

## **Avis n° 2021-005 du 4 février 2021**

relatif au document de référence du réseau ferré national modifié pour l'horaire de service 2021 et au document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2022

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

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

Vu la directive (UE) 2016/797 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire au sein de l'Union européenne ;

Vu la directive (UE) 2016/798 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à la sécurité ferroviaire ;

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 le règlement d'exécution (UE) 2017/2177 de la Commission du 22 novembre 2017 concernant l'accès aux installations de service et aux services associés au transport ferroviaire ;

Vu le règlement d'exécution (UE) 2019/777 de la Commission du 16 mai 2019 relatif aux spécifications communes du registre de l'infrastructure ferroviaire et abrogeant la décision d'exécution 2014/880/UE ;

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

Vu le décret n° 97-444 du 5 mai 1997 modifié relatif aux missions de SNCF Réseau ;

Vu le décret n° 97-446 du 5 mai 1997 modifié relatif aux redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national perçues par 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 le décret n° 2019-525 du 27 mai 2019 relatif à la sécurité et à l'interopérabilité du système ferroviaire et modifiant ou abrogeant certaines dispositions réglementaires ;

Vu les décisions n° 2014-022 et n° 2014-023 du 18 novembre 2014 relatives, respectivement, 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, n° 2017-005 du 1<sup>er</sup> février 2017, n° 2018-036 du 23 mai 2018, n° 2019-004 du 7 février 2019 et n° 2020-015 du 6 février 2020 relatifs aux documents de référence du réseau ferré national pour les horaires de service 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 et 2021 ;

Vu l'avis n° 2020-021 du 12 mars 2020 portant sur la fixation des redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Réseau sur les terminaux de marchandises, sur les voies de service et sur certaines installations de service utilisant des voies de service pour l'horaire de service 2021 ;

Vu les « Document de référence du réseau ferré national relatif à l'horaire de service 2022 – Version 1 » et « Document de référence du réseau ferré national modifié relatif à l'horaire de service 2021 – Version 4 » publiés sur le site de SNCF Réseau le 11 décembre 2020 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après en avoir délibéré le 4 février 2021;

## ÉMET L'AVIS SUIVANT

### 1. CONTEXTE ET ENJEUX

1. SNCF Réseau a publié, le 11 décembre 2020, la version 1 du document de référence du réseau ferré national relatif à l'horaire de service 2022 (ci-après « DRR 2022 »). SNCF Réseau a fait évoluer la structure du document par rapport à celle relative à l'horaire de service précédent. Un nouvel agencement est proposé et deux nouveaux chapitres sont ajoutés<sup>1</sup>. Cette évolution s'inscrit dans le cadre de la coordination réalisée entre gestionnaires d'infrastructures européens au sein de l'alliance RailNetEurope (RNE)<sup>2</sup>. 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 établis, d'une part, sous la responsabilité de SNCF Réseau pour le réseau ferré national et les installations de service dont il est propriétaire, d'autre part, sous la responsabilité de LISEA pour la ligne à grande vitesse Tours-Bordeaux. Ce document renvoie également aux éléments fournis par les exploitants des installations de service reliées à son réseau. 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 2021 (ci-après « DRR 2021 modifié »).

<sup>1</sup> Le chapitre 6 relatif à l'exploitation ferroviaire et le chapitre 7 relatif aux installations de service.

<sup>2</sup> RNE-RailNetEurope, association de droit autrichien, [rne.eu](http://rne.eu)

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 à ces réseaux et peut, à ce titre, après avoir procédé à toute consultation qu'elle estime utile des acteurs de ces secteurs, 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 ferroviaire 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 barrières à l'entrée, en particulier de discriminations, constituées par les conditions techniques et opérationnelles d'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, rendus en application de l'article L. 2133-5 du code des transports.
3. L'examen par l'Autorité du DRR 2022 et du DRR 2021 modifié s'inscrit dans un contexte particulier, marqué à la fois par la crise sanitaire liée à la pandémie de COVID-19 installée depuis mars 2020 et par l'ouverture à la concurrence des services domestiques de transport ferroviaire de voyageurs, qui a officiellement débuté à partir de l'horaire de service 2021.
4. Depuis le 17 mars 2020<sup>3</sup>, la crise sanitaire liée à la pandémie de COVID-19 perturbe considérablement le fonctionnement du système ferroviaire dans son ensemble et ne favorise pas l'entrée sur le marché de nouvelles entreprises ferroviaires projetant d'exploiter des services domestiques de transport ferroviaire de voyageurs dans le cadre de services librement organisés ou dans le cadre de services conventionnés. En outre, la nécessité pour les entreprises ferroviaires de fret de disposer de conditions d'accès performantes aux infrastructures ferroviaires et aux installations de service, à la hauteur des standards de qualité de service attendus par leurs clients, demeure un enjeu majeur, au cœur des préoccupations de l'Autorité.
5. L'Autorité estime crucial que toutes les conditions soient réunies pour permettre aux entreprises ferroviaires ou candidats autorisés, les nouveaux entrants comme ceux présents en France, de bénéficier d'un accès transparent, équitable et non discriminatoire aux réseaux et aux installations de services nécessaires à la fourniture de leurs prestations de transport ferroviaire de voyageurs et de fret, en dépit du contexte difficile lié à la crise sanitaire.
6. À cet égard, dans le cadre de son examen annuel du document de référence du réseau relatif aux sujets non tarifaires, l'Autorité s'attache à évaluer, non seulement les processus directement en lien avec les fonctions essentielles<sup>4</sup> exercées par SNCF Réseau (« l'adoption des décisions concernant la répartition des sillons, y compris la définition et l'évaluation de la disponibilité, ainsi que l'attribution de sillons individuels »), mais également bien d'autres prestations prévues par le document de référence (vérification de la compatibilité du matériel roulant, gestion de la documentation technique, fourniture des clés de cryptage ERTMS, gestion des badges CANIF<sup>5</sup>, ou encore sujet du gabarit « P400 »<sup>6</sup>, etc.), susceptibles de générer des barrières techniques et/ou administratives et ainsi d'obérer une « utilisation effective et optimale »<sup>7</sup> des capacités des

<sup>3</sup> Date de début du premier confinement en France.

<sup>4</sup> Les fonctions essentielles de SNCF Réseau sont définies au a) du paragraphe 1 de l'article 7 de la directive 2012/34/UE.

<sup>5</sup> Contrôle d'Accès National Intéropérable Ferroviaire

<sup>6</sup> Ou encore « FR400 ou LGP400 » permettant l'emport de remorques routières de 4 mètres de hauteur sur des wagons.

<sup>7</sup> L'article 26 de la directive 2012/34/UE dispose que « Les États membres veillent à ce que les systèmes de tarification et de répartition des capacités de l'infrastructure ferroviaire respectent les principes énoncés dans la présente directive et permettent ainsi au gestionnaire de l'infrastructure de commercialiser les capacités de l'infrastructure disponibles et d'en faire une utilisation effective et optimale ».

infrastructures ferroviaires et, plus largement, d'affecter le développement du transport ferroviaire en France mais aussi en dans l'espace européen.

7. L'Autorité, se fondant sur les missions qui lui sont confiées par les articles L. 2131-3 et L. 2131-4 du code des transports, restitue, dans le présent avis, les résultats de son examen des conditions d'accès non tarifaires aux infrastructures ferroviaires gérées par SNCF Réseau et LISEA et aux installations de services gérées par SNCF Réseau. Dans la suite des avis qu'elle a émis précédemment sur ces sujets, l'Autorité s'attache, dans le présent avis, (i) à assurer un suivi des points d'attention qu'elle a relevés dans le cadre de son examen des DRR afférents aux horaires de service précédents et (ii) à rendre compte de tout nouveau sujet nécessitant une attention spécifique qu'elle a identifié et instruit dans le cadre des constats et diagnostics qu'elle a opérés et (iii) à formuler des recommandations .
8. À la suite de la publication du projet de DRR 2022, le 11 septembre 2020, les services de l'Autorité ont réalisé un travail d'instruction préparatoire. Ce travail a été organisé autour de dix réunions thématiques avec SNCF Réseau destinées à instruire le suivi des sujets soulevés et des recommandations formulées dans le cadre des précédents avis de l'Autorité sur les aspects non tarifaires du DRR. Ce travail d'instruction préparatoire a également été complété de réunions techniques bilatérales avec quinze acteurs du système ferroviaire (entreprises ferroviaires, associations professionnelles) afin d'identifier et/ou d'affiner les sujets à enjeux ainsi que les problèmes ou éléments de progrès constatés associés à ces sujets.
9. Le tableau ci-après propose une vision synthétique et thématique des différents sujets abordés dans le cadre du présent avis. Afin de faciliter la lecture, par les parties prenantes intéressées (gestionnaires d'infrastructure, gestionnaires d'installations de service, entreprises ferroviaires, candidats autorisés, etc.), l'avis est organisé selon la structure des chapitres du DRR 2022 et non selon la présentation thématique proposée dans le tableau ci-après. Le tableau ci-après renvoie donc aux parties pertinentes du présent avis et une table des matières est proposée en annexe de l'avis.

- **Sujets liés au thème des barrières techniques**

Sujet	Problématiques/enjeux	Synthèse des recommandations proposées	Priorité donnée	Section de l'avis
<b>Gabarit « P400 » pour le fret multimodal</b>	Une problématique forte liée à l'évaluation du gabarit qui persiste pour le fret multimodal et dont la résolution pourrait contribuer à favoriser le développement de la filière du transport combiné de fret.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Établir un échéancier d'évaluation de mise au gabarit (études + travaux) permettant un suivi qualitatif.</li> <li>• Prendre en compte les travaux du groupe 4F relatifs au gabarit « P400 ».</li> <li>• Créer un groupe de travail spécifique piloté par l'ERA.</li> </ul>	1	2.1
<b>Compatibilité Matériel Roulant avec l'infrastructure</b>	Des retards dans la complétude du registre de l'infrastructure (RINF) et une autonomisation des entreprises ferroviaires à développer dans le cadre de la vérification de la compatibilité de leur matériel roulant avec l'infrastructure.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Poursuivre le travail de complétude du RINF.</li> <li>• Prolonger la gratuité de la prestation de vérification par SNCF Réseau jusqu'à la complétude du RINF.</li> <li>• Préciser dans le catalogue de services de SNCF Réseau le périmètre proposé concernant la prestation de vérification de compatibilité.</li> </ul>	1	2.2
<b>Vents Traversiers</b>	Un traitement spécifique du sujet des vents traversiers pour le contournement de Nîmes-Montpellier (CNM) à revoir dans l'attente de la modification du registre de l'infrastructure.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Publier la liste de matériels roulants autorisés à circuler sur la ligne CNM dans un document technique pertinent.</li> <li>• Mettre à disposition des entreprises ferroviaires, et ce comme énoncé dans le DRR, les études de compatibilité complémentaires ayant servi aux vérifications des matériels roulants autorisés.</li> </ul>	2	2.3

Sujet	Problématiques/enjeux	Synthèse des recommandations proposées	Priorité donnée	Section de l'avis
<b>ERTMS</b>	Circulation sur les lignes équipées en ERTMS : un risque de barrière technique à l'entrée en raison de la faible disponibilité des clés de cryptage.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tenir les calendriers de déploiement des nouvelles capacités en clés de cryptage des Radio Block Center (RBC).</li> <li>Veiller à la bonne compréhension du document d'exploitation lors de sa mise à jour.</li> <li>Ne plus impliquer le centre d'ingénierie du matériel (CIM) de SNCF Voyageurs au processus d'attribution des clés de cryptages.</li> </ul>	1	2.4 8.3
<b>Stations de mesure</b>	Des stations de mesure sous-utilisées à leur plein potentiel, qui, pourtant, permettent une meilleure connaissance de l'infrastructure ainsi qu'un ciblage rationalisé des travaux de maintenance.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Poursuivre le déploiement des stations de mesure et faire que leur budgétisation soit une priorité forte.</li> <li>Assurer la communication immédiate aux entreprises ferroviaires des données de leurs trains ayant circulé sur une station de mesure dans la journée.</li> <li>Mobiliser les entreprises ferroviaires autour de l'expérimentation en cours des « TAG RFID »<sup>8</sup>.</li> </ul>	2	2.5
<b>Spécialisation et restrictions d'accès</b>	Une notion d'infrastructure spécialisée à parfaire.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Réintroduire la notion d'infrastructure spécialisée pour le fret et s'interroger sur la spécialisation de la LGV Paris-Lyon ;</li> <li>Respecter la condition d'itinéraire équivalent pour les services non-spécialisés avant toute déclaration des infrastructures spécialisées, et préciser les critères qui permettent d'identifier une ligne sans voyageurs ou « SV » (lignes restreintes au fret).</li> </ul>	1 2	2.6.1
<b>Modernisation du réseau</b>	L'adaptation du matériel roulant constitue un enjeu à anticiper pour les projets de modernisation du réseau	<ul style="list-style-type: none"> <li>Communiquer au sein des groupes de travail du COOPERE les caractéristiques techniques envisagées lors de construction et/ou renouvellement des systèmes de signalisation de lignes ferroviaires.</li> <li>Publier dans le DRR le stade d'avancement des différents projets.</li> </ul>	2	2.6.2
<b>Accès sécurisés CANIF pour les personnels non SNCF</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Des délais d'obtention longs</li> <li>Un déploiement de badges temporaires non conformes aux principes du DRR et à la sûreté</li> <li>Un manque de suivi des demandes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Abaisser le délai d'obtention à 3 semaines.</li> <li>Mettre en place des indicateurs de suivi internes.</li> <li>Substituer les badges définitifs aux badges temporaires dans les meilleurs délais.</li> <li>Mettre en place une meilleure remontée d'information en provenance du terrain (sécurisation des sites).</li> </ul>	1	3.3

• **Sujets relatifs au thème de l'ouverture à la concurrence**

Sujet	Problématiques/enjeux	Synthèse recommandations proposées	Priorité donnée	Section de l'avis
<b>Documentation relative au processus d'attribution de capacités</b>	Des recueils communs d'exploitation des grands complexes ferroviaires très attendus et à prioriser.	<p>Prioriser les recueils selon les complexes ferroviaires :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>aux capacités devenant davantage contraintes ;</li> <li>prévus d'être desservis par de nouveaux opérateurs ;</li> <li>concernés par des dessertes incluses dans les différents lots d'appels d'offres en cours ou à venir.</li> </ul>	2	4.4
<b>Documentation relative à l'accès aux installations de service</b>	Problèmes de mise à jour des consignes locales d'exploitation (CLE), de leurs aménagements temporaires et des inégalités d'accès à l'information qui en découlent.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ne recourir aux CLE temporaires que dans le cas de « risque imminent pour la sécurité » et limiter leur durée à 6 mois.</li> <li>Revoir le processus d'élaboration des CLE, qui, d'une part, est trop long et, d'autre part, occasionne l'utilisation non-conforme de consignes temporaires.</li> <li>Publier et diffuser toutes les CLE temporaires au travers de l'outil Doc.Explore.</li> </ul>	1	6.1.1
	Publication de la définition des blocs dans les consignes locales d'exploitation et risque de blocage du processus d'allocation de capacités.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mettre en œuvre le principe de découpage des blocs adopté, sans attendre l'émergence de demandes d'entreprises ferroviaires en établissant, dans les meilleurs délais, une feuille de route fixant la liste des sites prioritaires retenus pour une mise à jour des CLE engagée dès l'HDS 2021</li> </ul>	2	6.1.2
	Problème de fiabilité de la base de données des voies de service et de transparence sur les capacités disponibles.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Poursuivre le travail de mise en qualité de la base de données des voies de service en enrichissant la base de données existante.</li> </ul>	2	6.1.3

<sup>8</sup> Le sigle RFID (de l'anglais radio frequency identification) est un procédé de radio-identification utilisé pour mémoriser et récupérer des données à distance en utilisant des marqueurs appelés «TAG RFID» (radio étiquette). Un lecteur au bord des voies est chargé de récupérer les informations de ce «TAG RFID» fixé sur le matériel roulant qui contient l'identification de ce matériel. Ainsi, l'association entre le matériel roulant et le capteur de défauts de roues est automatisée.

Sujet	Problématiques/enjeux	Synthèse recommandations proposées	Priorité donnée	Section de l'avis
Allocation des voies de service	Une résolution des demandes conflictuelles à parfaire.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Réaliser un retour d'expérience de la mise en œuvre de la nouvelle procédure d'allocation de voies de service en interrogeant les parties prenantes dans le cadre du COOPERE.</li> </ul>	3	6.2.2
	Une restitution de la capacité inutilisée à cadrer et optimiser.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mener sans délai un projet d'étude des comportements de réservation permettant de mettre en évidence d'éventuelles pratiques de préemption de voies de service.</li> </ul>	3	6.2.3

• **Sujets relatifs au thème de l'équité d'accès**

Sujet	Problématiques/enjeux	Synthèse recommandations proposées	Priorité donnée	Section de l'avis
Industrialisation du processus d'attribution de capacités	Des pratiques de coordination des besoins arbitrés par SNCF Réseau peu tracées et sans indicateurs.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tracer de façon systématique les résolutions de conflits d'arrangement des plans de sillons en phases amont.</li> <li>Produire des indicateurs afférents dans le rapport annuel « Capacités ».</li> </ul>	3	4.1.1
Coordination dans le cadre de la construction de l'horaire de service	Un manque de transparence et d'homogénéité dans le suivi des cas de coordination des demandes proposées par SNCF Réseau.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Garantir une traçabilité des cas identifiés.</li> <li>Établir une centralisation du suivi afin d'assurer l'homogénéité des pratiques.</li> <li>Produire des indicateurs sur ces cas dans le rapport annuel « Capacités » soumis annuellement à l'Autorité.</li> </ul>	2	4.2.2
Saturation	Une procédure de gestion de la saturation à parachever.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Restreindre le bénéfice du niveau de priorité accordé aux demandes strictement conformes de sillons préconstruits aux seuls sillons des catalogues Fret et Voyageurs qui présentent des caractéristiques suffisamment génériques pour convenir à tout opérateur d'un même marché.</li> </ul>	2	4.2.3
Gestion de crise	Un processus essentiel fragilisé par l'imprécision des périmètres et des missions des acteurs.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Partager les retours d'expérience réalisés dans le cadre de la coordination de gestion de crise s'agissant d'un processus impactant le déroulement de la gestion de crise dans sa globalité.</li> <li>Mettre à disposition des entreprises ferroviaires la description du processus opérationnel de coordination de gestion de crise afin de garantir la bonne compréhension des enjeux de cette mission et du rôle de chacun des acteurs.</li> </ul>	2	5.5
Force majeure	Une clause de force majeure imprécise.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Préciser dans le DRR que, comme pour les « événement[s] de force majeure », les « événements assimilés à des cas de force majeure » doivent remplir les conditions d'imprévisibilité, d'irrésistibilité et d'extériorité pour bénéficier de l'application de l'article 21 de l'annexe 3.1 du DRR2022 et de celui similaire de l'annexe 7.1.</li> </ul>	2	7.3

• **Sujets relatifs au thème de la performance des gestionnaires d'infrastructure et d'installations de service**

Sujet	Problématiques/enjeux	Synthèse recommandations proposées	Priorité donnée	Section de l'avis
Accords-cadres	Un modèle d'accord-cadre signe de performance et d'engagements réciproques qui n'est plus proposé aux candidats.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rouvrir les négociations au plus tôt pour permettre la signature de tels accords-cadres en vue de l'horaire de service (HDS) 2022.</li> </ul>	1	3.1
Capacités-cadres	Une déclaration des capacités-cadres à mettre à jour et parachever.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Parachever la déclaration de capacités-cadres en suivant les recommandations formulées par l'Autorité dans son avis n° 2020-015 du 6 février 2020 et en publier une version à jour, notamment pour la réouverture des négociations pour l'HDS 2022.</li> </ul>	2	3.2
Industrialisation du processus d'attribution de capacités	Des seuils d'éligibilité hebdomadaires à la pré-construction restrictifs à dessein.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Étudier, en termes de coûts-bénéfices-risques, la mise en place de variantes dans le cadre du préconstruit par jour de la semaine, voire par périodes saisonnières, pour y inclure les services génériques de renfort de pointes, et notamment les renforts activés de la trame horaire systématique.</li> </ul>	3	4.1.2

Sujet	Problématiques/enjeux	Synthèse recommandations proposées	Priorité donnée	Section de l'avis
<b>Construction de l'horaire de service</b>	D'importants retards imputables aux difficultés du programme SIPH <sup>9</sup> et non conformes à l'Annexe VII de la directive 2012/34/UE.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Respecter les obligations résultant de l'annexe VII de la directive 2012/34/UE en matière de délais de traitement des demandes de sillons (DS<sup>10</sup> et DTS<sup>11</sup>), en s'astreignant en particulier à traiter 100% des DS au projet d'horaire de service et 100% des DTS un mois avant l'horaire de service.</li> </ul>	1	4.2.1
<b>Adaptation de l'horaire de service (HDS)</b>	Parachever l'adaptation des sillons après J-40.	<ul style="list-style-type: none"> <li>S'astreindre à traiter 100% des DSA<sup>12</sup> dans les délais impartis.</li> </ul>	1	4.3.1
	Clarifier les conditions de bénéfice du délai de 5 jours pour les sillons-jours uniques.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se fixer comme objectif d'étendre le bénéfice du délai de traitement de 5 jours ouvrables aux demandes de sillons en adaptation portant sur la modification d'un sillon-jour unique, et, à tout le moins, recevoir favorablement dès à présent les suppressions / créations concomitantes pour les sillons-jours uniques et les traiter dans le délai de 5 jours ouvrables.</li> </ul>	2	4.3.2
<b>Travaux</b>	Non prise en charge par SNCF Réseau de toutes les conséquences de l'adaptation des capacité-travaux.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Communiquer aux parties intéressées ainsi qu'à l'Autorité les conclusions du groupe de travail sur les préconisations travaux et les adaptations des clients dues aux travaux.</li> </ul>	1	4.3.3
<b>Gestion opérationnelle des circulations (GOC)</b>	La concertation et la démarche scientifique, deux fondamentaux stratégiques à prendre en compte afin de réussir le programme de modernisation de la gestion opérationnelle des circulations.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Avant tout changement des règles d'ordonnement, procéder à une analyse des contraintes et des bénéfices (par segments et types de circulations), sur la base d'un retour d'expérience exhaustif et transparent sur les actions de régulation en vigueur et/ou expérimenté, à l'aide d'une modélisation mathématique et d'une analyse statistique.</li> </ul>	2	5.1
<b>Justification des retards</b>	Une nouvelle version des directives de justification des retards dans Bréhat <sup>13</sup> restant sous employée (OP3027).	<ul style="list-style-type: none"> <li>Déployer rapidement des actions pédagogiques et de suivi auprès des EIC<sup>14</sup> afin qu'ils s'approprient et puissent employer correctement la nouvelle version du document OP3027.</li> </ul>	1	5.2
<b>Système d'amélioration des performances (SAP)</b>	Un système dont le caractère incitatif se fait encore attendre afin de constituer un réel levier de performance.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Faire évoluer le système en questionnant le caractère réellement incitatif à la vue de la méthode historisée de fixation des objectifs.</li> <li>Supprimer l'abattement de 50 % en vigueur.</li> <li>Envisager une réflexion relative à une augmentation des barèmes de malus applicables.</li> </ul>	1	5.3
<b>Outil digital pour le traitement des incidents de circulation et transmission des ordres (ODICEO)</b>	Un ralentissement regrettable de la digitalisation du système ferroviaire.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Respecter le nouveau calendrier prévu pour le déploiement d'ODICEO et développer une application unique afin de prendre en compte tous les types d'échanges entre gestionnaire d'infrastructure et entreprises ferroviaires.</li> </ul>	1	5.4
<b>Développement d'une vision industrielle pour la gestion des installations de service</b>	Un manque notable de digitalisation et de suivi de la qualité de service.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Adopter une feuille de route en matière de digitalisation des processus administratifs et métiers cohérente avec l'état de l'art et les pratiques du secteur.</li> </ul>	2	6.4
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Mettre en place des indicateurs de performance pour les sites de voies de service, dès l'horaire de service 2022.</li> </ul>	1	
<b>Réclamations</b>	Les procédures de réclamations nécessitent un effort continu de la part de SNCF Réseau.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mettre en place des moyens supplémentaires pour revenir à des délais normalisés de traitement ou de paiement immédiat des réclamations des clients par un système d'échantillonnage des dossiers.</li> </ul>	1	7.1
<b>Contractualisation de l'accès aux installations de service</b>	La complexité de l'architecture contractuelle relative à l'accès aux installations de service.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Procéder à une consultation publique sur les documents contractuels types applicables pour l'accès aux installations de service et tenir compte des positions exprimées dans les versions ultérieures de ces documents.</li> </ul>	2	7.2

<sup>9</sup> Système Industriel de Production Horaire.

<sup>10</sup> Demande au Service.

<sup>11</sup> Demande Tardive au Service.

<sup>12</sup> Demande au Service en Adaptation.

<sup>13</sup> Base de résultats de l'Exploitation Habiles à d'Autres Tâches.

<sup>14</sup> Établissements Infra Circulation.

Sujet	Problématiques/enjeux	Synthèse recommandations proposées	Priorité donnée	Section de l'avis
Sujet spécifique au document de référence de Liséa (DRL) : Instance de pilotage du SAP (IPSAP)	Un système d'amélioration des performances en marche à blanc, toujours dénué d'incitations financières ainsi que d'instance de règlement des litiges.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Définir des mesures incitatives financières complétant les principes de base actuels du SAP et tester leur application dans le cadre d'une marche à blanc, en visant une mise en place effective au plus tôt.</li> <li>Mettre en place une instance de règlement des litiges.</li> <li>Compléter les principes de l'IPSAP par une charte de fonctionnement de cette instance.</li> </ul>	1	8.1
				8.2

## 2. SUR L'INFRASTRUCTURE DU RESEAU FERRE NATIONAL ET LA DESCRIPTION DU RESEAU

### 2.1. Des problématiques fortes de gabarit qui persistent pour le fret multimodal et dont la résolution pourrait contribuer au développement de la filière

10. Les services de transport combiné de fret font face de manière récurrente, depuis plusieurs années, à une problématique d'évaluation et/ou d'adaptation du gabarit de l'infrastructure ferroviaire aux dimensions spécifiques des convois ferroviaires de transport combiné de fret, en particulier pour ce qui concerne la hauteur des convois lors du passage dans les tunnels. La résolution de ce sujet constitue un enjeu important pour le développement de la filière du transport combiné de fret.
11. Dans le cadre de ses avis relatifs aux DRR des deux horaires de service précédents, l'Autorité relevait que la demande de sillons dans un gabarit « P400 »<sup>15</sup> était contrainte par :
  - les modalités de demande d'accès au réseau ferré national par les transports exceptionnels ; ces dernières excluent les candidats n'ayant pas le statut d'entreprise ferroviaire en conditionnant l'accès au réseau à l'inscription de l'autorisation au certificat de sécurité unique détenu par les seules entreprises ferroviaires, et ce, en contradiction avec la définition élargie de la notion de candidat retenue par les textes européens et nationaux ;
  - la 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 ».
12. Elle recommandait à SNCF Réseau de poursuivre et d'achever rapidement le travail en cours au sein du comité des opérateurs du réseau (ci-après COOPERE) 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 ;
  - d'arrêter avec l'État, à la suite de l'analyse socio-économique prévue, les modalités de financement des adaptations de l'infrastructure identifiées comme prioritaires eu égard au fort enjeu pour l'essor du fret ferroviaire combiné.

<sup>15</sup> Le gabarit « P400 » correspond au gabarit ferroviaire qui admet la circulation de semi-remorques de 4 mètres chargés sur des wagons-poches (wagons comportant une cavité pour recevoir le train roulant d'un semi-remorque routier).

13. L'Autorité note positivement l'avancée des réflexions menées au sein des réunions des groupes de travail du COOPERE portant sur la mesure du gabarit disponible<sup>16</sup> et les travaux relatifs à la définition du gabarit « P400 ». Il en va de même du partage au sein du groupe de travail « gabarit » du COOPERE :
- des premières conclusions de l'étude socio-économique « du report modal »<sup>17</sup> ;
  - des discussions sur le projet de mise à niveau du logiciel de calcul d'itinéraire CRETE<sup>18</sup> dont les carences ont été constatées par le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)<sup>19</sup>.
14. Néanmoins, l'Autorité constate que certains travaux, présentés comme aboutis, relatifs par exemple à la mise en place d'un avis de transport exceptionnel temporaire, tacitement reconductible tous les deux ans, ou encore à la mise à disposition de la cartographie du gabarit multimodal, ne sont pas suivis d'effet.
15. Par conséquent, l'Autorité demande à SNCF Réseau d'établir un échéancier permettant un suivi qualitatif de l'ensemble des actions menées dans le cadre du groupe de travail « gabarit » du COOPERE.
16. L'Autorité observe de plus que le réseau ferré français est considéré comme le plus en retard en matière de développement du transport combiné, tant au niveau des instances européennes dans le cadre du déploiement des corridors de fret<sup>20</sup>, qu'au cours des réunions du COOPERE durant lesquelles les entreprises ferroviaires de fret ont indiqué devoir emprunter d'autres réseaux ferroviaires européens, augmentant ainsi leur temps de parcours, par manque de proposition de sillons adaptés au gabarit de leurs circulations sur le réseau ferré français. Le programme « 4F », présenté en juin 2020 par la coalition Fret Ferroviaire Français du Futur, qui regroupe les principaux acteurs du transport ferroviaire de marchandises français, indique avoir pour objectif de doubler la part des marchandises transportées par le rail en France (actuellement de 10 %) pour rattraper la moyenne européenne de 18 %. Ce programme, qui s'inscrit dans la définition de la stratégie du Gouvernement pour le développement du fret ferroviaire, mentionnée par l'article 178 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités, repose notamment sur le développement par le gestionnaire d'infrastructure des leviers d'action nécessaires au report modal, avec l'objectif de tripler le transport combiné rail-route et d'augmenter de 50 % les transports de fret conventionnels.
17. Au regard de ce contexte, l'Autorité invite SNCF Réseau à prendre en considération les travaux de la coalition « 4F » dans le cadre de ses propres travaux sur la problématique du gabarit « P400 ». Elle préconise en outre l'introduction de la problématique de ce gabarit dans le contrat de performance conclu entre SNCF Réseau et l'État afin d'inscrire ce sujet dans la stratégie de développement de l'infrastructure, dans le but d'améliorer les performances et, par là même, la compétitivité du réseau ferré national.

---

<sup>16</sup> Les réflexions relatives à la mesure du gabarit disponible s'inspirent notamment de la méthode mise en place par les Chemins de fer fédéraux suisses.

<sup>17</sup> Cette étude a pour objet, comme le précise SNCF Réseau en réponse à la mesure d'instruction, de « vérifier le fait que le LGP 400 était une idée socioéconomiquement intelligente par les reports modaux qu'elle induisait, et que le réseau saurait absorber (en termes de sillons) toutes choses égales par ailleurs (et donc sans prendre en compte une volonté de doublement du trafic) », et décrit comme « pertinente pour alimenter les réflexions de l'État qui prépare sa stratégie pour le fret ».

<sup>18</sup> Outil informatique développé en 2002 permettant à SNCF Réseau de définir les conditions de circulation des trains et notamment d'établir les autorisations de transports exceptionnels.

<sup>19</sup> Extrait du rapport n° 012116-01 du CGEDD, d'octobre 2018, portant sur la qualité de service offerte par le gestionnaire d'infrastructure aux opérateurs du fret ferroviaire : « [s]'agissant de la délivrance des autorisations de transport exceptionnel, SNCF Réseau s'appuie sur un logiciel ancien (2002) nommé CRETE, dont les méthodes précises et paramètres de calcul ne semblent plus connus de SNCF Réseau, et a fortiori des EF. »

<sup>20</sup> Ce retard du réseau ferré français pose des difficultés dans le cadre du développement des corridors de fret ferroviaire, notamment les corridors RFC 4 Atlantique et 6 Méditerranée.

18. Enfin, au regard du manque d'uniformité des critères de définition de ce gabarit au niveau européen, l'Autorité invite SNCF Réseau à solliciter la création d'un groupe de travail spécifique piloté par l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer (ci-après l'« ERA »).

## **2.2. La vérification de la compatibilité du matériel roulant avec l'infrastructure : une nécessaire responsabilisation de tous les acteurs**

19. L'article 23 de la directive (UE) 2016/797 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire au sein de l'Union européenne prévoit que les entreprises ferroviaires sont responsables de la vérification de la compatibilité de leurs matériels roulants avec l'itinéraire qu'elles envisagent d'emprunter sur le réseau ferroviaire. Cette vérification constitue la dernière étape avant l'exploitation effective du matériel roulant, dûment autorisé, aux fins de réaliser des services de transport ferroviaire. À cette fin, les entreprises ferroviaires se fondent sur le registre de l'infrastructure ferroviaire (ci-après le « RINF »), les spécifications techniques d'interopérabilité ou sur toute autre information pertinente que le gestionnaire d'infrastructure leur fournit gratuitement et dans un délai raisonnable<sup>21</sup> lorsque ce registre n'existe pas ou est incomplet. Le RINF, base de données servant de référence et répertoriant les caractéristiques principales du réseau de chaque État membre, constitue ainsi l'outil principal mis à la disposition des entreprises ferroviaires aux fins de vérifier la compatibilité de leur matériel roulant.
20. Le règlement d'exécution (UE) 2019/777 susvisé relatif aux spécifications communes du RINF liste notamment les paramètres que doit utiliser toute entreprise ferroviaire aux fins de vérification de la compatibilité du matériel roulant avec l'infrastructure. Pour rendre les données des registres aisément accessibles, il prévoit également la création et le développement par l'ERA d'une application web, dite « application RINF », qui sert de point d'entrée unique pour la publication des informations relatives aux infrastructures des États membres. Cette application, opérationnelle depuis le 16 juin 2019, devait entrer dans une seconde phase de développement à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021, sous réserve que des évolutions techniques permettant à chaque gestionnaire d'infrastructure de publier et mettre directement à jour les données de son réseau aient été mises en œuvre par l'ERA.
21. En droit national, l'obligation des entreprises ferroviaires de vérification de la compatibilité du matériel roulant avec l'infrastructure est fixée par les dispositions de l'article 190 du décret du 27 mai 2019 susvisé. Ce même article prévoit, en outre, pour faciliter la transition vers cette nouvelle procédure de vérification pour les entreprises ferroviaires, que le gestionnaire d'infrastructure puisse proposer une prestation de vérification de la compatibilité si les entreprises ferroviaires ne sont pas en mesure de la réaliser elles-mêmes. Enfin, par ce même décret, SNCF Réseau a été désigné responsable, pour l'ensemble du système ferroviaire national, de la publication et de la mise à jour du RINF. Cette mission devrait, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021, se limiter au seul réseau ferré national, sous réserve du développement de l'application RINF, conformément aux dispositions précitées du règlement (UE) 2019/777 susmentionné.

---

<sup>21</sup> Actuellement le délai appliqué est de 15 jours pour SNCF Réseau/

### **2.2.1. La complétude du RINF comme prérequis minimal à la tarification de la prestation de vérification de la compatibilité**

22. Le règlement (UE) 2019/777 précité prévoit que 55 nouveaux paramètres doivent être renseignés dans le RINF selon un calendrier échelonné allant jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2021<sup>22</sup>. Si l'Autorité prend acte des efforts de SNCF Réseau pour compléter le RINF, elle relève toutefois qu'à date, d'après les informations transmises par cette dernière au cours de l'instruction, 16 paramètres n'ont pas encore été renseignés et ne le seront pas avant la fin de l'année 2021<sup>23</sup>.
23. L'Autorité rappelle que l'établissement d'un RINF complet et fiable est indispensable afin de permettre aux entreprises ferroviaires de disposer de toutes les informations requises pour réaliser la vérification de compatibilité de leurs matériels roulants avec l'infrastructure. À cette fin, elle invite SNCF Réseau à poursuivre le travail engagé pour achever le renseignement du RINF, tout en mettant simultanément en œuvre un dispositif de consolidation de ces données dans les meilleurs délais, afin de disposer continuellement de données fiables et à jour.
24. Par ailleurs, en raison du retard dans la mise à disposition des paramètres constaté ci-avant, et de la nécessaire période de prise en main par les acteurs de cette procédure, en particulier pour les paramètres du RINF les plus complexes, l'Autorité recommande que la gratuité de la prestation de vérification, proposée par SNCF Réseau dans le DRR 2021 modifié jusqu'au 16 juin 2021, soit prolongée pendant toute la durée des horaires de service 2021 et 2022 ou, *a minima*, jusqu'à ce que le RINF soit dûment complété par le gestionnaire d'infrastructure.
25. Enfin, l'Autorité invite SNCF Réseau à poursuivre sa collaboration avec l'ERA pour améliorer l'expérience des utilisateurs et faciliter la remontée des observations ainsi que des erreurs et dysfonctionnements éventuels. Elle recommande, à ce titre, la mise en place d'indicateurs de suivi de ces événements, qui permettraient de mieux mesurer la fiabilité et la qualité des données inscrites au RINF.

### **2.2.2. Un périmètre clair et un tarif raisonnable de la prestation de vérification de la compatibilité à rechercher, dans le prolongement de l'accompagnement déjà offert par SNCF Réseau aux entreprises ferroviaires**

26. Au cours de l'instruction, l'Autorité a pu constater que les entreprises ferroviaires rencontrent un certain nombre de difficultés à s'assurer de la compatibilité de leurs véhicules avec l'infrastructure compte tenu de la nouveauté et de la complexité du processus.
27. À cet égard, l'Autorité constate l'intérêt des mesures d'accompagnement que SNCF Réseau a initiées dès mars 2017 dans le cadre du COOPERE, pour aider les entreprises ferroviaires à acquérir les compétences et l'expertise requises afin de procéder elles-mêmes à la vérification de la compatibilité de leurs matériels roulants.

---

<sup>22</sup> Les dates limites de communication des paramètres font l'objet du tableau 1 relatif aux éléments du RINF en annexe du règlement (UE) 2019/777 susvisé.

<sup>23</sup> En effet, les données relatives à l'item 1.2.3.1 intitulé « existence de règles et de restrictions dont le caractère est strictement local » devraient être collectées pour fin 2021

28. Elle relève, à ce titre, la mise en place des outils suivants :
- l'élaboration d'un guide à l'attention des acteurs dédié à cette procédure spécifique ;
  - les sessions de formation proposées à titre gratuit relatives, non seulement à la vérification des paramètres prévus au RINF, mais aussi à la spécification technique d'interopérabilité relative au sous-système « *Exploitation et gestion du trafic* »<sup>24</sup> ;
  - l'élaboration d'une analyse d'impact des modifications de l'infrastructure sur la pérennité des résultats des études de compatibilité<sup>25</sup>.
29. En outre, l'Autorité relève que, près de deux ans après l'entrée en vigueur du dispositif de vérification de la compatibilité en droit national, SNCF Réseau dispose encore d'un monopole sur ce marché, ce qu'une enquête<sup>26</sup> conduite auprès de plusieurs acteurs de l'ingénierie ferroviaire et institutionnels a confirmé. C'est pourquoi, eu égard aux enjeux d'accès au réseau entourant la prestation de vérification de la compatibilité, l'Autorité appelle l'attention de SNCF Réseau sur deux éléments :
- d'une part, il importe que le périmètre de la prestation de vérification de compatibilité du matériel roulant soit dûment précisé dans son catalogue de services pour garantir la transparence de la proposition commerciale et *a fortiori* des devis spécifiques<sup>27</sup> établis pour chaque demande de prestation ;
  - d'autre part, à l'issue de la période de gratuité, il est nécessaire que les entreprises ferroviaires se voient proposer une prestation de vérification de la compatibilité à un tarif raisonnable, dans l'attente que d'autres acteurs ferroviaires<sup>28</sup> proposent des offres alternatives.

### **2.3. Un traitement spécifique des vents traversiers pour le contournement de Nîmes-Montpellier à revoir dans l'attente de la modification du registre de l'infrastructure**

30. SNCF Réseau reprend au point 2.4.8 du DRR 2022 les développements spécifiques relatifs au traitement des vents traversiers<sup>29</sup> existant sur la ligne nouvelle du contournement de Nîmes-Montpellier (ci-après « CNM »), qu'il avait introduits dès le DRR 2020 modifié, et ce en dépit des avis successifs de l'Autorité recommandant d'éviter que de telles règles *ad hoc* ne se multiplient dans le DRR, sous peine d'illisibilité et de complexification des bases de données pour les entreprises ferroviaires souhaitant accéder au RFN.
31. SNCF Réseau maintient, pour traiter la problématique de sécurité ferroviaire des vents traversiers sur la ligne CNM, d'une part, la mention d'une liste de matériels roulants autorisés à circuler sur cette section du réseau et, d'autre part, la nécessaire réalisation, par toute entreprise ferroviaire ayant recours à des matériels ne figurant pas dans la liste précitée, d'une étude de vérification de leur stabilité au regard des vents traversiers. Si l'Autorité comprend que les caractéristiques environnementales de cette ligne puissent conduire à ce que certains types de matériels roulants

<sup>24</sup> La formation proposée par SNCF Réseau comporte deux sessions : la première porte sur les vérifications des items obligatoires repris aux annexes D1 et D2 du règlement d'exécution (UE) 2019/773 de la Commission du 16 mai 2019 concernant la spécification technique d'interopérabilité relative au sous-système « *Exploitation et gestion du trafic* » (dite STI OPE), auparavant réalisées dans le cadre de l'attestation de compatibilité émise par SNCF Réseau ; la seconde porte sur la vérification des paramètres inscrits au RINF.

<sup>25</sup> Il s'agit plus précisément du document élaboré par SNCF Réseau dans sa version 1 du 14 octobre 2020 qui vient présenter la couverture du risque de perte de compatibilité d'un véhicule avec son itinéraire par la mise en œuvre des processus de gestion de l'exploitation préexistants, tels que la mise en place de limite temporaire de vitesse.

<sup>26</sup> Enquête réalisée par l'Autorité durant le dernier trimestre 2020 révélant l'absence de prestation alternative de vérification de la compatibilité à celle proposée par SNCF Réseau.

<sup>27</sup> La proposition commerciale de SNCF Réseau variera selon le type de matériel roulant, les contraintes exportées par ce même matériel, les vérifications exclues à la demande du client ou du fait de l'infrastructure empruntée.

<sup>28</sup> Constructeurs et opérateurs ferroviaires.

<sup>29</sup> Vents dont la vitesse est égale ou supérieure à celle du vent de référence pour le RFN (34,6 m/s).

soient exposés à un risque de déraillement lié à la présence de vents traversiers, elle considère, pour autant, que le DRR ne constitue pas le cadre adéquat pour traiter efficacement de cette problématique de sécurité ferroviaire, qui se rencontre au demeurant sur d'autres sections de lignes du réseau ferré national. En effet, quand bien même, aux termes de l'article 17 du décret du 7 mars 2003 susvisé, le DRR expose la consistance et les caractéristiques de l'infrastructure et précise les modalités d'accès à celle-ci en cohérence avec les informations figurant dans le RINF, il ne doit pas se substituer à ce dernier.

32. La vérification de la stabilité des matériels roulants au regard des vents traversiers sur la ligne CNM s'intégrant à la procédure plus globale de vérification de la compatibilité des véhicules à l'infrastructure, elle devrait pouvoir s'appuyer sur le registre d'infrastructure mis à disposition des entreprises ferroviaires, qui doit demeurer l'outil idoine unique afin, d'une part, d'éviter la multiplication, pour ces dernières, des registres ou bases de données à prendre en compte pour les candidats ou entreprises souhaitant être autorisées à circuler sur le RFN et, d'autre part, de garantir l'opposabilité des informations ou prescriptions portées à leur connaissance. Ce constat est partagé par les services de l'Autorité et ceux de SNCF Réseau. Il est apparu cependant, au cours de l'instruction, qu'aucun paramètre du RINF, tel que les prévoit le règlement d'exécution 2019/777 susvisé, n'existe à ce stade pour recueillir les données en matière de vents traversiers. SNCF Réseau a donc engagé une démarche auprès de l'ERA, en charge du développement de l'application RINF, pour pousser l'intégration de paramètres relatifs aux vents traversiers.
33. Au vu de ce qui précède, et dans l'attente de l'actualisation de l'application RINF, l'Autorité considère que la mention, dans le DRR, d'une liste des matériels roulants présumés compatibles avec les contraintes d'exploitation associées à l'utilisation de la ligne CNM facilite l'accès à l'infrastructure pour les entreprises ferroviaires concernées. Elle recommande cependant à SNCF Réseau de réaliser la publication de cette liste dans des documents techniques pertinents, appelé « *renseignements techniques* »<sup>30</sup>, tenus à jour sur Doc.Explore tout au moins jusqu'à la complétude du RINF, et opposables à chaque entreprise ferroviaire.
34. Enfin, afin, d'une part, de limiter au maximum l'incertitude qui pèserait sur un nouvel entrant qui souhaiterait utiliser des matériels roulants non recensés dans la liste des matériels roulants autorisés à circuler sur le CNM, et, d'autre part, de satisfaire à l'obligation de SNCF Réseau de mettre à disposition toute information utile en cas de non complétude de RINF, l'Autorité invite SNCF Réseau à mettre à disposition des entreprises ferroviaires, comme énoncé dans le DRR, les études de compatibilité complémentaires ayant servi aux vérifications des matériels roulants autorisés, afin qu'elles soient en mesure de s'approprier pleinement les exigences et procédures pour démontrer elles-mêmes la stabilité de leurs matériels roulants aux vents traversiers.

#### **2.4. Lignes équipées en ERTMS : un risque de barrière technique à l'entrée en raison de la faible disponibilité des clés de cryptage**

35. SNCF Réseau introduit, pour la première fois, au point 2.3.10 du DRR 2022, une référence au processus d'attribution des clés de cryptage ERTMS<sup>31</sup>. Les clés de cryptage sont indispensables pour circuler sur une ligne équipée d'ERTMS de niveau 2<sup>32</sup>. En effet, pour circuler sur ces lignes, une communication doit s'établir entre les « équipements bord », présents à bord de l'engin moteur, et les équipements radio de la ligne, à savoir les Radio Block Centers (ci-après « RBC »). Des clés de cryptage « jumelles » enregistrées dans les équipements bord et les RBC sont alors

---

<sup>30</sup> Les renseignements techniques sont, avec les consignes locales d'exploitation, une déclinaison, pour une ligne donnée, de la documentation d'exploitation précisant les conditions techniques d'admission des circulations conformément aux dispositions de l'article 14 du décret n° 2019-525 du 27 mai 2019 relatif à la sécurité et à l'interopérabilité du système ferroviaire.

<sup>31</sup> *European Railway Traffic Management System*: Système européen de gestion du trafic ferroviaire

<sup>32</sup> Transmission permanente entre le sol et le bord via le réseau GSM-R (GSM-Rail)

utilisées pour sécuriser cette communication. En l'absence de clé de cryptage ou en cas de défaillance de l'échange de clés de cryptage entre le train et le RBC, le train ne peut pas circuler.

36. La création et l'attribution de ces clés de cryptage sont réalisées par une entité de SNCF Réseau qui assure le rôle de « Key Management Center » (KMC) et gère ainsi l'ensemble des clés de cryptage pour le RFN, y compris pour les lignes faisant l'objet d'un contrat de concession.
37. Il est donc primordial que chaque engin moteur soit doté d'une clé de cryptage et que cette dernière soit enregistrée dans les RBC de la ligne concernée. Or, la capacité de stockage des RBC constitue l'élément critique du système, puisqu'ils ne peuvent actuellement accueillir plus de 500 clés et se trouvent déjà en limite capacitaire sur l'ensemble des lignes du RFN équipées d'ERTMS de niveau 2.
38. Cette situation fait peser un risque de barrière technique à l'entrée pour les nouveaux entrants qui désireraient opérer un service sur ces lignes et pour les entreprises ferroviaires qui souhaiteraient renforcer leur plan de transport en augmentant le nombre de leurs matériels roulants circulant sur ces lignes.
39. Conscient du risque de barrière à l'entrée que présente cette situation, SNCF Réseau a indiqué, au cours de l'instruction, mettre en place un programme d'augmentation du volume des clés de cryptage devant permettre d'augmenter le nombre total de clés de 400 % dès 2022 dans un premier temps, et au-delà sur certaines lignes dans un second temps.
40. Compte tenu de l'ouverture à la concurrence du marché ferroviaire domestique dès l'horaire de service 2021, l'Autorité sera attentive à la bonne tenue des calendriers de déploiement effectif de ces nouvelles capacités en clés de cryptage des équipements RBC par SNCF Réseau, afin d'éliminer au plus tôt le risque de barrières techniques à l'entrée.
41. De plus, SNCF Réseau annonce dans le DRR 2022 vouloir établir un document opérationnel reprenant le processus de délivrance de ces clés de cryptage, afin, notamment, de permettre l'identification sécurisée du demandeur. L'Autorité relève qu'un document d'exploitation relatif à la procédure de gestion des clés de cryptage ERTMS publié par SNCF Réseau existe depuis 2013 et qu'il a été révisé en 2017<sup>33</sup>. Il résulte des échanges intervenus avec SNCF Réseau lors de l'instruction que ce document d'exploitation a su régir avec succès les demandes de clés de cryptage jusqu'à présent, y compris pour les entreprises ferroviaires autres que l'opérateur historique.
42. En conséquence, l'Autorité demande à SNCF Réseau de veiller à ce que la modification de la documentation d'exploitation ou l'élaboration du document opérationnel annoncée dans le DRR 2022 ne conduise pas à complexifier la procédure actuelle d'attribution des clés de cryptage ERTMS pour les entreprises ferroviaires.
43. Enfin, SNCF Réseau a indiqué, au cours de l'instruction, que le centre d'ingénierie du matériel (ci-après le « CIM ») de SNCF Voyageurs a joué un rôle de pilote dans l'attribution des clés de cryptage, alors même que cette intervention, critiquable au regard du principe d'indépendance du gestionnaire d'infrastructure, fait potentiellement peser un risque de discrimination dans l'accès à l'infrastructure pour les entreprises ferroviaires autres que l'opérateur historique. SNCF Réseau a précisé que ce concours allait cesser sans délai et qu'il interviendrait désormais lui-même pour accompagner les entreprises ferroviaires dans ce processus. Eu égard aux enjeux majeurs entourant la procédure de gestion des clés de cryptage ERTMS, l'Autorité sera vigilante au respect de cet engagement par SNCF Réseau.

---

<sup>33</sup> Référentiel RFN-IG-IF- 06 A-13- n°001, version 2, « procédure de gestion des clés de cryptage ERTMS ».

## 2.5. Des stations de mesures qui ne sont pas utilisées à leur plein potentiel

44. Dans son avis n° 2020-015 susvisé, l'Autorité avait regretté que le déploiement des stations de mesures, dites stations DTNC (détecteur de trains non conforme), permettant notamment de détecter en temps réel les défauts de roues des trains, ne soit pas plus central dans la stratégie de transformation digitale de SNCF Réseau, eu égard aux services rendus par ces stations, tant aux entreprises ferroviaires, afin de rationaliser les opérations de maintenance de leurs matériels roulants, qu'au gestionnaire d'infrastructure, pour préserver l'infrastructure de son réseau en améliorant la surveillance des matériels roulants ferroviaires. SNCF Réseau a annoncé, au cours de l'instruction, le déploiement d'une quarantaine de stations de mesures. L'Autorité considère cette avancée comme majeure et bénéfique à tous les acteurs du ferroviaire. Elle recommande que le calendrier de ce déploiement soit arrêté et rendu public dans les meilleurs délais.
45. Par ailleurs, l'Autorité constate que l'expérimentation actuelle de marqueurs « TAG RFID<sup>34</sup> » apposés sur les matériels roulants, en vue de permettre aux entreprises ferroviaires de disposer d'une information automatisée et rapide sur les matériels défectueux, n'associe que peu de partenaires. L'Autorité incite, par conséquent, les entreprises ferroviaires à s'associer à cette expérimentation, afin d'en améliorer la portée. Outre son utilité pour les entreprises ferroviaires, l'apport de ces détecteurs est essentiel pour permettre à SNCF Réseau d'assurer une vigilance automatisée et fiable des trains et des voies. À cet égard, au vu des fichiers de données des stations de mesures échangés par SNCF Réseau et des différentes catégories de données relevées, l'Autorité suggère que ces dernières puissent servir à d'autres alertes que celles liées uniquement au relevé de la force d'impact de la roue sur le rail.
46. En ce qui concerne le retour des données aux entreprises ferroviaires, l'Autorité rappelle que l'intérêt des données de maintenance réside, pour partie, dans leur disponibilité immédiate, afin que les acteurs puissent être informés le plus rapidement possible. Par conséquent, l'Autorité préconise, même en l'absence de détection d'anomalie, la communication immédiate aux entreprises ferroviaires des données relatives à leurs trains ayant circulé sur une station de mesure, et non dans la journée comme cela est prévu aujourd'hui pour les trains non conformes, ou encore sous 11 jours pour les trains n'ayant pas occasionné de détection lors de leur passage.
47. L'Autorité recommande à SNCF Réseau (i) de faire du déploiement des stations de mesures une priorité, (ii) de mobiliser les entreprises ferroviaires autour de l'expérimentation en cours des marqueurs « TAG RFID » et (iii) d'assurer la communication immédiate aux entreprises ferroviaires des données relatives à leurs trains ayant circulé sur une station de mesures dans la journée.

---

<sup>34</sup> Le RFID (de l'anglais « *radio frequency identification* ») est un procédé de radio-identification utilisé pour mémoriser et récupérer des données à distance en utilisant des marqueurs appelés « TAG RFID » (radio étiquette). Un lecteur au bord des voies est chargé de récupérer les informations contenues par le « TAG RFID » fixé sur le matériel roulant qui contient l'identification de ce matériel. Ainsi, l'association entre le matériel roulant et le capteur de défauts de roues est automatisée.

## 2.6. Autres points relevés par l'Autorité

### 2.6.1. Spécialisation et restrictions d'accès à l'infrastructure

48. Compte-tenu de la crise sanitaire, SNCF Réseau a indiqué, au cours de l'instruction, ne pas avoir été en mesure d'étudier la recommandation n° 23<sup>35</sup> de l'avis n° 2020-015 susvisé, ni de prendre en compte la recommandation n° 15<sup>36</sup> de l'avis 2019-004 susvisé, lesquelles concernaient les particularités d'accès à certaines infrastructures. L'Autorité réitère donc ces recommandations eu égard aux enjeux de précision et de transparence du DRR qu'elles représentent.

### 2.6.2. L'adaptation du matériel roulant, un enjeu à anticiper pour les projets de modernisation du réseau

49. Le point 2.7. du DRR 2022 fixe la liste des principaux projets de modernisation du réseau pour lesquels il est précisé, pour chacun d'entre eux, les choix des systèmes de signalisation, leur version et la date visée de mise en service. L'Autorité relève que, contrairement aux autres projets de modernisation du réseau (tels que les projets Haute performance Marseille-Vintimille et Paris-Lyon), le projet de barreau d'interconnexion Roissy-Picardie<sup>37</sup> ne fait l'objet ni d'une description de ses caractéristiques techniques, pourtant nécessaires à l'accès à cette infrastructure par les entreprises ferroviaires, ni d'une communication dans le cadre du groupe de travail dédié par les instances du COOPERE.
50. Au vu de ce qui précède et, de manière générale, afin de permettre aux candidats d'anticiper l'adaptation de leur flotte de matériels roulants à la circulation sur ces infrastructures, l'Autorité invite SNCF Réseau à communiquer sur tout projet de modernisation du réseau au sein des groupes de travail pertinents du COOPERE. Elle recommande également au gestionnaire d'infrastructure de publier dans le DRR le stade d'avancement des différents projets, ainsi que toute information de nature à faciliter la préparation, par les candidats, de leurs matériels roulants (notamment les échéanciers incluant les calendriers des périodes d'essais dynamiques sol/bord des systèmes de signalisation).

## 3. SUR LE NIVEAU DE PERFORMANCE RELATIF AUX CONDITIONS D'ACCES AU RESEAU FERRE NATIONAL

### 3.1. Un modèle d'accord-cadre qui n'est plus proposé aux candidats

51. Les accords-cadres sont prévus par l'article 42 de la directive 2012/34/UE. Ils visent à favoriser une utilisation optimale de l'infrastructure, sous réserve qu'ils ne fassent pas obstacle à l'utilisation de l'infrastructure par d'autres candidats ou services. Ces accords-cadres précisent *« les caractéristiques des capacités de l'infrastructure ferroviaire requises par un candidat ainsi que de celles qui lui sont offertes pour toute durée dépassant une seule période de validité de l'horaire de service. L'accord-cadre ne définit pas un sillon de façon détaillée mais est établi de manière à répondre aux besoins commerciaux légitimes du candidat »*.

<sup>35</sup> « Réintroduire la notion d'infrastructure spécialisée pour le fret en prenant en compte les remarques de l'Autorité et [...] s'interroger sur la spécialisation de la LGV Paris-Lyon aux matériels roulants équipés d'ETCS. »

<sup>36</sup> Seconde partie seulement : « Préciser les critères qui permettent d'identifier une ligne « SV » (lignes restreintes au fret) ».

<sup>37</sup> Ligne nouvelle de 6,5 km entre Vémars et Marly la Ville reliant l'interconnexion LGV au Nord-Est de Paris à la ligne existante Paris-Creil.

52. Dans son avis n° 2020-015 susvisé, l'Autorité avait recommandé à SNCF Réseau de réintroduire le temps de parcours du convoi parmi les critères techniques caractérisant les capacités-cadres offertes à l'entreprise ferroviaire prévus à l'article 2 du modèle de contrat annexé au DRR.
53. SNCF Réseau a indiqué à l'Autorité donner une suite favorable à cette recommandation, et a mis à jour en ce sens la trame d'accord-cadre annexée au DRR.
54. En revanche, l'Autorité constate que SNCF Réseau n'a pas souhaité signer d'accord-cadre en 2020, ni même renouveler, pour l'horaire de service 2021, les accords-cadres échus en 2020. Le gestionnaire d'infrastructure lui a fait savoir<sup>38</sup> qu'il ne lui est pas possible, « dans le contexte actuel, de s'engager dans la signature de tels contrats » et qu'« aucun accord-cadre ne devrait être conclu pour l'horaire de service [...] 2021 ».
55. À cet égard, l'Autorité rappelle qu'aux termes du paragraphe 6 de l'article 5 du règlement d'exécution (UE) 2016/545 susvisé, le gestionnaire de l'infrastructure est tenu de motiver sa décision de refuser de conclure ou de modifier un accord-cadre et de transmettre sa justification par écrit au candidat qui a en demandé la conclusion ou la modification.
56. En outre, l'Autorité rappelle que les accords-cadres constituent, à date, l'unique vecteur de sécurisation des caractéristiques techniques pour les services adoptant une logique d'offre pérenne et stable<sup>39</sup> et qui ne seraient pas éligibles à l'insertion en trame horaire systématique<sup>40</sup>.
57. L'Autorité invite, par conséquent, SNCF Réseau à rouvrir les négociations avec les demandeurs pour la signature d'accords-cadres au plus tôt, dans le prolongement de l'annonce ministérielle faite le 19 novembre 2020 en introduction de la conférence annuelle d'Objectif OFP<sup>41</sup>.
58. Enfin, dans la lignée de son avis n° 2020-015 du 6 février 2020 susvisé, l'Autorité encourage la mise en place d'accords-cadres internationaux pour les sillons internationaux, pour lesquels une volonté de stabilité est exprimée par les candidats. Cela satisferait, en outre, aux obligations de coordination internationale des capacités entre gestionnaires d'infrastructure de l'Union européenne prévues à l'article 40 de la directive 2012/34/UE susvisée, transposé en droit national à l'article L. 2122-4-6 du code des transports.

### 3.2. Une déclaration des capacités-cadres à mettre à jour et à parachever

59. L'Autorité constate que la déclaration des capacités-cadres<sup>42</sup>, à laquelle renvoient les points 2.3.2.1 du DRR 2021 modifié et 3.3.1.1 du DRR 2022, n'a pas été révisée depuis le 3 septembre 2019. Elle rappelle que le gestionnaire d'infrastructure est tenu de publier une déclaration des capacités-cadres à jour dans un objectif de transparence de l'accès au réseau. Le gestionnaire d'infrastructure doit également la modifier au plus tard trois mois après la conclusion, la modification substantielle ou l'annulation d'un accord-cadre, conformément au paragraphe 4 de l'article 3 du règlement d'exécution (UE) 2016/545.

<sup>38</sup> Courrier adressé à l'Autorité le 3 juin 2020.

<sup>39</sup> Services dont l'offre précède la demande, en termes de contractualisation : trains de nuit, transport combiné, etc.

<sup>40</sup> Minimum requis de 4 allers-retours par jour

<sup>41</sup> L'association « Objectif OFP » rassemble et représente les « opérateurs ferroviaires de proximité ». La vidéo de la conférence est disponible en suivant ce lien : [Journée 2020 des Ofp et du fret ferroviaire du futur \(objectif-ofp.org\)](https://www.objectif-ofp.org). À partir de la minute 11'00, le ministre délégué chargé des transports annonce avoir demandé au Président de SNCF Réseau « de revenir sur la décision de mettre fin aux accords-cadres pluriannuels ».

<sup>42</sup> La déclaration de capacité-cadre est, aux termes de l'article 2 du 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, « une vue d'ensemble de la capacité-cadre attribuée sur les lignes d'un réseau donné et une indication du volume et de la nature des capacités disponibles sur ces lignes, qui peut inclure des graphiques, dans le but d'informer les candidats potentiels à un accord-cadre ».

60. Par ailleurs, l'Autorité relève que SNCF Réseau n'a pas pris en compte les recommandations qu'elle a formulées dans son avis n° 2020-015 du 6 février 2020, s'agissant du calcul de la capacité maximale théorique et des critères de choix des périodes de contrôle<sup>43</sup>. Elle réitère par conséquent ces recommandations dans le présent avis.

### 3.3. Accès sécurisé CANIF : une nécessaire remise à plat de la procédure de délivrance

61. L'annexe 3.2.3 du DRR 2022 décrit les conditions particulières d'utilisation du badge et de l'habilitation CANIF (Contrôle d'Accès National Interopérable Ferroviaire). Ces conditions particulières font partie du contrat d'utilisation de l'infrastructure du réseau ferré national signé entre SNCF Réseau et chaque entreprise ferroviaire. Elles précisent les conditions de délivrance et d'utilisation du badge CANIF comportant les droits d'accès de l'entreprise ferroviaire qui en fait la demande, à une ou plusieurs installations de service sécurisées de SNCF Réseau et d'autres entités, comme SNCF Voyageurs, SNCF Fret ou encore SNCF Gares & Connexions. Au-delà des enjeux de sûreté, les conditions dans lesquelles les entreprises ferroviaires et candidats autorisés peuvent se voir délivrer et utiliser des badges CANIF constituent un enjeu concurrentiel important. Il importe que toutes les entreprises ferroviaires et candidats autorisés puissent recourir à ce système selon des procédures et des conditions identiques, transparentes et non discriminatoires.
62. En premier lieu, l'Autorité relève que le dernier alinéa de l'article 1<sup>er</sup> de l'annexe 3.2.3 prévoit toujours un délai de délivrance du badge de six semaines, alors qu'elle a recommandé depuis 2015<sup>44</sup> que ce délai soit réduit, dans la mesure où il apparaissait excessivement contraignant pour les entreprises ferroviaires. Dans un contexte d'ouverture à la concurrence du marché domestique du transport ferroviaire de voyageurs, et alors que certaines entreprises alertent sur le non-respect du délai de six semaines, l'Autorité réitère la recommandation formulée dans son dernier avis n° 2020-015 d'abaisser le délai de délivrance des badges à trois semaines, objectif qu'elle juge atteignable et nécessaire. Elle renouvelle également sa recommandation d'améliorer le suivi du délai de traitement des demandes au travers d'indicateurs internes<sup>45</sup>.
63. En second lieu, l'Autorité a pu constater, dans le cadre de l'instruction, que SNCF Réseau délivre aujourd'hui des badges temporaires<sup>46</sup>, sans mention de l'identité du détenteur et du nom de l'entreprise de rattachement, en lieu et place des badges définitifs prévus par l'annexe 3.2.3. du DRR, et ce, afin de répondre aux besoins urgents des entreprises ferroviaires. Face à ce constat, et eu égard aux enjeux de sûreté entourant l'accès aux installations de service sécurisées, l'Autorité recommande instamment à SNCF Réseau :
- de substituer des badges définitifs aux badges temporaires dans les meilleurs délais et sans perturbation de l'accès des entreprises ferroviaires aux installations de service concernées ;

<sup>43</sup> Mieux détailler les modalités de calcul de la capacité maximale théorique (CMT) en intégrant les références aux coefficients UIC et préciser les critères de choix des périodes de contrôle pour les cas 1 et 2 (horaire du « début » d'une journée notamment) dans la définition de la capacité « accords-cadres » déjà attribuée (CACDA). Voir points 27 et suivants de l'avis n°2020-015 du 6 février 2020.

<sup>44</sup> L'Autorité a émis, dans l'avis n° 2015-003 du 3 février 2015 relatif au DRR 2016 et dans l'avis n° 2016-014 du 10 février 2016 relatif au DRR 2017, une recommandation de réduction du délai de délivrance des badges CANIF.

<sup>45</sup> La mise en place d'un fichier de traçabilité détaillée du traitement des demandes (nombre, justification des refus, délais de traitement...) permettrait à SNCF Réseau d'améliorer significativement le processus de délivrance des badges.

<sup>46</sup> Actuellement, sur la base des données transmises par SNCF Réseau dans le cadre de l'instruction, 1 100 badges temporaires, dits badges « visiteurs », seraient en circulation, représentant la totalité des badges attribués [la fin de la phrase signifie-t-elle que tous les badges actuellement en circulation sont des badges temporaires ? Ca me paraît curieux]. Un badge temporaire est valable 6 mois et est ensuite reconduit tacitement tous les 3 mois jusqu'à l'obtention d'un badge définitif comportant le nom, prénom, la photo d'identité et le nom de l'entreprise d'appartenance des agents concernés.

- de revoir en profondeur le processus de délivrance des badges, dont il apparaît clairement qu'il dysfonctionne, afin d'être à même de délivrer les badges nécessaires aux entreprises ferroviaires utilisatrices des installations de service sécurisées.
64. En troisième lieu, l'Autorité a relevé, au cours de l'instruction, l'absence de mise à jour régulière de la liste<sup>47</sup> des installations de service concernées par la prestation CANIF, notamment en cas de sécurisation de nouveaux sites<sup>48</sup>. Or cette information est nécessaire pour permettre aux entreprises ferroviaires de déterminer l'identité et le nombre de sites pour lesquels elles solliciteront des badges CANIF et ainsi prévenir toute situation problématique d'accès au détriment de leurs personnels<sup>49</sup>. À cet égard, l'Autorité recommande à SNCF Réseau de mettre en place une meilleure remontée d'informations des sites locaux vers la direction générale des clients et services en charge du suivi de la liste des installations de service.

#### 4. SUR LE PROCESSUS DE REPARTITION ET D'ATTRIBUTION DES CAPACITES<sup>50</sup>

65. Le processus de répartition et d'attribution des capacités mis en œuvre par SNCF Réseau se décompose en quatre grandes étapes :
- Étape 1 : la structuration de la capacité du graphique : cette étape s'étend entre l'année A-5 et mai A-2 ;
  - Étape 2 : la pré-construction du graphique : cette étape s'étend de mai A-2 à décembre A-2 ;
  - Étape 3 : la construction de l'horaire de service : cette étape s'étend de décembre A-2 à septembre A-1 ;
  - Étape 4 : l'adaptation de l'horaire de service : cette étape s'étend de septembre A-1 à décembre A.
66. Les étapes 1 et 2 correspondent aux phases de préparation amont et les étapes 3 et 4 correspondent aux phases aval d'allocation des capacités.

##### 4.1. Une industrialisation poussée et productive de la préparation amont de l'horaire de service

67. S'agissant des phases amont relatives à la répartition et à l'attribution de capacité, l'Autorité relève deux points résultant de l'orientation industrielle donnée par SNCF Réseau aux dispositions du DRR y afférentes. En premier lieu, la suppression de certaines dispositions prescriptives pour la coordination des besoins lors des phases de structuration et de pré-construction de l'horaire risque d'amoindrir la transparence de ces étapes (4.1.1). En second lieu, les quotas de volumes à préconstruire disparaissent au profit de seuils d'éligibilité plus restrictifs pour le fret, et qui restent à affiner pour le transport de voyageurs (4.1.2.).

---

<sup>47</sup> Une liste des sites concernés par la prestation CANIF figure en annexe des conditions particulières d'utilisation du badge et de l'habilitation CANIF, complétée par des informations plus détaillées accessibles via le Portail Clients et Partenaires de SNCF Réseau.

<sup>48</sup> À titre d'exemple, le site d'Achères sécurisé par la prestation CANIF n'est pas repris dans les fichiers publiés sur le Portail Clients et Partenaires de SNCF Réseau en date du 09/12/2020.

<sup>49</sup> Des opérateurs ferroviaires ont indiqué à l'Autorité, durant l'instruction, que leurs personnels avaient pu se retrouver dans l'obligation d'escalader les grillages de certains sites sécurisés faute d'y avoir accès via un badge CANIF.

<sup>50</sup> Le chapitre 4 du DRR 2022 décrit de manière détaillée les étapes du processus de répartition et d'attribution des capacités.

#### 4.1.1. Des cas de coordination des besoins arbitrés par SNCF Réseau

68. Dans le DRR 2022, SNCF Réseau a supprimé du titre 4.4<sup>51</sup> les dispositions relatives à la coordination des besoins exprimés en structuration et en pré-construction de l'horaire de service. Ces dispositions décrivaient, pour ces phases, dans le DRR 2021, d'une part, la procédure de concertation mise en œuvre par SNCF Réseau lorsque les expressions de besoin des candidats se trouvent en conflit, d'autre part, les critères d'appréciation retenus pour opérer un arbitrage entre elles. Seuls ces critères d'appréciation ont été replacés au sein d'un nouveau titre 4.2.2.3<sup>52</sup>, désormais commun aux phases de structuration et de pré-construction.
69. Si cette réorganisation des dispositions du DRR ne contrevient pas en tant que telle aux textes en vigueur, la suppression, au sein du DRR, de la procédure de concertation précédemment mise en œuvre pour ces phases attire l'attention de l'Autorité dans la mesure où, malgré le caractère non allocatif des phases de structuration et de pré-construction, elles emportent des conséquences sur l'attribution des capacités lors des phases aval. En effet, lors de la construction de l'horaire de service, les procédures de coordination des demandes et d'attribution en cas de saturation prévoient une priorité aux demandes de sillons préconstruits. De même, en cas de retard conjoncturel de la production de l'horaire de service, SNCF Réseau pourrait également avoir tendance à attribuer en premier lieu les sillons préconstruits.
70. Dans un objectif de transparence, l'Autorité recommande donc à SNCF Réseau (i) d'organiser une traçabilité systématique des procédures de résolution des conflits<sup>53</sup> d'arrangement des plans de sillons suivies par ses services de production, tant en structuration qu'en pré-construction de l'horaire, et (ii) d'en produire des indicateurs<sup>54</sup> à inclure dans son rapport annuel relatif à l'efficacité du processus capacitaire.

#### 4.1.2. Des seuils d'éligibilité hebdomadaire à la pré construction restrictifs à dessein

71. Dans le DRR 2022, SNCF Réseau a mis à jour les conditions d'éligibilité des services de transport à leur intégration dans les catalogues de sillons préconstruits, c'est-à-dire à l'élaboration du « graphique 24h », dont l'objet est de produire le graphique horaire des 24 heures d'un jour ouvré ordinaire. Ces catalogues sont ainsi constitués de sillons préconstruits qui pourront être demandés par les candidats lors de la phase suivante de construction de l'horaire de service.
72. En premier lieu, cette mise à jour consiste en un retrait total de la notion de quotas, définis et calculés par candidat, de sillons à préconstruire. Dans la mesure où cette thématique avait, dans ses avis précédents, fait l'objet d'observations de l'Autorité fondées sur le manque de transparence, cette suppression dans le DRR 2022 va dans le sens de ses recommandations.
73. En second lieu, SNCF Réseau a mis à jour, dans le DRR 2022, les seuils cumulatifs de fréquences hebdomadaire et annuelle minimales<sup>55</sup> requises des expressions de besoins de transport émises par les candidats pour être éligibles à la pré-construction.
74. Plus précisément, SNCF Réseau a relevé ces seuils pour le fret de 1 jour par semaine sur 10 semaines par an à 3 jours par semaine sur 20 semaines par an, en corollaire de l'abandon des quotas susmentionnés.

<sup>51</sup> Procédure de coordination et d'attribution en cas de capacité contrainte.

<sup>52</sup> Compatibilité des offres issues de la trame et du préconstruit.

<sup>53</sup> À l'instar des cas de coordination et de résolution des conflits résiduels en construction, cf. recommandation 25.

<sup>54</sup> Nombre de cas, issues trouvées pour ces cas, etc.

<sup>55</sup> Ces seuils sont des planchers qui visent à sélectionner les services de transport les plus fréquents lors des phases préparatoires de l'horaire de service.

75. S'agissant du transport de voyageurs, le seuil d'éligibilité en fréquence hebdomadaire est abaissé de 5 à 4 jours de circulation par semaine, sur 25<sup>56</sup> semaines par an.
76. Si les nouveaux seuils applicables aux services de fret n'ont pas rencontré d'opposition particulière des candidats, les seuils d'éligibilité au catalogue Voyageurs restent ouvertement critiqués en ce qu'ils ne permettent toujours pas d'accueillir les sillons de pointes hebdomadaires et saisonnières, dont les fréquences restent en deçà des planchers fixés.
77. Dans un contexte d'ouverture à la concurrence directe des services de transport de voyageurs librement organisés, l'Autorité est favorable à la production de catalogues et de sillons préconstruits davantage génériques, c'est-à-dire moins spécifiques par rapport aux particularités d'un candidat vis-à-vis d'autres opérant des services concurrents sur un même marché.
78. Néanmoins, pour répondre aux besoins formulés au point 76, l'Autorité recommande à SNCF Réseau d'envisager la mise en place de variantes<sup>57</sup>, s'agissant des catalogues préconstruits, actuellement constitués pour un unique jour ouvré type. Le gestionnaire d'infrastructure pourrait y inscrire notamment les sillons de renfort spécifiques à chacun des types de jours de la semaine<sup>58</sup>, voire à certaines périodes saisonnières, pour autant qu'ils conservent des caractéristiques de généricité. Ce serait le cas, par exemple, des sillons de renfort cadencés de la trame horaire systématique, qui ne sont pas aujourd'hui éligibles à la pré-construction au regard de leur régime et en l'état du DRR.

#### **4.2. Une procédure de construction de l'horaire de service en voie de stabilisation, mais dont l'adaptation est conjoncturellement dégradée pour l'horaire de service 2021**

##### **4.2.1. HDS 2021 : d'importants retards imputables aux difficultés du programme SIPH<sup>59</sup>**

79. L'Autorité a observé l'application des dispositions du DRR relatives à la construction de l'horaire de service pour l'horaire de service 2021 afin d'émettre des recommandations pour les horaires de service 2022 et suivants.
80. De nombreux candidats ont alerté l'Autorité quant aux retards importants pris par SNCF Réseau, dès l'été 2020, dans la production de l'horaire de service 2021, et en particulier dans le traitement de leurs demandes de sillons au service (ci-après « DS »).
81. Alors que le DRR 2021 publié le 13 décembre 2019 prévoyait que les DS puissent être formulées par les candidats jusqu'au 14 avril 2020, SNCF Réseau a, compte tenu de la crise sanitaire, autorisé le 16 mars 2020 la formulation de ces demandes jusqu'au 14 mai 2020, soit un report d'un mois de l'échéance, réduisant d'un tiers le temps de traitement dont il dispose normalement jusqu'au projet de l'horaire de service.
82. En effet, tandis que l'article 21 du décret du 7 mars 2003 susvisé prévoit que le gestionnaire d'infrastructure établit un projet d'horaire de service « à l'issue de l'instruction des demandes de sillons », le gestionnaire d'infrastructure annonçait, en date du 17 juillet 2020, un taux de traitement à la publication du projet d'horaire de service de 71,6 % des sillons-jours demandés, soit un retard réduit de 4,3 à 2,5 semaines.

---

<sup>56</sup> Valeur inchangée.

<sup>57</sup> Le variantage consiste à différencier les caractéristiques techniques, et essentiellement horaires, d'un objet capacitaire (sillon, ensemble de sillons, capacités-travaux) par période, par type de jour, voire pour chaque jour de l'horaire de service.

<sup>58</sup> Lundi à dimanche.

<sup>59</sup> Système Industriel de Production Horaire.

83. SNCF Réseau, dont l'ambition était de rattraper presque entièrement le retard pris à cette échéance grâce aux gains de productivité attendus, et jusqu'alors observés, du programme SIPH, établissait, toujours, à la date du 17 juillet 2020, des prévisions correspondant à 85 % de traitement le 5 août 2020 et 95 % à la publication de l'horaire de service arrêté le 7 septembre 2020.
84. L'Autorité et les candidats ont été régulièrement informés par SNCF Réseau de l'avancée de la production à l'occasion de cinq réunions successives<sup>60</sup> mettant en exergue, à partir de septembre 2020, des performances fortement dégradées de l'outil ainsi que des anomalies constatées par les candidats<sup>61</sup>. Malgré une concentration de SNCF Réseau sur la résolution de ces anomalies<sup>62</sup> et la mise en place d'un renfort d'horairistes, en décembre 2020<sup>63</sup>, le taux de traitement des demandes de sillons au service annoncé est de 99,6 %, niveau usuellement atteint par le gestionnaire d'infrastructure lors de la publication définitive à la mi-septembre, soit environ avec trois mois de retard. Ce n'est qu'à la mi-janvier 2021<sup>64</sup> que SNCF Réseau annonce à l'Autorité un retour à un niveau similaire aux horaires de service précédents du stock de sillons de dernière minute malgré des ralentissements encore importants de l'outil de production horaire, ainsi que la démobilisation du renfort d'horairistes susmentionné.
85. Au regard de l'ensemble de ce qui précède, l'Autorité observe que le retard de production de l'horaire de service 2021 semble imputable, en tout premier lieu, à une sous-estimation, par le gestionnaire d'infrastructure, des performances requises et des temps de déverminage nécessaires liés à la bascule, sans retour possible, d'un outil de production horaire à un autre, la crise sanitaire semblant avoir eu un impact peu notable, hormis un départ retardé puis quasiment résorbé.
86. Si l'Autorité note l'issue favorable que semble à ce jour trouver cette crise de production, dont la gestion par SNCF Réseau semble avoir permis la résorption des derniers stocks de demandes précédemment accumulés, elle rappelle néanmoins au gestionnaire d'infrastructure ses obligations et échéances réglementaires en matière d'attribution des capacités d'infrastructure aux candidats.
87. L'Autorité réitère ainsi ses recommandations émises dans l'avis n° 2019-004 sur le DRR 2020 en matière de traitement des demandes de sillons, à savoir 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* » et de « *s'astreindre à un objectif de 100% de traitement des demandes de sillons au projet d'horaire de service* ».

#### **4.2.2. Un manque de transparence et d'homogénéité dans le suivi des cas de coordination des demandes proposées par SNCF Réseau**

88. Les dispositions de l'article 46 de la directive 2012/34/UE transposées à l'article 21-1 du décret du 7 mars 2003 susvisé prévoient que les gestionnaires d'infrastructure mettent en place une procédure de coordination des demandes concurrentes, c'est-à-dire des demandes en conflit dans l'accès aux capacités d'infrastructure.

<sup>60</sup> Réunions de suivi de la réalisation du service, dites RSRS, sauf mention contraire. Les taux communiqués sont en général enregistré la veille de la réunion.

<sup>61</sup> Parcours incomplets, erreurs de codes, réponses commerciales non parvenues dans GESICO, réponses techniques (sillons) non parvenues dans HOUAT.

<sup>62</sup> Tout en accumulant d'importants retards dans le traitement des dernières demandes de sillons au service, qui ont ensuite impacté en cascade le traitement des demandes tardives au service et des demandes de sillons en adaptation, puis de dernière minute.

<sup>63</sup> Le 17 décembre 2020.

<sup>64</sup> Le 14 janvier 2021, par courriel.

89. Dans son avis n° 2020-015, l'Autorité avait recommandé à SNCF Réseau, concernant « *la construction de l'HDS, de se conformer au plus vite aux obligations de transparence qui lui incombent, lesquelles nécessitent la traçabilité complète du processus d'attribution des capacités et en priorité de l'étape de coordination des demandes.* »
90. Le DRR 2022 comporte, comme dans le DRR précédent, une disposition imposant, pour les cas de coordination des demandes, une « *traçabilité des échanges et des décisions prises*<sup>65</sup> ». En outre, le document<sup>66</sup> de suivi de l'avis n° 2020-015 précité précise que l'organisation interne du gestionnaire de l'infrastructure prévoit la désignation d'un référent unique au sein du département « Grands Comptes » pour chaque cas de coordination, qui « *aura pour responsabilité de constituer un dossier de suivi de la procédure en centralisant l'ensemble des pièces se rapportant au processus de coordination* ». SNCF Réseau ajoute qu'il informera l'Autorité, si elle le souhaite, des « *cas de coordination pressentis comme difficiles* ».
91. L'Autorité estime que la mise en place d'un référent unique chargé de centraliser les échanges entre les demandeurs impliqués et les ressources internes de SNCF Réseau n'est pas en mesure d'assurer la transparence de la supervision de la coordination des demandes. En effet, ce référent pouvant être différent pour chaque cas de coordination, le suivi mis en place par SNCF Réseau ne permet pas de garantir l'homogénéité des pratiques au niveau national.
92. Elle recommande donc, s'agissant de la coordination en phase de construction, de garantir la traçabilité des cas identifiés, d'établir une centralisation de leur suivi afin d'assurer l'homogénéité des pratiques et de produire des indicateurs dans le rapport annuel « Capacités »<sup>67</sup>.

#### 4.2.3. Une procédure de gestion de la saturation à parachever

93. S'agissant du processus d'attribution de la capacité en cas de saturation constatée, l'Autorité avait, dans son avis n° 2020-015, recommandé à SNCF Réseau « *de reprendre fidèlement le critère relatif au fret international sans référence, plus restrictive, aux corridors de fret internationaux [...]* » et « *de fusionner les critères de pré-construction (revendication stricte vs. comparable) en un seul* »<sup>68</sup>. Si SNCF Réseau présente un DRR 2022 dans lequel la première recommandation est prise en compte, il n'a en revanche pas opéré de modification permettant de mettre en œuvre la seconde.
94. Plus particulièrement, l'Autorité souhaite préciser cette seconde recommandation dans le présent avis dans la mesure où le DRR 2022 prévoit que le catalogue préconstruit Voyageurs va offrir davantage de sillons génériques, c'est-à-dire moins spécifiques par rapport aux particularités d'un candidat vis-à-vis d'autres candidats opérant des services concurrents sur un même marché.
95. Ainsi, si l'Autorité réitère sa recommandation passée de ne retenir que le niveau de priorité des demandes comparables pour les sillons préconstruits, elle la réserve uniquement aux sillons préconstruits spécifiques du besoin d'un seul candidat. Elle préconise donc à SNCF Réseau de n'appliquer le niveau de priorité des demandes strictement conformes de préconstruits qu'aux seuls sillons génériques des catalogues Fret et Voyageurs.

---

<sup>65</sup> Titre 4.4.1 du DRR 2022

<sup>66</sup> Annexé à la consultation sur les projets de DRR 2022 et 2021 modifié

<sup>67</sup> Rapport annuel sur l'efficacité du processus d'allocation des capacités sur le réseau ferré national

<sup>68</sup> Cette dernière recommandation consistant à demander au gestionnaire de l'infrastructure de ne plus privilégier une demande de sillon strictement conforme à un sillon préconstruit par rapport à une demande d'un sillon préconstruit avec ajustements (comparable).

### 4.3. L'adaptation de l'HDS : des améliorations toujours attendues

#### 4.3.1. Parachever l'adaptation des sillons après J-40

96. Dans son avis n° 2020-015, l'Autorité avait recommandé à SNCF Réseau de « *s'astreindre à 100% de réponses aux DSA [demandes de sillons en adaptation] et, à tout le moins, de rétablir le transfert des DSA non répondues dans DSDM [demandes de sillons de dernière minute] sans intervention des clients.* »
97. Au cours de l'instruction, SNCF Réseau a transmis des éléments chiffrés à l'Autorité, lesquels indiquent que, sur 1,86 millions de sillons-jours demandés en adaptation, 1 611 ont subi un renoncement du gestionnaire d'infrastructure via une réponse de type « *capacité de production insuffisante* », ce qui correspond à 0,87 pour mille tous trafics confondus, 1,8 pour mille pour le fret et 0,54 pour mille pour le transport de voyageurs.
98. En outre, SNCF Réseau fait état, à dire d'expert, de « *quelques dizaines de DSA non traitées sur les premiers jours de circulation du régime demandé mais dont les jours suivants ont été traités normalement.* » Il précise que « *ces cas ne sont pas identifiables car [ses] outils ont mémorisé la date de réponse pour les jours suivants.* »
99. En parallèle, certains candidats rencontrés par l'Autorité au cours de l'instruction ont indiqué s'autoréguler dans la formulation de leurs demandes en adaptation, par rétention, de leur propre initiative, des demandes qu'ils auraient pu formuler entre J-30 et J-8.
100. L'article 23 du décret du 7 mars 2003 susvisé, lequel transpose l'article 48 de la directive 2012/34/UE, fixe les délais de traitement des demandes de DSA en disposant que « *le gestionnaire d'infrastructure se prononce dans un délai aussi court que possible, inférieur à un mois, sur les demandes (...) [de DSA] et inférieur à cinq jours ouvrables sur les demandes ponctuelles de sillons* ».
101. L'Autorité réitère donc ses recommandations précédentes concernant le respect des délais de traitement des DSA. Elle recommande au surplus de réinterroger plus largement le processus de production des sillons entre un mois avant circulation et l'opérationnel en lien avec les futures échéances prévues par le projet TTR<sup>69</sup>, à des fins de simplification des procédures et outils, de fluidification de la production horaire et, partant, d'amélioration du service rendu aux candidats.

#### 4.3.2. Clarifier les conditions de bénéfice du délai de 5 jours pour les sillons-jours uniques

102. Dans le DRR 2022, SNCF Réseau n'a pas appliqué la recommandation n° 10 mentionnée au point 181 de l'avis n° 2020-015 demandant d'étendre le bénéfice de la garantie du délai de 5 jours ouvrables aux demandes de modifications de sillons-jours uniques.
103. Au cours de l'instruction, le gestionnaire d'infrastructure a notamment fait part de la distinction procédurale faite par RailNetEurope (RNE) entre, d'une part, le traitement des demandes *ad hoc* de sillon et, d'autre part, le traitement des demandes de modification par un attributaire de sillon<sup>70</sup> pour justifier de son traitement différencié des DSA de création et ajouts de jours d'une part, et des DSA de modification, d'autre part.

<sup>69</sup> *TimeTabling and Capacity Redesign* (projet piloté par RNE) prévoyant trois compartiments capacitaires, que sont le service annuel, le service roulant pluriannuel [*Rolling Planning*] et les capacités-travaux, dont les frontières seraient levées un mois avant circulation.

<sup>70</sup> Voir <https://rne.eu/sales-timetabling/toolslinks-downloads/>

104. L'Autorité note, d'une part, que les procédures élaborées par RNE ne concernent que les demandes de sillons internationaux impliquant plusieurs gestionnaires d'infrastructure, et d'autre part, que ces procédures distinguent (i) les demandes de sillons individuels et « régimés », et (ii) les notions de demandes de sillons *ad hoc* et de demandes de modifications de sillons.
105. Or, l'application différenciée du délai de 5 jours ouvrables, mentionné à l'article 23 du décret du 7 mars 2003 susvisé, pour le traitement des demandes de sillons en adaptation portant sur un sillon-jour unique selon que la demande porte sur une création ou sur une modification pourrait contrevenir aux principes de traitement équitable et non-discriminatoire entre candidats pour l'accès à l'infrastructure.
106. En outre, l'Autorité rappelle que, contrairement aux créations<sup>71</sup>, les modifications sont dorénavant pénalisées par le dispositif d'incitations réciproques<sup>72</sup> dès la certification de l'horaire de service<sup>73</sup>, ce qui devrait conduire à la modération de ce type de demandes par les candidats.
107. L'Autorité recommande donc à SNCF Réseau de se fixer l'objectif d'étendre le bénéfice de la garantie du délai de 5 jours ouvrables à l'ensemble des demandes de sillons individuels en phase d'adaptation, en incluant les demandes portant sur la modification d'un sillon-jour unique. À tout le moins, l'Autorité estime que les demandes de suppression immédiatement suivies d'une demande de création pour un sillon-jour unique devraient être reçues favorablement, et trouver réponse dans le délai raccourci de 5 jours.

#### **4.3.3. Prendre en charge toutes les conséquences de l'adaptation des capacités-travaux**

108. Dans son avis n° 2020-015, l'Autorité avait recommandé à SNCF Réseau, concernant « *les adaptations des sillons aux travaux, de prendre systématiquement la responsabilité et la charge pénalitaire des préconisations travaux émises par voie de DSA.* »
109. En réponse à cette recommandation, SNCF Réseau a renvoyé aux analyses à conduire durant le second semestre 2020 par un groupe de travail réunissant les candidats et le gestionnaire d'infrastructure sur les préconisations travaux à émettre par les candidats et les adaptations des attributaires de sillons dues aux travaux. Les conclusions de ces échanges sont toujours attendues.
110. L'Autorité rappelle l'actualité de cette recommandation et demande à SNCF Réseau de lui communiquer les conclusions de ce groupe de travail avant fin février 2021, en vue de la consultation publique qu'elle prévoit, début 2021, pour la pérennisation, au-delà de 2022, du dispositif d'incitations réciproques prévu par sa 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.

---

<sup>71</sup> Y compris les ajouts de jours.

<sup>72</sup> Dispositif visé par la décision n° 2018-094, homologuée le 24 novembre 2020 pour les HDS 2021 et 2022 et encourageant les candidats et SNCF Réseau à une meilleure utilisation des capacités commerciales et non-commerciales sur le réseau ferré national.

<sup>73</sup> Sauf pour l'HDS 2021.

#### 4.4. Des principes communs d'exploitation des grands complexes ferroviaires très attendus

111. Dans l'avis n° 2020-015, l'Autorité avait recommandé, concernant les nouveaux principes communs d'exploitation des grands complexes ferroviaires apparus dans le DRR 2021, « *d'apporter des précisions relatives aux critères d'application de ces nouvelles règles [d'exploitation des avant-gares et de stationnement à quai] et de choix des trains qui verront leur temps de stationnement réduit voire refusé en cas de non-respect de ces nouveaux principes* ».
112. L'Autorité prend acte, en premier lieu, de l'engagement tenu de SNCF Réseau en matière de publication des recueils de ces principes. Ainsi, concernant l'horaire de service 2021, 37 recueils relatifs aux 42 gares structurantes sont ainsi publiés<sup>74</sup>.
113. L'Autorité relève également l'homogénéité, la clarté, la prise en compte de l'ensemble du complexe ferroviaire entourant chaque gare structurante ainsi que la concertation menée avec les opérateurs actuels et à venir.
114. Durant l'instruction, SNCF Réseau a, en premier lieu, annoncé prévoir d'étendre ce dispositif aux gares de moyenne importance mais contraintes en termes de capacités d'infrastructure. L'Autorité, note l'intérêt de cette initiative qui aurait cependant mérité d'intervenir plus tôt dans la préparation de l'ouverture effective à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs librement organisé. En effet, il aurait été favorable à la transparence qu'à compter de l'horaire de service 2020 une majorité des recueils, jugés *a posteriori* utiles, ait été publiée afin que les opérateurs puissent mieux appréhender l'horaire de service 2021.
115. En second lieu, SNCF Réseau a précisé aux services de l'Autorité le contenu des recueils d'exploitation et justifié certaines de leurs dispositions, comme le temps de stationnement maximum en gare, qui s'appliquent à l'ensemble des candidats simultanément, ainsi que la définition de temps incompressibles nécessaires à la production d'un train prêt au départ selon le type de matériel roulant et par type de service.
116. L'Autorité recommande d'intensifier ce type de démarches utiles aussi bien aux nouveaux entrants qu'aux opérateurs ferroviaires existants, abaissant de nombreuses barrières techniques et informationnelles à l'entrée en priorisant les complexes ferroviaires (i) aux capacités devenant davantage contraintes, (ii) ayant vocation à être desservis par de nouveaux opérateurs, ou encore (iii) concernés par des dessertes incluses dans les différents lots d'appels d'offres en cours ou à venir.
117. L'Autorité sera également attentive aux mises à jour à réaliser pour chaque horaire de service.

---

<sup>74</sup> En date du 07/01/2021 42 gares sont concernées dans 37 recueils d'exploitation publiés dans l'outil Doc.Explore concernant le SA 2021

## 5. SUR LES PRINCIPES OPERATIONNELS

### 5.1. La concertation et la démarche scientifique, deux fondamentaux stratégiques à prendre en compte afin de réussir le programme de modernisation de la gestion opérationnelle des circulations

118. Le programme de modernisation de la gestion opérationnelle des circulations (ci-après « MGOC »)<sup>75</sup>, comporte, d'une part, une modernisation des outils informatiques de la régulation appelée « GOC 2.0 » et, d'autre part, une évolution des référentiels d'exploitation, notamment des règles de priorité appliquées par les agents de SNCF Réseau en charge de la régulation des circulations ferroviaires. Une des améliorations de GOC 2.0 est la configuration d'un outil d'aide à la décision des régulateurs en cas de conflit entre deux circulations.
119. L'Autorité demande en premier lieu que les critères et leur pondération en vue du paramétrage de cet outil respectent les règles de priorité des circulations inscrites au DRR.
120. En second lieu, l'Autorité relève qu'à la suite des retards de développement de l'outil GOC 2.0, l'expérimentation concernant les évolutions des règles de priorité applicables à la GOC dans ce nouvel environnement est reportée aux horaires de service 2021 et 2022. Cette évolution fait suite à la concertation menée dans le cadre des travaux du groupe du COOPERE relatif à l'ordonnancement des circulations en opérationnel, qui ont eu lieu entre novembre 2018 et mai 2019 et auxquels les services de l'Autorité ont pu assister. L'objectif consiste à remplacer les règles de priorité actuelles par des « principes d'ordonnancement au service d'objectifs de performance », définis sur différents segments du réseau et visant à minimiser à la fois le nombre de minutes perdues, le nombre de trains touchés et supprimés, ainsi que l'intervalle entre deux trains. À cet égard, l'Autorité considère que le programme de l'expérimentation n'est pas suffisamment détaillé et que de nombreux sujets d'ordre stratégique restent à traiter pour permettre une analyse pertinente des résultats qui seront à observer. Cela concerne notamment les modalités d'application des principes par segment, la définition des indicateurs de performance de la régulation et des indicateurs de débit. Compte tenu de la multiplicité des travaux à réaliser qui nécessitent une concertation avec les entreprises ferroviaires, l'Autorité trouve dommageable pour l'avancée du projet de modernisation de la GOC que le groupe de travail du COOPERE précité n'ait pu se tenir de mai 2019 jusqu'à novembre 2020.
121. En troisième lieu, les enjeux associés tant à l'optimisation des circulations, qu'à l'équité et à la non-discrimination des décisions de régulation du trafic conduisent l'Autorité à réitérer sa recommandation que ce projet de remplacement des règles de priorité soit reporté, à défaut de garanties suffisantes de transparence et de justifications robustes des évolutions projetées. En effet, faute, à ce stade, de déploiement de ce nouveau projet de GOC, l'Autorité considère que se substituent à des règles objectives, transparentes et univoques de grands principes sans traduction dans un schéma décisionnel clair. Il existe ainsi un risque de perte de transparence, en l'absence d'un suivi précis de l'activité de chaque centre opérationnel par des indicateurs clairs de performance et de toute possibilité de « rejeu »<sup>76</sup> pour pouvoir contrôler l'application de ces principes et garantir l'équité de traitement entre chaque acteur.

<sup>75</sup> Projet ayant pour ambition de réduire la survenue des incidents et de limiter leurs impacts, d'améliorer la robustesse du plan de transport ainsi que le partage d'informations avec les opérateurs ferroviaires, de valoriser et d'enrichir le management et les missions des opérateurs de SNCF Réseau, et, enfin, d'apporter des gains essentiels à l'exploitation du réseau (meilleure réactivité, décisions concertées, optimisation de la capacité résiduelle, anticipation, amélioration de la régularité et meilleures prévisions de retour à la normale du trafic).

<sup>76</sup> Le rejeu est une fonction qui permet de visualiser les opérations de gestion des circulations effectuées préalablement par le régulateur du service de gestion des circulations. Cet historique permet d'analyser la pertinences des opérations du régulateur et de réaliser un retour d'expérience afin d'améliorer les gestes métier et d'enrichir les formations.

122. L'Autorité identifie les mêmes risques s'agissant des modifications apportées par SNCF Réseau au DRR 2021 modifié et au DRR 2022 en vue de préciser les possibilités de déroger aux principes dits « chapeau » des règles de priorité<sup>77</sup>. Elle recommande dès lors que, faute de garantie suffisante apportée par SNCF Réseau sur la transparence des dérogations ainsi opérées, ces modifications soient reportées.
123. En dernier lieu, comme elle l'avait déjà souligné dans ses avis n° 2019-004 et n° 2020-015, l'Autorité invite SNCF Réseau à ne pas s'en remettre à la seule concertation pour définir ces nouveaux principes d'optimisation mais de recourir, dans un schéma de réseau nodal complexe, à une modélisation mathématique et à une analyse statistique afin de déterminer objectivement et scientifiquement les meilleurs principes à appliquer. Dans ce cadre, l'étude en cours pilotée par l'Autorité, visant à vérifier la pertinence des règles de priorité actuelles, ne doit constituer qu'une aide complémentaire à l'appui des travaux d'analyse qu'il appartient à SNCF Réseau de mener.

## **5.2. Une nouvelle version des directives de justification des retards dans l'outil BREHAT restant sous employée**

124. Dans son avis n° 2020-015, l'Autorité avait noté avec intérêt la mise en application d'une nouvelle version du texte régissant la saisie des retards par les agents en charge de la régulation des circulations ferroviaires dans l'outil BREHAT<sup>78</sup> (OP 3027 « directives de justification des retards dans BREHAT »). Au vu du suivi des indicateurs de qualité de saisie, l'Autorité constate que les résultats ne sont pas à la hauteur des objectifs visés initialement. Les opérateurs ne se sont pas adaptés à ce nouvel outil. En effet, sur la base des documents communiqués par SNCF Réseau, plus de la moitié des Établissements Infra Circulation (EIC)<sup>79</sup> n'atteignent pas l'objectif de qualité de saisie. L'Autorité considère ces résultats comme préoccupants au vu des impacts financiers découlant de ces retards aussi bien pour le gestionnaire d'infrastructure que pour les opérateurs ferroviaires, et incite fortement SNCF Réseau à y remédier au plus vite, et ce d'autant plus qu'une nouvelle version du document OP3027 est applicable depuis janvier 2021, avec notamment l'introduction de SNCF Gares & Connexions comme entité responsable.
125. Enfin, l'Autorité s'interroge sur le fait que l'activité INFRARAIL<sup>80</sup> ne soit pas intégrée au système d'amélioration de la performance (ci-après « SAP ») en tant qu'entité à part entière ou sous le périmètre du gestionnaire d'infrastructure. En effet, les minutes perdues au titre de cette activité ne sont pas négligeables et ne sont pas comptabilisées en l'état actuel. Il serait logique qu'elle soit intégrée dans le SAP.
126. Par conséquent, l'Autorité recommande à SNCF Réseau de :
- déployer rapidement des actions pédagogiques et de suivi auprès des EIC afin qu'elles s'approprient et puissent employer correctement la nouvelle version du document OP 3027 ;
  - d'intégrer l'activité INFRARAIL au SAP, soit comme entité propre, soit en comptabilisant les minutes perdues par cette activité dans les activités du gestionnaire d'infrastructure.

<sup>77</sup> Ainsi, les services de régulation de SNCF Réseau peuvent déroger (i) au principe prévoyant qu'un train à l'heure ne peut être désheuré pour un train en retard, et (ii) à celui permettant, dans une gare de passage dans laquelle un train a son origine, de privilégier le départ de ce train par rapport à un train plus rapide de même sens dont le retard n'excède pas 5 minutes s'il est possible de revenir à l'ordonnancement initial.

<sup>78</sup> Base de Résultat de l'Exploitation Habile à d'Autres Tâches

<sup>79</sup> Il s'agit des établissements territoriaux de SNCF Réseau chargés d'assurer les missions de gestion du trafic et des circulations ferroviaires.

<sup>80</sup> Opérateur de logistique ferroviaire du groupe SNCF créé le 1<sup>er</sup> janvier 2009 pour acheminer les matériaux de constructions et les engins de chantier ferroviaires sur les chantiers de rénovation ou de construction de lignes ferroviaires.

### 5.3. Le système d'amélioration des performances (SAP) : un système dont le caractère incitatif se fait encore attendre afin de constituer un réel levier de performance

127. En préambule, l'Autorité rappelle l'importance du système d'amélioration des performances (SAP) prévu à l'article 35 de la directive 2012/34/UE, transposé à l'article 34 du décret du 7 mars 2003 susvisé, qui a pour objectif d'encourager le gestionnaire d'infrastructure, ainsi que les entreprises ferroviaires, à réduire au minimum les défaillances et à améliorer les performances du réseau ferroviaire, sans compromettre la viabilité économique d'un service ferroviaire<sup>81</sup>. En particulier, ce système a vocation à permettre de réduire progressivement les défaillances pouvant être à l'origine de retards.
128. À titre liminaire, l'Autorité souligne une nouvelle fois le bon fonctionnement du comité du système d'amélioration des performances (ci-après le « CoSAP »), malgré un contexte sanitaire particulier et contraint, aux conséquences multiples.
129. En premier lieu, l'Autorité relève que, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020, SNCF Gares & Connexions, devenue une filiale de SNCF Réseau<sup>82</sup>, assure notamment la gestion opérationnelle de certaines prestations de base en gare, telles que la gestion de plateforme et de flux, l'information voyageurs, l'accompagnement des clients et personnes à mobilité réduite, ainsi que la gestion directe de sites dans 30 gares (46 gares d'ici 2022). SNCF Réseau et les entreprises ferroviaires, essentiellement de voyageurs, ont travaillé, dès 2019, à l'intégration de SNCF Gares & Connexions dans les outils de gestion de la régularité et du SAP. Ainsi, l'entité SNCF Gares & Connexions a été créée et apparaît au sein de l'outil BREHAT et 24 types d'incidents, auparavant affectés au gestionnaire de l'infrastructure SNCF Réseau ou aux entreprises ferroviaires, peuvent être désormais affectés à SNCF Gares & Connexions. Au regard du très faible volume de pertes de temps de causes internes imputables à SNCF Gares & Connexions (entre 0,2 % et 0,3 % seulement) par rapport au volume global de minutes perdues<sup>83</sup>, il a été proposé par le CoSAP, pour le suivi des indicateurs du SAP, de rassembler les minutes perdues du SAP « gestion des gares » avec les minutes perdues du SAP du poste déjà existant de la gestion des circulations du gestionnaire de l'infrastructure (« causes internes GI » du SAP). L'Autorité prend note et souligne le fait que le détournement du périmètre de SNCF Gares & Connexions reste possible pour les analyses.
130. De plus, l'Autorité note le travail réalisé en amont par les acteurs avec notamment la mise à jour des directives de justification des retards et des suppressions dans BREHAT (OP 3027). Elle restera attentive au suivi des pertes de temps imputables au périmètre de SNCF Gares & Connexions, très importantes pour les entreprises ferroviaires voyageurs. L'Autorité relève également la prise en compte dans l'outil DECLIC<sup>84</sup> de la recommandation émise par celle-ci dans son avis n° 2020-015 concernant le système de redressement concerté prévu à l'article 606 de ces directives, dans lequel seules les parties prenantes connectées au cours de la réunion quotidienne peuvent intervenir, cette situation pouvant amener à des prises de décisions en l'absence de la future entité désignée comme responsable de l'incident. Ce risque avait bien été identifié lors de groupes de travail entre SNCF Réseau et les entreprises ferroviaires en 2013 et 2014, et a bien été pris en compte lors de la création de l'outil DECLIC.

<sup>81</sup> Cet article prévoit notamment que le gestionnaire d'infrastructure arrête, en accord avec les candidats, les principaux paramètres du système d'amélioration des performances, notamment la valeur des retards et les seuils applicables aux paiements dus au titre de ce système par rapport à la fois aux mouvements de trains individuels et à l'ensemble des mouvements de trains d'une entreprise ferroviaire au cours d'une période donnée.

<sup>82</sup> Auparavant, SNCF Gares & Connexions était une entité de la SA SNCF Mobilités.

<sup>83</sup> Au cours des mois de janvier et février 2020, cela représente 21 000 minutes perdues, soit moins de 1 % du volume total des minutes perdues sur la période.

<sup>84</sup> DECLIC est l'outil de justification des retards rempli par les entreprises ferroviaires. Les déclarations issues de cet outil sont utilisées aux fins d'arbitrage, s'agissant de la bonne imputation des retards.

131. Les enquêtes en cours pour valider le redressement proposé et mériteraient de bénéficier d'un statut dédié permettant de suspendre l'affectation de l'incident à une structure responsable (actuellement pré-identifiée dans l'attente de résolution de l'enquête), comme indiqué dans l'avis n° 2019-004. L'Autorité prend note de ce que l'extension aux autres incidents du dispositif existant pour les déraillements sur voie principale et les incidents caténaire a été également étudiée lors des groupes de travail susmentionnés, réunis à l'occasion de la révision de l'OP 3027 avec les entreprises ferroviaires. Ces groupes de travail ont notamment mis en avant les risques susceptibles d'être générés par l'élargissement de la possibilité de déroger au principe premier d'affectation en opérationnel<sup>85</sup> de la détermination de la ou des causes des incidents, alors que cette détermination est elle-même indispensable à la définition des actions correctives pertinentes, et, partant, à l'amélioration de la performance du système ferroviaire dans son ensemble. L'Autorité sera donc attentive à ce que ce point soit de nouveau évoqué avec les entreprises ferroviaires lors du retour d'expérience prévu début 2021<sup>86</sup>, consécutivement à la révision de l'OP 3027.
132. En second lieu, selon SNCF Réseau, en raison, notamment, du contexte sanitaire lié à l'épidémie de COVID-19, les périodes de neutralisation du SAP ont augmenté de 95 %, atteignant 103 jours pour l'année 2020<sup>87</sup>. L'Autorité accueille positivement la volonté des acteurs de ne pas neutraliser la totalité de l'année 2020 ou encore la seconde période de confinement.
133. En troisième lieu, l'Autorité prend acte de la volonté du président du CoSAP et de ses acteurs d'échanger sur la prise en compte des recommandations formulées par l'Autorité dans son avis n° 2020-015, qui étaient les suivantes :
- augmenter les barèmes de malus financiers applicables aux entreprises ferroviaires et au gestionnaire de l'infrastructure (*i.e.* prix de la minute perdue au-delà de l'objectif). Ces derniers n'ont pas évolué depuis la mise en place du SAP, ce qui constitue un signal négatif au regard de l'ambition portée pour la relance et l'amélioration de la performance du système ferroviaire national ;
  - supprimer l'abattement financier en vigueur sur les plafonds de malus financiers du SAP, dont le taux, fixé à 50%, n'a pas évolué depuis 2016. Une telle suppression a pour objectif d'inciter davantage les acteurs du SAP à améliorer leurs performances de régularité ;
  - questionner le caractère réellement incitatif de la méthode historisée<sup>88</sup> de fixation des objectifs annuels du dispositif et, le cas échéant, la réviser pour la rendre plus incitative.
134. Néanmoins, malgré de nombreux échanges et une volonté affirmée de ce comité, l'Autorité constate que SNCF Réseau n'a pris aucune décision à ce jour permettant de garantir l'application concrète de ces recommandations.
135. S'agissant des barèmes de malus financier, malgré (i) un avis partagé de l'ensemble des acteurs du CoSAP sur le fait de réviser les règles de fixation des objectifs annuels du SAP et de calcul des malus, (ii) une note de réflexion rédigée par le président du CoSAP présentant notamment trois possibilités de révision<sup>89</sup> ou encore (iii) la tenue de plusieurs groupes de travail sur ce sujet, l'Autorité regrette qu'aucun accord n'ait été trouvé et qu'aucune évolution du SAP n'ait, à date, été décidée. Elle regrette également que les règles actuelles du SAP aient été reconduites, sans

<sup>85</sup> En effet, les régulateurs seraient moins incités à rechercher en temps réel les informations indispensables et périssables souvent inaccessibles en phase post-opérationnelle.

<sup>86</sup> Ce point était, à l'origine, prévu en fin d'année 2020 ; il a dû être repoussé en raison du contexte sanitaire.

<sup>87</sup> Répartis comme suit : 13 Jours liés aux intempéries, 12 jours liés aux mouvements sociaux, 1 journée cause SI et 77 jours cause COVID-19 entre le 16 mars 2020 et le 31 mai 2020.

<sup>88</sup> Cette méthode repose sur des résultats du SAP constatés sur une période de référence de 24 mois.

<sup>89</sup> Ces trois possibilités de révision étaient les suivantes : (i) supprimer les objectifs SAP et un tarif attribuant une valeur monétaire aux minutes « pénalisables », (ii) ne plus déterminer les objectifs de l'HDS N+1 mais laisser le gestionnaire d'infrastructure et les entreprises ferroviaires les fixer en respectant un certain nombre de règles convenues à l'avance et (iii) fixer une trajectoire pluriannuelle pour le gestionnaire d'infrastructure et les entreprises ferroviaires.

évolution<sup>90</sup>, à l'horaire de service 2021 et que les évolutions indispensables pour un SAP véritablement incitatif aient été reportées à l'horaire de service 2022. De plus, l'Autorité déplore que les objectifs 2021 n'aient pas été arrêtés et que leur fixation ait été reportée à la fin du premier trimestre 2021. Malgré l'accord de la majorité des participants du CoSAP, l'Autorité relève, à cet égard, qu'un tel report de la fixation des objectifs contrevient aux dispositions de la section 5.7.2 du DRR, qui prévoit que les objectifs d'amélioration annuels sont fixés par le CoSAP au dernier trimestre de l'année A-1.

136. S'agissant de l'abattement sur le plafond financier des malus, dont le taux, fixé à 50%, n'a pas évolué depuis 2016, l'Autorité constate que celui-ci a été reconduit durant l'horaire de service 2021. L'Autorité ne peut que regretter le non-respect de la trajectoire financière<sup>91</sup> pluriannuelle de levée de l'abattement du SAP<sup>92</sup> et son maintien à 50 % du plafond de malus. Elle rappelle que cet abattement aurait dû être supprimé lors de l'horaire de service 2020 afin d'appliquer pleinement le plafond de malus, lequel est calculé selon la formule :  $0,5 \% \times (\text{montants RM}^{93} + \text{RC de 2019})$ .
137. S'agissant de la méthode historisée de fixation des objectifs, l'Autorité rappelle l'existence d'effets pervers susceptibles de résulter de son application. En effet, une entreprise ferroviaire qui améliore significativement ses performances d'une période de référence à l'autre se voit contrainte de maintenir un niveau d'effort très élevé concernant la période suivante. *A contrario*, une entreprise ferroviaire qui maintient ses performances à des niveaux relativement stables devra fournir un effort d'amélioration faible, ce qui n'est donc pas équitable et incitatif, alors même que le principe du SAP repose sur l'amélioration continue des performances.
138. Eu égard à l'ensemble de ce qui précède, afin de faire du SAP un système effectivement incitatif et un levier réel de performance, l'Autorité recommande, dans la continuité des réflexions menées durant l'année 2020 :
- la suppression de l'abattement financier comme prévu par la trajectoire financière du SAP ;
  - la modification de la méthode fixation des objectifs ;
  - l'engagement d'une réflexion relative à une augmentation du malus financier.

#### 5.4. ODICEO : un ralentissement regrettable de la digitalisation du système ferroviaire

139. Le projet ODICEO (Outil Digital pour le traitement des Incidents de Circulation Et transmission des Ordres) vise à digitaliser les processus de traitement opérationnel d'incidents de circulation et leurs échanges sécuritaires, en mettant des outils informatiques à disposition des agents de circulation (AC) de SNCF Réseau et des agents de conduite des entreprises ferroviaires.
140. Alors que les bénéfices de ce système d'information sont majeurs, notamment du point de vue de l'amélioration de la régularité des circulations<sup>94</sup>, l'Autorité relève que les contraintes

<sup>90</sup> À la date de publication de cet avis.

<sup>91</sup> La trajectoire financière décrite dans le chapitre 5.3 du référentiel SAP (RFN-IG-TR 04 C-01 v.17/04/2019) prévoit, via un commun accord de l'ensemble des acteurs du système, des abattements dégressifs sur le montant du plafond des malus SAP en fonction d'une trajectoire pluriannuelle 2014-2020, pour aboutir, en 2020, à une suppression de l'abattement susmentionné.

<sup>92</sup> Même si le référentiel SAP prévoit que cette dernière est susceptible d'être révisée, y compris en cours d'année sur décision du CoSAP en son chapitre 5.3.

<sup>93</sup> Redevance de Marché (non appliquée à l'activité Fret).

<sup>94</sup> ODICEO permettra d'améliorer la régularité des circulations en créant digitalement une remise d'ordre plus simple ayant pour effet de réduire les échanges sécuritaires de 2 à 3 mn par remise d'ordre et donc une reprise des circulations plus rapides selon une étude réalisée par SNCF Réseau. ODICEO contribuera également à l'amélioration de la sécurité ferroviaire en réduisant les risques d'incidents et d'événements sécurité notamment les ESOP (Expédition Sans Ordre écrit Prévu) et les DVL (Dépassements de Vitesse Limite) de l'ordre de 25 % sans transmission numérique et de 50 % avec transmission numérique (Source SNCF Réseau).

budgétaires ont remis en cause le calendrier initial du développement de cet outil, sa généralisation étant repoussée à 2025. Elle veillera à cet égard au respect du nouveau calendrier annoncé.

141. Malgré ce report, l'Autorité note avec satisfaction l'annonce du développement, par SNCF Réseau, d'une solution générique applicative, compatible avec la majorité des systèmes d'exploitation utilisés par les entreprises ferroviaires. Cette solution, préconisée par l'Autorité au point 154 de l'avis n° 2020-015, constitue une avancée pour les entreprises ferroviaires sans induire pour elles une augmentation importante des coûts d'utilisation de l'infrastructure<sup>95</sup>.
142. Enfin, l'Autorité préconise d'étendre le développement d'une application unique qui permettrait d'éviter la multiplicité d'applications pour les acteurs opérationnels, aussi bien du côté du gestionnaire d'infrastructure que des entreprises ferroviaires. Une traçabilité digitalisée serait par ailleurs plus efficace et plus rapide, en supprimant les différents échanges via courriel, fax ou téléphone (carnet de dépêches), qui peuvent engendrer une perte de données ainsi qu'une certaine lenteur administrative dans les traitements.

### **5.5. La gestion de crise ferroviaire : un processus essentiel fragilisé par l'imprécision des périmètres et des missions des acteurs**

143. Conformément aux dispositions applicables en matière de sécurité ferroviaire, SNCF Réseau assure une compétence de gestion opérationnelle de crise au titre de sa mission de gestion opérationnelle des circulations, en gérant les situations d'urgence survenant sur le réseau ferré national. La loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire est venue compléter cette mission, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020, en confiant au gestionnaire d'infrastructure la mission de coordination de la gestion des situations de crise, auparavant exercée par l'EPIC SNCF, pour des raisons de cohérence.
144. L'Autorité constate que la coordination de la gestion des situations de crise figure à la section 5.1.5 du DRR 2022 parmi les prestations minimales dues de manière obligatoire par SNCF Réseau à chaque entreprise ferroviaire ou candidat, dès lors qu'ils accèdent à l'infrastructure. Sont également proposées à la section 5.1.6.4 du DRR 2022 deux « prestations optionnelles », sur demande des clients, telles que des « formations additionnelles au dispositif de gestion opérationnelle des crises » et « la mise à disposition de salle spécifique » pouvant « être ouverte pour accueillir et renseigner les familles et les proches des victimes en cas d'accident ferroviaire grave avec victime ».
145. L'Autorité constate donc qu'en l'absence de modification du décret n° 97-444 du 5 mai 1997 susvisé pour conférer le statut de prestation minimale à certains services rendus au titre de la coordination de gestion de crise et ainsi définir concomitamment les prestations relevant des prestations optionnelles, SNCF Réseau a anticipé les modifications du cadre réglementaire nécessaires à l'application de la loi du 27 juin 2018. À cet égard, faute de cadre juridique applicable, l'Autorité ne peut se prononcer sur cette évolution prévue au DRR 2022 et recommande à SNCF Réseau d'attendre la publication du décret modifiant le décret précité afin de sécuriser les dispositions en matière de coordination de gestion de crise, eu égard aux enjeux de bon fonctionnement du système de transport ferroviaire.
146. En revanche, cette situation ne doit pas empêcher SNCF Réseau de mettre à disposition des entreprises ferroviaires la description du processus opérationnel de coordination de gestion de crise afin de garantir la bonne compréhension des enjeux de cette mission et du rôle de chacun

---

<sup>95</sup> Les coûts d'une telle solution générique correspondent, selon les informations fournies par SNCF Réseau durant l'instruction, aux coûts d'achats et de gestion du parc des « devices », à l'assistance aux utilisateurs ainsi qu'aux coûts d'interfaçages liés aux tests de cohabitation avec les autres applications internes de chaque entreprise ferroviaire concernée.

des acteurs. La publication d'un document opérationnel permettra une montée en compétence de l'ensemble des acteurs, laquelle sera requise une fois en vigueur les modifications réglementaires prévoyant que la coordination de gestion de crise constitue une prestation minimale. Dans la mesure où cette proposition va dans le sens d'un renforcement de l'efficacité de la coordination de gestion de crise, l'Autorité recommande à SNCF Réseau de veiller à sa mise en œuvre.

## 6. SUR LES INSTALLATIONS DE SERVICE

147. Le chapitre 7 du DRR 2022 présente les prestations relatives aux installations de service dont SNCF Réseau assure la gestion (voies de service et terminaux de marchandises).
148. L'adoption d'une nouvelle structure de document, coordonnée avec d'autres gestionnaires d'infrastructure ferroviaire européens, membres de l'alliance RailNetEurope, permet de rassembler en un unique chapitre d'une trentaine de pages l'ensemble des dispositions relatives aux installations de service de SNCF Réseau et des exploitants tiers, informations auparavant dispersées dans divers chapitres du DRR.
149. L'Autorité accueille très favorablement cette initiative qui améliore grandement la lisibilité du document de référence français et facilite la comparaison des documents de références nationaux par les opérateurs transfrontaliers et les nouveaux entrants. Pour aller plus loin dans la lisibilité de l'offre, l'Autorité encourage SNCF Réseau, comme tous les exploitants d'installations de service français, à renseigner et tenir à jour la cartographie interactive de leurs installations sur le portail Internet mis en place par la Commission européenne<sup>96</sup> mentionné à la section 7.2 du DRR 2022.
150. Au-delà de cette remarque préliminaire de forme, l'Autorité relève que les offres de référence de certains exploitants d'installations de service recensées dans les précédentes versions du DRR sont absentes du DRR 2022<sup>97</sup>.

### 6.1. Les lacunes de la documentation technique et commerciale

151. Le IV de l'article 2 du décret n° 2012-70 relatif aux installations de service du réseau ferroviaire prévoit notamment que tout exploitant d'une installation de service « *met gratuitement à disposition sous forme électronique sur son site internet [...] les principales caractéristiques de l'installation et les conditions techniques d'accès à cette installation et de fourniture des services de base et, le cas échéant, des prestations complémentaires et des prestations connexes, permettant en particulier d'apprécier les matériels roulants compatibles* ».
152. En conséquence, SNCF Réseau met à la disposition des candidats, au travers d'un outil informatique de gestion documentaire nommé « Doc.Explore », les consignes locales d'exploitation. Ces documents techniques, descriptifs des installations de service et de leurs modes opératoires, viennent compléter l'information mise à disposition à travers la base de

---

<sup>96</sup> Rail Facilities Portal, [railfacilitiesportal.eu](http://railfacilitiesportal.eu)

<sup>97</sup> Par exemple, l'offre VIIA n'est mentionnée ni dans le document principal, ni dans l'annexe 7.11 et l'offre de THELLO sur le site de Paris Bercy, bien que présente en annexe, est absente du document principal.

données des voies de service commercialisables, disponible sur la plateforme de service aux entreprises ferroviaires (PSEF)<sup>98</sup>.

### 6.1.1. De la mise à jour des consignes locales d'exploitation, de leurs aménagements temporaires et des inégalités d'accès à l'information qui en découlent

153. Les consignes locales d'exploitation (ci-après, les « CLE ») régies par l'article 14 du décret du 27 mai 2019 susvisé font partie de la documentation d'exploitation établie et publiée par le gestionnaire d'infrastructure en vue notamment de préciser les conditions techniques d'admission des circulations que doivent respecter les entreprises ferroviaires. Ces CLE présentent plus particulièrement la consistance des voies et installations et rassemblent notamment les règles opérationnelles, consignes d'utilisation et processus à mettre en œuvre par les exploitants ferroviaires afin d'utiliser les installations du site en toute sécurité.
154. Ces CLE sont diffusées par SNCF Réseau à l'ensemble des parties prenantes par le biais du système d'information fournissant la documentation d'exploitation du RFN, Doc.Explore. Leur diffusion est ainsi assurée de manière transparente et chaque utilisateur ou futur utilisateur peut prévoir, dimensionner et adapter son plan de transport. En ce sens, la section 3.4.7 du DRR 2022 indique que l'utilisation du réseau ferré national est soumise au respect de la documentation d'exploitation, laquelle comporte notamment les CLE.
155. Par ailleurs, le dernier alinéa de l'article 14 du décret du 27 mai 2019 précité introduit la possibilité, pour SNCF Réseau, de publier, en cas de risque imminent pour la sécurité, une CLE temporaire qui adapte ou modifie les règles établies dans la CLE originale, « *pour une durée provisoire adaptée, [que le gestionnaire d'infrastructure définit] dès la publication* ».
156. L'Autorité observe tout d'abord que le recours aux CLE temporaires par SNCF Réseau ne répond pas toujours à cette condition de « risque imminent ». De plus les conditions temporelles d'application de ces consignes s'éloignent souvent des durées « provisoires et adaptées », L'Autorité note en outre que certaines CLE temporaires n'ont pas de date de fin d'application et que, lorsqu'elles en ont une, elles font l'objet de prolongations d'application par le biais d'une montée en version du document. Enfin, l'examen de la mise en qualité de ces documents laisse apparaître des erreurs, par exemple dans leur référence au décret applicable ou encore dans leur cartouche de diffusion notamment.
157. Par ailleurs, l'Autorité constate que, sur certains sites, plusieurs consignes temporaires sont successivement publiées ou viennent s'ajouter les unes aux autres, ce qui complexifie la compréhension des conditions d'accès et d'utilisation des sites et pourrait ainsi constituer une barrière à l'entrée.
158. Enfin, l'Autorité considère que le processus de diffusion actuel des CLE temporaires ne permet pas un accès équitable à tous les acteurs. Alors que les CLE non temporaires de l'ensemble des sites sont diffusées à tous les candidats au travers de l'outil Doc.Explore, les CLE temporaires sont diffusées manuellement, par courriel, aux seuls utilisateurs actuels des sites auxquels elles se réfèrent. Ce processus de diffusion présente un réel risque que les documents n'atteignent pas tous leurs destinataires. De plus, cette méthode de diffusion omet totalement les acteurs ne desservant pas habituellement le site en question, ce qui contrevient au principe d'égalité d'accès à l'information opposable.

---

<sup>98</sup> [psef.sncf-reseau.fr](http://psef.sncf-reseau.fr)

159. L'Autorité demande donc à SNCF Réseau de veiller à la bonne communication des CLE temporaires afin de permettre à la fois aux entreprises ferroviaires utilisant déjà les voies de service considérées et à celles qui pourraient les utiliser de disposer des informations nécessaires à l'organisation de leur plan de transport. Ainsi, la publication et la diffusion de toutes les CLE temporaires devraient *a minima* être réalisées au travers du même outil que pour les CLE non temporaires, à savoir le système d'information Doc.Explore. De plus l'Autorité demande à SNCF Réseau de ne recourir aux CLE temporaires que dans le cas de « risque imminent pour la sécurité », unique dérogation prévue par l'article 14 du décret précité, et, le cas échéant, en limitant explicitement leur durée d'application à 6 mois.
160. Enfin, l'Autorité encourage SNCF Réseau à revoir son processus interne d'élaboration des CLE qui, de fait, tend à détourner l'utilisation de CLE temporaires de son objectif initial, tel que prévu par les dispositions de l'article 14 du décret du 27 mai 2019 susvisé.

### **6.1.2. De la définition des blocs dans les consignes locales d'exploitation et du risque de blocage du processus d'allocation de capacités**

161. Le document de principe d'utilisation des voies de service<sup>99</sup> établi par SNCF Réseau prévoit que l'activité ferroviaire sur les sites de voies de service est organisée par blocs indivisibles. La responsabilité opérationnelle de chaque bloc est ainsi temporairement confiée à un unique exploitant ferroviaire qui peut alors exécuter en autonomie toute manœuvre ne dépassant pas les limites du bloc.
162. Aujourd'hui, des découpages minimisant le nombre de blocs et maximisant leur taille ont fréquemment été adoptés pour faciliter le travail en autonomie de chaque acteur et limiter les besoins de coordination par le gestionnaire de site. Cependant, si de tels découpages se trouvent très adaptés à une situation particulière, celle des acteurs et activités actuelles du site considéré, ils ne permettent qu'un nombre très limité de recombinaisons pour la réallocation des capacités pour l'horaire de service suivant, en particulier lorsque les demandes évoluent ou que s'expriment de nouvelles demandes. Cette gestion par blocs de grande taille occasionne de nombreux blocages qui ne peuvent être résolus que par la révision du découpage des blocs et donc par la réécriture des CLE, processus long et pluripartite qui ne peut aboutir ni dans le délai fixé par SNCF Réseau pour répondre aux demandes de capacité, ni avant le début de l'horaire de service suivant. Ces délais longs et incertains constituent de fait une barrière à l'entrée de nouveaux candidats, auparavant absents du site visé.
163. Pour répondre aux demandes répétées de l'Autorité de diminuer la taille des blocs pour prévenir ces blocages, SNCF Réseau a fait le choix, en 2018, de modifier le document de principe d'utilisation des voies de service en adoptant un découpage fin des blocs de telle sorte que « [tout] faisceau de voies de service [fasse désormais] l'objet, en principe, d'un découpage en blocs "à la voie" ».
164. Cependant, dans son précédent avis n° 2020-015, l'Autorité avait constaté que les CLE n'avaient pas été mises à jour afin de prendre en compte ce nouveau référentiel. Interrogée au cours de l'instruction, SNCF Réseau indique qu'en réalité ce nouveau principe n'est mis en œuvre qu'au cas par cas, lorsque « des exploitants ferroviaires en expriment le besoin ».
165. L'Autorité estime que ce mode opératoire dénature la solution adoptée en 2018 par SNCF Réseau dans son référentiel et la rend inopérante, le traitement des demandes des nouveaux entrants demeurant pénalisé par les délais longs et les vicissitudes du processus de révision des CLE. Par conséquent, elle demande à SNCF Réseau de mettre en œuvre le principe de découpage des blocs adopté, sans attendre l'expression de nouvelles demandes d'entreprises ferroviaires. À cet effet,

<sup>99</sup> RFN-IG-TR 01 A-00-n°004, version du 23/10/2018, applicable à partir du 15/12/2019, cité au paragraphe 7.3.5.5 du DRR 2022

L'Autorité renouvelle sa recommandation d'établir, dans les meilleurs délais, une feuille de route fixant la liste des sites prioritaires retenus pour une mise à jour des CLE et d'engager ces mises à jour dès l'horaire de service 2021. L'Autorité recommande en outre de réaliser un retour d'expérience sur les délais de mise en place et les avantages et inconvénients de ce nouveau découpage des blocs.

### 6.1.3. De la fiabilité de la base de données des voies de service et de la transparence sur les capacités disponibles

166. Comme indiqué au point 152, SNCF Réseau publie sur la PSEF une base de données des voies de service (ci-après « BD VS ») qui vise à recenser l'ensemble des voies de service commercialisables des sites de remisage, triage à plat et à la gravité et des terminaux de marchandises.
167. Pour la préparation de l'horaire de service 2022, SNCF Réseau a enrichi la BD VS d'un identifiant national unique de voie. Cet identifiant permettra, à court terme, une désignation sans équivoque des voies de service à chaque étape de la procédure d'allocation des capacités et facilitera, à moyen terme, l'informatisation de cette procédure, qui requiert l'identification standardisée de chaque actif au sein d'une base de données centrale.
168. L'Autorité considère que cette évolution va dans le bon sens mais regrette que certains identifiants uniques se révèlent attribués en doublons à des voies différentes<sup>100</sup> et que cette campagne d'immatriculation ne se soit pas accompagnée d'une vérification des dénominations des faisceaux et des voies reportées dans la BD VS. En effet, tant les voies que les faisceaux se trouvent souvent désignés par des variantes ou adaptations des noms définis dans les CLE<sup>101</sup>, ce qui rend fastidieux tout travail de suivi et de comparaison automatisé.
169. Une remarque analogue peut être formulée quant aux longueurs des voies indiquées dans la BD VS. En effet, pour un échantillon de sites stratégiques<sup>102</sup>, l'Autorité relève que la longueur reprise dans la BD VS diffère pour plus de 50% des voies par rapport à celle indiquée dans la CLE.
170. L'Autorité s'interroge de plus sur le nombre très important de sites absents cette année de la BD VS et qui ne se trouvent pas repris dans la liste des sites inutilisés depuis plus de deux ans.
171. En conséquence, constatant cette année un nombre d'erreurs et d'omissions toujours élevé, l'Autorité recommande de nouveau de poursuivre le travail de mise en qualité de la BD VS, tant en ce qui concerne son exhaustivité que sa précision.
172. De surcroît, étant donné que SNCF Réseau tient compte de « *la destination première des voies* » lors de l'allocation des capacités, conformément à l'alinéa d) du paragraphe 7.3.5.6 du DRR 2022, l'Autorité recommande que la BD VS soit enrichie, dans les plus brefs délais et au plus tard pour l'horaire de service 2022, d'un champ reprenant la destination de chaque voie et l'installation de service à laquelle elle se rattache.

---

<sup>100</sup> En région Auvergne-Rhône-Alpes, cinq voies de services du site d'Ambérieu possèdent les mêmes identifiants que cinq autres voies situées à Saint-Jean-de-Maurienne.

<sup>101</sup> À titre d'exemple, les faisceaux du site de Sibelin désignés sous les appellations « Départ Nord », « Faisceau Poste D », « Faisceau Poste F » et « Triage » dans la BD VS sont dénommés « Faisceau Attente au Départ », « Zone du Poste D », « Zone du Poste F » et « Faisceau Formation » dans la CLE (version 21 du 25/10/2019).

<sup>102</sup> L'Autorité a étudié les 339 voies de service référencées dans la BD VS pour les cinq sites de Gevrey-Chambertin, Le Mans, Miramas, Sibelin et Tergnier. Pour 137 de ces voies, la longueur indiquée dans la BD VS est supérieure à celle mentionnée dans la CLE. Inversement, pour 47 autres voies, la longueur figurant dans la BD VS est inférieure à celle de la CLE.

173. Par ailleurs, les paragraphes 3.6.4.1 du DRR 2021 modifié et 7.3.5.1 du DRR 2022 prévoient désormais que les voies affectées de manière permanente à la gestion opérationnelle des circulations et aux besoins de maintenance de l'infrastructure peuvent faire l'objet de commercialisation sous certaines circonstances particulières. Or ces voies ne figurent pas dans la BD VS alors que d'autres voies de liaison ou de circulation, non-commercialisables, y sont inventoriées.
174. L'Autorité recommande par conséquent que toutes les voies de service susceptibles d'être commercialisées, et seulement celles-ci, soient inscrites et immatriculées dans la BD VS, ce qui simplifiera leur désignation lors de la réservation et de la facturation. Afin de prévenir d'éventuels risques d'inégalité d'accès à l'information ou de traitements préférentiels, l'Autorité demande, de plus, à SNCF Réseau d'explicitier dans le DRR les conditions dans lesquelles « *les voies non commercialisables [...] en règle générale* » peuvent le devenir.
175. Par analogie avec la destination des voies, l'Autorité relève que la procédure d'allocation tient compte des « *caractéristiques du site* » et, notamment, de « *l'état des voies* », alors que cet élément est lui aussi absent de la BD VS et de toute publication de SNCF Réseau. De la même manière que pour le critère relatif à la destination première des voies, ce manque de transparence quant à leur état laisse présumer une éventuelle inégalité d'accès à l'information.
176. Ainsi l'Autorité recommande-t-elle l'ajout dans la BD VS d'un attribut d'état indiquant, pour chaque voie, si celle-ci est apte et donc commercialisable sans réserve, ou si, au contraire, temporairement inutilisable ou dégradée, elle ne peut donner lieu qu'à une allocation sous réserve de certaines conditions d'emploi. Cette évolution de la BD VS permettrait à SNCF Réseau d'historiser les mises hors service et ainsi de disposer d'une vision centralisée de la capacité réellement commercialisable et des travaux à entreprendre sur les voies.
177. À titre complémentaire, l'Autorité relève que l'annexe 7.7.2 du DRR 2022, qui présente la liste des sites inutilisés depuis plus de deux ans, détaille désormais le nombre de voies de service de chacun de ces sites, répondant ainsi partiellement à l'une de ses recommandations<sup>103</sup>, qui invitait par ailleurs SNCF Réseau à préciser, dans cette annexe, les accès routiers existants.

## **6.2. Les ajustements attendus quant aux modalités d'allocation des voies de service pour usage courant**

178. La procédure d'allocation de capacités de voies de service pour usage courant est décrite au paragraphe 7.3.5.6 du DRR 2022. Réécrite lors du précédent horaire de service dans le cadre de la mise en œuvre du règlement d'exécution (UE) 2017/2177 du 22 novembre 2017, cette procédure a fait l'objet, pour l'horaire de service 2022, de quelques ajustements qui répondent à une précédente remarque de l'Autorité<sup>104</sup> quant à l'examen d'alternatives viables et aux modalités de rejet des demandes. L'Autorité recommande à SNCF Réseau de réaliser un retour d'expérience de sa mise en œuvre, en interrogeant les parties prenantes dans le cadre du COOPERE<sup>105</sup>.
179. Pour faciliter davantage la compréhension de l'enchaînement des différentes étapes de la procédure, le DRR pourrait être complété d'un logigramme illustratif, tel que celui présenté au groupe de travail du COOPERE dédié aux voies de service.

<sup>103</sup> Point n° 113 de l'avis n° 2020-015.

<sup>104</sup> Point n° 120 de l'avis n° 2020-015.

<sup>105</sup> Comité des opérateurs du réseau, institué par l'article L. 2100-4 du Code des transports.

180. L'Autorité remarque que, parallèlement, une procédure d'allocation très voisine est décrite pour les terminaux de marchandises en des termes moins précis au paragraphe 7.3.3.6. Afin de lever toute ambiguïté quant aux imprécisions de cette rédaction plus courte et simplifier encore la lecture du DRR, l'Autorité préconise de lui substituer un renvoi explicite à la procédure d'allocation prévue pour l'usage courant des voies de service.

#### **6.2.1. Des perturbations occasionnées par le gestionnaire d'infrastructure lors de l'utilisation des voies de service par ses propres services**

181. La réalisation de travaux sur l'infrastructure ou les installations de service nécessite très souvent le recours à des voies de service ou en affecte l'accès, ce qui perturbe leur utilisation par les candidats.
182. Étant donné le rôle central des voies de service pour la production ferroviaire, toute modification d'allocation est susceptible d'avoir de très fortes incidences sur la capacité des utilisateurs à respecter leurs engagements commerciaux. Pour tenir compte de cet enjeu, SNCF Réseau indique à l'alinéa h) du paragraphe 7.3.5.6 du DRR que « *sauf cas d'urgence et de nécessité absolue, les travaux (entretien, renouvellement ou réparation) concernant ces voies sont programmés dans les périodes où elles ne sont pas utilisées* ».
183. Hormis ces situations exceptionnelles, le paragraphe 7.3.5.6 du DRR, comme l'article 205 du document de principe sur l'utilisation des voies de service<sup>106</sup>, prévoit que les « *services [du gestionnaire d'infrastructure] chargés du fonctionnement et de l'entretien des installations techniques et de sécurité* » transmettent leurs demandes de capacité en voies de service en respectant le formalisme défini pour la procédure d'allocation applicable à tout candidat.
184. Interrogée au cours de l'instruction quant aux demandes formulées par ses services internes pour des besoins de travaux pour l'horaire de service 2019, SNCF Réseau n'a pas été en mesure de produire les formulaires correspondant à toutes les demandes ni d'indiquer lesquelles étaient en conflit avec des droits d'accès déjà accordés.
185. SNCF Réseau explique tout d'abord que « *les besoins en voies de service des unités régionales d'approvisionnement (URA) sont en principe transmis directement en local* » et déroge donc à l'exigence faite aux candidats selon laquelle « *les demandes d'utilisation de linéaires de voies de service sont adressées à la PSEF ou au guichet unique, suivant la procédure d'allocation décrite au point 7.3.5.6* » du DRR. SNCF Réseau explique ensuite que « *les éventuelles coordinations nécessaires pour la réalisation de travaux non-programmés ont lieu au niveau local [et que ces informations] ne sont pas consolidées au niveau national* ». Enfin, pour les quelques demandes transmises à l'Autorité, leur analyse révèle un préavis médian de 40 jours entre la formulation de la demande et le début de la mise à disposition souhaitée, délai réduit à 1 jour lorsque les demandes sont formulées en cours d'horaire de service.
186. L'Autorité rappelle tout d'abord à SNCF Réseau que l'absence de programmation des travaux prévisibles ou leur reprogrammation tardive ne sauraient être assimilées à des cas d'urgence et que les modalités de calendrier, formalisation et adressages des demandes prévus par le DRR doivent s'appliquer pleinement, à ses propres services comme aux candidats. A ce titre, l'Autorité demande à SNCF Réseau d'astreindre ses propres services au respect de la procédure d'allocation des capacités de voies de service.

<sup>106</sup> RFN-IG-TR 01 A-00-n°004 version du 23/10/2018 applicable à partir du 15/12/2019, cité au paragraphe 7.3.5.5 du DRR 2022

187. L'Autorité demande ensuite à SNCF Réseau de garder la trace des coordinations et résolutions de conflits entre demandes, afin d'attester que « *toute modification des droits d'accès déjà accordés est soumise à l'accord du candidat concerné* » conformément au paragraphe 1 de l'article 10 du règlement d'exécution (UE) 2017/2177 susvisé.
188. En outre, l'Autorité recommande à SNCF Réseau de mettre à disposition des candidats les demandes de capacités formulées par ses services à des fins de travaux afin d'offrir la plus grande transparence possible quant aux « *restrictions temporaires de capacité de l'installation de service susceptibles d'avoir un impact important sur le fonctionnement de l'installation de service* » et ainsi de se mettre en conformité avec l'alinéa l) de l'article 4 du règlement d'exécution (UE) 2017/2177.
189. L'Autorité attire l'attention de SNCF Réseau sur le fait que l'exemplarité de ses services en matière de respect de la réglementation et du DRR conditionne la crédibilité, l'équité et la prévisibilité du processus d'allocation, essentielles au bon fonctionnement et à l'attractivité du système ferroviaire national.

### 6.2.2. De la résolution des demandes conflictuelles

190. La méthode de répartition des capacités, présentée à l'alinéa f) du paragraphe 7.3.5.6 du DRR, est mise en œuvre en cas de conflit résiduel entre deux demandeurs. Elle oriente l'arbitrage de SNCF Réseau lorsque le conflit résulte d'une coordination infructueuse de deux demandes concurrentes pour une capacité restant à attribuer.
191. Pour l'horaire de service 2022, SNCF Réseau a introduit trois nouveaux critères intervenant dans cette méthode de répartition, à savoir le « *réajustement de la capacité attribuée en cas de perte de marché en cours d'année* », la « *longueur du parcours en ligne* » ainsi que la « *complexité et [l'] impact global du thème de manœuvre sur le complexe ferroviaire* ».
192. Interrogée à ce propos au cours de l'instruction, SNCF Réseau indique que ces nouveaux critères émanent d'expériences de terrain et/ou de propositions formulées par le groupe de travail du COOPERE relatif aux voies de service, et que, comme les autres critères, ils ne sauraient faire obstacle au principe selon lequel « *toute modification des droits d'accès déjà accordés est soumise à l'accord du candidat concerné* ».
193. En outre, l'Autorité relève que SNCF Réseau a précisé les délais applicables aux coordinations en cas de conflit comme l'y avait invité l'Autorité par le passé.
194. En l'absence de remarques de la part des entreprises ferroviaires consultées, l'Autorité prend note de ces nouveautés et invite SNCF Réseau à passer en revue ces critères d'arbitrage dans le cadre du retour d'expérience sur la procédure d'allocation des capacités que l'Autorité recommande.

### 6.2.3. De la restitution des capacités inutilisées

195. S'agissant de la nécessité d'éviter les pratiques de préemption de voies de service, conformément à ses prises de position antérieures<sup>107</sup>, l'Autorité regrette que les cas d'annulation et d'absence d'utilisation de la capacité réservée n'aient pas été étudiés sur deux à trois sites identifiés comme à capacité contrainte. De nouveau, l'Autorité recommande à SNCF Réseau de mener sans délai un projet d'étude des comportements de réservation visant à mettre en évidence d'éventuelles pratiques de préemption de voies de service, qu'il conviendrait, le cas échéant, de limiter grâce à des dispositions adaptées.

<sup>107</sup> Point n° 139 de l'avis n° 2020-015 et points n° 126 et 127 de l'avis n° 2019-004 relatif au document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2020

### 6.3. L'opacité des mises à disposition par convention et de leur processus d'allocation

196. Le paragraphe 7.3.1.1 du DRR indique que « *les candidats doivent utiliser les installations de service de façon strictement conforme à l'usage qui en est prévu* » et que toute utilisation autre « *dans un but différent ou complémentaire à leur destination initiale* » n'est possible qu'après accord de SNCF Réseau quant à la faisabilité des opérations souhaitées en toute sécurité.
197. À cet effet, le paragraphe 7.3.5.2 du DRR prévoit la commercialisation d'espaces industriels, constitués « *de voies de travail et/ou de garage auxquelles sont associés un foncier et/ou un équipement fixe* », qui permettent notamment la réalisation d'interventions sur le matériel roulant autres que celles limitativement autorisées.
198. Concrètement, il s'agit, pour les entreprises ferroviaires, de pouvoir réaliser diverses opérations n'entrant pas dans le champ de l'usage courant telles que des opérations logistiques, d'alimentation en eau, de nettoyage intérieur ou extérieur des rames, de préparation des voitures, d'avitaillement en combustible en bord à bord, ou encore de maintenance.
199. L'allocation d'un espace industriel se traduit alors par la conclusion d'une convention de mise à disposition (CMD), négociée entre le candidat et SNCF Réseau, qui fixe les modalités d'organisation particulières retenues en fonction de la finalité recherchée par le candidat. La durée de telles mises à disposition, précaires et révocables, est en principe de 5 ans, mais n'étant ni encadrée ni soumise à une borne maximale, elle se trouve adaptée au cas par cas lors de la signature de chaque CMD (paragraphe 7.3.5.5 du DRR).
200. S'agissant de la procédure d'allocation, non décrite dans le DRR, l'Autorité s'interroge de nouveau<sup>108</sup> sur son articulation avec la procédure d'allocation pour usage courant dès lors que, en l'absence d'identification de capacités spécifiquement réservées, toute voie de service référencée comme commercialisable dans la BD VS est susceptible de faire l'objet d'une CMD et ainsi induire durablement un blocage de capacité en faveur d'un candidat. L'Autorité s'interroge en outre sur les modalités de formulation de la demande, les critères d'éligibilité applicables aux voies visées et aux demandes formulées, sur la méthode de fixation de la durée de la convention, ainsi que sur la procédure de publicité applicable.
201. L'Autorité déplore que SNCF Réseau n'ait pas progressé dans la description de la procédure d'allocation visant les mises à disposition, et recommande à ce titre à SNCF Réseau de distinguer les demandes de mise à disposition selon que leur résiliation impliquerait, ou non, pour l'attributaire, l'abandon d'une construction ou d'un nouvel équipement fixe qu'il aurait financés.
202. Pour les situations susceptibles de faire l'objet de mises à dispositions de longue durée afin de permettre l'amortissement d'une installation nouvelle financée par l'attributaire, l'Autorité recommande tout d'abord à SNCF Réseau de définir un principe de détermination de la durée des conventions s'appuyant sur des critères transparents, objectifs et non-discriminatoires tels que, par exemple, le type et le montant de l'investissement envisagé par le demandeur.
203. L'Autorité recommande ensuite à SNCF Réseau d'élaborer, en concertation avec les parties prenantes, une procédure d'allocation incluant un mécanisme de publicité et de sélection objectif, tenant compte d'éventuels projets concurrents et de l'évolution probable de la demande annuelle de capacités pour usage courant sur ce même site et sur toute la durée envisagée.

---

<sup>108</sup> Point n° 118 de l'avis n° 2020-015 précité.

204. Par ailleurs, l'Autorité recommande à SNCF Réseau de rappeler, dans le DRR, que tout bénéficiaire d'une convention de mise à disposition attribuée pour une durée longue devient un exploitant d'installation de service et doit, à ce titre, publier une offre de référence et se conformer à la réglementation applicable en matière d'accès et de tarification.
205. Pour les autres situations, n'impliquant pas d'investissement significatif de la part de l'attributaire, l'Autorité recommande, en premier lieu, de limiter la durée des mises à disposition consenties pour qu'elles ne puissent affecter la capacité offerte à l'ensemble des candidats au-delà de l'horaire de service.
206. En deuxième lieu, l'Autorité recommande à SNCF Réseau de compléter la BD VS en mentionnant, pour chaque voie, les fonctionnalités et équipements fixes disponibles permettant ainsi une information plus équitable entre candidats.
207. En dernier lieu, l'Autorité demande à SNCF Réseau de travailler autant que possible à un rapprochement du processus de mise à disposition pour de courtes durées avec la procédure d'allocation applicable pour l'usage courant des voies de service, en prévoyant, le cas échéant, les critères d'arbitrage adéquats pour régler les éventuels conflits de demande.
208. S'agissant par ailleurs des mises à disposition et autres droits d'occupation du RFN consentis antérieurement, y compris ceux accordés au titre de l'usage spécifique, l'Autorité estime qu'une transparence accrue serait bénéfique sur ces mises à dispositions, qui sont susceptibles d'obérer durablement les capacités en voies de service offertes par SNCF Réseau au titre de l'usage courant. Cela pourrait permettre à des candidats de manifester leur intérêt pour certaines emprises stratégiques et à SNCF Réseau d'envisager d'en reprendre la gestion « *pour des besoins ferroviaires ou tout autre motif d'intérêt général* », conformément aux modalités de résiliation prévues à l'article 28 de l'annexe 7.5 du DRR « *conditions générales applicables aux conventions de mise à disposition d'espaces industriels* ».
209. En conséquence, l'Autorité demande à SNCF Réseau de publier l'inventaire de toutes les mises à disposition d'emprises relevant du RFN, quel qu'en soit le support juridique, en détaillant les superficies et équipements concernés, leurs attributaires, ainsi que leurs durées et échéances.

#### **6.4. La faiblesse de la vision industrielle en matière d'installations de service**

210. SNCF Réseau présente, dans l'annexe 7.8 du DRR 2022, sa « *stratégie industrielle et commerciale pour les voies de service* » (section 2), inchangée par rapport au DRR 2021.
211. D'une part, l'exposé de cette vision prospective permet à SNCF Réseau de contextualiser la trajectoire retenue pour la couverture de ses coûts, qui sous-tend les hausses tarifaires opérées depuis l'horaire de service 2021. D'autre part, la transparence apportée par la communication de ces informations permet aux utilisateurs du système ferroviaire national de mieux imaginer l'évolution des capacités de voies de service qui seront offertes par SNCF Réseau au cours des prochaines années.
212. Comme elle l'avait recommandé dans son précédent avis tarifaire relatif aux installations de service<sup>109</sup>, l'Autorité encourage à nouveau SNCF Réseau à développer une vision industrielle et commerciale plus complète et transversale en tenant compte des recommandations formulées ci-après.

---

<sup>109</sup> Point n° 121 de l'avis n° 2020-021 du 12 mars 2020 portant sur la fixation des redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Réseau sur les terminaux de marchandises, sur les voies de service et sur certaines installations de service utilisant des voies de service pour l'horaire de service 2021

#### 6.4.1. De la gestion prospective des capacités

213. Présentée par SNCF Réseau comme une stratégie « *de long terme* », cette vision industrielle est paradoxalement construite sur la seule base des moyens budgétaires limitativement alloués jusqu'en 2023. La stratégie exposée consiste en conséquence à ne prévoir la réalisation que de certains des travaux les plus urgents dans la limite de l'enveloppe budgétaire impartie.
214. L'Autorité regrette que l'évaluation des besoins de travaux n'ait pas été construite en repartant d'objectifs stratégiques relatifs au maintien ou à l'adaptation de la capacité globale en installations de service au regard des mutations anticipées pour la demande.
215. Un tel exercice permettrait de recenser tous les travaux, quel que soit leur degré d'urgence, et ainsi de juger de la bonne adéquation des moyens alloués, ou plus vraisemblablement de mettre en évidence de manière quantifiée les besoins de long terme qui ne sauraient être satisfaits avec les budgets actuellement alloués par SNCF Réseau. Cela éclairerait les instances de décision de SNCF Réseau et les autres acteurs du système ferroviaire quant aux capacités en voies de service effectivement offertes à terme sur le réseau ferré national et permettrait à chacun d'envisager, à son niveau, d'éventuels investissements à long terme pour la constitution de capacités propres dans l'éventualité où les capacités du RFN tendraient à devenir insuffisantes, l'accès à des capacités de remisage ou de triage demeurant essentiel pour toute production ferroviaire.
216. Par conséquent, l'Autorité recommande à SNCF Réseau de compléter sa vision industrielle avec une évaluation du flux total de financement qui permettrait *a minima* de maintenir les capacités actuelles en voies de service, voire de les adapter aux futures évolutions de l'activité ferroviaire, en développant pour cela une vision prospective de la demande (volumes, répartition géographique, types de convoi, modalités modernes d'exploitation, etc.).
217. Par ailleurs, dans le contexte de l'ouverture à la concurrence du marché voyageurs, l'Autorité estime que cette évaluation globale devrait s'accompagner d'un travail plus précisément focalisé sur les voies de service proches des grandes gares de voyageurs. Il s'agirait, outre les travaux de remise à niveau, d'imaginer les évolutions techniques, fonctionnelles et organisationnelles attendues pour ces capacités difficilement extensibles, historiquement dévolues en intégralité à SNCF Voyageurs, mais amenées à être très bientôt utilisées par de nouveaux entrants.
218. L'Autorité recommande à SNCF Réseau de mener une consultation spécifique sur les voies de service proches des gares de voyageurs, afin de questionner leurs modalités d'allocation et de les adapter au nouveau contexte d'exploitation concurrentiel, en s'inspirant également de standards techniques modernes et de méthodes d'allocation éprouvés au-delà des frontières nationales, par analogie avec le travail d'adaptation qui avait été conduit pour les gares de triage pour permettre l'arrivée de nouveaux acteurs de transport de fret.

#### 6.4.2. De la digitalisation

219. L'Autorité relève l'absence d'ambition en matière de digitalisation dans la stratégie exposée par SNCF Réseau dans le DRR et s'interroge sur l'existence d'un schéma directeur définissant les périmètres fonctionnels des différents outils, leurs interfaces et leurs calendriers prévisionnels de déploiement.

220. SNCF Réseau avait engagé, il y a plusieurs années, la mise en œuvre de l'application GOST, destinée à la gestion opérationnelle des blocs de voies de service. En 2020 comme en 2019, l'Autorité n'a constaté aucune évolution dans le déploiement très inégal de ce logiciel<sup>110</sup>. Pour l'horaire de service 2021, l'Autorité prend acte de la mise en service d'un nouveau portail client de réservation des cours de marchandises baptisé DUNE.
221. En premier lieu, l'Autorité s'interroge sur la coordination et la prévisibilité de ces évolutions logicielles pour les candidats. À cet égard, elle tient à rappeler l'importance pour les entreprises ferroviaires de disposer d'une visibilité sur plusieurs années quant à l'évolution des interfaces du système d'information de SNCF Réseau afin d'organiser en conséquence, de façon rationnelle et la moins coûteuse possible, l'adaptation de leurs propres systèmes d'information et de leurs processus pré, post et opérationnels internes. L'Autorité encourage SNCF Réseau à présenter systématiquement en COOPERE les évolutions informatiques envisagées, et ce dès le stade de projet, afin de rassurer les entreprises utilisatrices quant à la pertinence, la cohérence et l'efficacité des futurs outils et de s'assurer que leur mise en œuvre n'occasionnera pas de pertes d'efficacité majeures dues à des lourdeurs opérationnelles accrues (par exemple, des périmètres fonctionnels redondants, des saisies multiples, des formats de fichiers inadaptés non-directement exploitables, etc.) ou à la mobilisation de moyens de formation disproportionnés aux enjeux (par exemple, la formation initiale et le maintien en compétence).
222. En second lieu, l'Autorité considère que la modernisation des processus métiers de SNCF Réseau liés aux installations de service est insuffisamment engagée alors qu'elle est essentielle pour libérer les utilisateurs de certaines lourdeurs administratives (par exemple, la déclaration des trains accédant) et fluidifier la procédure d'accès, tout en optimisant l'utilisation des capacités au travers d'une connaissance fine de l'occupation effective et de la disponibilité résiduelle. En conséquence, l'Autorité recommande à SNCF Réseau d'accélérer la digitalisation de ses processus administratifs et métiers, de la réservation à la dépêche d'accès, en adoptant une feuille de route cohérente avec l'état de l'art informatique et les pratiques modernes adoptées ailleurs dans le secteur ferroviaire. Cette feuille de route devra détailler les périmètres-cibles des applications en veillant à homogénéiser et unifier les processus auxquels ses clients et utilisateurs seront soumis.

#### 6.4.3. Du suivi de la qualité de service

223. Si la section 2 « *stratégie industrielle et commerciale pour les voies de service* » de l'annexe 7.8 du DRR 2022 semble annoncer l'adoption par SNCF Réseau d'une stratégie commerciale, cette dernière ne transparait ni dans le corps du texte, ni dans les moyens dont se dote SNCF Réseau pour mesurer sa performance commerciale. L'Autorité relève en effet une nouvelle fois<sup>111</sup> l'absence d'indicateurs de performance, de transformation et de satisfaction de la clientèle qui permettraient de mesurer les effets des efforts entrepris par SNCF Réseau pour améliorer la qualité de service.
224. Lors de la consultation publique relative au DRR 2022, les entreprises ferroviaires, clientes de SNCF Réseau, ont de nouveau fait part de leurs attentes en matière d'amélioration de la qualité de service et de leur volonté de voir mis en place des indicateurs de performance.
225. Parallèlement, les entreprises ferroviaires ont exprimé cette forte attente auprès de l'Autorité dans le cadre de la consultation publique relative à l'utilisation des voies de service, conduite par celle-ci durant l'été 2020. À cette occasion, l'Autorité a en particulier pu constater l'insatisfaction des clients de SNCF Réseau pour les prestations liées aux voies de service qui sont essentielles à la production ferroviaire.

<sup>110</sup> Point n° 125 de l'avis n° 2019-004.

<sup>111</sup> Point n° 124 de l'avis n° 2020-021.

226. Comme elle l'avait déjà recommandé, l'Autorité demande à SNCF Réseau la mise en place d'indicateurs de performance pour les sites de voies de service, dès l'horaire de service 2021. Le choix de ces indicateurs pourrait être l'occasion, pour SNCF Réseau, de renforcer le dialogue avec les utilisateurs de ses installations au travers de rendez-vous réguliers du groupe de travail du COOPERE relatif aux voies de service et/ou des comités de site.
227. L'Autorité attire l'attention de SNCF Réseau sur la nécessaire stabilité de la définition de ces futurs indicateurs afin d'autoriser des comparatifs d'une année sur l'autre, de permettre à terme leur incorporation au contrat de performance et, ainsi, de faire l'objet d'un contrôle de l'Autorité.

## 7. SUR LES CONDITIONS CONTRACTUELLES

228. L'utilisation de l'infrastructure ferroviaire et des installations de service de SNCF Réseau par des entreprises ferroviaires tierces est régie par des contrats engageant les utilisateurs et le gestionnaire d'infrastructure ou exploitant d'installations de service qu'est SNCF Réseau. Les contrats conclus doivent se conformer aux modèles annexés au DRR.

### 7.1. Les procédures de réclamations nécessitent un effort continu de la part de SNCF Réseau

229. Dans ses avis précédents et notamment l'avis n° 2019-004 susvisé, 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.
230. L'Autorité avait notamment invité SNCF Réseau à rendre contraignants l'ensemble des délais de traitement relatifs aux demandes de réclamations formées en application des annexes 3.5.1 à 3.5.3 afin de garantir aux entreprises ferroviaires leur traitement dans les délais impartis. Or, l'Autorité relève que les annexes prévoient toujours les délais cibles non contraignants, 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 3.5.2) 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 3.5.3), ainsi que les délais cibles susmentionnés correspondant au délai de paiement effectif dans le cas d'une réponse favorable à une demande (30 jours aux annexes 3.5.2 et 3.5.3). SNCF Réseau avait justifié ces éléments par la complexité croissante des dossiers de réclamations transmis par les entreprises ferroviaires ainsi que leur état et format ne lui permettant 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, comme en témoigne l'allongement des délais observés cette année<sup>112</sup>. Elle recommande donc la mise en place de délais contraignants.
231. Par ailleurs, 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 d'améliorer et

---

<sup>112</sup> L'Autorité a noté, entre 2018 et 2020, sur les délais d'avis de complétude une augmentation 300% sur le sujet de la contestation de facture, de 288% sur les demandes d'indemnisation et de 100% sur les demandes afférentes aux trains de secours.

de simplifier ses processus. L'Autorité a relevé, notamment en ce qui concerne les dossiers de contestation de facture, la suppression des délais liés à la complétude des dossiers, le développement en cours de la dématérialisation et l'assouplissement des conditions d'indemnisation des sillons liés. Elle encourage SNCF Réseau à accélérer ses démarches.

232. Néanmoins, l'Autorité relève que les erreurs affectant le système de facturation de SNCF Réseau, notamment cette année avec la mise en place de nouveaux services d'informations (SIPH par exemple) et la concomitance de la crise sanitaire, entraînent un afflux de réclamations provoquant un engorgement du système, que subissent directement les entreprises ferroviaires. L'Autorité demande à SNCF Réseau la mise en place de moyens supplémentaires pour revenir à des délais normalisés de traitement ou de paiement dans le cadre des réclamations des clients par un système d'échantillonnage des dossiers.
233. Enfin, l'Autorité suggère à SNCF Réseau d'accepter des preuves factuelles de contestation provenant d'autres sources que ses seuls systèmes d'information. En effet, il semble primordial de ne pas restreindre les sources de justificatifs aux systèmes d'information de SNCF Réseau pour que les acteurs puissent se référer à d'autres sources fiables. Cette amélioration permettrait d'établir un échange plus équilibré et plus apaisé entre acteurs.

## 7.2. La complexité de l'architecture contractuelle relative à l'accès aux installations de service

234. L'accès aux voies de service et terminaux de marchandises de SNCF Réseau est régi par divers documents contractuels dont l'architecture avait été modifiée pour l'horaire de service 2021.
235. Comme exposé en préambule de l'annexe 7.1 du DRR « *conditions contractuelles communes aux contrats d'utilisation des installations de service* », ce nouveau dispositif contractuel repose principalement sur les trois documents suivants :
- les conditions contractuelles communes qui s'appliquent à l'ensemble des installations de service (annexe 7.1 du DRR) ;
  - le contrat national qui s'applique à la catégorie à laquelle appartient l'installation de service (voies de service à l'exception des sites de tri à la gravité, cours de marchandises, chantiers de transport combiné) ;
  - le contrat local qui s'applique à l'installation de service concernée.
236. L'article 3 de cette annexe 7.1 vient compléter cette liste et en préciser la hiérarchie comme suit :
1. le DRR en vigueur et ses annexes ;
  2. les conditions contractuelles communes de l'annexe 7.1 ;
  3. le contrat national de l'annexe 7.2, 7.3 ou 7.4 selon le type d'installation (voies de service, cours de marchandises ou chantiers de transport combiné) ;
  4. le contrat local et ses annexes ;
  5. le document local d'exploitation et le plan de prévention le cas échéant ;
  6. les éventuels documents techniques.
237. À l'occasion de son avis du 6 février 2020<sup>113</sup>, l'Autorité avait émis diverses réserves concernant la complexité d'une telle architecture contractuelle et le risque d'incohérences entre les nombreux documents impliqués. L'Autorité avait notamment invité SNCF Réseau à simplifier et à clarifier la chaîne contractuelle et la hiérarchie la régissant.

---

<sup>113</sup> Points n° 129 à 132 de l'avis n° 2020-015 du 6 février 2020 précité.

238. SNCF Réseau a procédé à la première mise en œuvre de ce nouveau dispositif contractuel au cours de l'année 2020 en préparation de l'horaire de service 2021. Interrogé au cours de l'instruction, SNCF Réseau indique qu'un premier retour d'expérience a été présenté lors de la réunion du groupe de travail du COOPERE relatif aux voies de service d'octobre 2020 et que celui-ci sera complété au printemps 2021. SNCF Réseau annonce également que « *des amendements seront réalisés après cette échéance [dans l'optique] de remonter dans le DRR le maximum d'éléments communs pour alléger les contrats nationaux et locaux* ». D'ici là, pour l'horaire de service 2022, SNCF Réseau a fait le choix de reconduire ce schéma contractuel sans adaptation majeure.
239. L'Autorité prend note de l'ambition de simplification affichée par SNCF Réseau et regrette que ce travail n'ait pas pu être mené dès l'horaire de service 2022. L'Autorité renouvelle ici sa recommandation de simplifier et clarifier la chaîne contractuelle régissant l'accès et l'utilisation des installations de service.
240. Par ailleurs, l'Autorité considère que cette simplification à droit égal doit se doubler d'une prise en compte des remarques de fond formulées par celle-ci dans ses avis antérieurs et par les entreprises ferroviaires lors des consultations préalables aux publications du DRR.
241. En particulier, l'Autorité réitère sa recommandation<sup>114</sup> liée à la clarification de la répartition des responsabilités et des frais à la charge, respectivement, du gestionnaire d'infrastructure et de l'entreprise ferroviaire, compte tenu du maintien des conditions limitées et restrictives d'engagement de responsabilités du gestionnaire d'infrastructure prévues à l'article 17 de l'annexe 7.1 du DRR 2022.
242. Enfin, l'Autorité constate l'asymétrie des positions des parties pour la négociation de ces documents contractuels, puisque SNCF Réseau peut aisément arguer de la nécessité de ne pas discriminer les acteurs pour refuser toute évolution contractuelle individuelle. Au surplus, compte tenu de leur taille, certains acteurs ne disposent pas d'un pouvoir de négociation élevé. Pour résoudre ce point de blocage constaté entre les parties, l'Autorité invite SNCF Réseau à procéder à une consultation publique sur les documents contractuels types et à tenir compte des positions exprimées dans les versions ultérieures de ces documents contractuels.

### 7.3. Une clause de force majeure non satisfaisante

243. L'article 21 de l'annexe 3.1 du DRR 2022 « conditions générales du contrat d'utilisation de l'infrastructure du réseau ferré national et du contrat d'attribution de sillons sur le réseau ferré national » définit la force majeure et les événements assimilés.
244. En matière contractuelle, l'invocation de la force majeure permet aux parties de n'encourir aucune responsabilité et de n'être tenues d'aucune obligation de réparation des dommages subis par l'une ou l'autre du fait de l'inexécution ou de l'exécution défectueuse de tout ou partie de leurs obligations, lorsque cette inexécution ou cette exécution défectueuse a pour cause la survenance d'un événement de force majeure ou d'un événement assimilé.
245. Conformément à l'article 1218 du code civil et à la jurisprudence en la matière, l'article 21 précise qu'« *un événement de force majeure désigne tout événement irrésistible, imprévisible et extérieur aux parties au Contrat, rendant impossible l'exécution de tout ou partie des obligations de l'une ou l'autre des parties au Contrat* ».

---

<sup>114</sup> Point n° 134 de l'avis n° 2020-015 précité

246. L'article 21 ajoute à cette catégorie des événements qui « *constituent expressément des événements assimilés à des cas de force majeure* » : les faits accidentels, délictueux ou de malveillance imputables à des tiers, les catastrophes naturelles ou phénomènes climatiques d'une intensité et/ou d'une ampleur exceptionnelle, les grèves des agents du chemin de fer sous certaines conditions précisées par la jurisprudence de la Cour de cassation (Cass. civ., 11 janvier 2000, pourvoi n° 97-18215) et les mesures prises ou sollicitées par l'autorité publique pour des motifs de défense, de sécurité publique ou de sécurité civile, par les autorités judiciaires ou par les services d'incendie et de secours.
247. L'Autorité considère que la création d'une catégorie préexistante « *événements assimilés à des cas de force majeure* » présente le risque de s'écarter de manière irrégulière du cadre juridique de la force majeure puisqu'elle permettrait à des événements de constituer un cas de force majeure alors même qu'ils ne rempliraient pas les conditions d'imprévisibilité, d'irrésistibilité et d'extériorité pourtant exigées par l'article 1218 du code civil et, de manière constante, par le juge en la matière.
248. L'Autorité suggère que le DRR précise, comme pour les « *événement[s] de force majeure* », que les « *événements assimilés à des cas de force majeure* » doivent remplir les conditions d'imprévisibilité, d'irrésistibilité et d'extériorité pour bénéficier de l'application de l'article 21. .
249. Enfin, ces recommandations s'appliquent également au dispositif de force majeure prévu à l'annexe 7.1 « *conditions contractuelles communes aux contrats d'utilisation des installations de service* » similaire à celui de l'annexe 3.1 précité.

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

### **8.1. Un système d'amélioration des performances (SAP) en marche à blanc, et toujours dénué d'incitations financières**

250. Au cours de l'instruction, LISEA a confirmé la mise en place, au cours de l'horaire de service 2020, d'une marche à blanc relative au système d'amélioration des performances qui a donné lieu à la réunion de quatre Instances de Pilotage du SAP (ci-après « IPSAP ») regroupant toutes les parties prenantes. LISEA a indiqué à l'Autorité que le SAP s'appuie sur un outil informatique (LISEAPP) permettant aux opérateurs ferroviaires ainsi qu'à LISEA de réaliser la gestion et le partage des indicateurs de performance. Le gestionnaire d'infrastructure a également précisé que les catégories et sous-catégories d'affectation des retards prévues par cet outil sont plus détaillées que ne le prévoit le point 2 de l'annexe VI de la directive 2012/34/UE, car le SAP qu'il établit repose sur des plans d'actions d'amélioration avec un porteur du plan d'action et un objectif, en lieu et place d'incitations financières. Sur ce point spécifique des plans d'actions, l'Autorité incite à la mise en place d'indicateurs de suivi des différents plans d'actions menés afin de pouvoir mesurer leur réelle efficacité.

251. L'Autorité rappelle toutefois à LISEA la nécessité de se conformer pleinement à l'ensemble des principes de base du SAP, prévus à l'article 34 du décret du 7 mars 2003 susvisé, transposant les dispositions de l'article 35 de la directive 2012/34/UE et du point 2 de son annexe VI, ce qui implique la mise en place d'incitations financières. De telles mesures incitatives, en plus d'assurer une cohérence au niveau national, avec le système d'amélioration des performances de SNCF Réseau, qui comporte lui-même des incitations financières, permettront de renforcer l'engagement réciproque entre le gestionnaire d'infrastructure et les entreprises ferroviaires en vue d'améliorer les performances de la ligne Tours-Bordeaux. En outre, le nombre d'opérateurs ferroviaires actuels présents sur la ligne, ainsi que le caractère récent du système IPSAP, se prêtent particulièrement à la poursuite de la marche à blanc, le cas échéant sur un horaire de service supplémentaire, en y incluant de telles incitations.
252. L'Autorité recommande donc à LISEA dès l'horaire de service 2021, de définir des mesures incitatives financières complétant les principes de base actuels du SAP et de tester leur application dans le cadre d'une marche à blanc, avec pour objectif sa mise en place effective au plus tôt.
253. En sus, l'Autorité invite LISEA à compléter les principes de l'IPSAP par une charte de fonctionnement de cette instance, au même titre que celle rédigée et publiée par SNCF Réseau en annexe des documents de référence, en vue de formaliser les échanges entre les parties prenantes, notamment les règles entourant la tenue des réunions et plus spécifiquement les délibérations.

## **8.2. Un système d'amélioration des performances ne comportant toujours pas d'instance de règlement des litiges**

254. Dans le même souci de conformité aux dispositions applicables au système d'amélioration de la performance précédemment évoqué, l'Autorité rappelle que le g) de l'annexe VI de la directive susmentionnée et l'article 34 du décret du 7 mars 2003 précité prévoient également la mise en place d'un système de règlement des litiges, impartial à l'égard des parties concernées, afin de régler rapidement les litiges.
255. Par conséquent, elle recommande à LISEA de mettre en place un tel dispositif au cours de l'horaire de service 2021, afin qu'il puisse prendre pleinement effet à l'occasion de la fin de la marche à blanc et de l'application effective d'incitations financières.
256. De la même façon qu'évoqué au paragraphe 252 s'agissant de la charte de fonctionnement de l'IPSAP, l'Autorité recommande fortement à LISEA de rédiger un tel document régissant le fonctionnement de l'instance qui sera chargée du règlement des litiges.

## **8.3. Les clés de cryptage ERTMS, une potentielle nouvelle barrière technique à l'entrée pour les entreprises ferroviaires**

257. Comme indiqué au 2.4 du présent avis, la procédure d'attribution des clés de cryptage ERTMS introduite par SNCF Réseau dans l'article 2.3.10 du DRR 2022, pourrait constituer un risque de potentielle barrière technique à l'entrée pour les entreprises ferroviaires, auquel n'échappe pas la LGV SEA, compte tenu de la capacité actuelle de stockage des RBC limitée à 500 clés.
258. Au cours de l'instruction, LISEA a indiqué aux services de l'Autorité que, malgré une récente opération d'optimisation des clés de cryptage déjà attribuées, seules 8,2 % des 500 clés prévues restent disponibles pour de nouveaux entrants souhaitant circuler sur la ligne Tours-Bordeaux ou des entreprises ferroviaires souhaitant renforcer leurs plans de transport en augmentant leur

flotte de matériels roulants en service. Dans ce contexte, le manque de clés disponibles représente un véritable risque de barrière technique à l'entrée.

259. L'Autorité relève que LISEA, conscient de ce risque pesant sur l'accès à son infrastructure, étudie l'augmentation capacitaire de clés disponibles selon deux paliers prévus à l'horaire de service 2022 puis à l'horaire de service 2025, correspondant au calendrier d'augmentation capacitaire du système central de gestion de clés de SNCF Réseau<sup>115</sup>.
260. Toutefois, compte tenu de l'ouverture à la concurrence du marché ferroviaire domestique de voyageurs dès l'horaire de service 2021, l'Autorité sera attentive à la bonne tenue des calendriers de déploiement effectif de ces nouvelles capacités en clés de cryptage des équipements RBC par LISEA, afin d'éliminer au plus tôt le risque de barrières techniques à l'entrée.
261. En outre, l'Autorité préconise à LISEA d'intégrer un renvoi à la section 2.3.10 du DRR de SNCF Réseau au sein du DRL, notamment dans la partie 3.3.2 relative aux systèmes de signalisation, afin d'assurer une information parfaitement transparente à l'égard des opérateurs ferroviaires actuels et à venir.

#### 8.4. Autres points relevés

262. S'agissant du traitement des demandes de réclamations émanant des entreprises ferroviaires, l'Autorité relève d'une part que, conformément à la recommandation formulée dans l'avis n°2020-015 susvisé, LISEA a bien inscrit au point 6.8 du DRL un délai contraignant de 30 jours pour procéder à ce traitement. Afin de tenir compte de cette évolution, l'Autorité invite, dans le cadre du présent avis, le gestionnaire d'infrastructure à actualiser l'article 20.4 de l'annexe 2 du DRL portant modèle de contrat d'utilisation de la Ligne et du contrat d'attribution des sillons sur la Ligne.
263. D'autre part, l'Autorité préconise de détailler davantage la procédure de traitement des réclamations décrite dans l'annexe 2 du DRL et de mettre en place un système permettant la transmission dématérialisée des demandes, leur traçabilité et prévoyant des indicateurs relatifs au traitement des demandes. En effet, à ce jour l'entreprise ferroviaire ou le candidat autorisé est contraint d'envoyer sa réclamation par courrier recommandé, ce qui peut freiner les opérateurs ferroviaires à engager de telles procédures pour des montants d'indemnisations moindres.
264. En outre, concernant la vérification de la compatibilité des matériels roulants avec les infrastructures de la Ligne, l'Autorité invite LISEA à modifier le point 2.4.3.1 du DRL afin de clarifier et mettre à jour les modalités d'accès aux informations nécessaires à la vérification de cette compatibilité par les entreprises ferroviaires, eu égard aux dernières évolutions réglementaires en vigueur. En particulier, le DRL devrait être complété, d'une part, sur les modalités d'accès au RINF, que les entreprises ferroviaires peuvent directement consulter sur le site internet de l'ERA sans avoir à formuler de demande auprès du gestionnaire d'infrastructure, et d'autre part sur les modalités de transmission par LISEA de toute information pertinente qui ne figurerait pas dans le RINF, cette transmission devant s'effectuer dans les délais fixés par la spécification technique d'interopérabilité relative au sous-système «Exploitation et gestion du trafic» du système ferroviaire<sup>116</sup>. De plus, l'Autorité relève que, dans la partie 3 relative à l'infrastructure, le point 3.1 du DRL renvoie toujours à la décision d'exécution 2014/880/UE, qui a été abrogée par le règlement d'exécution (UE) 2019/777 de la Commission du 16 mai 2019 relatif aux spécifications

<sup>115</sup> En 2022 il est prévu 2000 clés sur les LGV Est, BPL et SEA et 20000 clés sur Paris-Lyon ainsi que sur Marseille-Vintimille

<sup>116</sup> Le point 4.2.2.5.1 du règlement d'exécution (UE) 2019/773 de la Commission du 16 mai 2019 concernant la spécification technique d'interopérabilité relative au sous-système «Exploitation et gestion du trafic» du système ferroviaire fixe les délais dans lesquels les informations utiles à la vérification de la compatibilité du matériel roulant avec l'infrastructure doivent être transmises aux entreprises ferroviaires en l'absence de complétude du RINF.

communes du registre de l'infrastructure ferroviaire, et que le point 3.3 du DRL mériterait d'être actualisé concernant les conditions de mise à jour du RINF, puisqu'en application du règlement d'exécution précité, LISEA est responsable de l'exactitude, de l'exhaustivité et de l'actualité des données du RINF pour l'infrastructure qu'elle gère et doit fournir des données mises à jour dès que celles-ci sont disponibles, et non tous les trois mois. Il convient également de relever que les articles 4 et 5 du règlement d'exécution précité font peser sur LISEA la responsabilité d'actualiser directement les paramètres du RINF pour l'infrastructure qu'elle gère, sans passer par l'intermédiaire de SNCF Réseau, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021 sous réserve que l'application RINF développée par l'ERA le permette.

265. L'Autorité constate également que l'annexe 5 du DRL comporte une liste indicative des matériels roulants acceptés sur la Ligne. Elle invite LISEA à préciser que cette liste, étant indicative, ne saurait remettre en cause le fait que les entreprises ferroviaires sont les seules responsables de la vérification de la compatibilité de leurs matériels roulants avec l'itinéraire qu'elles envisagent d'emprunter sur le réseau ferré national, conformément à l'article 23 de la directive 2016/797/UE transposé en droit national à l'article 190 du décret n° 2019-525 du 27 mai 2019 relatif à la sécurité et à l'interopérabilité du système ferroviaire.

## 9. SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS DE L'AUTORITÉ

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 de :*

- 1) S'agissant des gabarits :
  - i. établir un échéancier permettant un suivi qualitatif de l'ensemble des actions menées dans le cadre du groupe de travail « gabarit » du COOPERE ;
  - ii. prendre en considération les travaux relatifs au « P400 » réalisés dans le cadre de la coalition « 4F » afin de les inscrire dans la stratégie de développement de l'infrastructure, dans le but d'améliorer les performances et, par la même, la compétitivité du RFN ;
  - iii. solliciter la création d'un groupe de travail spécifique piloté par l'ERA.
- 2) S'agissant de la compatibilité du matériel roulant :
  - i. poursuivre le travail engagé pour achever l'alimentation du RINF tout en mettant simultanément en œuvre un dispositif de consolidation de ces données dans les meilleurs délais ;
  - ii. prolonger, pendant toute la durée des horaires de service 2021 et 2022 ou, *a minima*, jusqu'à ce que le RINF soit dûment complété par le gestionnaire d'infrastructure, la gratuité de la prestation de vérification, proposée par SNCF Réseau dans le DRR 2021 modifié, jusqu'au 16 juin 2021 ;
  - iii. préciser dans son catalogue de services le périmètre de la prestation de vérification de la compatibilité du matériel roulant pour garantir la transparence de la proposition commerciale à un tarif raisonnable dans l'attente que d'autres acteurs du secteur ferroviaire proposent des offres alternatives.

- 3) S'agissant des clés de cryptage ERTMS :
  - i. s'astreindre à tenir les calendriers de déploiement effectif de nouvelles capacités en clés de cryptage des équipements RBC annoncés par SNCF Réseau ;
  - ii. veiller à ce que la modification de la documentation d'exploitation ou l'élaboration du document opérationnel annoncée dans le DRR 2022 ne conduise pas à complexifier la procédure actuelle d'attribution des clés de cryptage ERTMS pour les entreprises ferroviaires ;
  - iii. appliquer au plus tôt la résolution de SNCF Réseau de ne plus associer le CIM de SNCF Voyageurs au processus d'attribution des clés de cryptage.
  
- 4) S'agissant de l'attribution des badges CANIF :
  - i. abaisser le délai d'obtention de six semaines, en prévoyant un délai raisonnable qui pourrait être de trois semaines ;
  - ii. améliorer le suivi du traitement au travers d'indicateurs internes ;
  - iii. substituer des badges définitifs aux badges temporaires dans les meilleurs délais et sans perturbation de l'accès des entreprises ferroviaires aux installations de service ;
  - iv. procéder à une remise à plat de la procédure de délivrance des badges CANIF ;
  - v. mettre en place une meilleure remontée d'informations des sites locaux vers la direction générale des clients et services en charge du suivi de la liste des installations de services.
  
- 5) Réintroduire la notion d'infrastructure spécialisée pour le fret en prenant en compte les remarques de l'Autorité et s'interroger sur la spécialisation de la LGV Paris-Lyon aux matériels roulants équipés d'ETCS.
  
- 6) S'agissant du modèle d'accord-cadre, rouvrir les négociations au plus tôt pour la signature d'accords-cadres en vue des horaires de service 2022 et suivants.
  
- 7) Respecter les obligations résultant de l'annexe VII de la directive 2012/34/UE en matière de délais de traitement des demandes de sillons (DS et DTS), en s'astreignant en particulier à traiter 100% des DS au projet d'horaire de service et 100% des DTS un mois avant l'horaire de service.
  
- 8) S'agissant de l'adaptation des sillons après J-40, s'astreindre à traiter 100% des DSA dans les délais impartis.
  
- 9) S'agissant de l'adaptation des capacités travaux, communiquer aux parties intéressées ainsi qu'à l'Autorité les conclusions du groupe de travail sur les préconisations travaux et les adaptations des clients dues aux travaux.
  
- 10) Déployer rapidement des actions pédagogiques et de suivi auprès des EIC afin qu'elles s'approprient et puissent employer correctement la nouvelle version du document OP 3027.
  
- 11) S'agissant du SAP :
  - i. faire évoluer le système notamment en questionnant le caractère réellement incitatif, au vu de la méthode historisée de fixation des objectifs ;
  - ii. supprimer l'abattement en vigueur depuis la création du SAP conformément à la trajectoire financière prévue depuis sa création ;
  - iii. envisager une réflexion relative à une augmentation des barèmes de malus applicables.

- 12) Respecter le nouveau calendrier prévu pour le déploiement d'ODICEO et développer une application unique afin de prendre en compte tous les types d'échanges entre gestionnaire d'infrastructure et entreprises ferroviaires.
- 13) Concernant les consignes locales d'exploitation :
- i. ne recourir aux consignes locales d'exploitation temporaires que dans le cas de « risque imminent pour la sécurité » et limiter leur durée à six mois ;
  - ii. revoir le processus d'élaboration des consignes locales d'exploitation, qui est trop long et occasionne l'utilisation non-conforme de consignes temporaires ;
  - iii. vérifier l'exactitude des cartouches de diffusion de l'intégralité des consignes locales d'exploitation temporaires et les rectifier ;
  - iv. publier et diffuser toutes les consignes locales d'exploitation temporaires au travers de l'outil Doc.Explore.
- 14) Mettre à la disposition des candidats les demandes de capacités de voies de service formulées par les services de SNCF Réseau à des fins de travaux.
- 15) Mettre en place des indicateurs de performance pour les sites de voies de service, dès l'horaire de service 2022.
- 16) Concernant les réclamations, mettre en place des moyens supplémentaires pour revenir à des délais normalisés de traitement ou de paiement immédiat des réclamations des clients par un système d'échantillonnage des dossiers.

\* \* \*

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

- 17) S'agissant des vents traversiers, publier la liste de matériels roulants autorisés à circuler sur le Contournement de Nîmes-Montpellier (CNM) dans un document technique pertinent, ainsi que les renseignements techniques, tenus à jour sur Doc.Explore et opposables à chaque opérateur de transport sur le réseau ferré national.
- 18) Mettre à disposition des entreprises ferroviaires, et ce comme énoncé dans le DRR, les études de compatibilité complémentaires ayant servi aux vérifications des matériels roulants autorisés.
- 19) Concernant les stations de mesures :
- i. poursuivre le déploiement des stations de mesure et faire que leur budgétisation soit une priorité forte ;
  - ii. assurer la communication immédiate aux entreprises ferroviaires des données de leurs trains ayant circulé sur une station de mesure dans la journée ;
  - iii. mobiliser les entreprises ferroviaires autour de l'expérimentation en cours des marqueurs « TAG RFID ».
- 20) Respecter la condition d'itinéraire équivalent pour les services non-spécialisés avant toute déclaration des infrastructures spécialisées, et préciser les critères qui permettent d'identifier une ligne « sans voyageurs » ou « SV » (lignes restreintes au fret).
- 21) S'agissant des projets de modernisation du réseau :

- i. communiquer au sein des groupes de travail du COOPERE les caractéristiques techniques envisagées lors de la construction et/ou du renouvellement des systèmes de signalisation de lignes ferroviaires ;
  - ii. publier dans le DRR le stade d'avancement des différents projets.
- 22) S'agissant des capacités-cadres, parachever la déclaration de capacités-cadres en suivant les recommandations formulées par l'Autorité dans son avis n° 2020-015 du 6 février 2020 susvisé et en publier une version à jour notamment pour la réouverture des négociations pour l'horaires de service 2022.
- 23) Mieux détailler les modalités de calcul de la capacité maximale théorique (CMT) en intégrant les références aux coefficients UIC et préciser les critères de choix des périodes de contrôle pour les cas 1 et 2 (horaire du « début » d'une journée notamment) dans la définition de la capacité « accords-cadres » déjà attribuée (CACDA). Voir points 27 et suivants de l'avis n° 2020-015 du 6 février 2020.
- 24) Garantir, s'agissant de la coordination en phase de construction, une traçabilité des cas identifiés et établir une centralisation du suivi afin d'assurer l'homogénéité des pratiques, et produire des indicateurs afférents dans le rapport annuel « Capacités ».
- 25) S'agissant de la procédure de gestion de la saturation, restreindre le bénéfice du niveau de priorité accordé aux demandes strictement conformes de sillons préconstruits aux seuls sillons des catalogues Fret et Voyageurs qui présentent des caractéristiques suffisamment génériques pour convenir à tout opérateur d'un même marché.
- 26) Se fixer comme objectif d'étendre le bénéfice du délai de traitement de cinq jours ouvrables aux demandes de sillons en adaptation portant sur la modification d'un sillon-jour unique, et, à tout le moins, recevoir favorablement, dès à présent, les suppressions / créations concomitantes pour les sillons-jours uniques et les traiter dans le délai de cinq jours ouvrables.
- 27) S'agissant des recueils d'exploitation, prioriser ces derniers selon les complexes ferroviaires :
  - i. aux capacités devenant davantage contraintes ;
  - ii. prévus d'être desservis par de nouveaux opérateurs ;
  - iii. inclus dans les dessertes requises par les différents lots d'appels d'offres en cours ou à venir.
- 28) Ne pas procéder au changement des règles d'ordonnancement sans une analyse des contraintes et des bénéfiques (par segments et types de circulations), à partir d'un retour d'expérience exhaustif et transparent sur les actions de régulation en vigueur et/ou expérimenté, à l'aide d'une modélisation mathématique et d'une analyse statistique.
- 29) S'agissant de la gestion de crise :
  - i. partager les retours d'expérience réalisés dans le cadre de la coordination de gestion de crise s'agissant d'un processus impactant le déroulement de la gestion de crise dans sa globalité ;
  - ii. mettre à disposition des entreprises ferroviaires la description du processus opérationnel de coordination de gestion de crise afin de garantir la bonne compréhension des enjeux de cette mission et du rôle de chacun des acteurs.

- 30) S'agissant des sites de voies de service, mettre en œuvre le principe de découpage des blocs adopté, sans attendre l'émergence de demandes d'entreprises ferroviaires, en établissant dans les meilleurs délais une feuille de route fixant la liste des sites prioritaires retenus pour une mise à jour des consignes locales d'exploitation et en engageant ces mises à jour dès l'horaire de service 2021.
- 31) Poursuivre le travail de mise en qualité de la base de données des voies de service, tant en ce qui concerne son exhaustivité que sa précision, en s'assurant notamment de recenser toutes les voies susceptibles d'être commercialisées et seulement celles-ci.
- 32) Enrichir la base de données des voies de service, dans les plus brefs délais et au plus tard pour l'horaires de service 2022, d'un champ indiquant la destination première de chaque voie et l'installation de service à laquelle la voie se rattache.
- 33) Ajouter à la base de données des voies de service, un attribut mentionnant l'état de chaque voie et ses éventuelles conditions d'emploi particulières.
- 34) Compléter la base de données des voies de service en mentionnant, pour chaque voie, les fonctionnalités et équipements fixes accessibles au travers de conventions de mises à disposition.
- 35) Expliciter dans le DRR les conditions dans lesquelles les voies de service non-commercialisables en règle générale peuvent le devenir.
- 36) Compléter la section du DRR relative aux voies de service d'un logigramme illustrant les étapes de la procédure d'allocation de capacité pour usage courant.
- 37) Concernant l'allocation des capacités des terminaux de marchandises, expliciter, dans le DRR, le renvoi à la procédure prévue pour l'usage courant des voies de service.
- 38) Limiter la durée des mises à disposition d'espaces industriels à l'horaire de service pour les situations n'impliquant pas d'investissement significatif de la part de l'attributaire.
- 39) Rapprocher le processus de mise à disposition d'espaces industriels pour une durée n'excédant pas la durée de l'horaire de service avec la procédure d'allocation applicable pour l'usage courant des voies de service.
- 40) Publier l'inventaire de toutes les mises à disposition d'emprises relevant du RFN (mises à disposition et autres droits d'occupation du RFN consentis antérieurement, y compris celles accordées au titre de l'usage spécifique) quel qu'en soit le support juridique, en détaillant les superficies et équipements concernés, leurs attributaires, ainsi que leur durées et échéances.
- 41) Compléter la vision industrielle exposée en matière de voies de service avec une évaluation du flux total de financement qui permettrait *a minima* de maintenir les capacités actuelles en voies de service, voire de les adapter aux futures évolutions de l'activité ferroviaire, en développant pour cela une vision prospective de la demande.
- 42) Mener une consultation spécifique aux voies de services proches des gares de voyageurs afin de questionner leurs modalités d'allocation et de les adapter au nouveau contexte d'exploitation concurrentiel.

- 43) Relativement aux installations de service, adopter une feuille de route en matière de digitalisation des processus administratifs et métiers cohérente avec l'état de l'art et les pratiques du secteur.
- 44) Simplifier et clarifier la chaîne contractuelle régissant l'accès et l'utilisation des installations de service.
- 45) Concernant les conditions contractuelles d'accès aux installations de service, clarifier la répartition des responsabilités entre les parties et des frais à leur charge.
- 46) Procéder à une consultation publique sur les documents contractuels types applicables pour l'accès aux installations de service et tenir compte des positions exprimées dans les versions ultérieures de ces documents.
- 47) Préciser dans le DRR que, comme pour les « événement[s] de force majeure », les « événements assimilés à des cas de force majeure » doivent remplir les conditions d'imprévisibilité, d'irrésistibilité et d'extériorité pour bénéficier de l'application de l'article 21 de l'annexe 3.1 du DRR 2022 et de celui similaire de l'annexe 7.1.

\* \* \*

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

- 48) S'agissant du RINF, poursuivre sa collaboration avec l'ERA pour améliorer l'expérience des utilisateurs et faciliter la remontée des observations ainsi que des erreurs et dysfonctionnements éventuels.
- 49) Étudier la mise en place d'accords-cadres internationaux harmonisés avec les gestionnaires d'infrastructures voisins.
- 50) Concernant la coordination des besoins amont, dans un objectif de transparence :
  - i. tracer de façon systématique les résolutions de conflits d'arrangement des plans de sillons en phases amont ;
  - ii. produire des indicateurs sur ces cas dans le rapport annuel « Capacités ».
- 51) S'agissant des seuils d'éligibilité hebdomadaire à la pré-construction, étudier, en termes de coûts-bénéfices-risques, la mise en place de variantes s'agissant du préconstruit par jour de la semaine, voire par périodes saisonnières, pour y inclure les services génériques de renfort de pointes, et notamment les renforts activés de la trame horaire systématique.
- 52) S'agissant de l'adaptation des sillons après J-40, réinterroger, en concertation avec les opérateurs, la production des sillons entre un mois avant circulation et l'opérationnel, en lien avec les futures échéances prévues par le projet TTR.
- 53) Intégrer l'activité INFRARAIL au SAP soit comme entité propre, soit en comptabilisant les minutes perdues par cette activité dans les activités du gestionnaire d'infrastructure.
- 54) S'agissant des sites de voies de service, réaliser un retour d'expérience sur les délais de mise en place et les avantages et inconvénients du nouveau principe de découpage des blocs « à la voie ».
- 55) Indiquer, dans la liste des sites de voies de service inutilisés depuis plus de deux ans, ceux disposant d'accès routiers.

- 56) Réaliser un retour d'expérience de la mise en œuvre de la nouvelle procédure d'allocation de voies de service en interrogeant les parties prenantes dans le cadre du COOPERE.
- 57) Mener sans délai un projet d'étude des comportements de réservation permettant de mettre en évidence d'éventuelles pratiques de préemption de voies de service.
- 58) Définir des critères transparents, objectifs et non-discriminatoires pour déterminer la durée des mises à disposition d'espace industriels susceptibles d'aller au-delà de l'horaire de service pour permettre l'amortissement d'une installation nouvelle financée par l'attributaire.
- 59) Élaborer, en concertation avec les parties prenantes, un processus d'allocation de mises à disposition d'espaces industriels incluant un mécanisme de publicité et de sélection objectif tenant compte d'éventuels projets concurrents et de l'évolution probable de la demande annuelle de capacités de voies de service pour usage courant sur ce même site et sur toute la durée envisagée.
- 60) Rappeler dans le DRR, que tout attributaire d'une convention de mise à disposition d'espace industriel devient un exploitant d'installation de service et doit, de ce fait, publier une offre de référence et se conformer à la réglementation applicable en matière d'accès et de tarification.

\* \* \*

*Enfin, à des fins de suivi, l'Autorité :*

- Indique son souhait de continuer à être informée annuellement des suites données aux groupes de travail européens sur « l'issue logbook » ;
- 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 ;
- demande à SNCF Réseau de poursuivre la démarche instaurée en 2019 relative à la fourniture d'une pièce précisant synthétiquement les suites données aux points listés ci-avant.

*Autres points relevés :*

- Les points formulés à l'attention de la société concessionnaire LISEA sont mentionnés dans la partie 8.

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 4 février 2021.*

***Présents : Monsieur Bernard Roman, président ; Monsieur Philippe Richert, vice-président ; Madame Florence Rousse, vice-présidente ; Monsieur Patrick Vieu, vice-président ; Mesdames Marie Picard et Cécile George, membres du collège.***

Le Président

Bernard Roman

## ANNEXE : TABLE DES MATIERES

<b>1. CONTEXTE ET ENJEUX .....</b>	<b>2</b>
<b>2. SUR L'INFRASTRUCTURE DU RESEAU FERRE NATIONAL ET LA DESCRIPTION DU RESEAU....</b>	<b>8</b>
2.1. Des problématiques fortes de gabarit qui persistent pour le fret multimodal et dont la résolution pourrait contribuer au développement de la filière.....	8
2.2. La vérification de la compatibilité du matériel roulant avec l'infrastructure : une nécessaire responsabilisation de tous les acteurs.....	10
2.2.1. La complétude du RINF comme prérequis minimal à la tarification de la prestation de vérification de la compatibilité .....	11
2.2.2. Un périmètre clair et un tarif raisonnable de la prestation de vérification de la compatibilité à rechercher, dans le prolongement de l'accompagnement déjà offert par SNCF Réseau aux entreprises ferroviaires.....	11
2.3. Un traitement spécifique des vents traversiers pour le contournement de Nîmes-Montpellier à revoir dans l'attente de la modification du registre de l'infrastructure .....	12
2.4. Lignes équipées en ERTMS : un risque de barrière technique à l'entrée en raison de la faible disponibilité des clés de cryptage.....	13
2.5. Des stations de mesures qui ne sont pas utilisées à leur plein potentiel.....	15
2.6. Autres points relevés par l'Autorité.....	16
2.6.1. Spécialisation et restrictions d'accès à l'infrastructure.....	16
2.6.2. L'adaptation du matériel roulant, un enjeu à anticiper pour les projets de modernisation du réseau .....	16
<b>3. SUR LE NIVEAU DE PERFORMANCE RELATIF AUX CONDITIONS D'ACCES AU RESEAU FERRE NATIONAL.....</b>	<b>16</b>
3.1. Un modèle d'accord-cadre qui n'est plus proposé aux candidats.....	16
3.2. Une déclaration des capacités-cadres à mettre à jour et à parachever .....	17
3.3. Accès sécurisé CANIF : une nécessaire remise à plat de la procédure de délivrance ....	18
<b>4. SUR LE PROCESSUS DE REPARTITION ET D'ATTRIBUTION DES CAPACITES .....</b>	<b>19</b>
4.1. Une industrialisation poussée et productive de la préparation amont de l'horaire de service .....	19
4.1.1. Des cas de coordination des besoins arbitrés par SNCF Réseau.....	20
4.1.2. Des seuils d'éligibilité hebdomadaire à la pré construction restrictifs à dessein	20
4.2. Une procédure de construction de l'horaire de service en voie de stabilisation, mais dont l'adaptation est conjoncturellement dégradée pour l'horaire de service 2021 .....	21
4.2.1. HDS 2021 : d'importants retards imputables aux difficultés du programme SIPH .....	21
4.2.2. Un manque de transparence et d'homogénéité dans le suivi des cas de coordination des demandes proposées par SNCF Réseau .....	22
4.2.3. Une procédure de gestion de la saturation à parachever .....	23
4.3. L'adaptation de l'HDS : des améliorations toujours attendues.....	24
4.3.1. Parachever l'adaptation des sillons après J-40.....	24
4.3.2. Clarifier les conditions de bénéfice du délai de 5 jours pour les sillons-jours uniques .....	24
4.3.3. Prendre en charge toutes les conséquences de l'adaptation des capacités-travaux .....	25
4.4. Des principes communs d'exploitation des grands complexes ferroviaires très attendus .....	26
<b>5. SUR LES PRINCIPES OPERATIONNELS .....</b>	<b>27</b>

5.1. La concertation et la démarche scientifique, deux fondamentaux stratégiques à prendre en compte afin de réussir le programme de modernisation de la gestion opérationnelle des circulations.....	27
5.2. Une nouvelle version des directives de justification des retards dans l'outil BREHAT restant sous employée .....	28
5.3. Le système d'amélioration des performances (SAP) : un système dont le caractère incitatif se fait encore attendre afin de constituer un réel levier de performance.....	29
5.4. ODICEO : un ralentissement regrettable de la digitalisation du système ferroviaire .....	31
5.5. La gestion de crise ferroviaire : un processus essentiel fragilisé par l'imprécision des périmètres et des missions des acteurs.....	32
<b>6. SUR LES INSTALLATIONS DE SERVICE .....</b>	<b>33</b>
6.1. Les lacunes de la documentation technique et commerciale .....	33
6.1.1. De la mise à jour des consignes locales d'exploitation, de leurs aménagements temporaires et des inégalités d'accès à l'information qui en découlent.....	34
6.1.2. De la définition des blocs dans les consignes locales d'exploitation et du risque de blocage du processus d'allocation de capacités.....	35
6.1.3. De la fiabilité de la base de données des voies de service et de la transparence sur les capacités disponibles.....	36
6.2. Les ajustements attendus quant aux modalités d'allocation des voies de service pour usage courant .....	37
6.2.1. Des perturbations occasionnées par le gestionnaire d'infrastructure lors de l'utilisation des voies de service par ses propres services .....	38
6.2.2. De la résolution des demandes conflictuelles.....	39
6.2.3. De la restitution des capacités inutilisées .....	39
6.3. L'opacité des mises à disposition par convention et de leur processus d'allocation.....	40
6.4. La faiblesse de la vision industrielle en matière d'installations de service .....	41
6.4.1. De la gestion prospective des capacités .....	42
6.4.2. De la digitalisation.....	42
6.4.3. Du suivi de la qualité de service .....	43
<b>7. SUR LES CONDITIONS CONTRACTUELLES .....</b>	<b>44</b>
7.1. Les procédures de réclamations nécessitent un effort continu de la part de SNCF Réseau .....	44
7.2. La complexité de l'architecture contractuelle relative à l'accès aux installations de service .....	45
7.3. Une clause de force majeure non satisfaisante .....	46
<b>8. SUR LE DOCUMENT DE REFERENCE DE LA LIGNE TOURS-BORDEAUX (DRL) CONCEDEE A LA SOCIETE LISEA.....</b>	<b>47</b>
8.1. Un système d'amélioration des performances (SAP) en marche à blanc, et toujours dénué d'incitations financières .....	47
8.2. Un système d'amélioration des performances ne comportant toujours pas d'instance de règlement des litiges.....	48
8.3. Les clés de cryptage ERTMS, une potentielle nouvelle barrière technique à l'entrée pour les entreprises ferroviaires .....	48
8.4. Autres points relevés .....	49
<b>9. SYNTHESE DES RECOMMANDATIONS DE L'AUTORITE.....</b>	<b>50</b>