

## **Avis n° 2019-004 du 7 février 2019** **relatif au document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2020**

L'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ci-après « l'Autorité »),

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

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

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

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

Vu la décision d'exécution de la commission du 26 novembre 2014 relative aux spécifications communes du registre de l'infrastructure ferroviaire et abrogeant la décision d'exécution 2011/633/UE (2014/880/UE) ;

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

Vu le décret n° 97-446 du 5 mai 1997 modifié relatif aux redevances d'utilisation du réseau ferré national perçues au profit de SNCF Réseau ;

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

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

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

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

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

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

Vu le « Document de référence du réseau ferré national relatif à l'horaire de service 2020 - Version 1 » et le « Document de référence du réseau ferré national modifié relatif à l'horaire de service 2019 » du 7 décembre 2018 ;

Vu le courrier de la directrice des infrastructures de transport en date du 3 janvier 2019 en réponse à la consultation du Gouvernement effectuée en application de l'article L. 2132-8 du code des transports ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après en avoir délibéré le 7 février 2019 ;

## ÉMET L'AVIS SUIVANT

### 1. CONTEXTE

1. SNCF Réseau a publié, le 7 décembre 2018, la version 1 du Document de référence du réseau ferré national relatif à l'horaire de service 2020 (ci-après « DRR 2020 »). Ce document, établi en application de l'article L. 2122-5 du code des transports et de l'article 17 du décret du 7 mars 2003 susvisé, intègre les éléments élaborés sous la responsabilité de SNCF Réseau pour le réseau ferré national et les installations de service dont il est propriétaire, et sous la responsabilité de LISEA pour la ligne à grande vitesse Tours-Bordeaux. SNCF Réseau a également publié, à cette même date, la version modifiée du Document de référence du réseau ferré national relatif à l'horaire de service 2019 (ci-après « DRR 2019 modifié »).
2. L'article L. 2131-3 du code des transports dispose que « [l']Autorité [...] veille en particulier à ce que les conditions d'accès au réseau ferroviaire par les entreprises ferroviaires n'entravent pas le développement de la concurrence. Elle assure une mission générale d'observation des conditions d'accès au réseau ferroviaire et peut, à ce titre, après avoir procédé à toute consultation qu'elle estime utile des acteurs du secteur des transports ferroviaires, formuler et publier toute recommandation ». L'article L. 2131-4 du même code dispose que « [l']Autorité [...] veille à ce que l'accès au réseau et aux installations de service, ainsi qu'aux différentes prestations associées, soit accordé de manière équitable et non discriminatoire ». Il résulte de ces dispositions que, dans l'avis motivé qu'elle émet sur le document de référence du réseau, en application de l'article L. 2133-6 du code des transports, l'Autorité s'attache notamment à formuler des recommandations destinées à améliorer la qualité et la transparence du document et à identifier, le cas échéant, les risques de discrimination non tarifaire dans l'accès au réseau et aux installations de service. Le présent avis ne porte donc pas sur les redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national, ni sur les redevances relatives à l'accès aux installations de service ainsi qu'aux prestations qui y sont fournies. La fixation de ces redevances fait l'objet d'avis distincts du présent avis, pris en application de l'article L. 2133-5 du code des transports.
3. L'horaire de service 2020 constitue une étape décisive pour permettre la réussite de l'ouverture à la concurrence du marché des services de transport ferroviaire de voyageurs. C'est en effet au cours de cet horaire de service qu'un nouvel entrant pourra exprimer des demandes de sillons pour l'horaire de

service 2021. Il importe donc que l'ensemble des conditions soient réunies pour permettre aux nouveaux entrants d'accéder au réseau dans des conditions transparentes, objectives et non discriminatoires.

4. C'est dans cette perspective, éclairée par les enjeux associés aux missions confiées à l'Autorité par les articles L. 2131-3 et L. 2131-4 du code des transports ci-dessus rappelés, que le présent avis envisage les différentes thématiques relatives aux conditions d'accès au Réseau Ferré National (RFN), à la consistance de l'infrastructure et à la description du réseau, au processus d'attribution de capacité, à la coordination des demandes et la gestion de la saturation, à l'attribution de capacités pour l'entretien et les travaux ainsi qu'à la gestion opérationnelle et à l'analyse post-opérationnelle et aux aspects contractuels. Enfin, le document de référence de la ligne Tours-Bordeaux édicté par LISEA et les installations de service sont également analysés dans le cadre du présent avis.

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

### 2.1. Une modification de la procédure de vérification de compatibilité entraînant des risques forts pour la continuité du service ferroviaire

5. Adoptée dans le cadre du pilier technique du 4<sup>ème</sup> paquet ferroviaire, la directive « Interopérabilité » (UE) 2016/797 susvisée vise à renforcer l'interopérabilité des réseaux ferroviaires nationaux et leur accès en rationalisant notamment les règles techniques nationales dont le nombre important et le manque de transparence peuvent être source de discrimination à l'entrée de nouveaux acteurs. Elle clarifie également les rôles des entreprises ferroviaires et des gestionnaires d'infrastructure au regard des vérifications pertinentes à mener préalablement à l'utilisation des véhicules dûment autorisés.
6. Dans cette perspective, la directive « Interopérabilité » impose l'établissement, au plus tard en juin 2019, d'un registre de l'infrastructure (RINF) conçu comme une base de données de référence qui répertorie les caractéristiques du réseau de chaque Etat membre en vue de permettre aux entreprises ferroviaires de vérifier par elles-mêmes la compatibilité de leur matériel roulant avec l'infrastructure. Les différents paramètres de ce registre prévus aujourd'hui dans la décision d'exécution 2014/880/UE susvisée seront actualisés et complétés pour permettre d'atteindre les objectifs portés par la directive « Interopérabilité ».
7. Outre la production de ce RINF, dont la publication est annoncée pour février 2019, SNCF Réseau conduit une démarche complémentaire d'élaboration d'un référentiel de compatibilité spécifique au réseau ferré national (RFN). Ce référentiel recense les paramètres et les règles qui doivent être analysés dans le cadre de la vérification de compatibilité de manière complémentaire à ceux inscrits dans le registre de l'infrastructure. Lors des instructions relatives à l'avis 2016-014<sup>1</sup> ainsi qu'au présent avis, le gestionnaire de l'infrastructure a pu soutenir que le référentiel de compatibilité complémentaire correspond, aux fins de garantir la sécurité des circulations ferroviaires, à des paramètres nécessaires, du point de vue opérationnel, pour la vérification de compatibilité du point de vue des caractéristiques du réseau ferroviaire français et qui sont manquants dans la décision d'exécution de la commission 2014/880/UE susvisée.
8. Dans son avis n° 2016-014 susvisé, l'Autorité saluait la démarche d'élaboration d'un référentiel spécifique au RFN en ce qu'il devait permettre d'accélérer l'admission sur le réseau des matériels, que ce soit par une instruction plus rapide par le gestionnaire d'infrastructure, du fait d'une meilleure connaissance des difficultés pouvant être rencontrées sur le réseau, ou par une élaboration facilitée pour les promoteurs du dossier technique d'admission.
9. A ce jour, l'Autorité souligne néanmoins l'absence de cadrage juridique de ce registre complémentaire au niveau européen et au niveau français. En outre, elle relève l'arrivée prochaine de textes nationaux,

---

<sup>1</sup> Avis n° 2016-014 du 10 février 2016 relatif au document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2017

correspondant à la transposition du pilier technique du quatrième paquet ferroviaire et notamment les directives « Interopérabilité » (UE) 2016/797 et « Sécurité » (UE) 2016/798 du 11 mai 2016 susvisées. Sans préjuger de la nécessité de prévoir, ainsi que le soutient SNCF Réseau, des règles et paramètres complémentaires à ceux actuellement au RINF afin de garantir la sécurité des circulations sur le réseau ferroviaire français, l'Autorité considère que, si tel devait être le cas, il est nécessaire que les éléments éventuellement manquants soient intégrés à la décision d'exécution de la commission prévue par la directive « interopérabilité » (abrogeant la décision 2014/880/UE) susvisée et par voie de conséquence au RINF, le registre de compatibilité complémentaire perdant alors son objet. A défaut, l'existence d'un tel registre complémentaire serait de nature à recréer des règles techniques nationales, à rebours de la volonté affichée par le législateur européen dans le cadre de l'adoption du pilier technique du 4<sup>ème</sup> paquet ferroviaire.

10. Outre la question du statut juridique de ce référentiel de compatibilité spécifique au RFN, l'Autorité s'est notamment intéressée, au cours de la présente instruction, à son contenu. L'Autorité a pu constater que les règles complémentaires qui le composent sont complexes et requièrent pour leur mise en œuvre des compétences spécifiques des services de SNCF Réseau. Or, cette dépendance vis-à-vis du gestionnaire de l'infrastructure s'articule mal avec le point 1.b de l'article 23 de la Directive (UE) 2016/797 susvisée, lequel prévoit que les entreprises ferroviaires vérifient que « *le véhicule est compatible avec l'itinéraire, sur la base du registre des infrastructures, des [spécifications techniques d'interopérabilité] applicables ou de toute information pertinente que le gestionnaire de l'infrastructure lui fournit gratuitement et dans un délai raisonnable lorsque ce registre n'existe pas ou est incomplet* ». Ainsi qu'il a été dit plus haut, cette disposition sera rendue applicable aux entreprises ferroviaires à compter de la transposition qui interviendra au plus tard en juin 2019. Le gestionnaire de l'infrastructure indique au point 2.7.1 du DRR 2020 qu'afin d'accompagner les entreprises ferroviaires dans cette démarche, il propose une prestation de vérification de la compatibilité aux paramètres du RINF et à ceux du référentiel de compatibilité spécifique au RFN.
11. L'Autorité observe que, dans la mesure où SNCF Réseau considère lui-même les paramètres de ce référentiel spécifique comme complémentaires au RINF, il est impératif de garantir que les entreprises ferroviaires soient en capacité de les mettre en œuvre elles-mêmes et d'en vérifier la compatibilité. L'édiction de règles complexes ou insuffisamment précises est donc à proscrire. A ce titre, l'Autorité alerte sur la transparence attendue dans l'édiction de règles complémentaires dont la directive confie la responsabilité du contrôle aux entreprises ferroviaires.
12. Enfin, l'Autorité note que SNCF Réseau prévoit une mise à disposition des entreprises ferroviaires des paramètres du registre de l'infrastructure et du référentiel de compatibilité en février 2019. A ce titre, l'Autorité constate que ce jalon pouvant être relativement proche du transfert de la responsabilité de la vérification de compatibilité correspondant à la transposition de la directive attendue au plus tard en juin 2019, ce planning contraint laissera peu de temps aux entreprises ferroviaires pour s'approprier ce processus, les paramètres et les règles applicables, en particulier pour le référentiel de compatibilité.
13. Compte tenu de l'absence d'encadrement juridique de ce référentiel complémentaire, de sa mise à disposition tardive, de la complexité des paramètres non harmonisés qu'il contient aujourd'hui, et de l'intérêt que peut représenter pour le gestionnaire d'infrastructure, à des fins d'optimisation de la maintenance, le fait de disposer d'une connaissance précise des matériels roulants circulant sur son réseau qu'il acquerrait via la réalisation des vérifications de compatibilité, l'Autorité s'interroge sur la mise en œuvre d'une prestation commerciale de vérification de ces paramètres complémentaires dès juin 2019.
14. Au regard de l'ensemble de ces éléments, l'Autorité préconise à SNCF Réseau :
  - De tout mettre en œuvre pour finaliser, selon un planning acceptable, les paramètres nécessaires à la procédure de vérification de compatibilité afin de permettre aux entreprises ferroviaires de pouvoir s'organiser pour réaliser effectivement ces opérations, en particulier pour le référentiel de compatibilité ;

- De mener les démarches nécessaires auprès des acteurs nationaux et européens afin que chacun des critères complémentaires soit, après analyse de leur bien-fondé, intégré au RINF dans le cas où il serait effectivement reconnu comme nécessaire pour la vérification de comptabilité du point de vue français ;
- De renoncer, *a minima* pour une période transitoire, à la mise en place d'une prestation commerciale relative à la vérification de compatibilité portant sur les paramètres du référentiel complémentaire non-inscrits au RINF.

## 2.2. Un principe de financement des travaux d'adaptation de l'infrastructure pour l'admission de certains matériels roulants incompatible avec l'arrivée fluide de nouveaux véhicules sur le RFN

15. Le concept du « demandeur-payeur » introduit dans le paragraphe 2.7.6 du DRR 2020 prévoit que les travaux d'adaptation de l'infrastructure sont à la charge du demandeur d'une circulation pour laquelle le matériel roulant présenterait des non-compatibilités avec l'infrastructure. L'Autorité note que cette forme de financement met en évidence les problématiques suivantes :
- Une répartition du financement inéquitable entre les entreprises ferroviaires dans la mesure où le premier demandeur de capacité financera, seul, l'adaptation de l'infrastructure qui bénéficiera ensuite à l'ensemble des entreprises ferroviaires effectuant des circulations avec des matériels roulants de même nature ;
  - Pour les nouveaux matériels roulants, le respect des exigences des spécifications techniques d'interopérabilité (STI) peut créer des incompatibilités de fait avec une partie du RFN encore non conforme à ces STI. Le coût de mise en conformité de l'infrastructure aux STI sera ainsi supporté par les entreprises ferroviaires équipées de matériels roulants conformes aux STI ;
  - Enfin, ce principe se superpose au dispositif de redevance particulière prévu au point 6.2 du DRR lequel prévoit que « *SNCF Réseau peut fixer ou maintenir des redevances adaptées, lorsqu'à la demande d'un tiers public ou privé des aménagements particuliers sont réalisés pour améliorer les performances offertes par le réseau ferré national, ou pour répondre aux besoins du demandeur* ». Ces redevances dites « additionnelles » sont définies spécifiquement en tenant compte de l'investissement réalisé par SNCF Réseau sur ces infrastructures.
16. Au regard de ces éléments, l'Autorité recommande à SNCF Réseau :
- La suppression du concept de « demandeur-payeur » dans le cas général, en privilégiant alors l'utilisation de la redevance particulière si nécessaire ;
  - En cas de maintien de ce concept dans certains cas particuliers (par exemple l'arrivée d'un matériel roulant très en écart par rapport aux paramètres du RINF ou des STI applicables), la mise en œuvre d'une règle de répartition de financement entre les différents acteurs qui pourrait utilement figurer au DRR.

## 2.3. Un dispositif d'accords-cadres encore à parfaire

### 2.3.1. Sur la déclaration de capacités-cadres

17. Dans son avis n° 2018-036 susvisé, l'Autorité a préconisé, concernant la déclaration de capacités-cadres, prévue par l'article 3 du règlement d'exécution (UE) 2016/545 de la Commission du 7 avril 2016, publiée en version 1 le 11 décembre 2016, un périmètre minimal à couvrir et une modalité d'application de la période de contrôle.
18. SNCF Réseau a publié une version 2 de ce document technique courant septembre 2018 prenant en compte partiellement les préconisations de l'Autorité. Ainsi, les trois remarques mentionnées ci-après restent à prendre en considération.
19. L'article 3 du règlement d'exécution prévoit que chaque section de ligne du RFN concernée par un accord-cadre doit figurer dans la déclaration de capacités-cadres. Il est préconisé d'inverser l'approche cartographique et le calcul de la capacité disponible par sections de lignes, de sorte que la cartographie fasse visuellement la démonstration qu'il est possible de se concentrer sur quelques sections de lignes critiques uniquement. Les représentations cartographiques par périodes de contrôle de 2h apparaissent trop précises et pourraient être retirées de la déclaration dans un objectif de simplification.
20. L'article 3 du règlement d'exécution prévoit que la méthode de calcul utilisée pour évaluer la capacité disponible soit publiée. La publication de la méthode de calcul de la capacité maximale théorique pourrait être parachevée en précisant la référence à la fiche UIC concernée et les coefficients utilisés, et la signalisation d'espacement existante.
21. La période de contrôle de 2h devrait *a minima* permettre de donner aux candidats intéressés par un accord-cadre un minorant de la capacité disponible. À cette fin, la période de 2h qui cumule le plus de sillons accords-cadres devrait être retenue. L'Autorité recommande donc à SNCF Réseau de modifier la définition de la capacité-cadre déjà attribuée.

### 2.3.2. Sur les accords-cadres pour les services internationaux

22. Certains candidats consultés par l'Autorité ont émis le besoin de pouvoir disposer d'une meilleure coordination internationale en matière d'accords-cadres. L'Autorité recommande à SNCF Réseau, *a minima* pour les services de transport de voyageurs, de mieux coordonner les accords-cadres à l'international<sup>2</sup>.

### 2.3.3. Sur l'annexe technique du modèle d'accord-cadre

23. S'agissant de l'annexe technique du modèle de contrat d'accord-cadre, SNCF Réseau a suivi les demandes des candidats formulées lors de la consultation réglementaire sur le projet de DRR et maintenu un cas d'exception de l'application d'une moyenne pour le calcul des indemnités lorsque l'indemnité due au client est en diminution entre les jalons de la publication et du début de l'horaire de service.
24. L'Autorité estime que ce cas d'exception n'incite plus le gestionnaire d'infrastructure à améliorer sa réponse aux demandes de sillons qui font l'objet d'un accord-cadre, au-delà de la seule diminution des niveaux de franchise prévus dans le modèle de contrat à la publication et au début de l'horaire de service. Elle recommande donc de reconsidérer cet arbitrage.

---

<sup>2</sup> Les services de fret relevant en matière de planification horaire et de coordination internationale plus spécifiquement des corridors de fret.

25. L'Autorité recommande à SNCF Réseau d'insérer les niveaux-types de franchise dans le modèle de contrat pour porter à la connaissance des clients potentiels le fait que la réponse est attendue en amélioration entre ces jalons. L'Autorité recommande également à SNCF Réseau d'aligner le second jalon sur le jalon d'initialisation du dispositif incitatif visé par la décision n° 2018-094, soit à la certification de l'horaire de service.

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

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

26. Les entreprises ferroviaires ont la possibilité de revendiquer des sillons dans un gabarit adapté au transport de marchandises multimodal, de type « P400<sup>3</sup> ». Toutefois, il résulte de l'instruction qu'elles sont pénalisées par plusieurs facteurs :
- Cette démarche est systématiquement associée à une demande de transport exceptionnel, ce qui exclut de fait les autres candidats ;
  - Les délivrances tardives des avis de transports exceptionnels (ATE) ;
  - L'absence de cartographie des itinéraires répondant au gabarit P400.
27. L'Autorité recommande à SNCF Réseau de poursuivre et d'achever rapidement le travail en cours au sein du comité des opérateurs du réseau afin :
- De moderniser sa méthodologie de mesure du gabarit disponible, notamment en intégrant les technologies actuelles de détection ;
  - De proposer aux acteurs ferroviaires une cartographie simple du gabarit multimodal disponible sur le RFN ne nécessitant pas d'avoir recours à des conversions complexes à partir des gabarits conventionnels.

#### 3.2. Une disponibilité faible des équipements bord de certains dispositifs de sécurité, qui fait courir un risque fort de barrière à l'entrée et de pérennité du service

28. Dans le cadre du développement de l'interopérabilité des sous-systèmes « *contrôle-commande et signalisation* » du système ferroviaire dans l'Union européenne<sup>4</sup>, ont été établis, en France, d'une part, un plan de déploiement des systèmes de contrôle-commande « ERTMS » avec pour horizon 2023 et au-delà, que ce soit au niveau de l'infrastructure ferroviaire ou au niveau du matériel roulant, et, d'autre part, un plan national de mise en œuvre de la spécification technique d'interopérabilité concernant les sous-systèmes « *contrôle-commande et signalisation* » (STI CCS).
29. L'Autorité constate que ces plans ne définissent pas directement les conditions dans lesquelles est assurée la continuité de la production et de la maintenance des équipements bord des systèmes de contrôle-commande comme le KVB et la TVM<sup>5</sup> jusqu'à leur désinstallation définitive et complète sur l'ensemble du RFN. Or, certaines entreprises ferroviaires ont alerté l'Autorité sur le risque d'absence de disponibilité d'équipement bord à moyen terme.

<sup>3</sup> Il s'agit de wagons chargés de semi-remorques codifiées P400 utilisés sur les autoroutes ferroviaires de technologie européenne, autre que la technologie « Modalohr »

<sup>4</sup> Prévu au règlement (UE) 2016/919 de la Commission du 27 mai 2016 relatif à la spécification technique d'interopérabilité

<sup>5</sup> KVB : Contrôle de vitesse par balises et TVM : Transmission voie-machine

30. L'Autorité recommande à SNCF Réseau, dans le cadre de ses compétences et de ses missions, d'assurer un échange facilité entre les candidats et, d'une part, les industriels en charge de la production des équipements de contrôle-commande et, d'autre part, les entités en charge de la configuration de ces équipements, dans l'objectif de garantir des conditions satisfaisantes d'accès au réseau.

### 3.3. Une mise à niveau des terminaux GSM-R embarqués représentant un lourd investissement pour les entreprises ferroviaires

31. Le paragraphe 3.3.3 des DRR 2019 modifié et 2020 décrivant le système de communication sol-train GSMR-R<sup>6</sup> précise qu'« afin d'éviter les interférences entre les terminaux GSM-R des trains et les réseaux publics de GSM » les trains doivent être équipés « de terminaux conformes à la norme technique de l'ETSI TS 102 933 1 v1.3.1, au plus tard le 31 décembre 2021, comme rappelé dans la Décision n°2016-0941 de l'ARCEP<sup>7</sup> ».
32. L'Autorité constate que cette évolution représente un investissement lourd pour les entreprises ferroviaires. Afin de faciliter la mise en conformité des équipements bords GSM-R, l'Autorité recommande à SNCF Réseau de faciliter le déploiement du système par les entreprises ferroviaires, notamment en s'assurant de la mise à disposition des caractéristiques techniques nécessaires.

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

#### 3.4.1. Infrastructures spécialisées et restreintes

33. L'article 49 de la directive 2012/34/UE susvisée et l'article 25-1 du décret n° 2003-194 susvisé prévoient que « lorsque des itinéraires de substitution adéquats existent, le gestionnaire d'infrastructure peut, après consultation des parties intéressées, désigner des infrastructures spécialisées à utiliser par des types déterminés de trafic. Cette désignation ne fait pas obstacle à l'utilisation de ces infrastructures par d'autres types de trafic, dès lors que des capacités sont disponibles ». L'instruction a mis en évidence que le terme d'infrastructure spécialisée est utilisé pour des lignes ne répondant pas systématiquement à ces critères, s'agissant en particulier de la Grande Ceinture et de la ligne de la Bresse qui ne disposent pas d'itinéraires de substitution adaptés à tous les trafics.
34. Par ailleurs, le DRR 2020 prévoit au point 3.4.1 que certaines lignes du réseau ferré national peuvent être réservées au transport de marchandises. Il s'agit des lignes de groupe UIC « SV » (sans voyageurs). Toutefois, au cours de l'instruction, l'Autorité a constaté que certaines lignes non catégorisées « SV » étaient pourtant restreintes au transport de marchandises. Par ailleurs, les critères permettant de classer SV une ligne ne sont pas clairement établis par le DRR.
35. A ce titre, l'Autorité considère qu'il résulte des dispositions applicables que seules les lignes répondant aux critères fixés par la directive 2012/34/UE peuvent être considérées comme des infrastructures spécialisées. En outre, l'Autorité recommande que seules les lignes déclarées « Sans Voyageurs » (lignes UIC 7 à 9 SV) soient restreintes au fret, d'une part, et que les critères permettant d'identifier une ligne SV soient précisés, d'autre part.

<sup>6</sup> Global System for Mobile communications for Railways

<sup>7</sup> Décision n°2016-0941 de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en date du 19 juillet 2016 autorisant l'établissement public industriel et commercial SNCF Réseau à utiliser des fréquences pour un réseau radioélectrique indépendant de type GSM-R, établi le long des emprises ferroviaires métropolitaines



### 3.4.2. Barrières techniques

36. L'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer et la Commission européenne ont piloté la construction d'un registre des problématiques d'ordre technique limitant l'interopérabilité au niveau européen et la performance des trains internationaux. Ce registre est communément appelé « *l'issue logbook* »<sup>8</sup>. Les entités représentatives des gestionnaires d'infrastructures européens, des entreprises ferroviaires et des corridors fret européens ont participé à l'élaboration de ce registre ainsi qu'à la priorisation des problématiques qui ont été identifiées.
37. L'Autorité note que SNCF Réseau s'est impliqué dans cette démarche européenne et encourage la poursuite de ce travail commun ainsi que la recherche de solutions optimisées pour chacune des problématiques recensées par ce « *logbook* », dans le respect de l'ordre de priorisation concerté. L'Autorité souhaite être tenue informée des suites données à ces groupes de travail.

### 3.4.3. Stations de mesure

38. L'Autorité a pris bonne note de la diminution d'une tonne du seuil d'impact maximum autorisé dans le DRR 2020 par rapport au DRR 2019 modifié pour les stations de mesures présentes sur le réseau ferré national. Cette nouvelle valeur n'appelle pas d'observation particulière. En revanche, l'Autorité recommande à SNCF Réseau de mieux justifier la fixation de cette valeur ainsi que sa trajectoire pluriannuelle, dans le DRR ou dans un document technique lié, afin de valoriser la démarche d'amélioration continue auprès des entreprises ferroviaires. Elle recommande également de mieux définir les interfaces entre ces stations de mesure et les autres dispositifs existants, en particulier le système d'amélioration des performances (SAP), afin d'éviter qu'une entreprise ferroviaire de transport de marchandises ne subisse une double pénalisation du fait de son détournement de certaines lignes nouvelles mixtes et du fait de sa pénalisation au titre du SAP. Enfin, dans un objectif d'amélioration continue, l'Autorité recommande à SNCF Réseau de rétablir :
- L'information immédiate systématique par écrit aux entreprises ferroviaires en cas de dépassement constaté ;
  - La transmission immédiate systématique des mesures enregistrées par les stations et non uniquement du défaut constaté.

### 3.4.4. Langues et sections frontalières

39. La directive 2007/59/CE prévoit, au point 3.a) du paragraphe 8 de l'annexe VI, que « *le gestionnaire de l'infrastructure applique la même procédure d'évaluation à chaque demande de dérogation introduite, procédure qui est décrite dans le document de référence du réseau* » et qu'il n'accorde « *une dérogation que si l'entreprise ferroviaire peut prouver qu'elle a pris des dispositions adéquates pour assurer la communication entre le conducteur concerné et le personnel du gestionnaire de l'infrastructure dans des situations de routine, dans des situations dégradées et dans des situations d'urgence* ». La directive (UE) 2016/882 susvisée précise en complément, dans ses considérants, que « *Certaines dispositions de l'annexe VI de la directive 2007/59/CE relatives « aux exigences linguistiques de niveau B1 auxquelles doivent satisfaire les conducteurs de train constituent une charge inutilement élevée dans des cas très spécifiques où le conducteur de train ne dépasse pas la gare frontière d'un État membre voisin et entravent donc la continuité des opérations transfrontalières* ».
40. L'Autorité constate le manque de précision, au sein du DRR, de la procédure d'évaluation des demandes de dérogation et de l'adéquation des dispositions alternatives permettant d'assurer la communication entre les conducteurs et le personnel du gestionnaire de l'infrastructure dans des

---

<sup>8</sup> Cette démarche fait notamment suite à l'incident ferroviaire de Rastatt survenu en août 2017.

situations de routine, dans des situations dégradées et dans des situations d'urgence. Elle constate également qu'en pratique, de telles dérogations n'ont jamais été autorisées par SNCF Réseau.

41. L'Autorité recommande que la procédure d'évaluation des demandes de dérogation soit précisée, afin d'assurer le traitement équitable et non discriminatoire de ces demandes. Par ailleurs, SNCF Réseau est encouragé à renforcer les actions de formation interne menées pour améliorer la communication aux points frontières.

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

### 4.1. Un processus de structuration et de préconstruction qui présente un risque de préemption de capacité dans certains cas

42. Le DRR renvoie, au point 4.2.2.2, à une concertation entre les parties prenantes pour la définition des expressions de besoins de sillons, Voyageurs et Fret, à retenir pour la pré-construction. Ce point a donné lieu à une remarque de l'Autorité à l'occasion des précédents avis. Or, elle relève que la méthode de concertation n'est toujours pas décrite dans le DRR 2020. La pré-construction de sillons ne constitue certes pas une attribution à un demandeur. Néanmoins, dans le cas d'un conflit en phase de construction, les critères d'attribution de sillons préconstruits aux demandeurs privilégient les demandes d'appariement en premier lieu au sillon préconstruit sans ajustement<sup>9</sup>, puis, en second lieu, au sillon préconstruit lorsqu'il est comparable. Ces critères exportent à eux seuls une partie des contraintes d'équité de traitement de la phase de construction à la phase de pré-construction. Aussi, l'Autorité réitère sa recommandation au gestionnaire de l'infrastructure de partager la méthode de concertation pour chaque service annuel au sein du Document de Référence du Réseau, de sorte à garantir une parfaite équité de traitement entre les candidats.
43. SNCF Réseau a maintenu, au point 4.4.1.2 du DRR, la possibilité d'un arbitrage entre les expressions de besoins dites « 24h » en conflit en phase de préconstruction, le conduisant à inscrire au catalogue des sillons préconstruits potentiellement dégradés en résolution du conflit voire, exceptionnellement, à devoir renoncer à préconstruire l'un des sillons. Or, l'Autorité estime toujours un tel arbitrage prématuré à ce stade (phase sans allocation) dans la mesure où :
  - Les critères retenus dans le DRR pour mener à bien cet arbitrage laissent des marges d'interprétation dans leur application et diffèrent assez largement des critères ultimes du point 4.4.3 sur la saturation constatée ;
  - Cet arbitrage conduit à privilégier le demandeur qui revendiquera le plus fidèlement le sillon qui sera préconstruit. Ainsi, plutôt qu'un arbitrage dès la préconstruction, et afin de garantir une meilleure équité de traitement entre les candidats via les critères précis du point 4.4.3 relatif à la saturation constatée, voire à ceux<sup>10</sup> du point 4.4.1.3 relatif aux conflits résiduels à l'issue de la coordination des demandes, l'Autorité recommande à SNCF Réseau, après coordination infructueuse entre les émetteurs d'expressions de besoins 24h concernés, de renoncer à proposer des sillons préconstruits dégradés ou conduisant à ne pas répondre à un autre besoin exprimé, et d'attendre la phase de construction pour arbitrer entre les différentes demandes si celles-ci demeurent en conflit.

<sup>9</sup> L'Autorité recommande la suppression de ce critère au paragraphe 77.

<sup>10</sup> L'Autorité recommande la suppression de ces critères au paragraphe 61.

## 4.2. Une vigilance particulière nécessaire pour les cas d'attribution « à l'étude »

44. S'agissant des sillons-jours répondus « à l'étude » à la publication de l'horaire de service définitif, l'Autorité recommande que le point 4.2.4.1 du DRR précise la typologie des capacités-travaux pouvant amener à une réponse en attribution conditionnelle, puisque cette typologie existe et lui a été communiquée. Par ailleurs, elle souhaite retrouver un rythme trimestriel de communication des indicateurs correspondants sans attendre les effets de la décision n° 2018-094 susvisée.

## 4.3. Un dispositif d'acceptation/refus des propositions d'attribution inexistant

45. SNCF Réseau a indiqué, conformément à la décision de l'Autorité n° 2018-094 susvisée, qu'une période d'acceptation / refus implicite pouvait être observée entre l'attribution des sillons à la publication de l'horaire de service définitif et sa certification en novembre. En effet, cette période laisse les candidats libres de toutes modifications et suppressions sans risquer de pénalisation par les dispositifs incitatifs sillons.
46. Toutefois, l'Autorité ne peut que recommander à SNCF Réseau d'accélérer la mise en conformité aux STI TAF/TAP<sup>11</sup> du système de commande, en particulier pour les demandes de sillons en adaptation (DSA) qui ne disposent, dans la décision n° 2018-094 susvisée, que d'un délai de suppression, sans autoriser les modifications.

## 4.4. Autres points relevés par l'Autorité

### 4.4.1. Demandes tardives de sillons

47. L'Autorité rappelle à SNCF Réseau ses obligations en matière de traitement des demandes tardives de sillons (DTS) qui doivent, d'après l'annexe VII de la directive 2012/34/UE susvisée, toutes trouver une réponse un mois avant le début de l'horaire de service<sup>12</sup>, et ce, avant toute réponse à une DSA, à tout le moins dans un même périmètre de production de l'horaire.
48. Au vu des délais normaux de coordination des demandes et de traitement des conflits résiduels, l'Autorité interroge l'éventualité, concernant l'ordonnancement du traitement des DTS, de distinguer et traiter prioritairement les demandes de modifications portant sur des sillons pré-attribués au projet d'horaire de service, issus des demandes normales (DS), durant la phase d'observation, de sorte qu'elles soient traitées avant la publication de l'horaire de service arrêté, ceci en respectant la priorité des DS non répondues au projet d'horaire sur les DTS. Le traitement des DTS portant sur des nouveaux services, non commandés en DS, n'interviendrait qu'ensuite, dans la capacité résiduelle.

### 4.4.2. Adaptation des sillons

49. L'Autorité relève ce qui semble être une erreur rédactionnelle, mais d'importance, au point 4.2.3.2 du DRR 2020 concernant les règles applicables aux demandes en adaptation non soumises à prescription de sécurité qui prévoient qu'elles doivent être formulées « *au plus tard 40 jours calendaires avant le premier jour de circulation* ». Elle estime qu'il y a lieu d'y lire 8 jours et non 40 jours, ainsi que spécifié dans la marge du tableau visé.
50. Dans le cadre de la consultation, les candidats ont répété une nouvelle fois leur demande de report automatique des DSA non répondues avant J-8 dans l'outil DSDM. L'Autorité recommande à SNCF Réseau de rétablir cette fonctionnalité. Elle appelle de surcroît à plus de vigilance quant à la vérification

<sup>11</sup> Spécifications techniques d'interopérabilité relatives aux applications télématiques resp. pour les trafics de passagers et de fret.

<sup>12</sup> Jalon qui correspond pour SNCF Réseau à la certification de l'horaire de service.

de concordance entre le demandeur et l'attributaire pour le traitement des DSDM de suppression, dans l'attente d'une version de l'outil DSDM qui assure informatiquement cette vérification.

51. Concernant l'application du délai réglementaire de 5 jours ouvrables prévu pour les demandes d'adaptation horaire portant sur un sillon-jour unique, tant en création, en ajout de jour qu'en modification, l'Autorité recommande de prévoir un tel délai pour leur traitement uniquement lorsqu'elles sont formulées dans l'outil de commande de SNCF Réseau. Consécutivement, elle recommande d'ordonnancer le traitement des demandes en adaptation horaire par date d'échéance de traitement.

#### 4.4.3. Dispositif d'incitations réciproques

52. Concernant le dispositif d'incitations réciproques, établi par la décision n° 2017-062 susvisée, l'Autorité rappelle de nouveau que les règles de gestion doivent être annexées au DRR.
53. Dans le cadre de la consultation parallèle au DRR sur ces règles de gestion, certains candidats ont formulé des requêtes considérées comme légitimes par l'Autorité après analyse. Elle recommande par suite de réintégrer dans GESICO les motifs de demandes ou, *a minima*, un signalement de nécessité d'inversion de l'imputation de la responsabilité de la vibration<sup>13</sup> pour les demandes de sillon qui pourraient être demandées par SNCF Réseau au titre des préconisations d'adaptation aux travaux qu'il souhaiterait obtenir. Elle recommande de converger rapidement vers une facturation, ou *a minima* un comptage, des vibrations et de leur imputation mensuellement, en renforcement du suivi minimal prévu par la décision n° 2018-094. Enfin, elle recommande d'exonérer, dès l'horaire de service 2019, les demandes de modifications irréalisables.

#### 4.4.4. Points divers

54. Au vu des échanges avec les candidats et leurs représentants, il est recommandé à SNCF Réseau de :
  - Poursuivre ses efforts de mise en place de variantes du préconstruit au regard de l'intensification des travaux sur le réseau, notamment au vu du nombre de modifications ultérieures nécessaires ;
  - Porter une attention particulière au système de commande et de coordination internationale des sillons, en particulier concernant son interface avec le système national de commande « GESICO » ;
  - S'astreindre à un objectif de 100 % (réalisé 97,3 % pour l'horaire de service 2018) de traitement des demandes de sillons au projet d'horaire de service, y compris de coordination entre demandes.

---

<sup>13</sup> Au sens des décisions n° 2017-062 et n° 2018-094 susvisées

## 5. SUR LA COORDINATION DES DEMANDES ET LA GESTION DE LA SATURATION

### 5.1. Une simplification et une clarification des processus nécessaires

#### 5.1.1. Sur les demandes visées par la procédure de coordination et la méthode de traitement des conflits résiduels

55. Concernant la typologie des demandes de capacités commerciales visées par le point 4.4.1.3 du DRR 2020, l'Autorité considère que les demandes concurrentes, dont l'acceptation principale du terme laisse entendre qu'il s'agit d'un même service de transport, doivent être comprises comme toutes demandes en conflit. L'Autorité appuie cette interprétation sur l'article 46 de la directive 2012/34/UE susvisée qui, notamment dans sa version anglaise, confirme que tout conflit entre demandes de capacités commerciales doit être visé.
56. L'article 302 du guide du dialogue industriel visé par le DRR énumère les cas envisagés, parmi lesquels figurent déjà les conflits entre demandes de sillons identiques ou similaires, les conflits sur voies uniques et les conflits sur un axe. S'agissant de ce dernier cas, il ne semble viser que les conflits résultant de l'ordonnancement horaire des trains, par exemple d'une domestication d'un train direct par un train omnibus ou de fret, sans autre précision concernant les conflits de convergence aux nœuds du réseau.
57. Ainsi, l'Autorité recommande que :
  - Ce point du DRR ne soit plus restreint à l'acceptation restrictive de demandes concurrentes et soit élargi à tout conflit entre demandes de capacités commerciales ;
  - Le guide du dialogue industriel prévoit *a minima* un cas de coordination supplémentaire au titre des cas de conflits de convergence aux nœuds du réseau, y compris en phase de construction de l'horaire de service.

#### 5.1.2. Sur les critères et limites qui peuvent être retenus pour la résolution des conflits résiduels

58. Bien qu'écartant toute possibilité de priorité en dehors des infrastructures spécialisées et des cas de saturation, tant la directive 2012/34/UE susvisée que le décret n° 2003-194 susvisé concèdent que la coordination entre demandes en conflit suive des principes, méthodes ou procédures qui doivent « refléter la difficulté de tracer des sillons internationaux et l'incidence que toute modification risque d'avoir sur les autres gestionnaires d'infrastructure ».
59. Ainsi, seules les difficultés inhérentes à la coordination internationale, voire entre gestionnaires d'infrastructure d'un même État membre afin de ne pas exporter des conflits entre demandes, sont des critères strictement prévus pour le traitement des conflits résiduels. Un degré de priorité pour les services internationaux, voire ceux à destination des ports, peut donc s'entendre au stade du traitement des conflits résiduels, mais seulement sous réserve que, sans cette priorité, le traitement conduise à modifier les points ou heures de rendez-vous préexistants aux frontières. Ce ne sont ainsi pas les sillons préconstruits dans leur totalité qui peuvent être priorisés, mais la stabilité de leur jalonnement horaire aux frontières.
60. De la même manière, et étant donné que la réglementation rend possible cette priorité tant pour les plus petits réseaux que pour les plus vastes, le bornage du traitement d'un conflit résiduel afin de ne pas remettre en cause le cadencement aux nœuds du réseau ferré national, qualifiable de vaste, peut s'entendre également par un critère privilégiant la stabilité de la trame horaire systématique.

61. En résumé, l'Autorité estime que seuls peuvent être priorités à ce stade :

- Les services spécialisés sur les infrastructures spécialisées idoines, et uniquement lorsque le conflit a lieu sur ces dernières ;
- La stabilité des jalonnements horaires harmonisés aux points-frontières et la stabilité des minutes de la trame horaire systématique aux nœuds du réseau ferré national<sup>14</sup>. L'Autorité recommande donc que tout autre critère de priorité soit retiré du DRR au stade du traitement des conflits résiduels entre demandes de capacités commerciales.

### 5.1.3. Sur les critères retenus pour la priorisation des demandes de capacités commerciales sur les infrastructures spécialisées

62. Dans le DRR 2020, SNCF Réseau a suivi la préconisation du point 21 de l'avis n° 2018-036 susvisé et supprimé toute référence à la vitesse maximale ou à un plancher de vitesse au point 4.2.2.3. Ces critères y sont renvoyés respectivement en critères de priorité en cas de saturation et de qualification du type d'infrastructure spécialisée « lignes à grande vitesse ». L'Autorité note favorablement ces renvois.
63. SNCF Réseau a déclaré dans le DRR 2020 au point 3.4.7 les lignes à grandes vitesse (LGV), avec une vitesse définie comme supérieure ou égale à 250 km/h, comme infrastructures spécialisées, en retenant leur vocation à permettre des services de transport à grande vitesse. Il définit par ailleurs au point 4.4.1.3 un critère de priorité différent pour le traitement des conflits résiduels localisés sur ces infrastructures spécialisées : « *sont prioritaires sur LGV les convois qui circulent à la vitesse maximale de la ligne* ».
64. L'article 45 de la directive 2012/34/UE susvisée prévoit en effet que le gestionnaire d'infrastructure peut accorder une priorité dans le cas d'infrastructure déclarée spécialisée visé par l'article 49. Néanmoins, la priorité est prévue d'être accordée au type de service visé par la déclaration de spécialisation. Ainsi, il n'est pas possible de prévoir de critère plus fin aux stades ni de la coordination des demandes, ni du traitement des conflits résiduels. Un tel critère ne serait envisageable qu'en cas de déclaration de saturation.
65. L'Autorité recommande donc que le critère de vitesse maximale de la ligne soit remplacé par le critère énoncé dans la déclaration de spécialisation des lignes à grande vitesse, à savoir les services prévus d'être assurés par des convois aptes à une vitesse maximale supérieure ou égale à 250 km/h.

### 5.1.4. Sur la procédure de règlement des litiges

66. Enfin, l'Autorité recommande la réinscription dans le DRR 2020 du dernier tour de concertation prévu dans le DRR 2019 en cas de « *conflit subsistant* », de sorte à épuiser toutes les possibilités avant tout recours à la procédure de règlement des litiges prévue au DRR, sans préjudice des voies de recours existantes et des compétences de l'Autorité en la matière.

## 5.2. L'homogénéité et la traçabilité de la coordination des demandes à garantir

67. Le DRR 2020 prévoit désormais pour la coordination des demandes en cas de conflit que « *SNCF Réseau peut, dans des limites raisonnables, proposer des capacités d'infrastructure différentes de celles qui ont été demandées par les candidats* ». L'Autorité estime nécessaire que soit objectivé le caractère « raisonnable » visé par le DRR, notamment en faisant le lien avec les pas temporels prévus pour les déclarations de saturation et en précisant ce qui peut être qualifié de limites raisonnables tant

<sup>14</sup> Sont ici visés les horaires de passage des préconstruits internationaux harmonisés aux points frontières et les horaires de passage/arrivée/départ aux nœuds du réseau des sillons activés de la trame horaire systématique.

pour un horaire de passage que pour un temps de trajet. De surcroît, elle insiste sur la nécessité pour SNCF Réseau de garantir un niveau constant et homogène d'application des règles du DRR notamment en industrialisant l'outil de production horaire et en s'assurant de la formation continue des agents horairistes.

68. Enfin, l'Autorité recommande à SNCF Réseau d'améliorer la traçabilité de la coordination entre demandes, et en particulier sa centralisation, [...].

### 5.3. Un travail sur la saturation qui doit se renforcer

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

69. L'Autorité estime que la qualification de la saturation constatée a été raisonnablement clarifiée.
70. Néanmoins, l'Autorité recommande qu'en cas de renonciation, par son attributaire, à un sillon objet d'une requête en règlement de litige, motivée par courrier dans un délai de 10 jours ouvrables après réponse définitive de SNCF Réseau à cette requête, l'infrastructure concernée soit également constatée et déclarée saturée.

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

71. L'Autorité s'alarme du peu d'avancement des travaux relatifs à la gestion de la saturation. Elle recommande d'accélérer les travaux de caractérisation de la saturation prévisible en retenant au moins l'une des deux conditions suffisantes suivantes :
- La coordination entre les expressions de besoin en pré-construction échoue ;
  - La coordination entre les expressions de besoin en préconstruction aboutit à un montage horaire qui ne permet plus de tracer un sillon supplémentaire.
72. Ainsi que l'autorise l'article 48 de la directive 2012/34/UE susvisée, l'Autorité recommande enfin, pour clarifier l'interface entre le projet TTR<sup>15</sup> et la gestion de la saturation, que SNCF Réseau fasse usage de la faculté de maintenir une réserve de capacités dans le cadre de l'horaire de service définitif, tout en s'autorisant à procéder à des déclarations de saturation tenant compte de la préservation de ces capacités.

#### 5.3.3. Sur l'application de critères de priorité

73. L'article 22 du décret n° 2003-194 dispose que « l'objectif de l'analyse des capacités est de déterminer les contraintes des capacités de l'infrastructure qui empêchent que les demandes de capacités puissent être satisfaites de manière appropriée, et de proposer des méthodes permettant de satisfaire les demandes supplémentaires. L'analyse des capacités détermine les raisons de cette saturation et les mesures qui pourraient être prises à court et moyen termes pour y remédier. » La réglementation prévoit un délai de 6 mois tant pour la finalisation de l'analyse que pour la notification du plan de renforcement qui lui succède.
74. En cas de coordination des demandes infructueuses puis échec du traitement des conflits résiduels et subsistants, aboutissant à une déclaration de saturation constatée, SNCF Réseau devrait donc se conformer au décret n° 2003-194 en considérant que les études de tracé itérées au cours de la coordination des demandes constituent une analyse des capacités préliminaire suffisante pour identifier les éventuelles « mesures qui pourraient être prises à court [...] terme ». Ainsi, il devra

<sup>15</sup> Timetabling redesign, refonte du processus horaire piloté par Rail Network Europe (RNE) et mentionné au point 1.10.3 du DRR

effectuer une déclaration de saturation constatée, qu'il traitera par l'application des critères génériques de priorité qui figurent dans le DRR.

75. Il reste, dans tous les cas, inconcevable que le gestionnaire d'infrastructure retarde l'attribution des capacités demandées jusqu'à mi-avril A-1 au-delà de la publication de l'horaire de service définitif arrêté mi-septembre A-1, dans l'attente des résultats complets de l'analyse des capacités.
76. L'Autorité recommande ainsi que les critères de priorité génériques du DRR, définis pour l'attribution de capacité sur une infrastructure déclarée saturée, puissent s'appliquer, en l'absence de déclaration de saturation prévisible préalable, même si l'analyse des capacités n'a pas pu être terminée pour l'horizon de moyen terme. L'Autorité estime que le gestionnaire d'infrastructure doit considérer qu'une analyse préliminaire des capacités a été menée durant la phase de coordination des demandes, et durant la tentative infructueuse de résolution des conflits résiduels, qui est suffisante sur l'horizon de court terme de l'attribution des sillons.

#### 5.3.4. Sur la sélection et la définition des critères de priorité

77. L'Autorité s'interroge quant au critère de revendication stricte du préconstruit, en termes de jalonnement horaire<sup>16</sup>. En effet, le degré de priorité supplémentaire de la revendication stricte par rapport à la revendication comparable peut inciter les demandeurs à revendiquer de façon exacte des sillons préconstruits que ne répondent pas à leur besoin exact de transport, ce qui multipliera inutilement les demandes de sillon ultérieures. L'Autorité recommande donc à SNCF Réseau de ne retenir que le critère d'appariement comparable à un préconstruit puis d'appliquer les critères suivants de régime, éventuellement de longueur et de nature de service.
78. SNCF Réseau a revu à la baisse le seuil du critère de priorité portant sur le régime demandé. Le seuil retenu a été abaissé de 200 jours à 50 jours. Au-delà des inconvénients évidents d'un seuil par rapport à un ordonnancement décroissant, l'Autorité s'interroge sur la pertinence de retenir le régime journalier des demandes de sillons comme critère au regard de l'intérêt des services pour la collectivité, si le cas de saturation à traiter est également régimé et limité à quelques semaines dans l'année. Elle recommande à SNCF Réseau de tester l'éventualité d'une priorité aux demandes de sillons de régimes semainiers les plus grands, nets du régime semainier de saturation.
79. SNCF Réseau a introduit, pour le critère de priorité portant sur le linéaire du parcours demandé, un seuil de 500 km alors qu'il prévoyait un ordonnancement décroissant auparavant. Au-delà des inconvénients évidents d'un seuil par rapport à un ordonnancement décroissant, l'Autorité s'interroge sur la pertinence de retenir ce critère et recommande de simuler sa fusion avec le régime semainier net précédemment défini en une métrique d'offre de transport en sillon-jour-kilomètre offert hors zone et période de saturation, voire de simuler les effets de l'intégration des sillons liés au calcul de cette métrique, ainsi que ceux d'une éventuelle pondération par la redevance de marché.
80. L'Autorité estime par ailleurs ambiguë la formulation de « *demandes de sillons internationaux sur les corridors de fret* » qui ne permet pas de savoir si sont visées ici des demandes de sillons préétablis par les gestionnaires de ces corridors ou de tout sillon empruntant les infrastructures des corridors. Par ailleurs, tant que le projet TTR n'est pas étendu à l'ensemble du RFN et reste circonscrit au corridor de fret Atlantique, toute mention dans les critères de priorité apparaît en doublon des prérogatives du guichet unique du corridor (Corridor-OSS).

#### 5.3.5. Sur la hiérarchisation des critères de priorité

81. Sur la hiérarchisation des critères de priorité pour l'attribution des sillons aux demandeurs en cas de saturation constatée, prévisible ou non, l'Autorité relève les points suivants.

---

<sup>16</sup> Le critère de régime étant abordé ci-après



82. Sur la forme, l'Autorité recommande de représenter ces critères en annexe du DRR, via un diagramme décisionnel arborescent qui confirme la possibilité de rendre un arbitrage univoque dans tous les cas de figure, de sorte que SNCF Réseau puisse retirer du DRR la mention suivante : « *Si l'application de ces critères ne permet pas de dégager une solution, SNCF Réseau affecte les sillons en équité au regard de l'utilisation optimale du réseau ferroviaire* ».
83. Le critère de priorité des services de transport spécialisés sur les infrastructures spécialisées devrait ne s'appliquer qu'aux cas de saturation de sections de ces infrastructures et apparaître en premier rang, afin d'acter le report des services non-spécialisés sur les itinéraires équivalents, sous réserve de capacité disponible. Ce report est normalement déjà effectué lors de la coordination entre demandes, mais il convient de le confirmer ici.
84. Le critère, plus fin, privilégiant la vitesse sur les infrastructures spécialisées de type « lignes à grande vitesse » ne devrait en revanche pas être prioritaire sur les préconstruits, stricts comme comparables, mais sur les seules demandes non-appariables, au regard de l'utilité de la structuration et de la préconstruction pour la collectivité.
85. Les métriques et les seuils retenus pour départager les autres demandes ne semblent pas totalement évidents : ainsi qu'évoqué plus haut, le régime semainier net du régime de saturation pourrait être préférable pour la collectivité, et les seuils en matière de régime ou de longueur n'ont pas de réelle pertinence.
86. Enfin, l'ordre de priorité concernant les services de transport contractés par une autorité organisatrice nécessite une attention particulière au regard de l'importance de ces services pour la collectivité.
87. Dans tous les cas, l'Autorité recommande à SNCF Réseau d'attirer particulièrement l'attention des parties prenantes sur ces critères, éventuellement réajustés, lors de la consultation réglementaire sur le projet de DRR 2021 devant intervenir de septembre à novembre 2019.

### 5.3.6. Sur l'exonération de toute déclaration de saturation pour cause de travaux

88. Concernant les capacités travaux, l'Autorité recommande que le gestionnaire d'infrastructure ne s'exonère de déclaration de saturation qu'en cas de fenêtre déformée, car elle estime que les autres fenêtres constituent une capacité travaux relativement incompressible et récurrente au cours de l'horaire de service, qu'il convient de prendre en considération. L'analyse des capacités et le plan de renforcement pourraient alors conduire à envisager de recalibrer ces autres fenêtres à court et moyen termes.
89. Enfin, l'Autorité recommande de clarifier la rédaction du point « Saturation pour cause travaux » qui présente une incohérence rédactionnelle<sup>17</sup>.

## 6. SUR L'ATTRIBUTION DES CAPACITES POUR L'ENTRETIEN ET LES TRAVAUX

### 6.1. Une amélioration notable de l'organisation des réunions « RPO » et de la structuration des capacités

90. Dans son avis n° 2018-036 relatif au DRR 2019, l'Autorité avait invité SNCF Réseau à mener une réflexion de fond sur les modalités de concertation-amont prévues pour les chantiers. SNCF Réseau a indiqué à cet égard avoir déjà engagé de multiples démarches d'améliorations, via des groupes de travail pour l'amélioration continue de ce processus, de la présentation des informations échangées. Il

---

<sup>17</sup> Page 79 du DRR 2020 : l'utilisation du terme « saturation » au 2<sup>e</sup> paragraphe du point « Saturation pour cause travaux » semble abusive s'il n'y a pas de déclaration nécessaire au titre du premier paragraphe du même point.

souhaite les compléter d'outils cartographiques, de partage de documents, etc., qui permettront d'améliorer encore l'efficacité du travail des candidats.

91. L'Autorité souhaite être tenue informée, *a minima* annuellement, de la mise en œuvre concrète de ces améliorations.
92. Concernant la transposition dans le DRR des nouvelles obligations découlant de l'annexe VII de la directive 2012/34/UE susvisée, l'Autorité constate que SNCF Réseau a globalement retranscrit ses obligations dans le DRR. Elle note toutefois que :
  - Des capacités-travaux entre itinéraires équivalents ont pu être activées simultanément, rendant impossible et inefficace les variantes de tracé des sillons ;
  - La coordination internationale n'a pas été effective, en particulier sur l'axe pilote du projet TTR, où des fenêtres travaux interrompent les bandes capacitaires initialement prévues.
93. L'Autorité recommande donc à SNCF Réseau de :
  - Poursuivre l'intégration de la planification et de la production ferroviaires par axes ;
  - S'assurer avec ses homologues d'une meilleure harmonisation entre capacités-travaux au niveau international.

## 6.2. Le dispositif d'anticipation du pré-opérationnel (APO) anormalement retardé

94. L'Autorité a noté dans son avis n° 2018-036 susvisé que le DRR 2019 prévoyait, en application de sa décision n° 2014-023 susvisée, la mise en place, à compter de mi-2018 et en 2019, des évolutions du processus capacitaire consistant à anticiper la phase pré-opérationnelle avec la disparition des fenêtres allouées aux travaux du graphique horaire plus d'un mois avant la circulation des trains. Néanmoins, SNCF Réseau a indiqué au cours de la Réunion de Suivi de la Réalisation du Service (RSRS) en date du 19 avril 2018 que cet objectif ne pourrait être tenu du fait du retard supplémentaire pris par le nouvel outil horaire SIPH qui était attendu courant juin 2018.
95. Dans le DRR 2020, l'Autorité constate que l'anticipation du pré-opérationnel n'est pas prévue. L'Autorité s'alarme de nouveau des retards chroniques que subissent les programmes SIPH et consécutivement APO pourtant essentiels à la performance de l'attribution des capacités. SNCF Réseau doit ainsi se conformer au plus vite à la décision n° 2014-023 susvisée.
96. Enfin, l'Autorité souhaite, au vu de son avis n° 2018-036 susvisé et des éléments avancés par SNCF Réseau et les candidats, revenir sur la limitation du régime des demandes de création de sillons et d'ajout de jour en adaptation envisagée après J-40 dans le projet de DRR 2020 soumis à consultation, consécutive de ce programme. Cette limitation créerait probablement plus de problèmes tant pour l'organisation des services de conception des plans de transport chez les candidats, que pour la garantie d'équité de traitement entre eux, qu'elle ne semble en résoudre pour le gestionnaire d'infrastructure. Elle irait également au-delà des dispositions des décisions « Sillons » et « Travaux » n° 2014-022 et n° 2014-023. Aussi, l'Autorité recommande à SNCF Réseau de renoncer à cette limitation lors de la mise en œuvre du programme APO.

## 6.3. Une meilleure objectivation du processus d'attribution nécessaire à son amélioration continue

97. Dans son avis n° 2018-036 relatif au DRR 2019, l'Autorité constatait le manque d'indicateurs de performance relatifs à la précision, la stabilité et à l'utilisation effective des capacités-travaux.

98. Concernant les indicateurs de mesure de la consommation des capacités-travaux, le DRR 2020 publié n'a pas évolué. Il continue de mentionner l'existence d'indicateurs (au pluriel) ce qui est erroné. L'Autorité ne peut pas accepter que sa décision n° 2014-023 susvisée ne soit que partiellement appliquée par le gestionnaire d'infrastructure.
99. Les candidats ont indiqué souhaiter un délai de prévenance plus grand concernant la restitution de capacités-travaux de chantiers annulés, ainsi que la labélisation « nuits rouges » des chantiers les plus critiques, alors qu'il a été constaté 7 jours seulement de préavis, dans certains cas. Ils dénoncent le retard pris chaque année par SNCF Réseau dans le traitement de l'adaptation aux travaux de la période A (premier trimestre d'un horaire de service). Ils souhaitent enfin que cessent également les demandes formulées par la direction de l'attribution des sillons de SNCF Réseau aux candidats de modifier ou supprimer via des demandes de sillons non exonérées de l'application des dispositifs incitatifs.
100. En conséquence, SNCF Réseau doit répondre à l'ensemble de ces points.

## 7. SUR L'OPERATIONNEL ET LE POST-OPERATIONNEL

### 7.1. Un système d'amélioration des performances clair mais insuffisamment incitatif

101. L'Autorité souligne le bon fonctionnement du système d'amélioration des performances (SAP) mis en place depuis 2014 et mentionné au point 6.4 du DRR ainsi que de son comité de suivi, le CoSAP. Toutefois, l'Autorité juge que le système actuellement en place est trop peu incitatif puisqu'il ne conduit pas les acteurs à tendre vers des objectifs de performance plus ambitieux ni à supprimer l'abattement progressif initialement mis en place dans le planning prévu.
102. Par ailleurs, les entreprises ferroviaires ne peuvent intégrer le dispositif du SAP qu'au terme d'une période de 24 mois minimum après le lancement de leur activité ferroviaire, majorée d'une marche à blanc durant laquelle l'entreprise ferroviaire et le gestionnaire d'infrastructure ne sont pas objectivés. Bien que cette période soit nécessaire pour disposer d'un historique suffisant, elle paraît peu compatible avec le principe d'équité de traitement des acteurs et n'est pas homogène avec les autres systèmes incitatifs existants (incitations réciproques, détection des défauts de roues, etc.).
103. Enfin, l'Autorité déplore le manque d'avancées concrètes sur le sujet des trains supprimés après le jalon « J-1 17h », conduisant dans les faits à l'absence d'une réciprocité vis-à-vis des retenues de redevance prévues pour les entreprises ferroviaires.
104. Ainsi, l'Autorité recommande à SNCF Réseau de faire évoluer le système d'amélioration des performances dans les plus brefs délais, et au plus tard pour l'horaire de service 2021, avec un triple objectif :
  - D'une part, il conviendra de raccourcir la période de référence afin de faciliter l'entrée d'une entreprise ferroviaire au dispositif dans un objectif d'homogénéité de traitement de chaque acteur. Ce raccourcissement pourrait être réalisé en fixant des objectifs non historisés pour les nouveaux entrants, par exemple sur la base de la moyenne des résultats des entreprises ferroviaires sur le même segment d'activité.
  - Ensuite, il conviendra de questionner le caractère réellement incitatif du dispositif au vu des résultats constatés et de la méthode historisée de fixation des objectifs. Le cas échéant, une nouvelle méthode plus incitative de fixation des objectifs devra être créée. L'Autorité recommande également que la trajectoire indiquée dans le DRR 2020 pour la suppression de l'abattement actuellement en vigueur soit respectée.
  - Enfin, il conviendra que la réflexion actuelle sur les trains supprimés aboutisse rapidement afin qu'un dispositif réciproque soit mis en œuvre pour l'horaire de service

2021 au plus tard. Similairement au dispositif existant pour la construction de l'horaire de service, l'Autorité recommande à SNCF Réseau de proposer un dispositif unifié et simple, coordonné avec le dispositif d'incitations réciproques existant.

105. En complément et en lien avec les remarques des acteurs sur le redressement des incidents et la vérification de la structure responsable, l'Autorité considère que SNCF Réseau doit questionner le processus applicable détaillé dans la « Directive de justification des retards dans Bréhat<sup>18</sup> ». En particulier, l'Autorité recommande à SNCF Réseau d'élargir les possibilités de demandes de redressement des entreprises ferroviaires, y compris lorsque celles-ci ne sont pas identifiées comme responsables, par exemple pour dénoncer une cause « Autres Entreprises Ferroviaires » qu'elles estiment relever plutôt de la responsabilité du gestionnaire d'infrastructure. De même et afin de renforcer les bonnes relations entre les acteurs du système ferroviaire et les possibilités d'analyse, les enquêtes en cours pour valider le redressement proposé mériteraient de bénéficier d'un statut dédié permettant de suspendre temporairement l'affectation de l'incident à une structure qui ne serait *in fine* pas reconnue responsable. Actuellement, une structure responsable est parfois à tort pré-identifiée, dans l'urgence de l'opérationnel, dans l'attente de la résolution de l'enquête.
106. Pour finir, et afin de garantir une égalité de traitement entre toutes les entreprises ferroviaires et la pertinence de l'analyse des causes de retard, l'Autorité recommande que la distance maximale entre deux balises de localisation des trains (« balises BREHAT ») soit limitée dans le cas général et inscrite dans le document de référence ou l'une de ses annexes.

## 7.2. Une meilleure concertation pour les déclarations de composition réelle des trains

107. La déclaration réelle du tonnage des trains est supposée être effectuée via le portail informatique « DINAMIC » (avant la circulation) ou par envoi d'un flux de données jusqu'au jour 8 du mois suivant, pour prise en compte dans le calcul de la facturation de la redevance de circulation. Toutefois, tant les candidats que SNCF Réseau ont pu constater des difficultés techniques de réception des flux envoyés et de bonne prise en compte des déclarations effectuées sur DINAMIC.
108. Compte-tenu des difficultés très importantes évoquées par les entreprises ferroviaires liées à l'utilisation de DINAMIC ou des systèmes de déclarations par flux, des impacts financiers potentiellement très importants pour elles en cas de non-réception ou de non-acceptation par SNCF Réseau des données envoyées et de l'existence probable de dysfonctionnements techniques non résolus, l'Autorité recommande à SNCF Réseau de tout mettre en œuvre pour rétablir au plus vite une interface fonctionnelle permettant aux entreprises ferroviaires d'avoir la certitude que les déclarations envoyées ont bien été réceptionnées et acceptées. Dans l'attente de cette mise en place et de l'avancée du plan d'actions de contrôle de la donnée tonnage par SNCF Réseau, l'Autorité recommande à SNCF Réseau de transmettre à chaque entreprise ferroviaire concernée une liste détaillée des trains considérés par le gestionnaire d'infrastructure comme « non déclarés » au moins sept jours avant la date limite pour la prise en compte des déclarations dans le calcul de la facturation de la redevance de circulation. En outre, l'Autorité recommande que l'échéance fixée par SNCF Réseau jusqu'au jour 8 du mois suivant pour la prise en compte des déclarations par flux dans le calcul de la facturation de la redevance de circulation soit utilement retardée afin de laisser davantage de temps aux entreprises ferroviaires pour réaliser les déclarations *a posteriori* si nécessaire, en particulier pour les dernières circulations de chaque mois.

---

<sup>18</sup> Document référencé RFN-IG-TR 04 C-01-n° 002 en version 2 du 15/10/2016

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

#### 7.3.1. Gestion opérationnelle des circulations

109. Le projet de modernisation de la gestion opérationnelle des circulations et des systèmes d'information associés, notamment le projet « GOC 2.0 » présenté dans l'annexe 5 du DRR qui doit être expérimenté en 2020 sur des axes « tête de série », constitue une avancée car il devrait permettre une meilleure objectivation du processus de gestion des conflits de circulation ainsi qu'une aide à la décision pour les régulateurs de trafic. Toutefois, et en l'absence d'indicateurs de suivi de la performance et du respect des règles actuelles de gestion opérationnelle des circulations présentées au chapitre 2.4.3 du DRR et spécifiées dans son annexe 5 ainsi que dans le document d'utilisation du réseau *RFN-IG-TR 04 C-01-n°001*, l'Autorité s'interroge sur la manière dont SNCF Réseau pourra établir et superviser l'algorithme d'aide à la décision et les critères correspondants pour la priorisation des circulations. En outre, et s'agissant d'un point fondamental dans le traitement non discriminatoire des entreprises ferroviaires en opérationnel, l'Autorité considère que ces règles et critères ne peuvent s'établir uniquement sur la base d'échanges avec les entreprises ferroviaires au sein d'un groupe de travail du Comité des opérateurs du Réseau (COOPERE), mais doivent faire l'objet d'études statistiques approfondies démontrant le caractère optimal des décisions pour l'ensemble des acteurs du système ferroviaire.
110. Ainsi, l'Autorité recommande à SNCF Réseau de renforcer le processus mis en œuvre pour la détermination des règles futures de la GOC en complétant le groupe COOPERE créé par des études et recherches. Elle recommande également à SNCF Réseau de ne pas réduire le nombre ou la teneur des règles actuellement en vigueur jusqu'au déploiement de l'outil GOC 2.0 afin d'assurer la transparence et l'homogénéité des décisions appliquées par les régulateurs du trafic.

## 8. SUR LA FACTURATION ET LA PROCEDURE DE RECLAMATIONS

111. Dans ses avis précédents et notamment l'avis n° 2018-036, l'Autorité avait invité SNCF Réseau à faire évoluer les annexes du DRR relatives aux procédures de réclamations et plus précisément certains aspects relatifs aux délais.
112. L'Autorité avait notamment invité SNCF Réseau à fixer explicitement un délai de mise en paiement dans le cas d'une réponse favorable à une demande formée en application des annexes 7.2 et 7.3 afin de donner de la visibilité aux opérateurs. L'Autorité relève que son observation a bien été prise en considération et note, à ce titre, l'évolution des annexes 7.2 et 7.3 fixant désormais un délai de 30 jours. Toutefois, ce délai est qualifié de délai cible et la remarque formulée aux points suivants lui est, à ce titre, applicable.
113. Dans ses avis précédents, l'Autorité avait invité SNCF Réseau à rendre contraignants l'ensemble des délais de traitement relatifs aux demandes de réclamations formées en application des annexes 7.1 à 7.3 afin de garantir aux entreprises ferroviaires leur traitement dans les délais impartis. Or, l'Autorité relève que les annexes prévoient toujours les délais cibles préexistants, notamment ceux relatifs à l'examen du bien-fondé de la demande d'indemnisation en cas de suppression de sillon-jour (120 jours à l'annexe 7.2) et à la vérification de la complétude/incomplétude de la réclamation en cas de demande de prise en charge des coûts supportés par une entreprise ferroviaire portant secours (30 jours à l'annexe 7.3), ainsi que les délais cible susmentionnés correspondant au délai de paiement effectif dans le cas d'une réponse favorable à une demande (30 jours aux annexes 7.2 et 7.3). SNCF Réseau a apporté des éléments de justification pendant l'instruction, soulignant notamment que la complexité croissante des dossiers de réclamations transmis par les entreprises ferroviaires ainsi que leur état et format ne lui permettent pas d'afficher des délais contraignants. L'Autorité rappelle que le caractère indicatif des délais cibles permet au gestionnaire d'infrastructure de les dépasser sans conséquence juridique et place les opérateurs ferroviaires dans une incertitude sur le sort de leurs demandes ; l'Autorité recommande donc la mise en place de délais contraignants.

114. Enfin, l'Autorité a, dans ses précédents avis, relevé la durée excessive, en pratique, de l'analyse par SNCF Réseau du bien-fondé des demandes d'indemnisation et a encouragé le gestionnaire d'infrastructure à poursuivre le plan d'action engagé pour l'amélioration des processus afin, notamment, de réduire les délais de traitement. Dans le cadre de l'instruction relative au présent avis, le gestionnaire d'infrastructure a confirmé son intention de poursuivre cette démarche et a, en outre, annoncé le transfert interne du suivi des réclamations relatives au dispositif d'incitations réciproques au sein du service en charge du traitement des autres demandes relevant des annexes 7. L'Autorité souhaite la poursuite de cette démarche d'amélioration et recommande de rechercher prioritairement la réduction des délais les plus longs notamment le délai relatif à l'analyse du bien-fondé.

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

115. L'alinéa 1 de l'article 13.5 de l'annexe 3.1 du DRR 2020 prévoit une clause de renonciation réciproque à indemnisation des préjudices que l'entreprise ferroviaire ou SNCF Réseau subiraient du fait de retards dans la circulation des trains quelle qu'en soit l'origine (y compris des accidents et/ou avaries survenus à des tiers), et/ou l'auteur, y compris les tiers.
116. Dans son avis n° 2018-036 du 23 mai 2018, l'Autorité avait observé qu'une réunion du groupe de travail « grands retards » en date du 12 mars 2018 avait acté la nécessité de faire évoluer le régime d'indemnisation des retards importants. L'Autorité avait indiqué soutenir cette démarche et souhaiter que cela aboutisse à la suppression de la clause de non responsabilité.
117. L'Autorité note, à cet égard, l'absence d'évolution de la clause dans le DRR faisant l'objet du présent avis, d'une part, et la mise en place d'un unique groupe de travail postérieur à celui du 12 mars, en date du 12 juillet 2018, n'ayant pas permis d'avancée notable sur le sujet de l'indemnisation des retards importants, d'autre part.
118. Ainsi, au regard des niveaux de préjudice financier subi par les entreprises ferroviaires, l'Autorité rappelle au gestionnaire d'infrastructure son engagement pris lors de la réunion du groupe de travail du 12 mars 2018 visant à faire évoluer le régime d'indemnisation des retards importants. A ce titre, l'Autorité recommande une accélération notable du processus pour ce sujet.

## 10. SUR LES INSTALLATIONS DE SERVICE

### 10.1.1. Sur la transparence des conditions d'accès et de fourniture des prestations régulées

119. S'agissant des prestations fournies dans les installations de service, l'Autorité considère que la définition de la prestation de mise à disposition des voies de service pour usage spécifique a été améliorée, conformément à la recommandation de l'Autorité. SNCF Réseau propose désormais une prestation régulée pour la mise à disposition de voies et, le cas échéant, d'autres installations, pour les usages prévus dans le cadre d'une « convention de mise à disposition ».
120. S'agissant des informations publiées par les autres exploitants d'installations de service, l'Autorité constate que le niveau des informations fournies par les exploitants d'installations de service est toujours très hétérogène malgré les rappels qu'elle a effectués dans le cadre de ses précédents avis et nonobstant le canevas d'offre de référence qu'elle a publié dans son avis n° 2018-036 susvisé. L'Autorité recommande aux exploitants d'installation de service de compléter et de détailler davantage leurs offres de référence afin de se conformer aux dispositions de l'article 2 du décret du 20 janvier 2012 modifié.

### 10.1.2. Sur la rationalisation de l'offre relative aux installations de service

121. L'Autorité constate que SNCF Réseau conduit un processus de rationalisation de ses installations de service. Dans cette perspective, elle l'encourage à optimiser le dimensionnement de ses installations de service afin qu'il soit proportionné aux besoins de leurs utilisateurs et que ces derniers ou le gestionnaire de l'infrastructure ne soient pas amenés à supporter des coûts excessifs.
122. Cette rationalisation devrait permettre au gestionnaire de l'infrastructure de prioriser ses efforts de maintenance et de modernisation sur les installations de service effectivement utilisées par les entreprises ferroviaires.
123. Compte-tenu de ses échanges avec les clients de SNCF Réseau et du constat d'une avancée limitée des travaux menés au sein du COOPERE, l'Autorité insiste sur la nécessité de mener à bien rapidement ce processus de rationalisation de manière concertée avec ses clients, en tenant compte des besoins actuels et potentiels de l'ensemble des utilisateurs, dans la perspective d'une ouverture à la concurrence, et d'une stratégie de positionnement territorial des installations de service.
124. L'Autorité rappelle à ce titre que la réglementation prévoit, à l'article L. 2123-3-6 du code des transports et à l'article 11 du décret du 20 janvier 2012 modifié, la remise en exploitation d'une installation non utilisée pendant au moins deux années consécutives et pour laquelle un candidat, justifiant de besoins avérés, s'est vu refuser la fourniture d'un service de base dans cette installation.

### 10.1.3. Sur l'allocation de capacités sur les installations de service et les systèmes de pénalités

125. Concernant l'outil de suivi de l'occupation des blocs de voies de service (GOST v1), l'Autorité constate que SNCF Réseau n'a étendu le périmètre couvert que d'un site, entre le DRR 2019 et le DRR 2020. Concernant la version 2 de l'outil permettant également la réservation des voies, son périmètre n'a pas évolué. Aucune prévision de déploiement n'est présentée dans le DRR 2020. L'Autorité déplore le manque d'avancée des travaux de modernisation et digitalisation de ces outils de production.
126. Conformément aux recommandations de l'Autorité, SNCF Réseau a supprimé son système de pénalités en cas de non-respect des délais imposés pour l'annulation des capacités réservées, afin de mener une période d'observation des comportements des acteurs dans le cadre de ces nouvelles dispositions. L'Autorité avait indiqué que cette période d'observation devait permettre de collecter des informations utiles à une réflexion sur les mécanismes qui permettront de limiter les pratiques de surréservations susceptibles de bloquer des capacités pour les autres entreprises ferroviaires, tout en tenant compte des contraintes opérationnelles des entreprises ferroviaires. Toutefois, à date, l'analyse n'a pas été menée et la période d'observation a été prolongée. L'Autorité recommande à SNCF Réseau de mener sans délai le projet d'observation des cas d'annulations et d'absence d'utilisation de la capacité réservée sur 2 à 3 sites identifiés comme à capacité contrainte, dans l'optique notamment d'éviter les pratiques de surréservation.
127. Par ailleurs, les pratiques éventuelles de surréservation des capacités à des fins anticoncurrentielles sont également liées au processus actuel de réservation d'un bloc de voies de service associé à un processus de facturation à la voie, selon les déclaratifs d'utilisation des voies du bloc par les entreprises ferroviaires. L'Autorité avait, dans ses derniers avis, recommandé à SNCF Réseau de revoir ce processus de réservation par bloc afin de mettre en cohérence l'unité de réservation et l'unité de facturation des voies de service. L'Autorité réitère cette recommandation tout en notant qu'au cours de l'instruction, SNCF Réseau a indiqué que ce processus serait revu au cours de l'année 2019 afin de généraliser la possibilité d'une réservation à la voie.

### 10.1.4. Commande de capacités en gare

128. S'agissant de la demande de capacités en gare, SNCF Réseau prévoit dans le DRR 2020 que les demandeurs soient à l'initiative de la transmission de leurs besoins à SNCF Réseau de la pré-

construction à l'adaptation. Il était auparavant prévu que SNCF Réseau sollicite les demandeurs à ce sujet au cas par cas. En l'absence de précision ou de renvoi dans le DRR 2020, l'Autorité s'interroge sur les modalités de travail entre gestionnaire d'infrastructure et candidats sur la capacité en gare.

## **11. SUR LES AUTRES THEMATIQUES DU DOCUMENT DE REFERENCE DU RESEAU DE SNCF RESEAU**

### **11.1. Un renforcement nécessaire des règles de gestion des crises ferroviaires, dans un contexte de transfert de la mission de coordination de cette gestion**

129. Concernant la gestion opérationnelle des crises ferroviaires, l'Autorité note que les règles applicables diffèrent selon les cas et qu'en particulier, les trains de marchandises des corridors fret bénéficient de règles spécifiques, en vertu de l'article 17 du Règlement (UE) n° 913/2010 du Parlement européen et du Conseil du 22 septembre 2010 relatif au réseau ferroviaire européen pour un fret compétitif. Toutefois, ces règles et exceptions ne sont pas traduites concrètement dans les documents opérationnels de SNCF Réseau, ce qui interroge sur la bonne information des personnels en charge de cette gestion et sur l'évaluation du respect de ces principes.
130. Ainsi, l'Autorité recommande que SNCF Réseau intègre les règles spécifiques de gestion de crise prévues pour certains trafics, en particulier le trafic fret sur les corridors de manière plus opérationnelle dans sa documentation.

### **11.2. L'accès aux systèmes d'informations de SNCF Réseau**

131. Le mode de calcul du nombre d'accès aux systèmes d'information (« SI ») présenté dans l'annexe 6.4 des DRR 2019 modifié et 2020 introduit un risque d'iniquité entre les nouveaux entrants et les candidats déjà installés, puisque, d'une part, les nouveaux entrants bénéficient du nombre minimal d'accès et doivent donc acheter des accès supplémentaires s'ils le souhaitent, indépendamment du nombre de sillons-kilomètres envisagés et, d'autre part, les nouveaux entrants n'ont accès aux prestations minimales SI qu'à partir de l'année de leur première circulation et doivent donc acheter des accès pour préparer et organiser leur commande de capacité en amont.
132. Par ailleurs, certains acteurs du système ferroviaire et en particulier certains candidats, ont indiqué souhaiter pouvoir accéder à ces SI en tant que simples « observateurs » à des fins de suivi, en particulier les autorités organisatrices de transport.
133. Dès lors que cela est considéré à l'annexe 6.4 du DRR comme « strictement nécessaire à l'activité » et dès lors qu'il s'agit d'un traitement discriminatoire potentiel entre les nouveaux entrants et les candidats déjà installés, l'Autorité recommande donc à SNCF Réseau de modifier le mode de calcul et la répartition des accès pour la partie « SI minimaux », d'une part, et d'ouvrir la possibilité de créer des comptes « observateurs » sur ces SI pour les acteurs pertinents du système ferroviaire qui le souhaiteraient, d'autre part.

### **11.3. Une démarche de simplification et d'accompagnement des acteurs à souligner**

134. L'Autorité relève la démarche entreprise par SNCF Réseau pour accompagner les acteurs du système ferroviaire et simplifier la compréhension, la lisibilité et l'accès au DRR et à ses documents liés. En particulier, l'Autorité salue le projet de « guide nouvel entrant » explicitant simplement les processus et actions à mettre en œuvre pour accéder au réseau. Elle encourage la finalisation de ce guide au cours de l'année 2019.



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

### 12.1. Sur les engagements de performance de la Ligne

135. Dans ses avis n° 2016-014, 2017-005 et 2018-036 précités, l'Autorité s'est exprimée sur les engagements de performance de LISEA, constatant une absence de précisions quant à ces derniers. L'Autorité comprend qu'au titre de la responsabilisation du concessionnaire, certaines dispositions sur les incitations ou les pénalités relatives à l'atteinte de résultats de performance puissent relever uniquement du contrat de concession. Néanmoins le paragraphe 3.5.1 ne présentant pas les « engagements de LISEA », mais la métrique de ces engagements, l'Autorité réitère son invitation à compléter le document de référence de la ligne SEA sur ce point dans un souci de transparence vis-à-vis des candidats.

### 12.2. Sur la mise en place d'un système d'amélioration des performances

136. En vue de la mise en place d'un système d'amélioration de la performance annoncé par Lisea, l'Autorité encourage Lisea et SNCF Réseau, tant, pour ce dernier, en sa qualité de gestionnaire de l'infrastructure frontière qu'en sa qualité de prestataire opérationnel sur la ligne SEA, notamment en matière de gestion des circulations, de supervision des réseaux télécoms et de conduite de l'alimentation électrique, à relier et à adapter correctement et de façon efficiente et équitable le dispositif pour la ligne SEA à celui en place sur le RFN.

### 12.3. Sur la clause de renonciation réciproque (article 13.5)

137. La formulation de l'article 13.5 de l'annexe 2 du DRL 2020 reprend celle du DRR 2020 publié par SNCF Réseau. L'Autorité réitère donc à destination de Lisea les remarques formulées à la partie 9 ci-dessus à destination de SNCF Réseau.

### 12.4. Sur les conditions d'indemnisation des entreprises ferroviaires (articles 19.2 et 20.3)

138. L'article 19.2.2 de l'annexe 2 du DRL 2020 prévoit que le versement de l'indemnité due par LISEA à l'entreprise ferroviaire ne peut intervenir qu'après que LISEA ait été indemnisée par SNCF Réseau GTC, lorsque l'évènement à l'origine du préjudice indemnisé relève de SNCF Réseau GTC.
139. Comme relevé dans ses avis n° 2017-005 et n° 2018-036, l'Autorité considère qu'il appartient à LISEA, co-contractant direct de l'entreprise ferroviaire, d'indemniser directement cette dernière et, le cas échéant, d'exercer par la suite une action récursoire à l'encontre de son prestataire afin d'être, à son tour, indemnisée du préjudice subi.
140. L'Autorité renouvelle dès lors sa recommandation de suppression de la condition d'indemnisation préalable de LISEA par SNCF Réseau (activité « SNCF Réseau GTC »).
141. En cas de suppression de sillons-jours attribués, l'article 20.3 de l'annexe 2 du DRL 2020 prévoit qu'aucune indemnisation ne peut être sollicitée si le préjudice subi n'atteint pas un minimum de vingt (20) fois le montant hors taxe de la redevance de réservation (RR) par sillon-jour. Selon le DRL, l'appréciation de ce montant est faite pour chaque sillon-jour pris isolément.
142. Comme elle l'a souligné dans ses précédents avis, l'Autorité constate qu'une multitude de suppressions de sillons-jours d'un même sillon régimé engendrant, pour chaque suppression, un préjudice inférieur à vingt (20) fois le montant hors taxe de la redevance de réservation par sillon-jour n'ouvrirait pas de droit à réparation pour l'entreprise

ferroviaire, alors même que le préjudice subi cumulé sur le sillon régime pourrait s'avérer important. En pratique, un calcul d'ordres de grandeur tend à montrer que le plancher pourrait ne jamais être dépassé par le préjudice subi en conséquence de la suppression d'un seul sillon-jour.

143. L'Autorité recommande par conséquent une nouvelle fois à LISEA de revoir dans les plus brefs délais le plancher de préjudice prévu à l'article 20.3 de l'annexe 2 du DRL 2019, afin qu'il puisse être raisonnablement dépassé en cas de suppression de sillons-jours.

### 13. SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS DE L'AUTORITÉ

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

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

- 1) Concernant la procédure de vérification de compatibilité :
  - De tout mettre en œuvre pour respecter le planning annoncé de finalisation des paramètres nécessaires ;
  - De mener les démarches nécessaires afin que ces critères soient intégrés au RINF ;
  - De renoncer, pour une période transitoire, à la mise en place d'une prestation commerciale dès juin 2019, notamment pour la vérification de compatibilité liée aux paramètres hors RINF.
- 2) De renoncer au concept de « demandeur-payeur », sauf pour des cas particuliers ponctuels justifiés.
- 3) De publier par avance la méthode de concertation et de partage des volumes de préconstruction pour chaque service annuel au sein du DRR et d'attendre la phase de construction pour arbitrer entre les différentes demandes si celles-ci demeurent en conflit.
- 4) Concernant le processus général d'attribution de capacité et dans un objectif d'amélioration continue :
  - De tout mettre en œuvre pour respecter ses obligations en matière de délais de traitement des demandes de sillons (DS et DTS) conformément à l'annexe VII de la directive 2012-34/UE ;
  - De poursuivre ses efforts de création de variantes des sillons préconstruits ;
  - De porter une attention particulière à l'articulation GESICO/PCS ;
  - De s'astreindre à un objectif de 100% de traitement des demandes de sillons au projet d'horaire de service ;
  - De poursuivre l'intégration de la planification et de la production ferroviaires par axes ;
  - De s'assurer avec ses homologues européens d'une meilleure harmonisation entre capacités-travaux au niveau international.
- 5) D'annexer les règles de gestion relatives au dispositif d'incitations réciproques au DRR.
- 6) Concernant la coordination des demandes et le traitement des conflits résiduels :
  - De retirer tout critère de priorité aux stades de la coordination des demandes et du traitement des conflits résiduels autre que ceux relatifs aux infrastructures spécialisées (critère à aligner avec celui de la déclaration de spécialisation) et éventuellement à la stabilité des horaires harmonisés aux points frontières et cadencés aux nœuds du réseau ;

- D'améliorer la traçabilité de la coordination entre demandes et sa centralisation [...] ;
  - D'objectiver le caractère « raisonnable » visé par le DRR et de s'assurer de la formation continue des agents afin de garantir un niveau constant et homogène d'application des règles du DRR.
- 7) Concernant la saturation :
- D'appliquer les critères de priorité génériques du DRR en cas de saturation, y compris sans déclaration préalable (« saturation prévisible ») ;
  - De ne pas s'exonérer de déclaration de saturation pour cause de travaux, sauf en cas de fenêtre déformée, et de clarifier le paragraphe correspondant du DRR.
- 8) De se conformer au plus vite à la décision « Travaux » n° 2014-023 de l'Autorité, notamment sur les indicateurs mentionnés et la mise en œuvre de l'anticipation du pré-opérationnel, et de répondre aux points formulés par les candidats sur cette thématique.
- 9) De faire évoluer le système d'amélioration des performances conformément aux orientations souhaitées par l'Autorité.
- 10) De renforcer le processus mis en œuvre pour la détermination des règles futures de la GOC et, dans l'attente, de ne pas réduire le nombre ou la teneur des règles actuelles.
- 11) Concernant l'accès aux systèmes d'information de SNCF Réseau :
- De modifier le mode de calcul et la répartition des accès pour la partie « SI minimaux » ;
  - D'ouvrir la possibilité de créer des comptes « observateurs ».

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

- 12) De mettre à jour sa déclaration de capacités-cadres ; de mieux coordonner les accords-cadres à l'international (a minima pour les services de transport de voyageurs) et de modifier l'annexe technique du modèle d'accord-cadre.
- 13) De poursuivre et d'achever rapidement le travail relatif au gabarit du transport combiné.
- 14) De contribuer à la résolution de potentielles indisponibilités d'équipements bord de sécurité en facilitant les échanges entre les candidats et les industriels sur ce sujet.
- 15) De respecter la condition d'itinéraire équivalent pour les services non-spécialisés avant toute déclaration des infrastructures spécialisées, et de préciser les critères qui permettent d'identifier une ligne « SV » (lignes restreintes au fret).
- 16) De préciser au sein du DRR la typologie des capacités-travaux pouvant amener à une réponse « à l'étude ».
- 17) D'accélérer la mise en conformité aux STI TAF/TAP du système de commande.
- 18) De rétablir le report automatique des DSA non répondues dans l'outil DSDM et de porter une plus grande vigilance quant à la vérification de concordance demandeur / attributaire pour le traitement des DSDM de suppression, dans l'attente d'une nouvelle version de l'outil DSDM.
- 19) Concernant les incitations réciproques :
- D'améliorer la traçabilité de GESICO en lien avec les règles de gestion des incitations réciproques ;
  - D'opter pour une facturation ou, à défaut, une information mensuelle ;
  - D'exonérer dès 2019 les demandes de modifications irréalisables.
- 20) Concernant la coordination des demandes :

- D'élargir les cas de coordination à tout conflit entre demandes de capacités commerciales ;
  - De réintroduire le dernier tour de consultation prévu au DRR 2019.
- 21) Concernant la saturation :
- De déclarer une section de ligne saturée dès lors qu'un attributaire motive son renoncement à un sillon objet d'une requête en règlement de litige sous 10 jours ;
  - D'illustrer l'application des critères de priorité par un diagramme décisionnel arborescent de manière à supprimer les cas d'absence de solution ;
  - De modifier et/ou préciser la hiérarchisation des critères de priorité conformément aux recommandations de l'Autorité, et d'attirer l'attention des parties prenantes à l'occasion de la prochaine consultation publique.
- 22) Concernant le calcul et l'affectation des retards :
- De modifier la procédure d'enquête en cas de demande de redressement ;
  - De figer dans le DRR la distance maximale générale entre deux balises « BREHAT ».
- 23) Concernant la déclaration de composition réelle des trains :
- De faire aboutir rapidement le plan d'action lancé sur le SI DINAMIC ;
  - De prévoir des pré-factures pour les entreprises ferroviaires ;
  - De retarder l'échéance fixée de déclaration pour la facturation, au moins pour les dernières circulations du mois.
- 24) Concernant la facturation et la procédure de réclamations :
- De tendre vers la suppression des délais cibles prévus et de rendre ceux-ci contraignants ;
  - De poursuivre la démarche de réduction des délais de traitement des demandes, en priorisant les délais les plus longs ;
  - D'accélérer notablement le projet d'évolution du régime d'indemnisation des retards importants.
- 25) Concernant les installations de service :
- D'optimiser le dimensionnement de ses installations de service, de manière rapide et concertée avec ses clients ;
  - De poursuivre rapidement le déploiement de GOST (v1 et v2) ;
  - De modifier le processus de réservation de capacité en intégrant l'analyse des comportements des acteurs et la révision du processus de réservation par bloc.
- 26) D'intégrer les règles spécifiques de gestion de crise prévues pour certains trafics dans sa documentation opérationnelle
- 27) De finaliser rapidement le projet de « guide nouvel entrant ».

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

- 28) De faciliter le déploiement par les entreprises ferroviaires des terminaux GSM-R bord conformes aux dernières normes techniques, notamment par la mise à disposition des caractéristiques techniques.
- 29) D'optimiser le reporting prévu au niveau des stations de mesures présentes sur le Réseau Ferré National et de mieux justifier la fixation du seuil d'impact maximum.

- 30) De préciser au sein du DRR la procédure d'évaluation des demandes de dérogation au niveau linguistique requis pour les conducteurs de trains au niveau des sections frontières et de renforcer les actions de formation interne pour améliorer la communication aux points frontières.
- 31) D'affiner l'ordonnancement du traitement des DTS en distinguant et traitant éventuellement prioritairement les demandes de modifications portant sur des sillons pré-attribués au projet d'horaire de service et issus des demandes normales (DS) durant la phase d'observation.
- 32) D'accélérer les travaux de caractérisation de la saturation prévisible.
- 33) De clarifier l'interface entre le projet TTR et la gestion de la saturation.
- 34) Concernant la sélection et la définition des critères de priorité :
  - De supprimer la distinction revendication stricte / comparable dans ces critères ;
  - De simuler et tester des modifications des critères de régime et longueur de sillon ;
  - De revoir la formulation des critères liés aux corridors fret et au projet TTR.
- 35) Concernant l'adaptation des sillons :
  - De revenir sur le principe de régulation des demandes de capacité commerciale prévue *in fine* après J-40 ;
  - De restreindre le délai de 5 jours aux demandes formulées via l'outil de commande SNCF Réseau uniquement ;
  - De corriger le DRR concernant les règles applicables pour les demandes en adaptation non soumises à prescription de sécurité.

*Enfin, à des fins de suivi :*

- 36) Le prochain document de référence du réseau devra être accompagné, lors du lancement de la consultation publique, d'une pièce à destination de l'Autorité précisant synthétiquement les suites données aux points listés ci-après ;
- 37) L'Autorité souhaite être tenue informée annuellement des suites données aux groupes de travail européens sur « *l'issue logbook* » et sur les améliorations des modalités de concertation-amont de chantiers et recevoir trimestriellement des indicateurs liés aux taux de réponse « à l'étude ».

En outre, l'Autorité recommande de rassembler au sein du rapport annuel sur l'efficacité du processus d'allocation des capacités sur le Réseau Ferré National à sa destination l'ensemble des indicateurs mentionnés au sein du présent avis ou dans le DRR et présentant une pertinence dans leur suivi.

*Points relevés à l'attention des autres acteurs*

- Les points formulés à l'attention des exploitants d'installations de service sont indiqués à la partie 10.
- Les points formulés à l'attention de la société concessionnaire LISEA sont indiqués à la partie 12.

\*

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

*L'Autorité a adopté le présent avis le 7 février 2019.*

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

Le Président

Bernard Roman