

Avis n° 2018-011 du 19 février 2018 sur le document de référence de l'EPIC 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 l'EPIC SNCF par courrier enregistré au greffe de l'Autorité le 21 décembre 2017 ;

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 son article L. 2102-1 ;

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 l'EPIC SNCF et à la mission de contrôle économique et financier des transports, notamment son article 3 ;

Vu l'avis n° 2016-127 du 29 juin 2016 portant sur le document de référence de l'EPIC SNCF relatif à la coordination de la gestion des situations de crise du système ferroviaire ;

Vu la consultation du Gouvernement en date du 8 janvier 2018 effectuée en application de l'article L. 2132-8 du code des transports ;

Après en avoir délibéré le 19 février 2018 ;

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 l'EPIC SNCF précise qu' « *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, l'EPIC 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 l'EPIC 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 l'EPIC SNCF¹.
5. Dans ce cadre, l'Autorité a été saisie pour avis par l'EPIC SNCF, le 21 décembre 2017, d'un projet de « Document de référence – Coordination de la gestion des situations de crise du système ferroviaire – Edition de novembre 2017 ».
6. Par rapport à sa version précédente, sur laquelle l'Autorité avait rendu l'avis n° 2016-127 du 29 juin 2016 susvisé, le document de référence dont est saisie l'Autorité évolue de la façon suivante :
 - l'émetteur du document de référence devient le Centre d'Expertise en Gestion de Crise, entité toujours rattachée à l'EPIC SNCF ;
 - SNCF Réseau se voit retirer la faculté d'informer le Gestionnaire des Gares de la survenue d'un incident et d'élaborer avec lui une stratégie de rétablissement des circulations optimisée vis-à-vis des passagers présents à bord ou sur les quais, au profit du transporteur-intégrateur ;
 - le document ouvre désormais la prestation aux gestionnaires d'infrastructure autres que SNCF Réseau, notamment à LISEA ;
 - le document clarifie le contenu des mains courantes tenues en cours de crise : y sont notamment ajoutés les éléments de langage et les décisions prises ;
 - la tarification de la prestation au coût complet progresse de 360 euros à 412 euros par tranche de 100 000 trains-kilomètres.

2. ANALYSE

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

2.1.1. Une mission de coordination à adhésion facultative et pourtant indispensable au fonctionnement du système ferroviaire

7. 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.

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 ».

8. Compte tenu de l'ampleur de leurs conséquences possibles, 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.
9. Pour autant, si toutes les entreprises ferroviaires ainsi que les autres gestionnaires d'infrastructures et de gares peuvent bénéficier de ce dispositif, le caractère facultatif de la prestation proposée apparaît, dans son principe, contradictoire 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 ses avis n° 2014-023 du 27 novembre 2014 sur le projet de décret relatif aux missions et aux statuts de l'EPIC SNCF² et n° 2016-137 du 29 juin 2016 précité.

2.1.2. L'articulation des missions confiées à l'EPIC SNCF, SNCF Réseau et Gares & Connexions

10. L'article 3 du décret du 10 février 2015 susvisé précise que la mission de l'EPIC 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* ».
11. 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 n'est pas défini. Selon l'EPIC SNCF, la coordination vise à créer les conditions permettant de décider des meilleures options à prendre pour mettre fin à la crise et à attirer l'attention sur les incohérences possibles des scénarios envisagés ou sur des problématiques d'interface non prises en compte.
12. 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 ses avis du 27 novembre 2014 et du 29 juin 2016 susmentionnés, 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 l'EPIC SNCF ne peut exercer aucune des missions de SNCF Réseau mentionnées à l'article L. 2111-9 dont relève la gestion opérationnelle des circulations.
13. La nouvelle version du document de référence supprime la possibilité pour SNCF Réseau d'informer le gestionnaire des gares et d'élaborer avec lui une stratégie de rétablissement. L'EPIC SNCF indique que cette coordination reste dévolue par contrat au transporteur-intégrateur. L'Autorité ne peut que regretter cette modification substantielle, eu égard à ses demandes réitérées de détachement de la branche Gares & Connexions de l'EPIC SNCF Mobilités pour garantir sa pleine indépendance.

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 ».

2.1.3. Rappel des préconisations de l'Autorité pour l'organisation de la coordination de la gestion des situations de crise en France

14. L'Autorité rappelle les enseignements de la comparaison européenne qu'elle indiquait déjà dans son avis précité du 29 juin 2016 en matière de coordination de la gestion des crises systémiques :
 - en premier lieu, elle avait observé que, dans les pays examinés, l'entité responsable de la coordination était soit le gestionnaire d'infrastructure, soit la puissance publique. Dans aucun des pays considérés, la responsabilité de la holding d'un groupe public ferroviaire n'a été mise en évidence ;
 - en second lieu, elle n'a observé que des dispositifs à adhésion obligatoire, le caractère contradictoire de l'adhésion facultative au dispositif de coordination ayant été évoqué ci-avant.
15. 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, accentuera les besoins de clarification et de garanties d'impartialité en matière de gestion de crise.
16. En outre, l'Autorité recommande, à nouveau, que les modalités de coordination de la gestion des situations de crise par l'EPIC SNCF, qui peuvent encore être tolérées dans la période transitoire actuelle, soient réexaminées à l'occasion de la transposition du 4^{ème} paquet ferroviaire, au vu notamment des enseignements tirés du fonctionnement de ce nouveau dispositif.
17. Comme l'Autorité le relevait dans son avis précité du 19 juin 2016, il convient dans ce cadre de s'interroger :
 - sur l'intérêt d'une modification législative prévoyant le 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 son rôle de gestionnaire des trafics et des circulations, 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 ;
 - 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, et, dès lors, sur l'intégration de cette coordination aux prestations minimales.

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

2.2.1. Les conditions financières proposées

18. Le document de référence précise que la tarification de la coordination de la gestion des situations de crise repose sur le principe d'une tarification au coût complet, étant précisé que SNCF a indiqué lors de l'instruction de l'avis précité du 29 juin 2016 que ces coûts n'intégraient pas de frais de structure de type redevance EPIC, ni de bénéfice.
19. L'essentiel des coûts consiste en des charges de personnel. S'y ajoute l'amortissement de certains aménagements de la salle de crise. Les coûts liés aux bus de substitution susceptibles d'être mis en place restent à la charge des transporteurs. Néanmoins, l'EPIC SNCF précise, au point 6 du document de référence, que les trains prévus au plan de transport le jour J de circulation et substitués subitement par des bus, pour causes d'incident, de travaux ou de mouvements sociaux, voient leurs passagers intégrés au dispositif de coordination et de suivi à l'instar des passagers ferroviaires. Afin d'éviter toute confusion, l'Autorité recommande de retirer toute mention des bus du point 6 sur la tarification et d'inscrire cette précision au point 4 sur la prestation-socle.

20. Le document de référence prévoit, pour la prestation-socle, que la contribution à la couverture des coûts du dispositif soit répartie selon les principes suivants : 45 % pour les gestionnaires d'infrastructures, 45 % pour les entreprises ferroviaires utilisant le réseau ferré national et 10 % pour SNCF Gares & Connexions, y compris la gare Montpellier Sud de France. La part des entreprises ferroviaires est soumise à une clé de répartition fondée sur les trains-kilomètres (tr.km) par tranche de 100 000 tr.km, avec application d'une décote de 50 % pour les entreprises de fret.
21. L'Autorité note que le système de tarification mis en place ne garantit pas le recouvrement des coûts dès lors que des acteurs ne sollicitent pas la prestation, sans que les conséquences pour ceux-ci et, plus globalement, pour le système ferroviaire, puissent être aisément appréciées d'un point de vue opérationnel en situation de crise.
22. La nouvelle version du document de référence prévoit une augmentation sensible du tarif qui passe de 360 euros à 412 euros par tranche de 100 000 trains-km. Le périmètre des coûts pris en compte dans le coût complet n'ayant pas évolué, l'EPIC SNCF a justifié cette évolution par l'utilisation des coûts réellement engagés en 2017, en lieu et place d'une estimation faite en 2016 pour la tarification de l'exercice 2017. En l'état des informations dont elle dispose, l'Autorité ne formule pas de remarque particulière sur ce point, dans la mesure en particulier où le tarif est fondé sur les dépenses réellement engagées ou amorties lors de l'exercice précédent, à périmètre constant.

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

23. Ainsi que l'Autorité l'a souligné dans ses avis du 27 novembre 2014³ et du 29 juin 2016 précités⁴, l'articulation des modalités de mise en œuvre de la mission de SNCF en matière de gestion de crise avec les dispositions existantes doit être précisée et les dispositifs mis en cohérence.
24. En effet, la gestion des situations perturbées fait déjà l'objet de règles décrites à l'annexe 5 du document de référence du réseau (ci-après, « DRR »), selon lesquelles il appartient au service gestionnaire du trafic et des circulations (ci-après, « SGTC ») de désigner un pilote d'incident, de mesurer l'impact de la perturbation du trafic et d'informer les exploitants ferroviaires.
25. Dans son avis précité du 29 juin 2016, l'Autorité recommandait ainsi que les rôles respectifs de l'EPIC SNCF et de SNCF Réseau dans la gestion des situations de crise soient exposés plus précisément dans le DRR, notamment son annexe 5, à partir de l'horaire de service 2017. Cette recommandation n'a été suivie que partiellement, à date, puisque l'annexe 5 du DRR renvoie certes au document de référence de l'EPIC SNCF sur la coordination de la gestion des crises, mais n'en précise pas les modalités. L'Autorité réitère donc cette recommandation.
26. Enfin, dans la mesure où le personnel intervenant dans la gestion des situations de crise peut appartenir tant à l'EPIC SNCF qu'à SNCF Mobilités et/ou SNCF Réseau, l'Autorité demandait, dans son avis du 29 juin 2016 précité, que la traçabilité des décisions prises, notamment lorsqu'elles impliquent des entreprises ferroviaires tierces, soit assurée au moyen de comptes rendus dont le contenu devait être défini dans les meilleurs délais.
27. L'EPIC SNCF a précisé dans la nouvelle version du document de référence que les mains courantes intégreront dorénavant les décisions prises par les différents responsables en charge de la gestion de crise et les éléments de langage pour le grand public. L'Autorité se satisfait de cette évolution du document.

³ Paragraphe II.46 de l'avis.

⁴ Paragraphe 19 à 22 de l'avis

Le présent avis sera notifié à l'EPIC SNCF et publié sur le site internet de l'Autorité. Copie en sera adressée à SNCF Réseau.

L'Autorité a adopté le présent avis le 19 février 2018.

Présents : Monsieur Bernard Roman, président ; Mesdames Anne Bolliet, Cécile George et Marie Picard ainsi que Monsieur Michel Savy, membres du collège.

Le Président

Bernard Roman