

**Avis n° 2012-005 du 25 janvier 2012  
relatif au document de référence du réseau ferré national  
pour l'horaire de service 2013**

L'Autorité de régulation des activités ferroviaires,

Vu la directive 2001/14/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2001 modifiée, concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire et la tarification de l'infrastructure ferroviaire ;

Vu le code des transports, notamment ses articles L. 2111-25, L. 2122-5 ; L. 2133-5 et L. 2133-6 ;

Vu le décret n° 83-817 du 13 septembre 1983 modifié portant approbation du cahier des charges de la Société nationale des chemins de fer français ;

Vu le décret n° 97-444 du 5 mai 1997 modifié relatif aux missions et aux statuts de Réseau ferré de France ;

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

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

Vu le décret n° 2006-1279 du 19 octobre 2006 modifié relatif à la sécurité des circulations ferroviaires et à l'interopérabilité du système ferroviaire ;

Vu le décret n° 2006-1534 du 6 décembre 2006 modifié pris pour l'application des articles 1<sup>er</sup>, 1<sup>er</sup>-1 et 1<sup>er</sup>-2 de la loi n° 97-135 du 13 février 1997 portant création de l'établissement public Réseau ferré de France en vue du renouveau du transport ferroviaire ;

Vu le décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 relatif aux gares de voyageurs et aux autres infrastructures de services du réseau ferroviaire ;

Vu l'arrêté du 30 décembre 1997 modifié relatif aux redevances d'utilisation du réseau ferré national ;

Vu le projet de « Document de référence du réseau ferré national - Horaire de service 2013 - Version 1 du 30 novembre 2011 », et ses annexes, publié par Réseau ferré de France le 30 novembre 2011 sur son site internet ;

Vu l'ensemble des éléments complémentaires transmis par Réseau ferré de France, notamment son courrier du 23 janvier 2012 ;

Après en avoir délibéré le 25 janvier 2012,

## **I. Portée de l'avis sur le document de référence du réseau**

I.1 Réseau ferré de France (RFF) a publié le 30 novembre 2011 le « Document de référence du réseau ferré national - Horaire de service 2013 - Version 1 du 30 novembre 2011 » (DRR 2013). Ce document intègre non seulement les éléments établis sous la responsabilité de RFF, mais également les éléments relevant des infrastructures de services gérées par la Société nationale des chemins de fer français (SNCF).

I.2 Le code des transports<sup>1</sup> dispose que l'Autorité donne un avis motivé sur le DRR de tout réseau appartenant au réseau ferroviaire défini à l'article L. 2122-1 du code des transports, qui comprend le réseau ferré national.

I.3 Le DRR comporte le projet de tarification prévu par les textes propres à la tarification de l'infrastructure du réseau ferré national<sup>2</sup>. Le code des transports dispose que l'Autorité « *émet un avis conforme sur la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national, au regard des principes et des règles de tarification applicables sur ce réseau* »<sup>3</sup>. Cet avis conforme porte sur les seules prestations minimales.

---

<sup>1</sup> Article L. 2133-6 du code des transports.

<sup>2</sup> Décret n° 97-446, auquel renvoie l'article 17e) du décret n° 2003-194.

<sup>3</sup> Article L. 2133-5 du code des transports.

## **II. Observations générales et suites de l'avis de l'Autorité sur le document de référence 2012**

II.1 Le trafic en trains-kilomètres sur le réseau ferroviaire français a cru de 3,1 % en 2011. Seul le transport de voyageurs contribue à cette croissance avec une hausse de 4,5 %, due en particulier aux services conventionnés. Le fret accuse quant à lui une baisse de 3,6 %.

II.2 Les demandes de sillons enregistrées par RFF en avril 2011 pour l'horaire de service 2012 ont confirmé cette tendance avec une hausse de 2 % pour les sillons voyageurs et une baisse de 7 % pour les sillons fret. Il faut toutefois noter que le transport de fret a tendance à se concentrer sur certains axes sur lesquels le nombre de sillons demandés est en forte augmentation : + 8 % sur l'axe atlantique, + 46 % dans la vallée du Rhône, + 30 % sur l'axe Dourges-Valenton, + 20 % au départ du port du Havre ou + 23 % au départ de celui de Dunkerque.

II.3 L'établissement du graphique de circulation pour l'horaire de service 2012 s'est effectué dans un contexte fortement contraint, comme l'Autorité l'avait souligné dans son avis sur le DRR 2012 :

- l'accélération des programmes de renouvellement du réseau, indispensable pour préserver la qualité du réseau, pénalise à court terme les circulations par la multiplication des plages de travaux ;
- la construction de nouvelles lignes à grande vitesse entraîne des travaux de raccordement impactant le réseau classique ;
- la généralisation progressive du cadencement des horaires, qui permettra à terme une meilleure utilisation du réseau et une simplification du processus d'allocation, impose une refonte du graphique des circulations.

II.4 Ces contraintes, ainsi que la mise en service de la ligne à grande vitesse Rhin-Rhône, ont conduit à une refonte profonde de l'horaire de service, qui a nécessité, sous la pression des pouvoirs publics, un effort particulier de concertation entre les acteurs du ferroviaire et leurs clients. La mobilisation des acteurs a permis une mise en œuvre apparemment satisfaisante du nouvel horaire de service 2012 pour les transports de voyageurs au 11 décembre 2011, malgré les nombreuses modifications d'horaires. En revanche il n'en est pas de même pour le transport de fret, pour lequel on constate une baisse d'une année sur l'autre de la proportion de sillons accordés de manière ferme en septembre 2011 par rapport au nombre de demandes.

II.5 L'Autorité constate que les contraintes qui pèsent sur le réseau devraient perdurer, l'année 2017 apparaissant comme l'horizon auquel une bonne partie du rattrapage de renouvellement du réseau sera réalisée, quatre nouvelles lignes à grande vitesse auront été mises en service et le cadencement sera généralisé.

II.6 Pour gérer au mieux cette période difficile, l'Autorité avait appelé à un allègement des contraintes qui pèsent sur le réseau et à une meilleure coordination des acteurs, notamment pour le rythme d'engagement des projets, la gestion des sillons et des plages travaux. Elle avait souhaité la mise en place d'un pilotage unifié de la maintenance et le rapprochement physique et organisationnel des équipes de RFF et de la direction des circulations ferroviaires (DCF) chargées de la production des sillons.

II.7 Dans cet esprit, l'Autorité prend acte de la perspective d'« unification des métiers de la gestion de l'infrastructure » esquissée à l'issue des Assises du ferroviaire. A l'occasion de ce débat, l'Autorité avait fait valoir que, à son sens, la priorité devait être donnée au regroupement au sein du gestionnaire d'infrastructure des métiers liés à l'élaboration des sillons, à la gestion des circulations, au pilotage et à la maîtrise d'ouvrage de la maintenance.

II.8 Cette perspective ne doit pas freiner des évolutions à court terme, indispensables pour une meilleure coordination entre le gestionnaire d'infrastructure et le gestionnaire d'infrastructure délégué.

II.9 Ainsi l'Autorité déplore que le projet « convergence » n'ait pas encore abouti plus d'un an après qu'il ait été initié. Elle constate que la nécessité d'accélérer le rapprochement de RFF et de la DCF est maintenant partagée.

II.10 De même, il est nécessaire que les modalités de travail entre RFF et SNCF Infra soient revues afin de remédier à plusieurs insuffisances constatées par l'Autorité à l'occasion de règlements de différends qu'elle a eu à examiner :

- RFF ne dispose pas de l'information suffisante sur l'état du réseau et ses besoins de maintenance pour piloter cette dernière dans de bonnes conditions ;
- RFF ne dispose pas non plus d'instruments d'observation de la productivité en matière de maintenance de l'infrastructure, ni, a fortiori, de moyens significatifs d'obtenir des gains en la matière.

II.11 De plus, dans son avis sur le DRR 2012, l'Autorité avait considéré qu'il était essentiel que les acteurs du secteur ferroviaire puissent fonder leur action sur une vision pluriannuelle de l'évolution économique du système, notamment des principes de tarification pluriannuels, comme le requiert le cadre réglementaire. Par ailleurs, le gestionnaire d'infrastructure doit être encouragé par des mesures d'incitation à réduire les coûts d'infrastructure et par là le niveau des redevances d'accès<sup>4</sup>.

II.12 L'Autorité ne peut donc que déplorer la dégradation de la situation :

- le contrat de performance qui liait RFF et l'Etat pour la période 2008 - 2012, s'il a été prolongé d'une année, arrive à échéance sans signature à ce jour d'un nouveau contrat ;
- RFF et SNCF Infra n'ont pas à ce jour réussi à s'accorder sur un nouveau contrat pluriannuel de gestion déléguée de l'infrastructure, ni même sur les conditions techniques et financières relatives à l'entretien et la maintenance du réseau pour l'année 2012 ;
- l'indexation des péages ferroviaires introduite dans le DRR est contraire au principe d'efficacité, puisqu'elle consacre une évolution négative des gains de productivité.

II.13 Il est urgent de remédier à cette situation. Les parties devront définir pour une période de l'ordre de cinq ans, une stratégie industrielle précisant l'évolution des coûts du réseau et des péages, ceci associé à des engagements en termes de performance et de productivité.

---

<sup>4</sup> Cf. article 6.2 de la directive 2001/14/CE.

II.14 Ces engagements devraient non seulement figurer dans le contrat pluriannuel liant l'Etat et RFF, mais également dans la convention de gestion de l'infrastructure liant RFF et SNCF Infra. Celle-ci doit être cohérente avec ces engagements et intégrer des mécanismes d'incitation et de suivi adéquats. Il est en effet primordial de responsabiliser l'ensemble des acteurs à l'origine de la formation des coûts du ferroviaire et de la qualité des sillons.

II.15 Plus généralement, la réorganisation de la gouvernance des entités en charge des infrastructures ferroviaires ne saurait être la solution unique aux problèmes rencontrés par le transport ferroviaire en France. Toute réorganisation ne sera féconde que si elle s'accompagne :

- de la recherche de gains de productivité du travail et du capital, notamment dans l'entretien et la maintenance de l'infrastructure ;
- d'incitations fortes fournies aux différents acteurs de la gestion de l'infrastructure, et ceci quel que soit le mode d'organisation retenu ;
- de la poursuite de l'ouverture à la concurrence des différents services de transports ferroviaires.

### III. Les conditions techniques de l'accès au réseau

#### *L'allocation des capacités*

III.1 Dans son avis sur le DRR 2012, l'Autorité avait indiqué que la procédure des « sillons précaires » mise en place par RFF était contraire aux dispositions réglementaires et constituait un obstacle à l'accès au marché. Il ne peut donc s'agir que d'une procédure transitoire, appelée à disparaître rapidement. En attendant sa suppression, elle doit être accompagnée de dispositions contractuelles adaptées, notamment pour donner aux entreprises une visibilité minimale sur les sillons dont elles disposeront dans la réalité.

III.2 L'examen des réponses apportées aux demandeurs de capacité au mois de septembre 2011, comparées à celles qui avaient été apportées en septembre 2010, montre que si le pourcentage des sillons alloués fermes a augmenté pour les services de voyageurs, il s'est dégradé pour les services de fret.

|                           | Nombre de sillons-jours demandés |           | Taux de sillons-jours fermes attribués |          |
|---------------------------|----------------------------------|-----------|----------------------------------------|----------|
|                           | HDS <sup>5</sup> 2011            | HDS 2012  | HDS 2011                               | HDS 2012 |
| Sillons voyageurs         | 5 252 697                        | 5 364 648 | 78%                                    | 81%      |
| Sillons fret              | 943 266                          | 872 727   | 67%                                    | 62%      |
| - dont Fret SNCF          | 718 530                          | 661 579   | 70%                                    | 67%      |
| - dont autres entreprises | 224 736                          | 211 148   | 55%                                    | 49%      |

Source : données RFF (sept 2010 et sept 2011)

III.3 De plus, si RFF a bien repris dans le DRR la proposition de l'Autorité de lever les précarités deux mois avant les circulations de fret et de quatre mois avant les circulations de voyageurs, ces délais ne semblent pas respectés dans la réalité, comme le montrent les règlements de différends soumis à l'Autorité. Celle-ci n'a pu obtenir de statistiques. Elle demande donc à RFF de se doter d'un outil de suivi adapté.

III.4 L'Autorité considère ainsi que la situation n'a pas progressé en matière d'allocation des sillons.

#### *L'organisation des travaux*

III.5 L'Autorité comprend que cette situation s'explique par les circonstances exceptionnelles qui ont imposé une refonte de grande ampleur du graphique de circulation (multiplication des travaux de renouvellement et de travaux préparatoires aux futures lignes à grande vitesse, mise en service de la ligne à grande vitesse Rhin-Rhône, introduction progressive du cadencement). Elle considère qu'elle est aggravée par l'insuffisante coordination des travaux et des circulations.

III.6 L'organisation des travaux de renouvellement et de maintenance du réseau ferré national doit obéir à une vision industrielle des métiers de gestionnaire de l'infrastructure. L'Autorité prend acte de la volonté de RFF de mettre en place une telle politique industrielle, en définissant un niveau de performance souhaité pour chaque axe, dans un objectif de

---

<sup>5</sup> Horaire de service.

meilleure efficacité économique. Afin de permettre l'accès au réseau et le développement des trafics, cette politique doit clairement permettre un meilleur équilibre entre les besoins des travaux et les contraintes de l'exploitation.

III.7 C'est notamment l'objectif des « fenêtres d'indisponibilité » mises en place par RFF sur les axes principaux du réseau. Si l'Autorité appuie cette démarche dans son principe, elle sera attentive, à la lumière des différends qui lui sont soumis, à son impact réel compte tenu des incertitudes qui pèsent sur leur construction, par exemple du fait que les informations lacunaires fournies par SNCF Infra ne permettent pas à RFF d'avoir une vision précise de l'état du réseau et du besoin de maintenance associé.

III.8 L'Autorité estime que si RFF doit poursuivre ses efforts pour une plus forte planification des travaux, seule l'introduction d'incitations fortes, notamment dans la relation contractuelle entre RFF et SNCF Infra, permettra d'atteindre les résultats attendus d'un système ferroviaire mieux planifié et orienté vers la satisfaction des besoins des bénéficiaires finaux. Parmi ces incitations, l'Autorité juge indispensable que RFF propose un mécanisme reflétant la valeur du temps d'immobilisation des capacités d'infrastructure par les travaux, afin de responsabiliser financièrement ses prestataires à la fois sur le juste dimensionnement des besoins de capacités et sur une meilleure anticipation des modifications opérationnelles.

III.9 Dans cette optique, l'Autorité s'attachera en 2012 à évaluer plus précisément la qualité des contrats engageant RFF avec ses prestataires.

#### *La planification horaire*

III.10 L'Autorité estime que l'efficacité du processus d'allocation des sillons dépend directement de la qualité des études de « pré-construction » opérées dans le cadre des phases amont de planification horaire. Ces phases amont mobilisent des outils et méthodes de structuration et d'optimisation des capacités, selon un principe d'horaire cadencé et coordonné. Elles sont stratégiques, car elles orientent les réponses qui seront faites aux besoins et elles préfigurent les conditions d'accès au réseau des différents acteurs.

III.11 Le DRR mentionne la mise en place d'un processus de concertation lors de la phase de planification. Ce processus, détaillé dans le projet de « guide de la concertation en phase d'ingénierie horaire », fait l'objet de nombreuses critiques, notamment des entreprises ferroviaires et des Régions. C'est pourquoi l'Autorité recommande à RFF de revoir le processus de concertation afin de le rendre plus simple et plus efficace et de mieux y impliquer l'ensemble des acteurs, notamment les entreprises ferroviaires sans discrimination et les autorités organisatrices. L'Autorité estime que les gains permis par le cadencement, mais aussi l'impact des contraintes qu'il induit, devraient être évalués dans ce cadre.

III.12 La planification de l'horaire permet la définition d'un catalogue de sillons réservés au fret. Le faible taux d'utilisation réelle du catalogue<sup>6</sup> et les remontées qualitatives des demandeurs de capacité amènent à s'interroger sur son adéquation avec les besoins des chargeurs et la qualité des études de marché que le gestionnaire d'infrastructure doit conduire pour établir une réponse appropriée à ses clients. La mauvaise ergonomie de la présentation du catalogue de sillons constitue assurément un frein à son utilisation et donc à l'accès au réseau : absence d'itinéraire complet adapté aux demandes, obligation de procéder par raboutage de sillons courts issus du catalogue, absence d'information en temps réel sur la disponibilité de chacun de ces sillons.

---

<sup>6</sup> De l'ordre de 20 % selon RFF.

III.13 L'Autorité constate peu de progrès mesurables dans l'allocation des capacités spécifiques, sur les infrastructures terminales (chantiers de transport combiné, voies de service,...). Elle considère que RFF, en qualité de gestionnaire de l'infrastructure principale, doit assurer un rôle central pour une réponse coordonnée avec les gestionnaires d'infrastructures de services permettant l'allocation de sillons de « bout en bout »<sup>7</sup>. Cette coordination doit intervenir dès la planification.

#### *La production de l'horaire de service*

III.14 L'accès au réseau ferré national passe par le dépôt d'une demande de sillon dans les conditions prévues par la réglementation et le DRR. A cette fin, l'article 23 de la directive 2001/14/CE prévoit que tout demandeur de capacité doit disposer des informations relatives aux capacités disponibles. L'Autorité constate que cette exigence n'a pas été clairement transposée en droit français et que la situation n'est pas satisfaisante en la matière :

- Les systèmes d'information actuels, par l'éparpillement des informations relatives aux capacités, ne permettent pas aux demandeurs d'obtenir une vision complète et dynamique de la disponibilité de l'infrastructure. L'Autorité estime qu'il s'agit d'un frein important à l'accès au réseau, en particulier pour les nouveaux entrants.
- Lorsqu'il émet une réponse négative à une demande de sillon, RFF doit fournir les informations nécessaires à l'entreprise ferroviaire pour lui permettre d'adapter sa demande ou éventuellement de contester la décision prise.

III.15 Le DRR propose une définition détaillée et transparente des « règles de tracé destinées à guider le travail des horairistes » lors de la phase de coordination des demandes. La publication de telles règles est essentielle pour la transparence du système, mais de telles règles ne sauraient constituer des priorités, qui ne peuvent être édictées qu'après une déclaration de saturation de la ligne, ni ignorer l'objectif de la procédure de coordination qui est d'assurer la meilleure adéquation possible entre les demandes concurrentes.

III.16 Conformément aux articles 20 et 21 de la directive, l'Autorité demande que RFF mette au point une procédure de consultation des demandeurs de sillons pendant la période de coordination des horaires, qui, lorsque cela est nécessaire, permette d'organiser la recherche des solutions s'écartant des demandes initiales et de s'assurer du caractère satisfaisant pour les demandeurs des propositions finales.

III.17 La déclaration de saturation doit intervenir « lorsqu'à l'issue de la coordination des sillons demandés et de la consultation des candidats, il s'avère impossible de répondre favorablement à toutes les demandes de capacités de l'infrastructure »<sup>8</sup>. Elle vise à donner des signaux aux acteurs sur la rareté des capacités de certaines sections de ligne, à obliger le gestionnaire d'infrastructure à conduire les analyses nécessaires et à identifier les mesures propres à remédier à l'insuffisance des capacités constatée. L'Autorité recommande à RFF d'utiliser cette procédure lorsque cela est pertinent.

III.18 L'Autorité note que le deuxième paragraphe du 4.4.3 du DRR présente de manière incorrecte les « règles de priorité » selon lesquelles RFF procède à l'attribution des capacités en cas de saturation. Ces règles doivent être définies par RFF et inscrites dans le DRR pour

---

<sup>7</sup> Cf. article 5 de la directive 2001/14/CE.

<sup>8</sup> Cf. article 20 de la directive 2001/14/CE et articles 18 à 26 du décret n° 2003-194.

chaque ligne déclarée saturée, les priorités mentionnées dans le décret n° 2003-194 n'intervenant que pour l'attribution de la capacité résiduelle.

### *L'adaptation de l'horaire de service*

III.19 L'Autorité constate que le « nettoyage » du graphique (suppression des plages réservées aux travaux non utilisées, libération de la capacité réservée pour le catalogue de sillons fret,...) intervient moins de 7 jours avant le jour de circulation, dans la phase d'attribution de « sillons de dernière minute ». L'Autorité s'interroge sur le caractère très tardif de cette levée de contraintes, qui ne permet pas d'utiliser les capacités disponibles dans les meilleures conditions.

### *Les systèmes d'information*

III.20 Le droit d'accès au réseau comprend notamment « le traitement des demandes des capacités de l'infrastructure, la régulation et la gestion des circulations, la communication et la fourniture d'informations concernant la circulation des trains ainsi que toute autre information nécessaire à la mise en œuvre ou à l'exploitation du service pour lequel les capacités lui ont été attribuées »<sup>9</sup>.

III.21 Ces informations sont transmises par le biais de 22 systèmes d'information que RFF met à disposition de ses clients, soit au titre des prestations minimales, soit au titre de prestations complémentaires<sup>10</sup>. La faible performance de ces systèmes, pour la plupart issus des applications informatiques ou bases de données de l'opérateur historique, constitue un frein au développement du trafic et à l'ouverture à la concurrence. L'Autorité invite RFF à accroître ses efforts afin d'aboutir à une modernisation plus rapide de ses systèmes d'information. L'Autorité sera particulièrement attentive à cette modernisation et invite RFF à lui fournir un calendrier des travaux qu'il conduit en la matière.

III.22 Les systèmes d'information utilisés aujourd'hui n'ont pas été spécifiquement conçus dans une logique d'ouverture à la concurrence du réseau. Le changement de contexte impose un travail d'identification des données confidentielles présentes. L'Autorité rappelle l'importance de garantir, conformément au cadre réglementaire, la confidentialité des informations à caractère commercial. Elle recommande à RFF d'engager sans tarder ce travail de recensement en lien avec l'Union des transports publics et ferroviaires (UTP).

III.23 Trois applications informatiques sont classées en prestations complémentaires :

- l'application « See-trains », en remplacement de l'outil précédent « GALITE », permet de consulter les informations relatives aux circulations théoriques et réelles ;
- l'application « Bréhat complétude » permet de détailler les incidents de circulation imputables à l'entreprise ferroviaire ;
- l'application « Schéma linéaire » offre une représentation linéaire du réseau.

III.24 L'Autorité estime que les informations fournies par ces trois applications sont nécessaires aux entreprises ferroviaires pour la mise en œuvre et l'exploitation de leurs services ferroviaires, nécessité renforcée par les insuffisances actuelles du système

<sup>9</sup> Cf. article 3 du décret n° 2003-194.

<sup>10</sup> Cf. DRR 2013 : §5.2 « Prestations minimales », §5.4 « Prestations complémentaires » et annexe 3.5 « Contrat d'utilisation des SI de RFF ».

d'attribution des capacités et l'absence de système d'amélioration des performances et de référentiel d'infrastructure. Elle considère donc que ces trois applications constituent des fonctionnalités essentielles, non substituables, pour les entreprises ferroviaires. Elle enjoint RFF de les intégrer au DRR en tant que prestations minimales.

III.25 L'Autorité considère toutefois légitime que RFF puisse définir, pour chaque prestation, un nombre d'accès limité au système d'information considéré, sous réserve que cette limite soit raisonnable, non-discriminatoire et ne constitue pas un obstacle à l'accès au réseau.

#### *La procédure de vérification de la compatibilité des matériels*

III.26 Dans son avis sur le DRR 2012, l'Autorité avait estimé que la procédure de vérification de compatibilité, imposée par RFF en sus de l'autorisation de mise en exploitation commerciale délivrée par l'Etablissement public de sécurité ferroviaire, ne repose sur aucune base légale ou réglementaire. Elle constitue ainsi une limitation de fait du droit d'accès pour les entreprises ferroviaires. La recommandation 2011/217/EU du 15 avril 2011 valide sans ambiguïté cette analyse.

III.27 L'Autorité constate que le DRR 2013 maintient cette procédure, en la modifiant :

- RFF s'engage sur un délai d'instruction d'un mois pour les matériels roulants satisfaisant les caractéristiques d'un engin dit de référence ;
- RFF ne prend aucun engagement sur le délai d'instruction pour les matériels nouveaux, alors que le DRR 2012 précisait un délai maximum de 3 mois, certes non respecté le plus souvent ;
- RFF ne prend aucun engagement sur le délai de mise à jour des « renseignements techniques » ou des « consignes locales d'exploitation ».

III.28 Les modifications apportées par le DRR 2013 ne constituent donc en aucune manière une amélioration, puisqu'elles visent uniquement à refléter l'absence de maîtrise de RFF sur les délais de réponse et ne comprennent aucun dispositif incitatif à la maîtrise des délais et à leur réduction.

III.29 RFF justifie l'existence d'une telle procédure par l'absence de registre d'infrastructure, pourtant prévu par le décret n°2006-1279. RFF indique désormais viser une mise en place progressive du registre d'infrastructure, entre mars 2015 et mars 2017, en adéquation avec les échéances fixées par la Commission européenne dans la décision 2011/633/UE du 15 septembre 2011 relative aux spécifications communes du registre d'infrastructure ferroviaire. L'Autorité observe toutefois que de tels registres d'infrastructures existent d'ores et déjà sur certains axes majeurs dans les autres pays européens.

III.30 L'Autorité estime que les délais de la procédure de vérification de compatibilité des matériels constituent une barrière importante à l'entrée pour les nouveaux entrants et sont sources de surcoûts pour les entreprises ferroviaires.

III.31 L'Autorité invite RFF à respecter strictement le calendrier fixé par la décision européenne pour l'élaboration des registres d'infrastructures. Dans l'attente, elle demande à RFF de s'engager sur des délais précis pour la vérification de la compatibilité des matériels et en appréciera le caractère raisonnable.

## IV. Les conditions contractuelles de l'accès au réseau

### *La lisibilité des documents*

IV.1 Dans son avis sur le DRR 2012, l'Autorité avait considéré qu'une présentation peu claire du DRR constituait un handicap pour les nouveaux entrants. Le DRR 2013 doit être un document lisible, présentant les éléments complexes de l'accès au réseau de façon pédagogique, sur la base d'une structure stable d'un horaire de service à l'autre. L'Autorité avait notamment recommandé d'améliorer la clarté du document en lui-même, mais également celle de la structure des nombreux documents auxquels il renvoie. En effet ceux-ci, qu'ils figurent en annexes du DRR ou soient accessibles par d'autres voies, traitent souvent de principes structurants.

IV.2 L'Autorité relève que la présentation et la lisibilité du DRR 2013 ont progressé. Il reste néanmoins d'importantes possibilités d'amélioration, en particulier pour la rédaction des annexes. Dans un souci de transparence et pour faciliter la concertation, les mises à jour et évolutions entre les horaires de service successifs devraient faire l'objet de davantage de traçabilité (numéros de version, nouveautés en exergue, etc.), tant au stade des concertations que du résultat publié.

IV.3 Le statut de certains documents, présentés par RFF comme « *supports des descriptions de processus sans faire partie du DRR* » (tels le « référentiel de répartition de la capacité d'infrastructure » ou le « manuel du demandeur de capacité ») doit être précisé, notamment quant à leur caractère contraignant et leur valeur contractuelle. Plusieurs de ces documents sont dépassés, incomplets ou en cours de révision, ce qui renforce le flou les concernant. L'Autorité invite RFF, en concertation avec les acteurs ferroviaires, notamment les entreprises, à auditer le contenu de ces règles et s'interroger sur l'intégration de certaines d'entre elles dans le corps du DRR.

IV.4 L'Autorité constate que les conditions de mise à disposition de la documentation technique nécessaire à la connaissance des installations et des conditions d'accès restent perfectibles. La multiplicité des outils informatiques mis à disposition des entités ferroviaires, nécessite ainsi une gymnastique complexe afin d'obtenir l'ensemble des informations nécessaires. L'Autorité considère que la mise en place du registre d'infrastructure unifiant l'ensemble des données techniques du réseau est urgente. Dans l'attente, elle invite RFF à moderniser l'application « Doc.Explore », support de la documentation permanente, de sorte que cette documentation soit exhaustive et que l'outil dispose des fonctionnalités et d'une ergonomie adaptées.

### *Le processus d'indemnisation et les autres incitations contractuelles*

IV.5 L'Autorité considère que l'exercice du droit d'accès au réseau doit être assorti de dispositions incitatives, responsabilisant le gestionnaire d'infrastructure et les entreprises ferroviaires dans le sens d'un meilleur fonctionnement du système ferroviaire. Ces incitations, complémentaires aux signaux économiques donnés par la tarification, doivent ainsi encourager :

- le respect par le gestionnaire d'infrastructure de ses obligations pour l'allocation des capacités ;
- une utilisation optimale du réseau en prévenant par exemple des surréservations de sillons par les entreprises ferroviaires ;

- une amélioration de la qualité de service, par des efforts conjoints de l'ensemble des acteurs.

IV.6 Le traitement des demandes de sillons est encadré par des délais de réponse dans les conditions prévues aux chapitres 4.3 et 4.4 du DRR 2013. L'Autorité considère nécessaire la mise en place d'incitations à respecter ces délais, que la demande fasse l'objet d'une réponse favorable ou d'un refus motivé. Aussi l'Autorité souhaite-t-elle que le DRR intègre un système de pénalités adapté, en priorité pour le respect du délai de réponse définitive aux sillons précaires<sup>11</sup> avant la circulation effective.

IV.7 Dans son avis sur le DRR 2012, l'Autorité avait demandé la mise en place d'un mécanisme équilibré d'indemnisation en cas de modification ou de suppression de sillons. Le DRR 2013 introduit un régime d'indemnisation systématique et forfaitaire en cas de modification ou de suppression d'un sillon ferme du fait de RFF ou du fait de l'entreprise ferroviaire. Ce dispositif, qui ne fait pas l'objet d'un consensus entre les acteurs, est présenté comme optionnel, l'entreprise ferroviaire pouvant renoncer à ce mécanisme pour l'horaire de service et lui préférer le système antérieur d'indemnisation sur dossier. Il pourrait être testé « à blanc » en 2012 afin de l'ajuster si nécessaire et d'éclairer les entreprises sur le choix qu'elles auront à faire en début d'horaire de service 2013. L'Autorité recommande à RFF de poursuivre le dialogue avec les entreprises ferroviaires et les autorités organisatrices de transports sur ce thème.

IV.8 L'Autorité considère légitime qu'un acompte soit perçu par RFF en octobre sur la redevance de réservation des sillons fermes. Cet acompte, actuellement fixé à 20%, constitue en effet un signal économique permettant de responsabiliser les demandeurs, afin d'éviter des pratiques de surréservation.

IV.9 En l'état actuel, la redevance de réservation est remboursée à l'entreprise ferroviaire lorsqu'elle renonce à un sillon plus de deux mois avant la date programmée pour la circulation. En revanche, la redevance de réservation reste acquise à RFF dans son intégralité, si ce renoncement intervient moins de deux mois avant la circulation. Cette disposition pourrait être améliorée pour inciter les entreprises à libérer au plus tôt les sillons dont elles n'ont pas l'utilité, en corrélant le montant du remboursement à la date de restitution du sillon. Des régimes distincts pour le transport de fret et celui de voyageurs pourraient être envisagés.

IV.10 L'amélioration de la qualité de service est un objectif essentiel pour l'attractivité du mode ferroviaire : elle passe par une transparence accrue concernant les causes d'irrégularité et par des incitations données aux entreprises ferroviaires et au gestionnaire de l'infrastructure pour réduire au minimum les dysfonctionnements. L'Autorité note que RFF a mis en place fin 2011 un dispositif de suivi de la régularité ferroviaire, selon un système de mesure géré par la DCF pour le compte de RFF. Cette avancée constitue une première étape intéressante d'objectivation des causes de retards.

IV.11 Dans son avis sur le DRR 2012, l'Autorité relevait que le système d'amélioration des performances prévu par la directive 2001/14/CE n'était pas mis en place. L'Autorité demande à RFF de s'engager sur un calendrier précis pour la mise en place d'un système d'amélioration des performances, au-delà de ce qui est indiqué par le DRR 2013. Elle sera particulièrement vigilante au respect de ce calendrier.

---

<sup>11</sup> Deux mois pour le transport de fret et quatre mois pour le transport de voyageurs.

## *La force majeure*

IV.12 Les conditions générales du contrat d'utilisation de l'infrastructure du réseau ferré national et du contrat d'attribution de sillons comportent une définition large de la force majeure et des événements assimilés.

IV.13 Les critiques des entreprises ferroviaires portent essentiellement sur l'assimilation de la grève des agents de la DCF à un cas de force majeure. Pour motiver cette exclusion, RFF met en avant, d'une part, le cadre institutionnel (absence d'autorité hiérarchique de RFF sur la DCF) et, d'autre part, l'absence de leviers contractuels adaptés dans la convention liant RFF et la DCF. Cette situation devra être réévaluée à la lumière des décisions prises en matière de réorganisation de la gestion de l'infrastructure.

IV.14 Au regard de cette définition large de la force majeure, l'Autorité estime qu'il n'est pas justifié que les entreprises ferroviaires se voient retenir les redevances de réservation, déjà versées, pour des circulations lorsqu'elles ne peuvent être effectuées pour cause de force majeure. Plus généralement, elle recommande à RFF d'envisager le remboursement automatique de la redevance de réservation d'un sillon indisponible en l'absence de responsabilité de l'entreprise ferroviaire concernée.

## *La facturation des péages et leur recouvrement*

IV.15 Le cadre réglementaire européen prévoit que le gestionnaire d'infrastructure est responsable, dans des conditions suffisantes d'autonomie, de l'établissement et du recouvrement des redevances d'utilisation du réseau<sup>12</sup>. Le contrôle de la tarification du gestionnaire d'infrastructure, jadis opéré par l'Etat, doit désormais être pleinement assuré par le régulateur, conformément à la réglementation.

IV.16 Le code des transports et les décrets relatifs à la tarification ferroviaire confèrent à RFF la mission de calcul et de perception des redevances<sup>13</sup>, à l'exception des majorations tarifaires dont la décision revient à l'Etat<sup>14</sup>. Or les dispositions de l'arrêté du 30 décembre 1997 modifié relatif aux redevances d'utilisation du réseau ferré national, semblent incompatibles avec cette autonomie, et plus particulièrement avec l'article 8 du décret n° 97-446. En conséquence, l'Autorité recommande de mettre en cohérence l'article 4 du décret n° 97-446 et l'arrêté du 30 décembre 1997 avec l'article 8 du même décret, afin de respecter l'autonomie de gestion tarifaire et commerciale de RFF prévue par les directives européennes.

IV.17 Dans son avis sur le DRR 2012, l'Autorité avait demandé que les modalités de facturation permettent de fournir un prix définitif du sillon au moment de son attribution. Suite à un questionnement de l'Autorité, RFF indique avoir inscrit les évolutions nécessaires dans le plan directeur d'évolution des outils d'allocation de capacité et de facturation, dans un objectif d'application pour l'horaire de service 2014. L'Autorité veillera à la tenue de cet engagement.

---

<sup>12</sup> Cf. article 4 de la directive 2001/14/CE consolidée et article 4 de la directive 91/440/CE consolidée.

<sup>13</sup> Cf. articles L. 2111-24 et L. 2111-25 du code des transports et article 8 du décret n° 97-446.

<sup>14</sup> Cf. articles 10 et 11 du décret n° 97-446, qui transposent notamment l'article 8 de la directive 2001/14/CE.

## V. La tarification

### *Les évolutions tarifaires proposées pour les prestations minimales pour 2013*

V.1 Les évolutions tarifaires soumises à l'Autorité pour avis conforme pour 2013 s'appuient sur trois éléments :

- une actualisation de 4,3% du barème tarifaire 2012 ;
- des rehaussements tarifaires spécifiques (55 M€) appliqués aux redevances de réservation sur le réseau de lignes à grande vitesse ;
- une diminution du nombre de segments tarifaires pour le réseau à grande vitesse par fusion des sections terminales des lignes à grande vitesse.

*Des justifications de la tarification des prestations minimales ont été apportées par RFF*

V.2 A l'occasion de son avis sur le DRR 2012, l'Autorité avait constaté que le niveau de justification des redevances des prestations minimales par rapport aux coûts était insuffisant et ne permettait ni à l'Autorité d'exercer sa mission de contrôle, ni d'informer les entreprises ferroviaires de façon satisfaisante sur les charges liées à l'utilisation et au développement de l'infrastructure ferroviaire devant orienter la tarification.

V.3 Des informations fournies par RFF en réponse à la demande de l'Autorité, il résulte que la détermination des redevances d'infrastructures repose sur la combinaison de différents outils mis en place par RFF : le « modèle de coûts 2008 », les modulations tarifaires des redevances de réservation, l'« indice ferroviaire » qui détermine une évolution d'ensemble des redevances et le modèle dit « transporteur normatif » pour les trains à grande vitesse.

V.4 L'annexe 10.1 « Principes de la tarification des prestations minimales », doit informer les entreprises sur les bases justifiant la tarification établie. L'annexe actuellement proposée par RFF ne répond pas à cet objectif réglementaire<sup>15</sup>. Si elle présente de façon synthétique le cadre juridique de la tarification et la formation des redevances, elle comporte également des éléments spéculatifs comme une esquisse de comptabilité de régulation qui n'a pas sa place dans ce document. Afin de satisfaire aux exigences de transparence vis-à-vis des acteurs, l'Autorité considère que cette annexe doit être complétée et réécrite, avec une présentation plus claire des montants totaux et des parties variables des différentes charges, qui fondent les barèmes effectivement appliqués.

V.5 L'Autorité rappelle qu'à l'occasion de son avis sur le DRR 2012 elle avait recommandé que la redevance d'accès soit financée par les Régions et compensée intégralement dans leur budget en application de la loi.

*Le « modèle de coûts 2008 », dépassé, est en cours de révision par RFF*

V.6 Elaboré par RFF en 2007/2008, le « modèle de coûts 2008 » a permis d'estimer et de répartir, à partir de données relatives à l'année 2004, les différentes composantes du coût de gestion du réseau, par postes de coûts, par sous-ensembles de lignes et par types de trains. Les coûts d'usage pris en compte recouvrent les coûts d'exploitation, les coûts de maintenance et les coûts de renouvellement.

---

<sup>15</sup> Cf. article 17 e) du décret n° 2003-194.

V.7 Conscient des insuffisances de ce modèle, RFF a entrepris d'établir un nouveau modèle de coûts. L'élaboration de ce nouveau modèle a été engagée au printemps 2010 et est actuellement en phase de finalisation. Elle est fondée sur des bases de données beaucoup plus détaillées (pour les années 2007 à 2009) et procède d'analyses économétriques plus rigoureuses, qui doivent être validées par un comité scientifique. L'Autorité souhaite que ces travaux soient menés suivant le calendrier transmis par RFF. Elle insiste sur la nécessité d'associer les entreprises ferroviaires et les autorités organisatrices à ces travaux.

*La redevance de réservation ne donne pas de signaux suffisamment clairs*

V.8 Dans son avis sur le DRR 2012, l'Autorité avait jugé impératif que les redevances de réservation envoient un signal pertinent sur la rareté des capacités. Or, RFF vise des objectifs très différents par le biais des redevances de réservation :

- la couverture de tout ou partie des coûts du capital ;
- une utilisation efficace du réseau, par l'utilisation de modulations horaires valables pour tous les types de trafic, selon une segmentation tarifaire des lignes ;
- pour les trains aptes à grande vitesse, la captation de ressources, afin d'améliorer la couverture du coût complet du réseau, par des majorations dans les conditions prévues par la réglementation (c'est-à-dire « lorsque le marché s'y prête ») ;
- pour le fret, la couverture, en moyenne (hors compensation Etat), avec la redevance de circulation, du coût directement imputable.

V.9 L'Autorité considère que la superposition au sein d'une même redevance de plusieurs objectifs distincts envoie des signaux économiques brouillés aux acteurs du marché.

V.10 Conscient de ces insuffisances, RFF s'est engagé auprès de l'Autorité à réexaminer la valorisation de la congestion et la segmentation tarifaire du réseau.

*La formule actuelle de l'indexation ferroviaire n'est ni justifiée ni incitative*

V.11 L'actualisation du barème tarifaire à hauteur de 4,3% résulte de l'application d'un indice composite, depuis la refonte de la tarification en 2010. Cet indice ferroviaire est présenté dans l'annexe 10.1 du DRR, en tant que mécanisme automatique d'évolution de la tarification.

V.12 Cet indice comprend en particulier un terme fixe de 1,1% correspondant à une perte de productivité supposée constante.

V.13 L'Autorité considère que l'utilisation d'une indexation peut être admise, dès lors qu'elle concourt à un objectif de prévisibilité des tarifs.

V.14 Elle considère que les justifications apportées par RFF sur la composition de cet indice sont insuffisantes. Les tests conduits par l'Autorité concluent d'ailleurs en l'état à une différence entre le taux de variation annuel du coût complet enregistré dans la comptabilité depuis 2005 et l'indice ferroviaire.

V.15 Elle considère ainsi que la formule actuellement retenue, fondée sur une constatation de l'évolution de coûts externes et la prise en compte d'une perte permanente de

productivité, est révélatrice de l'insuffisante maîtrise des coûts de l'infrastructure, notamment l'absence d'engagements de productivité, et des choix industriels de maintenance et de renouvellement.

V.16 L'Autorité demande l'abandon de la formule d'indexation actuelle et l'utilisation de plafonds de prix (« price cap »), accompagnés de dispositions incitatives à la performance dans le cadre de contrats pluriannuels. En tout état cause, l'Autorité ne saurait envisager le maintien de la formule actuelle en 2014.

*Les majorations appliquées aux services internationaux de voyageurs à grande vitesse doivent être justifiées*

V.17 L'article 8 de la directive 2001/14/CE prévoit qu'« un État membre peut, afin de procéder au recouvrement total des coûts encourus par le gestionnaire de l'infrastructure et, si le marché s'y prête, percevoir des majorations sur la base de principes efficaces, transparents et non discriminatoires, tout en garantissant une compétitivité optimale, en particulier pour le transport ferroviaire international de marchandises ». Il précise toutefois que « le niveau des redevances ne doit cependant pas exclure l'utilisation des infrastructures par des segments de marché qui peuvent au moins acquitter le coût directement imputable à l'exploitation du service ferroviaire, plus un taux de rentabilité si le marché s'y prête ». Le décret n°97-446, pris pour l'application de l'article L. 2111-25 du code des transports et en transposition de la directive, reprend cette possibilité de majoration dans son article 6.

V.18 Le DRR 2013 prévoit d'appliquer de telles majorations pour le transport de voyageurs à grande vitesse. Celles-ci sont parties intégrantes des redevances de réservation sur les lignes à grande vitesse, lesquelles sont modulées selon la période horaire et l'origine/destination des trains.

V.19 En l'état actuel d'ouverture du marché à la concurrence, l'Autorité considère que le transport domestique de voyageurs à grande vitesse et le transport international de voyageurs à grande vitesse constituent des marchés distincts. En effet, le transport international de voyageurs à grande vitesse est ouvert à la concurrence depuis le 13 décembre 2009.

V.20 L'Etat joue un rôle important dans le transport domestique de voyageurs à grande vitesse, fermé à la concurrence :

- il est responsable de l'équilibre budgétaire du gestionnaire d'infrastructure et a la responsabilité de fixer les majorations tarifaires<sup>16</sup> appliquées aux TGV, ce qui lui permet d'arbitrer entre concours publics et redevances ;
- il homologue les tarifs de référence offerts aux voyageurs et les variations tarifaires par rapport à cette référence<sup>17</sup> ;
- il définit les orientations générales prises en compte par la SNCF dans le cadre de son autonomie de gestion pour définir la consistance de ses services<sup>18</sup>.

V.21 Cet état de fait a été confirmé lors de l'audition de la SNCF par l'Autorité. La SNCF a indiqué que le niveau de péages proposé par l'Etat pouvait être supportable à condition

---

<sup>16</sup> Cf. article 11 du décret n° 97-446, transposant l'article 8.1 de la directive 2001/14/CE.

<sup>17</sup> Voir en particulier les articles 14 et 17 du cahier des charges de la SNCF (annexe au décret n° 83-817).

<sup>18</sup> Voir l'article 6 du cahier des charges de la SNCF.

d'adapter son modèle industriel et en particulier son schéma de dessertes TGV, en le concentrant sur les dessertes à plus fort trafic et en articulant plus finement les dessertes TGV et TER.

V.22 L'Autorité prend acte de l'arbitrage de l'Etat et considère que la vérification de la condition « si le marché le permet » est de fait réalisée pour les TGV domestiques.

V.23 Compte tenu de l'ouverture à la concurrence des marchés internationaux de voyageurs, ces segments de marché auraient dû faire l'objet d'une analyse particulière de soutenabilité. En l'état des données collectées par l'Autorité, rien ne permet de conclure que les tarifs prévus au DRR 2013 soient soutenables pour ceux-ci.

V.24 En conséquence, l'Autorité demande à RFF :

- soit de justifier les hausses spécifiques proposées au-delà de l'indexation ferroviaire pour chacun des segments de marché internationaux de voyageurs à grande vitesse ;
- soit de surseoir à ces hausses, à recettes TGV équivalentes.

## **VI. Les infrastructures de services**

VI.1 L'accès aux gares de voyageurs et aux autres infrastructures de services constitue un enjeu essentiel pour les entreprises ferroviaires, en particulier pour les nouveaux entrants, puisqu'il peut constituer un obstacle à l'entrée sur le marché.

VI.2 Dans son avis n°2011-14 du 15 juin 2011, l'Autorité a rappelé que la gestion des infrastructures de services, pour les voyageurs comme pour le fret, serait plus efficace et plus transparente si elle n'était pas confiée à une entreprise exerçant des activités de transport ferroviaire. Elle considère que les discussions sur la création d'un gestionnaire d'infrastructure unique doivent également prendre en compte les évolutions et clarifications souhaitables en matière de gestion des infrastructures de services.

VI.3 L'Autorité observe que le décret relatif aux gares de voyageurs et aux autres infrastructures de services, prévu en application du code des transports et sur lequel l'Autorité a rendu l'avis n°2011-14 du 15 juin 2011, a été publié seulement le 22 janvier 2012, ce qui n'a pas permis sa prise en compte dans le DRR 2013. Dès lors, le DRR 2013 reste fondé sur un cadre réglementaire ne permettant pas de garantir des conditions d'accès transparentes et non-discriminatoires. En outre, l'Autorité a déjà indiqué, dans l'avis qu'elle a rendu à propos de ce décret, que celui-ci reste lacunaire s'agissant des autres infrastructures de services.

### *L'accès aux gares de voyageurs*

VI.4 Dans son avis sur le DRR 2012, l'Autorité avait demandé à RFF de suspendre la tarification des gares proposée dans le DRR jusqu'à ce qu'elle ait été justifiée, notamment sur la base des règles de séparation comptable de Gares & Connexions. L'Autorité constate que la tarification des gares n'a pu être justifiée par leur gestionnaire :

- l'Autorité est en attente d'une proposition amendée de règles de séparation comptable prenant en compte les observations qu'elle a formulées dans sa décision n°2011-018 du 19 octobre 2011 ; pour mémoire l'Autorité avait invité la SNCF à lui soumettre cette proposition avant le 31 décembre 2011, de manière à ce que ces nouvelles règles puissent être appliquées à l'exercice 2011 ;
- le décret relatif aux gares de voyageurs et aux autres infrastructures de services qui redéfinit le cadre de la tarification des gares, n'est pas applicable au DRR 2013<sup>19</sup>.

VI.5 En conséquence, l'Autorité demande à nouveau à RFF de suspendre la tarification des gares de voyageurs en 2013 jusqu'à ce qu'elle ait été justifiée par la SNCF sur ces nouvelles bases.

### *Les autres infrastructures de services*

VI.6 L'Autorité considère que les conditions d'accès aux autres infrastructures doivent être décrites avec le même souci de transparence, de précision et de justification que les conditions d'accès aux prestations minimales présentées par RFF.

---

<sup>19</sup> Cf. article 14 du décret n° 2012-70.

VI.7 Or les conditions d'accès aux infrastructures de services, notamment celles gérées par la SNCF présentées à l'annexe 9 sont trop lacunaires. En particulier, les exigences de transparence doivent conduire la SNCF à publier un ou des contrats d'accès types, établis après concertation avec les acteurs ferroviaires. L'Autorité relève que certaines dispositions (assurances, garanties financières...) des accords existants entre les entreprises ferroviaires et la SNCF font débat entre les parties. Elle demande à la SNCF de lui fournir un calendrier volontariste d'élaboration de tels contrats-types en concertation avec les acteurs concernés, en premier lieu l'UTP. L'Autorité sera attentive au bon avancement de ces travaux.

VI.8 L'Autorité observe que le DRR ne précise qu'exceptionnellement les bases de coûts sur lesquelles sont calculées les redevances liées aux infrastructures de services gérées par RFF ou par la SNCF, ainsi que les modalités retenues pour passer des principes fixés par le cadre réglementaire aux tarifs. Cela induit des tarifs peu transparents et peu prévisibles pour les entreprises ferroviaires, en particulier les nouveaux entrants. L'Autorité demande à RFF et à la SNCF de lui fournir, au plus tard le 31 juillet 2012, l'ensemble des éléments nécessaires à l'examen des relations entre coûts et tarifs dans la perspective du DRR 2014.

### **L'Autorité est d'avis que :**

- a) RFF doit offrir aux entreprises ferroviaires et aux autorités organisatrices une vision pluriannuelle de l'évolution économique du système ferroviaire, notamment des principes de tarification pluriannuelle ;
- b) Des contrats liant, d'une part, l'Etat et RFF, et, d'autre part, RFF et son gestionnaire délégué, doivent être établis, de façon cohérente, pour une période de l'ordre de cinq ans et inclure des engagements en termes de performance et de productivité, ainsi que des mécanismes d'incitation et de suivi adéquats ;
- c) La procédure des « sillons précaires » doit, en attendant sa suppression, être accompagnée d'outils de suivi adaptés et de dispositions contractuelles équilibrées pour donner aux entreprises ferroviaires la visibilité dont elles ont besoin ;
- d) L'organisation des travaux par RFF et son gestionnaire délégué doit être davantage planifiée et respectée. Un mécanisme reflétant la valeur d'immobilisation par SNCF Infra des capacités d'infrastructures doit être proposé par RFF ;
- e) Le processus de concertation pour la planification horaire doit être simplifié et rendu plus efficace, en associant l'ensemble des acteurs sans discrimination ;
- f) RFF doit veiller à l'adéquation du catalogue des sillons réservés pour le fret aux besoins du marché. L'ergonomie de ce catalogue doit être améliorée ;
- g) RFF doit coordonner, dès la planification, les gestionnaires d'infrastructures de services pour favoriser une allocation de sillons « de bout en bout » ;
- h) Les informations relatives aux capacités disponibles doivent être accessibles aux demandeurs de sillons ;
- i) Lorsqu'il émet une réponse négative, RFF doit fournir au demandeur du sillon toutes les informations nécessaires pour en comprendre le sens de manière à lui permettre d'adapter sa demande ou éventuellement de contester la réponse ;
- j) Les règles de traitement des demandes lors de la phase de coordination doivent assurer la meilleure adéquation possible entre les demandes concurrentes. RFF doit mettre au point une procédure de consultation des acteurs dans cette phase afin de s'assurer du caractère satisfaisant de ses réponses ;
- k) RFF doit utiliser la procédure de déclaration de saturation de ligne lorsque cela est pertinent ;
- l) Le « nettoyage » du graphique de circulation doit intervenir plus tôt pour permettre une meilleure utilisation des capacités résiduelles ;
- m) RFF doit accroître ses efforts de modernisation des systèmes d'information et en fournir le calendrier à l'Autorité ; RFF doit recenser, en lien avec l'Union des transports publics et ferroviaires (UTP), les informations confidentielles contenues dans ses systèmes d'information ;
- n) RFF doit respecter strictement le calendrier fixé par la décision européenne 2011/217/UE pour l'élaboration des registres d'infrastructures ; les délais de réponse de RFF aux demandes de vérification de compatibilité des matériels, qui peuvent constituer une barrière discriminante pour les nouveaux entrants, doivent être raisonnables ;
- o) La transparence et la lisibilité du DRR et des documents associés doivent être renforcées ;

- p) Un mécanisme de pénalités doit être introduit pour inciter RFF à respecter les délais de réponse définitive aux sillons précaires ;
- q) Le mécanisme d'indemnisation forfaitaire systématique en cas de modification ou de suppression de sillons fermes pourrait être testé en 2012 pour alimenter le dialogue entre RFF et les entreprises ferroviaires ;
- r) Le versement d'un acompte sur la redevance de réservation est légitime ;
- s) Lorsqu'une entreprise renonce à un sillon, le montant du remboursement de la redevance de réservation pourrait être corrélé à la date de restitution du sillon ;
- t) RFF doit s'engager sur un calendrier précis de mise en place d'un système d'amélioration des performances ;
- u) Les montants de redevances de réservation perçus doivent être restitués pour des sillons supprimés en cas de force majeure ;
- v) RFF doit être en mesure de fournir un prix définitif du sillon au moment de son attribution ;
- w) L'annexe 10.1 du DRR « Principes de la tarification des prestations minimales » doit être revue pour fournir aux entreprises ferroviaires et aux autorités organisatrices, une présentation claire des fondements des barèmes effectivement appliqués ;
- x) RFF doit établir un nouveau modèle de coûts en association avec les entreprises ferroviaires et les autorités organisatrices selon le calendrier suivant :
  - février à avril 2012 :
    - o validation par le comité scientifique de RFF,
    - o validation des propositions par les instances de gouvernance de RFF,
    - o concertation avec l'ARAF, l'Etat et les parties prenantes,
  - mai 2012 : finalisation du projet de barème 2014 ;
  - juin 2012 : adoption du projet de DRR 2014 par le conseil d'administration de RFF ;
- y) RFF doit réexaminer la valorisation de la congestion et la segmentation tarifaire du réseau et en soumettre les principes à l'ARAF ;
- z) La formule d'indexation telle qu'actuellement définie dans le DRR 2013 doit être abandonnée dès 2014, au profit de plafonds de prix, accompagnés de dispositions incitatives à la performance dans le cadre des contrats pluriannuels ;
- aa) La tarification des gares de voyageurs pour 2013 doit être suspendue en l'absence des règles approuvées permettant de la justifier ;
- bb) Les conditions d'accès aux infrastructures de services doivent être décrites dans le DRR avec le même souci de transparence et de précision que les conditions d'accès aux prestations minimales ;
- cc) La SNCF doit établir en concertation avec les acteurs concernés des contrats-types d'accès aux infrastructures de services le concernant ;
- dd) RFF et la SNCF doivent fournir au plus tard le 31 juillet 2012 l'ensemble des éléments nécessaires à l'examen des relations entre coûts et tarifs des infrastructures de services dans la perspective du DRR 2014.

## **L'Autorité décide :**

Article 1<sup>er</sup> Les applications informatiques « See-trains », « Bréhat complétude » et « Schéma linéaire » relèvent des prestations minimales.

Article 2 RFF doit :

- soit justifier les hausses spécifiques proposées au-delà de l'indexation ferroviaire pour chacun des segments de marché de services internationaux de voyageurs à grande vitesse ;
- soit surseoir à ces hausses, à recettes TAGV équivalentes.

Article 3 L'Autorité émet un avis favorable sur les autres éléments de tarification des prestations minimales figurant dans le document de référence du réseau publié par RFF le 30 novembre 2011.

Article 4 Le présent avis sera notifié à Réseau ferré de France et publié sur le site internet de l'Autorité.

*Le présent avis a été adopté à l'unanimité le 25 janvier 2012 sous la présidence de M. Pierre CARDO et en présence de MM. Jacques BERNOT, Dominique BUREAU, Henri LAMOTTE, Claude MARTINAND, Jean PUECH et Daniel TARDY, membres du collège.*

Le président

Pierre CARDO