arafer
autorité de régulation des activités ferroviaires et routières

Avis n° 2016-127 du 29 juin 2016
sur le document de référence de la SNCF relatif à la coordination de la gestion des situations de crise du système ferroviaire

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

Saisie pour avis par la SNCF par courrier enregistré le 25 mars 2016 ;

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

Vu le code des transports, notamment ses articles L. 2102-1 et L. 2111-9 ;

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

Vu le décret n° 2015-137 du 10 février 2015 relatif aux missions et aux statuts de la SNCF et à la mission de contrôle économique et financier des transports, notamment son article 3 ;

Vu la consultation du gouvernement en date du 8 avril 2016 effectuée en application de l'article L. 2132-8 du code des transports ;

Après en avoir délibéré le 29 juin 2016 ;

ÉMET L'AVIS SUIVANT

1. CONTEXTE

1. L'article L. 2102-1 du code des transports dispose que l'EPIC SNCF « *a pour objet d'assurer (…) 2° Des missions transversales nécessaires au bon fonctionnement du système ferroviaire national, exercées au bénéfice de l'ensemble des acteurs, notamment en matière de gestion de crise (…)* ».

2. L'article 3 du décret n° 2015-137 du 10 février 2015 relatif aux missions et statuts de la SNCF précise que : « *Au titre des missions transversales nécessaires au bon fonctionnement du système de transport ferroviaire national, exercées de façon transparente et non discriminatoire au bénéfice de l'ensemble des acteurs de ce système, à l'initiative de chacun d'eux, la SNCF : (…) 2° Assure la coordination de la gestion des situations de crise (…)* ».

3. L'article 3 précise en outre que cette mission donne lieu « *(…) à la conclusion d'un contrat entre la SNCF et le demandeur, qui définit les conditions de réalisation des prestations. Celles-ci sont facturées au coût de la prestation majorée, le cas échéant, d'un bénéfice raisonnable (…)* ».

4. Enfin, il est indiqué par ce même article que les modalités d'exercice de cette mission sont précisées « *(…) dans un document établi et actualisé après concertation avec l'ensemble des acteurs du système de transport ferroviaire national. Ce document et ses actualisations sont adoptés par le conseil de surveillance, après avis de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires [et routières], et publiés* » au bulletin officiel de la SNCF[1].

5. Dans ce cadre, l'Autorité a été saisie pour avis par la SNCF, le 23 mars 2016, d'un projet de « Document de référence – Coordination de la gestion des situations de crise du système ferroviaire – Edition du 15 mars 2016 ».

2. ANALYSE

2.1. Sur les prestations assurées par la SNCF dans le cadre de la gestion des situations de crise

6. Le document de référence soumis pour avis à l'Autorité prévoit que la SNCF est chargée, au titre d'une prestation-socle :

- de l'anticipation et de la préparation des crises, pour en optimiser la maîtrise opérationnelle, qui recouvrent :
  - la définition des principes communs aux acteurs ferroviaires tels que les standards et les méthodes de gestion de crise ;
  - la mise en qualité des grands processus de prévention des crises (inondations, accidents, pandémies,…) ;
  - la veille sur les éléments conjoncturels pouvant avoir une incidence sur le traitement d'une crise telle que la réalisation de travaux sur le réseau, les prévisions météorologiques, la programmation d'événements particuliers et le contexte sûreté ;
- de la coordination opérationnelle, lors des crises nationales de grande ampleur, qui recouvrent :
  - le contrôle de l'ensemble des opérations ferroviaires jusqu'à la fin de crise (scénario d'exploitation et stratégie de retour à la normale, prise en charge et information des voyageurs, dispositif d'assistance aux personnes en cas d'accident grave, suivi et bouclage des décisions) ;
  - la définition des orientations stratégiques pour assurer la sauvegarde et la défense des intérêts ferroviaires et la coordination des sujets sûreté, juridique et institutionnels en cas de crise majeure ;
  - la mise à disposition de l'ensemble des acteurs ferroviaires des espaces communs garantissant un partage optimal de l'information (salle de crise du centre national des opérations ferroviaires, salle de crise nationale système). Ces salles sont équipées de postes de travail informatisés et d'outils de partage d'information et de traçabilité des événements de la gestion de crise ;
- de l'amélioration continue : professionnalisation des acteurs (maintien des compétences des personnes composant les différents cycles d'astreintes) et réalisation de retours d'expérience « système », associant l'ensemble des acteurs ferroviaires, mise en évidence les bonnes pratiques à mutualiser et actions correctrices.

[1] L'article 34 du décret n° 2015-137 du 10 février 2015 relatif aux missions et statuts de SNCF prévoit que ce « *bulletin est diffusé sur le site internet de la SNCF de façon permanente et gratuite dans des conditions propres à en garantir la fiabilité* ».

7. Deux autres prestations sont prévues en dehors de cette prestation-socle : une prestation additionnelle liée à la mise en œuvre du dispositif urgence accidents après 24h et une prestation optionnelle de formations, non définies à ce jour.

8. Le même document indique que SNCF Réseau est chargé :

- d'informer les entreprises ferroviaires et le gestionnaire de gares, s'ils sont concernés, de la survenue de l'incident, de l'estimation des délais de rétablissement et des conséquences ;
- d'élaborer la stratégie de rétablissement des circulations en concertation avec les entreprises ferroviaires et le gestionnaire de gares pour assurer la mise en œuvre effective des orientations définies ;
- d'organiser la circulation lors de restrictions de capacité (limitations de vitesse, suppressions, détournements, mise en œuvre de scénarios préétablis, …) tout en veillant à l'équité de traitement entre les entreprises ferroviaires et à leur information quant aux décisions prises ;
- d'établir conjointement avec les entreprises ferroviaires le plan de transport adapté (suppression de trains, modification des horaires, etc.) ;
- d'établir un diagnostic, déterminer la durée des travaux et effectuer la remise en état du réseau ferré national ;
- ainsi que de prendre les mesures prévues aux articles 13 et 14 du décret n° 2006-1279 du 19 octobre 2006 relatives à la sauvegarde des personnes, des biens ou de l'environnement.

9. La coordination opérationnelle en situation de crise nationale repose sur l'intervention d'un dirigeant national des opérations appartenant à la SNCF, chargé de l'activation de la salle de crise et de la coordination des acteurs et ayant notamment pour mission de décider des scénarios de retour à la situation normale. Le dispositif proposé s'appuie par ailleurs sur un cycle d'astreinte composé de dirigeants appartenant soit à SNCF Mobilités, soit à SNCF Réseau, lesquels sont mobilisés en situation de crise régionale, en qualité de directeur de crise régional pour assurer les missions de coordination opérationnelle de crise sous la veille du dirigeant national des opérations.

2.1.1. Une mission de coordination indispensable au fonctionnement du système ferroviaire

10. À la différence d'une situation perturbée, une crise ferroviaire se caractérise par des dégradations majeures des plans de transport, avec un fort degré d'incertitude quant au rétablissement de l'exploitation ferroviaire dans des délais rapides, et un risque d'impact élevé sur la clientèle (voyageurs et chargeurs) et/ou l'image du système ferroviaire.

11. Compte tenu de l'ampleur de leurs conséquences, il est essentiel que les crises ferroviaires fassent l'objet d'un pilotage et d'une organisation spécifiques, aux fins de coordonner l'ensemble des actions concourant à une mise sous contrôle de la situation et au rétablissement des circulations dans les meilleurs délais pour l'ensemble des entreprises ferroviaires.

12. Le dispositif de gestion des situations de crise présenté par l'EPIC de tête SNCF correspond à celui précédemment mis en œuvre par l'opérateur historique SNCF dont le fonctionnement a été éprouvé. Pour autant, si ce dispositif est désormais ouvert à toutes les entreprises ferroviaires, le caractère facultatif de la prestation proposée apparaît contradictoire, dans son principe, avec la nécessité d'une coordination opérationnelle de l'ensemble des parties prenantes de la gestion des situations de crise. Dès lors, il ne peut être exclu que l'absence de certains acteurs du dispositif

crée des dysfonctionnements comme l'a relevé l'Autorité dans son avis n° 2014-023 du 27 novembre 2014 sur le projet de décret relatif aux missions et aux statuts de la SNCF[2].

2.1.2. L'articulation des missions confiées à la SNCF et à SNCF Réseau

13. L'article 3 du décret du 10 février 2015 précise que la mission de la SNCF « *en matière de gestion de crise* » prévue par l'article L. 2102-1 du code des transports porte sur la « *coordination de la gestion des situations de crise* ».

14. Le terme de « coordination » peut recouvrir des réalités assez diverses, dans la mesure où le contenu de ce que peut comprendre la gestion de crise ou sa coordination n'est pas défini. Au cours de l'instruction, la SNCF a indiqué que la coordination vise à créer les conditions pour décider des meilleures options et à attirer l'attention sur les incohérences possibles des scenarios envisagés ou sur des problématiques d'interface non prises en compte.

15. Si l'Autorité estime qu'il aurait été plus pertinent que le gestionnaire du réseau soit également en charge de la gestion des situations de crise, comme indiqué dans son avis du 27 novembre 2014 susmentionné, le document de référence proposé reconnaît bien à SNCF Réseau la responsabilité exclusive de la gestion opérationnelle des circulations et est en cela conforme aux dispositions de l'article L. 2102-1 du code des transports, qui prévoit que la SNCF ne peut exercer aucune des missions de SNCF Réseau mentionnées à l'article L. 2111-9 dont relève la gestion opérationnelle des circulations.

2.2. Sur les conditions de mise en œuvre de la mission de la SNCF

2.2.1. Les conditions financières proposées

16. Le document de référence précise que le modèle économique de la coordination de la gestion des situations de crise repose sur le principe d'une tarification au coût complet, la SNCF ayant indiqué lors de l'instruction que ces coûts n'intègrent pas de frais de structure de type redevance EPIC, ni de bénéfice raisonnable. L'essentiel des coûts consiste en des charges de personnel (effectif d'environ [*5 - 15*] ETP, hautement qualifiés, dont le dimensionnement paraît adapté). L'assiette des coûts fixes correspondant à la prestation-socle ([*0 - 5*] M€ en 2016) sera réactualisée chaque année « *sur la base des derniers éléments comptables disponibles et des éléments prévisionnels connus dans le cadre du budget* ».

17. Le document de référence prévoit, pour la prestation-socle, que la contribution à la couverture des coûts du dispositif est répartie selon les principes suivants : 45 % pour SNCF Réseau, 45 % pour les entreprises ferroviaires utilisant le réseau ferré national et 10 % pour SNCF Gares & Connexions. La part des entreprises ferroviaires est soumise à une clé de répartition fondée sur les trains.km par tranche de 100 000 trains.km, avec application d'une décote de 50 % pour les entreprises de fret. La contribution financière des entreprises ferroviaires alternatives qui souhaiteraient conclure un contrat avec la SNCF serait ainsi modeste.

---

[2] « *II.43 (…) dans l'intérêt du bon fonctionnement du système de transport ferroviaire, il eût été préférable que la loi fasse effectivement bénéficier l'ensemble des acteurs du secteur de ces missions en les confiant à un gestionnaire de l'infrastructure indépendant des activités de service de transport ferroviaire, seul à même de garantir leur droit d'accès au réseau. Ces missions transversales auraient alors pu intégrer le service de base pour l'accès au réseau. (…)*
II.48 En outre, la réalisation obligatoire des missions transversales par SNCF ne peut être imposée aux entreprises ferroviaires. L'Autorité estime toutefois, et s'agissant seulement de la mission de « coordination de la gestion des situations de crise », que l'absence d'obligation d'y recourir pour les utilisateurs de certaines lignes du réseau fait courir un risque important de paralysie des services de transport ferroviaire en cas de crise ».

18. L'Autorité note que le système de tarification mis en place ne garantit pas le recouvrement des coûts dès lors que des acteurs ne solliciteraient pas la prestation, sans que les conséquences pour ceux-ci et, plus globalement, pour le système, puissent être aisément appréciées d'un point de vue opérationnel, en situation de crise.

2.2.2. La mise en cohérence des dispositifs et la traçabilité des décisions adoptées

19. Ainsi que l'Autorité l'a souligné dans son avis du 27 novembre 2014 précité[3], l'articulation des modalités de mise en œuvre de la mission de la SNCF en matière de gestion de crise avec les dispositions existantes doit être précisée et les dispositifs mis en cohérence.

20. En effet, la gestion des situations perturbées fait déjà l'objet de règles décrites à l'annexe 5 du document de référence du réseau, selon lesquelles il appartient au service gestionnaire du trafic et des circulations (SGTC) de désigner un pilote d'incident, de mesurer l'impact de la perturbation du trafic et d'informer les exploitants ferroviaires.

21. L'Autorité recommande donc que les rôles respectifs de la SNCF et SNCF Réseau dans la gestion des situations de crise soient exposés plus précisément dans le document de référence de réseau, notamment son annexe 5, à partir de l'horaire de service 2017.

22. Enfin, dans la mesure où les personnes intervenant dans la gestion des situations de crise peuvent appartenir à la SNCF ainsi qu'à SNCF Mobilités, l'Autorité demande que la traçabilité des décisions prises, notamment lorsqu'elles concernent des entreprises ferroviaires tierces, soit assurée au moyen de comptes rendus dont le contenu doit être défini dans les meilleurs délais.

2.3. Vers une évolution de la gestion des situations de crise en France

23. De la comparaison des dispositifs de gestion des situations de crise ferroviaire en Allemagne, Angleterre, Belgique, Italie et Suisse, il ressort que l'entité en responsabilité de la coordination est soit le gestionnaire d'infrastructure, soit la puissance publique. L'organisation institutionnelle du pays influe sur le mode de gestion des situations de crise, avec une tendance, dans les pays fédéraux ou marqués par une forte régionalisation, à assurer un pilotage au niveau local (cas des Länder en Allemagne ou des régions italiennes).

24. Par ailleurs, l'Autorité constate, d'une part, que, dans les pays examinés, les prestations offertes ne font pas l'objet d'un processus d'adhésion facultative et, d'autre part, qu'aucun des cinq pays ne semble prévoir de tarification en propre en la matière.

25. L'ouverture à la concurrence du transport domestique de voyageurs, que ce soit en « *open access* » ou par l'attribution de contrats de service public à de nouveaux acteurs, accentuera les besoins de clarification et de garanties d'impartialité en matière de gestion de crise.

26. Aussi l'Autorité recommande-t-elle que les modalités de coordination de la gestion des situations de crise par la SNCF, qui peuvent s'entendre dans la période transitoire actuelle, soient réexaminées à l'occasion de la transposition du 4ème paquet ferroviaire, au vu notamment des enseignements tirés du fonctionnement de ce nouveau dispositif.

27. Dans ce cadre, il conviendra de s'interroger :

- sur l'opportunité du transfert de la coordination de la gestion des situations de crise à SNCF Réseau, dans la mesure où il s'agirait d'un prolongement naturel de la situation actuelle permettant de supprimer tout risque de pratiques discriminatoires et de garantir une cohérence avec les fonctions déjà assumées par SNCF Réseau concernant la gestion des situations d'urgence visée par les articles 13 et 14 du décret du 19 octobre 2006 susvisé ;

[3] Paragraphe II.46 de l'avis.

- sur les modalités d'implication attendue de l'ensemble des entreprises ferroviaires, afin de clarifier l'ambiguïté née du caractère aujourd'hui facultatif de la prestation de coordination de la gestion de crise.

CONCLUSION

Sous la réserve mentionnée au point 22, l'Autorité émet un avis favorable sur le document de référence présenté par la SNCF concernant la coordination de la gestion des situations de crise du système ferroviaire.

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

L'Autorité a adopté le présent avis le 29 juin 2016.

Présents : ***Monsieur Pierre Cardo, président ; Madame Anne Yvrande-Billon, vice-présidente ; Mesdames Anne Bolliet et Marie Picard ainsi que Messieurs Jean-François Bénard, Yann Pétel, et Michel Savy, membres du collège.***

Le Président

Pierre Cardo