gares & Connexions dans le périmètre des fonctions essentielles n'est pas justifiée.

En troisième lieu, SNCF Réseau n'a pas d'objection à ce que l'Autorité dispose d'un pouvoir d'avis conforme quant au code de bonne conduite si elle l'estime pertinent. En revanche, elle estime qu'il n'est pas nécessaire de lui conférer un pouvoir spécifique de sanction en cas de non-respect du code de bonne conduite. L'Autorité dispose en effet d'ores et déjà d'un pouvoir de sanction de comportements remettant en cause l'indépendance du GI dont l'efficacité n'a, à ce jour, pas été contestée.

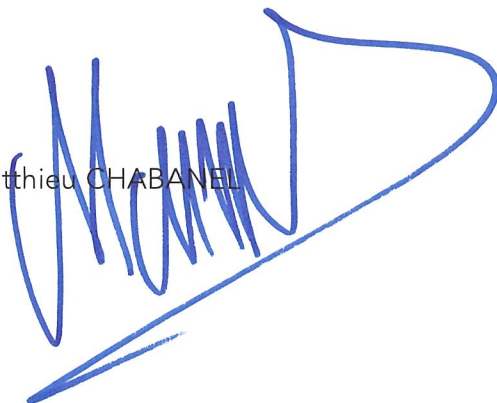
En quatrième lieu, SNCF Réseau note que, malgré ses remarques, le Rapport préconise toujours une refonte du dispositif de contrôle déontologique des agents de SNCF Réseau inspirée de celui des agents publics. Une telle approche, qui met sur un même plan la situation des fonctionnaires et celle des collaborateurs de SNCF Réseau, semble à la fois excessive et inadaptée. D'une part, elle fait fi du régime juridique d'embauche des salariés de SNCF Réseau, qui sont désormais recrutés dans des conditions de droit privé. D'autre part, elle conduit à donner au gestionnaire d'infrastructure un pouvoir de rendre une *"décision expresse d'autorisation, d'autorisation sous réserve ou de refus concernant les projets de mobilités"*. Or, SNCF Réseau considère que la responsabilité des mobilités doit rester celle d'un choix personnel des collaborateurs et non celle de l'entreprise. Si l'entreprise peut formuler un avis sur la compatibilité des projets de mobilité de ses agents avec les règles de déontologie, elle n'a pas vocation à décider à leur place et encore moins à en assumer une quelconque responsabilité. Dans ce contexte, SNCF Réseau considère que la refonte du dispositif de contrôle déontologique préconisée par l'Autorité n'est pas indispensable dès lors que les recommandations destinées à mieux structurer l'organisation interne quant à la saisine de la commission de déontologie seront effectivement mises en œuvre.

Enfin, SNCF Réseau souhaite réaffirmer son plein engagement et celui de ses équipes dans le cadre de l'ouverture à la concurrence. Comme évoqué, nous portons une attention forte à la protection des fonctions essentielles et à l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Tres cordialement,

Matthieu CHABANEL



Réf : Rapport sur le code de bonne conduite et l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure SNCF Réseau

REINER JULIE
Secrétaire Générale de Gares & Connexions
16 avenue d'Ivry 75013 Paris

Objet : Réponse de SNCF Gares & Connexions à la demande d'observations écrites de l'ART

Paris, le 10 09 2024

Monsieur le Président,

SNCF Gares & Connexions souhaite en premier lieu vous redire l'importance qu'elle accorde à la confiance que toutes les entreprises ferroviaires, et en premier lieu les nouvelles entrantes, doivent avoir dans la parfaite égalité de traitement qui leur est accordée par l'ensemble des équipes de l'entreprise.

Le Rapport de l'ART sur l'indépendance du Gestionnaire d'infrastructure appelle de la part de SNCF Gares & Connexions les remarques suivantes :

SNCF Gares & Connexions, chargée de « la gestion unifiée des gares de voyageurs » (article L. 2111-9, 5°, du code des transports), est un exploitant d'installations de services au sens du décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 placée au sein d'une entreprise verticalement intégrée (selon l'article L. 2122-3, 3°, a), du code des transports) et n'est pas soumis au même cadre juridique que les gestionnaires d'infrastructure, au titre de la réglementation européenne.

SNCF Gares & Connexions doit ainsi être dotée d'une autonomie organisationnelle, décisionnelle et financière (article L. 2111-9, 5°, du code des transports et conformément à l'article 13.3 de la directive 2012/34 du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen) et fournir l'accès aux installations de service aux entreprises ferroviaires « à des conditions équitables, non discriminatoires et transparentes » (article L. 2123-3-1 du code des transports).

Le statut de SNCF Gares & Connexions, société anonyme, filiale du gestionnaire d'infrastructure (qui est loin d'être le cas général en Europe) est un cadre adéquat pour l'exercice de ces missions.

SNCF Gares & Connexions ne peut prendre de décisions sur les fonctions essentielles de gestion de l'infrastructure qui sont limitativement définies par l'article 7 de la directive 2012/34 du 21 novembre 2012 susvisée et repris strictement par le législateur comme « la prise de décision concernant la répartition des sillons, y compris la définition et l'évaluation de la disponibilité et l'attribution des sillons individuels, et la prise de décision concernant la tarification de l'infrastructure, y compris la détermination et la perception des redevances, conformément au cadre national de tarification et de répartition des capacités de l'infrastructure en vigueur » (article L. 2122-3, 4°, du code des transports).

Dans ce contexte, l'application sectorielle des principes de facilités essentielles définis par le droit européen et transposés par le législateur en droit interne ne nous semble pas devoir être étendu ni *ratione personae* ni *ratione materiae*.

L'adoption des décisions concernant la tarification de l'accès aux gares en raison tant de l'avis conforme de l'ART, la robustesse de nos pratiques ne rend pas nécessaire de lui conférer juridiquement la qualification de fonction essentielle. L'article 10 du décret 2012-70 du 20 janvier 2011 relatif aux installations de service du réseau ferroviaire impose déjà des règles de confidentialité ainsi qu'un dispositif de contrôle approprié.

Si une partie de ce tarif est issue du coût des prestations que SNCF Gares & Connexions fait réaliser par le transporteur-intégrateur (l'opérateur historique pour les services conventionnés mais aussi demain par l'attributaire d'un appel d'offres organisé une Autorité Organisatrice de Mobilité en cas de mise en œuvre de l'article L2121-17-4 du code des transports), SNCF Gares & Connexions s'est donnée les moyens d'en contrôler l'étendu.

A cet effet, SNCF Gares & Connexions souligne qu'elle assure un pilotage attentif des modalités de réalisation de ces prestations déléguées, et de leur coût. SNCF Gares & Connexions a engagé en 2022 des audits sur les modalités de réalisation de ces prestations, visant à renforcer l'environnement de contrôle. SNCF Gares & Connexions a donc établi un plan d'action dont elle a régulièrement informé l'ART de sa mise en œuvre. Dans son avis 2024-022 du 21 mars 2024 sur l'approbation des redevances régulées pour l'année 2025, l'ART a ainsi reconnu le travail réalisé en indiquant que SNCF Gares & Connexions avait mis en place un dispositif de contrôle garantissant un suivi efficace du volume et du coût des prestations déléguées aux transporteurs-intégrateurs du groupe SNCF.

SNCF Gares & Connexions n'a sur ses investissements, eu, à date, aucun élément ou remarque de la part des entreprises ferroviaires ou des Autorités Organisatrices de Mobilités sur un projet qui démontrerait une absence d'impartialité.

Au contraire, SNCF Gares & Connexions s'est engagée dans une démarche d'Asset Management fondée sur la norme ISO 55 000. Elle vise à monitorer la performance pour identifier des besoins en gestion d'actifs (OPEX / CAPEX) et prioriser les projets et les activités de maintenance pour garantir un équilibre entre les coûts, les risques et les opportunités sur la base de critères objectifs.

Enfin, les investissements de SNCF Gares & Connexions sont, compte tenu de son modèle économique rappelé notamment par le rapport de la Cour des comptes de 2021, étroitement dépendants des choix de financements publics décidés tant par les collectivités territoriales que par l'Etat ou l'Union Européenne. Le gestionnaire de gares doit également satisfaire à des obligations réglementaires nouvelles et croissantes s'imposant à l'ensemble des propriétaires de bâtiment.

Etendre les règles propres aux fonctions essentielles du gestionnaire d'infrastructure à la programmation des travaux opérés par SNCF Gares & Connexions serait à notre connaissance inédit en Europe mais surtout de nature à alourdir considérablement les conditions d'exercice de la mission de maître d'ouvrage des gares. Cette maîtrise d'ouvrage s'étend d'ailleurs bien souvent sur des périmètres dépassant stricto sensu l'installation de service pour répondre à des besoins d'aménagements urbains ou de transports connectés.

SNCF Gares & Connexions précise que sa performance est également monitorée par l'Etat sur l'ensemble des activités de SNCF Gares & Connexions à travers le rôle dévolu à l'Etat via le décret n° 2019-1583 du 31 décembre 2019 relatif à l'élaboration du contrat entre l'Etat et la filiale de SNCF Réseau chargée de la gestion unifiée des gares de voyageurs qui prévoit notamment les objectifs assignés au gestionnaire de gares en matière de qualité de service à destination des

entreprises ferroviaires et des voyageurs, d'accès des entreprises ferroviaires aux gares, de sécurité, de rénovation et de propreté des gares, les grands axes de la politique d'investissement du gestionnaire des gares, la trajectoire financière du gestionnaire des gares. Il contient des indicateurs destinés à assurer le suivi par l'Etat des objectifs fixés au gestionnaire des gares pour chacune de ses missions.

Enfin SNCF Gares & Connexions souhaite réaffirmer son plein engagement et celui de ses équipes dans l'ouverture à la concurrence et son attention au traitement non discriminatoire des entreprises ferroviaires.

Je vous prie, d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

REINER JULIE

Secrétaire Générale de Gares & Connexions

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'J. Reiner'. The signature is stylized with a large, looping initial 'J' and a horizontal line under the name 'Reiner'.



Réf : Rapport sur le code de bonne conduite et l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure SNCF Réseau

Objet : Réponse de SNCF Holding à la demande d'observations écrites de l'ART

Monsieur Thierry GUIMBAUD
Président
Autorité de Régulation des Transports
11, place des Cinq Martyrs du Lycée Buffon
CS 30054- 75676 Paris Cedex 14

Saint-Denis, le 09 septembre 2024

Monsieur le Président,

SNCF Holding a pris connaissance du **rapport sur le code de bonne conduite et l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure SNCF Réseau** communiqué par vos services, le 26 juillet dernier.

SNCF Holding tient à réaffirmer l'importance attachée au respect de l'exigence d'indépendance du gestionnaire d'infrastructure au sein du Groupe Public Unifié (GPU) qui est, pour ses activités ferroviaires, une entreprise verticalement intégrée, choix d'organisation opéré par l'État français et conforme au droit de l'Union européenne.

Le cadre juridique en vigueur offre déjà les conditions pour une ouverture à la concurrence réussie.

En effet, l'organisation du GPU, résultant de la loi n°2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire et des textes subséquents en application du 4ème paquet ferroviaire, permet d'assurer une protection particulière du gestionnaire d'infrastructure SNCF Réseau dans l'exercice de ses fonctions essentielles, afin d'exclure toute action d'influence et garantir ainsi une parfaite égalité de traitement à toutes les entreprises ferroviaires.

Le choix du législateur a permis de :

- refonder profondément la gouvernance du groupe SNCF pour qu'il contribue au bon fonctionnement concurrentiel du marché auquel il participe. Des règles de déport adaptées s'appliquent dans les organes de gouvernance de l'entreprise verticalement intégrée, afin de garantir l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure et donc l'équité concurrentielle sur le marché.

- clarifier les différentes missions des entités du groupe SNCF avec :
 - un gestionnaire de réseau, SNCF Réseau, pivot du système, exerçant les deux fonctions essentielles limitativement énumérées par la directive 2012/34 UE (allocation des capacités et tarification de l'accès au réseau) ;
 - un gestionnaire d'installations de services, la société anonyme SNCF Gares & Connexions, filiale de SNCF Réseau, gestionnaire unique de gares, positionnant ce gestionnaire de gares, comme un acteur neutre au service de tous les transporteurs ferroviaires, des collectivités et des voyageurs ; la filiale SNCF Gares & Connexions a, à cet égard, structuré son organisation interne (création d'une direction commerciale, mise en place d'un guichet unique, refonte de la tarification en lien avec l'ART) à l'appui notamment du contrat de performance avec l'Etat, lui permettant d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés en matière d'accès des entreprises ferroviaires aux gares, de qualité de service, de trajectoire financière, de sécurité, de rénovation et de propreté des gares et de développement équilibré des territoires.

Ainsi, les entreprises ferroviaires bénéficient en France d'un accès transparent et non-discriminatoire :

- au réseau ferré dont le gestionnaire d'infrastructure SNCF Réseau a la charge,
- aux installations et services associés dont les entités du groupe SNCF ont la responsabilité, en leur qualité d'exploitants d'installations de services, au sens de la loi.

Nous partageons la conviction que, au-delà des textes, l'existence de garanties matérielles et opérationnelles de l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure est déterminante pour assurer le bon fonctionnement du système ferroviaire. Les études sectorielles ont pu montrer qu'une séparation institutionnelle stricte n'est d'ailleurs jamais suffisante pour favoriser l'émergence de la concurrence.

Toutefois, nous tenons à rappeler qu'une extension des mesures de garantie de l'indépendance au-delà des fonctions essentielles de SNCF Réseau, et concernant également la tarification de l'accès aux gares et à la programmation des travaux opérés par SNCF Gares & Connexions, outrepasserait le cadre défini par la directive européenne qui distingue deux régimes juridiques : l'indépendance pour les fonctions essentielles d'une part, et l'impartialité pour la gestion du trafic et la planification de l'entretien d'autre part. Une telle extension impacterait incontestablement le bon fonctionnement du secteur ferroviaire qui est par nature fragile et à marge faible, et ce, quel que soit le modèle d'organisation retenu.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma haute considération.



Jean-Pierre Farandou

Président-Directeur général de la SNCF

Autorité
de la concurrence



Réf : Rapport sur le code de bonne conduite et l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure SNCF Réseau

Objet : Réponse de l'Autorité de la Concurrence (ADLC) à la demande d'observations écrites de l'ART

Monsieur Thierry Guimbaud

Président

Autorité de régulation des transports

11, place des cinq martyrs du Lycée Buffon

CS30054

75675 PARIS Cedex 14

Paris, le 4 septembre 2024

Observations sur le rapport de l'ART sur le code de bonne conduite et l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure SNCF Réseau

1. Par courriel en date du 30 avril 2024, l'Autorité de régulation des transports (ci-après l'« **ART** ») a sollicité l'Autorité de la concurrence (ci-après l'« **Autorité** ») afin de recueillir ses observations sur son rapport sur le code de bonne conduite et l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure SNCF Réseau (ci-après le « **rapport de l'ART** »).
2. Le code de bonne conduite du gestionnaire d'infrastructure est prévu par l'article L. 2122-4-1-1 du code des transports et rassemble les mesures visant à prévenir toute « *influence décisive* » de l'une des entités de l'entreprise verticalement intégrée, le groupe SNCF, sur les décisions prises par le gestionnaire d'infrastructure s'agissant des fonctions essentielles. L'ART est chargé de veiller au respect du code de bonne conduite.
3. Le conseil d'administration de SNCF Réseau a adopté le premier code de bonne conduite le 25 juin 2020. Ce dernier a fait l'objet d'un avis de l'ART le 16 juillet 2020 sur le fondement de l'article L. 2111-16-4 du code des transports¹, qui souligne la faiblesse de son contenu.
4. Si l'Autorité avait salué le travail lancé par l'ART afin de « *procéder à compter de 2023, à l'examen du respect par SNCF Réseau de son code de bonne conduite et évaluer plus globalement son indépendance vis-à-vis du groupe SNCF dans le cadre d'un rapport*

¹ L'article L. 2111-16-4 du code des transports dispose que « *SNCF Réseau prend des mesures d'organisation interne pour prévenir les risques de pratiques discriminatoires entre entreprises ferroviaires et pour assurer le respect des obligations découlant des règles d'impartialité énoncées à la présente section. L'Autorité de régulation des transports rend un avis sur ces mesures.* »

ad hoc »², il apparaît que la mise en œuvre de son code de bonne conduite par SNCF Réseau est insuffisante pour que ce dernier permette d'apprécier l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure vis-à-vis des autres entités du groupe SNCF.

La culture d'indépendance et le rôle de l'ART dans la mise en œuvre du code de bonne conduite

5. L'ART et l'Autorité partagent le constat de l'importance décisive de l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure dans le cadre de l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire. Dans la mesure où il garantit l'accès au réseau, le gestionnaire d'infrastructure est de fait investi de missions de régulation et d'animation concurrentielle sur les marchés du transport ferroviaire³.

6. Le choix des pouvoirs publics d'intégrer le gestionnaire d'infrastructure, SNCF Réseau, à un groupe public unifié actif dans le transport ferroviaire ne crée pas un environnement propice à cette indépendance.

7. L'Autorité a souligné à plusieurs reprises – récemment dans son avis du 29 novembre 2023 précité – la nécessité que soient mises en place des mesures de sauvegarde visant à garantir l'indépendance et l'impartialité de SNCF Réseau⁴. Elle a également souligné l'importance du développement d'une « *culture interne propre, distincte de celle du groupe SNCF et jalouse de son indépendance* », préoccupation que partage l'ART.

8. Le code de bonne conduite prévu par l'article L. 2122-4-1-1 du code des transports est un outil au service de cet objectif puisqu'il rassemble les « *mesures prises pour prévenir toute influence décisive d'une autre entité de l'entreprise verticalement intégrée sur les décisions qu'il prend en ce qui concerne les fonctions essentielles* ».

9. Le code de bonne conduite aurait ainsi vocation à guider les différentes parties prenantes, aussi bien externes qu'internes et à constituer une garantie pour le système ferroviaire de l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure.

10. Il demeure toutefois un instrument de régulation faible, à la main du gestionnaire d'infrastructure. Le manque de précision de la réglementation sur le contenu du code et les modalités de son application ne permettent pas d'en faire un outil de régulation effectif sans la participation volontaire du gestionnaire d'infrastructure. La faiblesse de son contenu avait été mise en avant dans l'avis de l'ART du 16 juillet 2020 précité⁵. Si l'article L. 2122-4-1-1 du code des transports prévoit que l'ART veille au respect du code de bonne conduite, les conditions de ce contrôle ne sont pas précisées et les conséquences en cas de non-respect du code sont incertaines.

11. C'est pourquoi dans son avis du 29 novembre 2023 précité, l'Autorité a recommandé de modifier l'article L. 2122-4-1-1 du code des transports afin de donner à l'ART un pouvoir d'avis conforme sur le code et des pouvoirs d'injonction et de sanction en cas de manquement de SNCF Réseau à ce code⁶. L'Autorité partage les recommandations réitérées par l'ART en ce sens.

Les insuffisances dans l'appropriation du code de bonne conduite

² Avis n° 23-A-18 du 29 novembre 2023 relatif au secteur des transports terrestres de personnes, paragraphe 240.

³ Avis n° 23-A-18 précité, paragraphe 164.

⁴ Avis n° 23-A-18 précité, paragraphe 222.

⁵ Avis n° 2020-043 du 16 juillet 2020 relatif au code de bonne conduite de SNCF Réseau.

⁶ Avis n° 23-A-18 précité, paragraphe 241.

12. Alors que le code de bonne conduite devrait constituer « *l'outil opérationnel central de luttres contre les potentielles « influences décisives » de l'EVI [entreprise verticalement intégrée]* »⁷, il ressort du rapport de l'ART que SNCF Réseau ne s'est pas saisie du code de bonne conduite.

13. L'ART relève ainsi que SNCF Réseau n'a pas mis en place d'« *organisation opérationnelle permettant d'assurer le respect du code de bonne conduite par les agents exerçant des fonctions essentielles* ». SNCF Réseau n'a ainsi pas engagé de processus de suivi de la conformité pour s'assurer du respect interne du code, ni organisé aucun audit relatif à son respect. Le code de bonne conduite n'a pas davantage été pris en main par les salariés de l'entreprise, le dispositif d'alerte visant à signaler les situations non conformes au code n'ayant jamais été activé⁸.

14. Le rapport de l'ART souligne en outre que les agents chargés de fonctions essentielles et donc soumis au code ne sont pas formellement identifiés.

15. L'ART déplore également qu'il n'existe pas, à ce jour, de diffusion formelle et obligatoire du code de bonne conduite aux nouveaux arrivants, alors même que plusieurs autres guides et chartes font l'objet d'une communication explicite et sont visés ou annexés au règlement intérieur de SNCF Réseau, le code de bonne conduite n'y faisant l'objet que d'une mention⁹. Aucune action de formation n'a par ailleurs été mise en œuvre le concernant.

16. Cette situation tranche avec les déclarations par lesquelles SNCF Réseau a exagéré le rôle du code lors des auditions qui se sont tenues durant l'instruction de l'avis de l'Autorité du 29 novembre 2023 précité. Comme le relève l'ART, SNCF Réseau avait alors déclaré que le code de bonne conduite était un « *outil pédagogique* » et qu'il a « *un caractère obligatoire et est opposable juridiquement aux collaborateurs* » de SNCF Réseau¹⁰.

17. L'Autorité ne peut que déplorer l'absence d'appropriation de ce code de bonne conduite par SNCF Réseau. Elle alertait dans son avis du 29 novembre 2023 précité sur les risques que peut faire peser l'absence d'indépendance du gestionnaire d'infrastructure vis-à-vis des entreprises ferroviaires et non-ferroviaires du groupes SNCF, en termes de conflit d'intérêt, d'impartialité du gestionnaire d'infrastructure, d'égalité dans l'accès au réseau, de subventions croisées et de conditions équitables de concurrence entre entreprises ferroviaires¹¹. Les « *suspensions légitimes* » quant à l'indépendance de SNCF Réseau que mentionne l'ART sont à tout le moins susceptibles de dissuader l'entrée de concurrents de SNCF Voyageurs sur les marchés ferroviaires.

Les conclusions et recommandations de l'ART visant à remédier à ces insuffisances

18. Afin de remédier à ces insuffisances, l'ART formule plusieurs recommandations dans le sens d'un meilleur déploiement du code de bonne conduite au sein de SNCF Réseau et d'un plus grand contrôle de sa mise en œuvre.

19. L'ART préconise la mise en place par SNCF Réseau d'un dispositif de conformité robuste qui permettrait le suivi du code de bonne conduite et serait inscrit dans le code de

⁷ Rapport de l'ART, page 9.

⁸ Au 9 juin 2023.

⁹ L'article 35. bis.1 du règlement intérieur de SNCF Réseau, édition du 25 mai 2021 évoque le respect des « *prescriptions de bonne conduite, établies par la SA SNCF RESEAU en application de l'article L. 2122-4-1-1 du code des transports* ».

¹⁰ Avis n° 23-A-18 précité, paragraphe 237.

¹¹ Avis n° 23-A-18 précité, paragraphes 177 et 178.

bonne conduite. Elle recommande également que la loi prévoit l'obligation, pour SNCF Réseau de se doter d'un responsable « conformité », dont la nomination ou la révocation serait soumis à l'avis conforme de l'ART.

20. Elle propose également de renforcer ses échanges avec SNCF Réseau concernant le code de bonne conduite, d'une part, en proposant que SNCF Réseau lui présente un programme de travail déclinant la mise en œuvre de ses recommandations, le dispositif de suivi de la mise en œuvre du code et les modalités de son actualisation, et, d'autre part, en préconisant de soumettre à l'ART l'actualisation du code le cas échéant.

21. L'ART recommande également la mise en place d'un suivi formalisé régulier du respect du code, reposant notamment sur un audit annuel, transmis à l'ART et publié sur internet.

22. Si l'Autorité est globalement favorable à ces recommandations, il est évident que seule une véritable appréhension par SNCF Réseau, le groupe SNCF et son actionnaire de l'importance de l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure est de nature à résoudre les difficultés que pose son intégration dans le groupe SNCF. La mise en place de dispositifs de suivi de la conformité ne constitue qu'une solution de deuxième ordre, qui n'est pas à la hauteur des enjeux de l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire.

La nécessité de renforcer les garanties d'indépendance du gestionnaire d'infrastructure

23. Dans la mesure où SNCF Réseau ne se saisit pas pleinement des mesures de sauvegarde qui doivent participer à garantir son indépendance, l'ART recommande un renforcement des garanties d'indépendance du gestionnaire d'infrastructure.

24. L'ART préconise d'étendre le périmètre des mesures de sauvegarde dont bénéficient les fonctions essentielles du gestionnaire d'infrastructure, à d'autres services de SNCF Réseau notamment chargés de la programmation de travaux et de l'appui apporté aux régions dans l'organisation des appels d'offres pour le transport conventionné de voyageurs¹². L'ART propose également d'étendre ces mesures de sauvegarde à SNCF Gares&Connexions. L'Autorité promeut l'extension de ces mesures de sauvegarde au-delà du périmètre actuel et est donc favorable à ces recommandations de l'ART.

25. L'ART recommande par ailleurs de modifier la réglementation en vue d'interdire la confusion d'identité entre SNCF Réseau et SNCF Voyageurs, sur le modèle de ce qui existe pour l'énergie. L'Autorité est favorable à cette recommandation qui rejoint certains constats dressés dans l'avis précité rendu le 29 novembre 2023, notamment celui selon lequel l'intégration verticale du groupe sous la marque SNCF entretient une double confusion, d'une part, entre SNCF Réseau, gestionnaire d'infrastructure réputé indépendant et le groupe SNCF dans son activité d'entreprise ferroviaire, et, d'autre part, entre le groupe SNCF actuel et la Société nationale des chemins de fer historique¹³.

26. Enfin, l'ART rappelle le rôle de la commission de déontologie du système de transport ferroviaire, qui a vocation à contrôler les obligations déontologiques des agents de SNCF Réseau concernant leurs projets de mobilité, de manière à prévenir les situations de conflits d'intérêts et la diffusion d'informations confidentielles.

27. L'ART fait le constat que la procédure mise en place par SNCF Réseau ne permet pas de garantir que la commission de déontologie est saisie conformément aux textes applicables.

¹² Avis n° 23-A-18 précité, paragraphe 262.

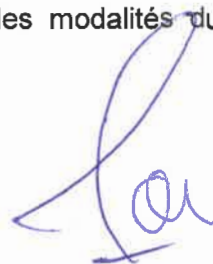
¹³ Avis n° 23-A-18 précité, paragraphe 178.

28. Elle relève qu'aucun document formalisé ne présente le processus et la méthode utilisés pour apprécier la nécessité de saisir la commission de déontologie. L'ART note également qu'il n'existe pas de formation délivrée aux agents quant à leurs obligations déontologiques, et que les agents ne sont que « sensibilisés » à ses obligations par les services des ressources humaines dont ils dépendent et par leurs encadrants de manière plus occasionnelle. L'ART précise enfin que le respect et l'efficacité du processus n'a jamais fait l'objet d'une évaluation, malgré un nombre de saisine peu élevé par rapport à l'enjeu de la mobilité professionnelle pour le groupe.

29. L'ART émet à ce titre des recommandations en faveur d'une gestion plus rigoureuse des projets de mobilité des agents du gestionnaire d'infrastructure soumis à des obligations déontologiques. Elle recommande d'industrialiser et d'objectiver le filtrage de ces projets de mobilité, par l'établissement de listes des agents chargés des fonctions essentielles et en formalisant la méthode visant à déterminer si la confidentialité des informations dont a connaissance l'agent doit être préservée par rapport à l'entreprise dans laquelle il envisage une mobilité.

30. L'ART recommande également de modifier la réglementation afin de mettre en place un cadre de contrôle déontologique similaire à celui s'appliquant aux agents publics. Les projets de mobilité des agents soumis à des obligations déontologiques feraient l'objet d'un avis de l'autorité hiérarchique et le cas échéant du référent déontologue de SNCF Réseau. En cas de « doute sérieux », le gestionnaire d'infrastructure pourrait se tourner vers l'ART pour avis. Il serait également donné à l'ART un pouvoir de contrôle et de sanction des décisions rendues par l'autorité hiérarchique et le référent déontologue dans ce cadre. La commission de déontologie actuelle disparaîtrait.

31. L'Autorité a souligné dans son avis du 29 novembre 2023 précité que la mobilité des agents du gestionnaire d'infrastructure au sein du groupe SNCF entretient des doutes sur l'indépendance opérationnelle de SNCF Réseau, auxquels les mesures de sauvegarde actuelles ne répondent pas aux yeux des opérateurs ferroviaires concurrents de SNCF Voyageurs. L'Autorité est donc favorable à une réforme des modalités du contrôle déontologique de cette mobilité.



Benoît COEURE
Président

Réf : Rapport sur le code de bonne conduite et
l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure SNCF
Réseau

Objet : Réponse de l'Association française du Rail (AFRA)
à la demande d'observations écrites de l'ART

Paris, le 9 septembre 2024

L'AFRA salue la qualité du travail mené par l'Autorité de Régulation des Transports (ART), la justesse du diagnostic et partage le constat des insuffisances et limites du système actuel. La gouvernance relative à la gestion de l'infrastructure et des gares demeure perfectible tant en ce qui concerne le niveau d'indépendance du gestionnaire d'infrastructure (GI) que la définition et la déclinaison pratique et opérationnelle du cadre stratégique dans lequel s'insère son action.

Ces insuffisances représentent un **véritable frein à la bonne réalisation des missions du GI, au développement du mode ferroviaire et à la réussite de l'ouverture du marché**, pilier de développement du système ferroviaire au bénéfice des utilisateurs et d'un nécessaire report modal.

L'AFRA se félicite de la démarche de l'ART et en particulier son initiative d'élargir l'objet de son rapport, au-delà du strict code de bonne conduite, à la problématique plus générale des conditions de mise en œuvre effective de l'ouverture du marché et du développement de tous les acteurs de l'écosystème ferroviaire, au regard de l'indépendance du GI.

Si l'**indépendance du GI** n'est pas une fin en soi, dans un marché ouvert avec un monopole naturel sur l'infrastructure, l'ART précise qu'elle constitue « **une condition sine qua non pour garantir cet accès équitable, non discriminatoire et transparent** », les mesures de garanties visant à **prévenir toute influence décisive d'une autre entité du groupe**. L'AFRA ajoute que l'indépendance du GI **conditionne également la performance** d'une infrastructure essentielle dont dépendent les opérateurs.

L'**ouverture à la concurrence** n'est pas non plus une fin en soi. C'est le moyen de parvenir à **atteindre nos objectifs climatiques** en développant le transport ferroviaire grâce à une **meilleure qualité de service** et un **juste prix** au bénéfice des voyageurs, chargeurs et autorités organisatrices.

Compte tenu de la **forte dépendance des opérateurs au GI en monopole**, le succès d'un marché ouvert repose sur la **confiance des acteurs** quant à la **capacité du GI à assurer son rôle : offrir un service performant, garantir son indépendance et son implication réelle dans l'ouverture du marché**, en particulier dans un contexte d'appartenance du GI à une entreprise verticalement intégrée qui alimente des **suspensions légitimes**.

Si le rapport présente déjà au point 2 un certain nombre d'éléments qui « étayent les apparences d'une insuffisante indépendance », cette liste peut malheureusement être encore complétée. L'AFRA présente ainsi d'autres exemples inquiétants assortis de propositions d'évolutions :

- **L'identité de marque et l'identité visuelle des entités du groupe entretiennent la confusion.**
Dissocier la dénomination SNCF (ex : signalisation des gares « ferroviaires » et non pas des gares « SNCF »)

- La fonction de **coordinateur régional** pour le groupe est assurée par les directeur TER (opacité sur l'autorité qu'ils sont susceptibles d'exercer sur des personnels du GI, pouvoir de représentation du groupe auprès des Régions, relations privilégiées avec les AOM, potentielles rencontres en phase de procédure etc.)
- La mise en œuvre de la **séparation comptable** est encore sujette à critique : manque de transparence, mauvaise connaissance par le GI de ses coûts et de leur imputabilité à chaque activité. Ainsi, par exemple, les prestations d'escaliers et de distribution fournies par SNCF Gares & Connexions sont largement assurées par des agents de SNCF Voyageurs ce qui nécessite une vigilance particulière et la garantie d'une transparence élevée.
- Au-delà du sujet de séparation comptable, en dépit de son rattachement au GI, **l'indépendance de SNCF Gares & Connexions demeure largement inachevée** alors même que les gares sont assimilables à des infrastructures essentielles.
 - Le système de transporteur intégrateur permet aujourd'hui à SNCF Gares & Connexions de **déléguer au transporteur majoritaire dans la gare, SNCF Voyageurs, la réalisation de certaines prestations** (ouverture et fermeture des bâtiments, entretien, information voyageurs) sans réel contrôle ni surveillance et fait craindre un risque de subventions croisées et de discriminations. De surcroît, en cas de changement d'opérateur majoritaire, les conditions dans lesquelles le nouvel opérateur pourrait reprendre ces missions moyennant rémunération ne sont pas claires.
 - Par ailleurs, G&C refond actuellement ses **outils d'information voyageurs et de gestion des PSH/PMR**. Les premiers échanges techniques ayant eu lieu sur ce dernier sujet laissent penser que le nouveau système reposerait sur des formats de données SNCF et non des formats de données normalisés. **L'AFRA et ses membres restent particulièrement attentifs à ce que les nouveaux outils mis en œuvre ne comportent des surcoûts spécifiques pour les nouveaux entrants.**
- Le principe ambigu (voire malsain dans un marché ouvert ?), du **fonds de concours** qui présente un risque élevé de conflit d'intérêt. L'ADLC recommande que les dividendes remontent au budget général de l'Etat et que la contribution de l'Etat dans l'infrastructure soit établie indépendamment des résultats de SNCF Voyageur. L'AFRA rappelle à ce titre que **l'indépendance du GI passe également par les moyens dont il dispose. La contribution financière de l'Etat doit ainsi être suffisante pour contribuer à garantir son indépendance. En contrepartie, le GI doit être performant.** L'AFRA recommande ainsi que soit prévue l'application d'un principe d'appréciation des coûts par référence aux coûts d'un **opérateur efficace**
- Développer une culture d'indépendance et veiller à l'équité entre l'ensemble des clients :
 - Faire de la place à la diversité des modèles d'affaires des nouveaux entrants qui sont distincts des pratiques industrielles de l'opérateur historique,
 - Veiller à limiter ou compenser les éventuels surcoûts imposés aux opérateurs alternatifs, s'assurer d'adopter des normes standards et non pas celles de l'opérateur historique (ex : standards techniques, développement SI etc.).
 - Adopter un comportement qui limite l'asymétrie d'informations dans le cadre des procédures : garantir un accès aux informations et des conditions de visites des installations adaptées.

L'AFRA salue également la pertinence et confirme le bienfondé des recommandations présentées dans ce rapport. L'AFRA recommande toutefois qu'elles puissent être **complétées** en se fondant notamment sur les travaux antérieurs de l'ART et les nombreuses recommandations qui conservent toute leur pertinence et qui ont d'ailleurs été partagées et reprises par l'Autorité de la Concurrence (ADLC) dans son avis 23-A-18 du 29 novembre 2023.

L'AFRA s'inquiète toutefois de constater qu'en dépit du travail approfondi mené de longue date par l'ART, de ses nombreuses recommandations antérieures qui ont été largement partagées par d'autres Autorités, notamment par l'ADLC dans son avis précité, les garanties d'indépendance du GI demeurent à ce jour insuffisantes, le développement d'une culture d'indépendance dans tous ses services afin de dissiper les doutes et les inquiétudes des nouveaux entrants sur sa volonté d'exercer pleinement sa mission d'animation de la concurrence non démontré.

Il est régulièrement souligné que la régulation est insuffisante en soi. Elle n'est efficace que si les parties ont l'assurance d'être sanctionnées si elles tentent de s'y soustraire.

Comme l'a également souligné l'ADLC, seule SNCF Réseau, et toute la chaîne hiérarchique au-delà du PDG peut s'approprier pleinement l'esprit des réformes et garantir une concurrence équitable. L'AFRA partage donc les recommandations relatives au code de bonne conduite, **il appartient désormais à SNCF Réseau de s'emparer de cet outil pour le rendre consistant et efficace.**

Par ailleurs, la régulation doit pouvoir **s'appuyer sur un cadre règlementaire adapté**. Or, l'AFRA observe que parmi les possibilités d'encadrement, **les choix ont systématiquement été opérés a minima** de sorte que les textes applicables ne traduisent pas suffisamment les objectifs et l'esprit de l'ouverture à la concurrence dont l'efficacité repose sur la garantie d'indépendance des GI.

- A la fois au niveau national : dans le **schéma d'intégration verticale au sein du GPF** retenu par la France, qui n'est qu'une possibilité offerte par le droit européen, puis dans la mise en œuvre **du seul socle minimal** des mesures de garantie d'indépendance imposées par le droit européen.
- Au niveau européen, les textes laissent une marge de manœuvre importante aux Etats et n'imposent pas de mesures au-delà des fonctions essentielles qui sont elles-mêmes définies de manière **restrictive**.
- En outre, **le GI n'a pas adopté de comportement volontariste et proactif** sur le sujet. Au contraire, de nombreuses recommandations de l'ART n'ont pas été suivies d'effet.

L'AFRA insiste sur le fait qu'il est désormais indispensable d'en tirer les enseignements et de faire évoluer la réglementation afin de renforcer les obligations du GI en les rendant véritablement incitatives et contraignantes pour permettre aux EF qui en sont totalement dépendantes de développer des circulations et contribuer ainsi à atteindre les objectifs climatiques.

- A ce titre, l'AFRA rejoint les recommandations de l'ART visant à compléter l'article L 1264-7 du code des transports et milite pour que les moyens et **pouvoirs de l'ART soient renforcés**, au-delà du seul objet du code de bonne conduite, afin de garantir l'efficacité de son action et accélérer l'atteinte d'un certain degré de maturité du marché notamment :
 - **des pouvoirs d'instruction et d'enquête** visant une parfaite transparence ;
 - **des pouvoirs d'injonction et de sanction accrus** pour dissuader les comportements et résistances abusives ou dilatoires et ce, à tous les niveaux de la chaîne hiérarchique.
- Le renforcement des règles doit également viser à améliorer la **transparence et la lisibilité** par tous (y compris la parfaite connaissance des coûts du GI et une équité dans leur imputation)
- Il convient parallèlement de veiller à limiter la surréglementation et l'empilement de normes qui nuisent à l'efficacité du système en s'attachant à rechercher des obligations véritablement adaptées et efficaces pour parvenir à l'objectif poursuivi.

Par ailleurs, compte tenu de **l'état de maturité du marché** dans lequel l'opérateur historique reste largement dominant, de la très **forte dépendance des acteurs au groupe SNCF** et du **comportement**

du groupe SNCF (ou de certaines de ses entités) **qui n'ont pas encore démontré dans les faits leur volonté claire d'accompagner et de favoriser l'ouverture à la concurrence** ou de se doter de règles internes véritablement adaptées et efficaces, **l'AFRA recommande que les évolutions réglementaires visent également à revoir le périmètre des fonctions et missions qui méritent sinon la qualification de fonctions essentielles, au moins de bénéficier des garanties associées.**

- Certaines missions du GI ne sont pas qualifiées d'essentielles mais mériteraient pourtant d'y être assimilées pour bénéficier des légitimes garanties associées. Ainsi, par exemple, compte tenu de leur lourd impact pour les EF, les fonctions liées à l'exploitation des circulations ferroviaires et la programmation des travaux devrait être assortie de véritables garde-fous, d'autres fonctions non visées par l'ART devraient également être contrôlées.
- **Faire de SNCF Réseau un véritable GI de plein exercice sous condition d'une garantie de performance.** Certaines compétences n'ont pas été développées en interne au sein du GI ou ont été abandonnées alors qu'elles pourraient être exercées par le GI au bénéfice de l'ensemble des acteurs (exploitation d'IS, construction de nouveaux horaires, étude de compatibilité du MR à la ligne, SNCF Réseau devrait garantir un accès libre et transparent aux paramètres du réseau etc.). Des garanties d'indépendance et des obligations de performance réelle doivent être associées (l'exemple de la fourniture d'électricité via un tarif RFE exorbitant en 2023 a démontré que les conditions d'achat de SNCF Réseau n'étaient pas performantes et que le GI n'y est actuellement pas incité).
- De même, les opérateurs historiques sont les seuls à posséder certaines **expertises rares**, indirectement liée à l'exploitation. Elles échappent à tout contrôle en dépit de cette **forte dépendance du secteur** et du **risque élevé de distorsion de concurrence et de conflit d'intérêt**. L'AFRA demande non seulement que ces fonctions soient logées **au sein d'une entité indépendante comme le GI** mais également, dans tous les cas, qu'elles soient **régulées au moyen d'obligations de résultats contrôlées tant que la dépendance demeure** (ex : caractère incontournable du CIM de SNCF Voyageur dans le process d'homologation du matériel, cette entité peut même être associée à la décision d'homologation).
- Certaines **missions de conseil sont confiées** par des Autorités organisatrices à **des personnels de SNCF Réseau** (voire des détachements de personnels) **dans le cadre de procédures** auxquelles répond SNCF Voyageur ce qui entraîne des suspicions légitimes de fuite d'informations ou de conflit d'intérêt. Le GI doit pourtant accompagner les AOM de manière neutre, impartiale et efficace.
- Parallèlement, certaines **activités connexes du GPF** échappent à tout contrôle/gardes fous alors qu'elles présentent des **avantages certains pour conserver la maîtrise et consolider la position dominante de l'opérateur historique** (distribution, maintenance etc.)

L'AFRA appelle ainsi à prendre les mesures concrètes permettant de garantir que les conditions de développement et d'ouverture du marché ferroviaire soient réunies. A défaut de séparation du GI de l'entreprise verticalement intégrée, la garantie de l'indépendance du GI et de son implication réelle dans l'ouverture du marché doit faire l'objet d'une obligation de résultat pour le GI appréciée concrètement, assortie de sanction et contrôlée par le régulateur.

Solène Garcin-Berson
Déléguée Générale de l'AFRA



Directeur de la publication : Thierry Guimbaud

Pilotage et coordination : Olivier Salesse

Auteurs et contributeurs : Victoire Guiraud, Laetitia Lux, Aude Géniaux, Elisabeth Montero

Dépôt légal : octobre 2024 - ISSN : en cours

La publication « Rapport sur le code de bonne conduite et l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure SNCF Réseau » est consultable en ligne sur le site internet : <https://www.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