

Avs n° 2017-074 du 6 septembre 2017 relatif à la charte du réseau

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

Saisie pour avis par le directeur général adjoint de SNCF Réseau, par courrier enregistré le 17 juillet 2017, sur la charte du réseau adoptée par le comité des opérateurs du réseau le 14 juin 2017 ;

Vu le code des transports, notamment son article L. 2100-4 ;

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 ;

Vu le décret n° 2015-844 du 10 juillet 2015 relatif au comité des opérateurs du réseau ferré national et à la charte du réseau ;

Vu l'arrêté du 26 août 2016 portant approbation du règlement intérieur du comité des opérateurs du réseau ;

Vu l'avis n° 2015-019 du 27 mai 2015 sur le projet de décret relatif au comité des opérateurs du réseau et à la charte du réseau ;

Vu l'avis n° 2017-030 du 8 mars 2017 sur la charte du réseau, dans sa version du 15 décembre 2016 ;

Vu le courrier en date du 3 août 2017 de la directrice des infrastructures de transport du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer en réponse à la consultation effectuée par l'Autorité en application de l'article L. 2132-8 du code des transports ;

Après en avoir délibéré le 6 septembre 2017 ;

ÉMET L'AVIS SUIVANT

1. CONTEXTE

1. En application de l'article L. 2100-4 du code des transports, le comité des opérateurs du réseau¹ « adopte une charte du réseau destinée à faciliter les relations entre SNCF Réseau et les membres du comité et à favoriser une utilisation optimale du réseau ferré national, dans un souci d'efficacité économique et sociale et d'optimisation du service rendu aux utilisateurs. Cette charte et ses modifications sont soumises pour avis à l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières ».
2. Aux termes de l'article 7 du décret du 10 juillet 2015 susvisé, cette charte du réseau « prévoit, à titre de recommandations et dans le respect des règles relatives à l'utilisation du réseau ferré national, notamment des documents de référence du réseau :
 - les règles opérationnelles de bonne conduite pour l'utilisation du réseau ;
 - l'organisation des relations entre les membres du comité des opérateurs du réseau ».
3. L'article 8 du même décret précise que « l'élaboration d'un projet de charte du réseau, ou de parties de charte, est entreprise dans le cadre des différents groupes thématiques du comité des opérateurs du réseau, dès la constitution du comité. Dans un délai de six mois à partir de cette date, le comité adopte le projet de charte ou certaines parties de la charte, à la majorité de ses membres. La charte ou les parties de charte adoptées par le comité des opérateurs du réseau sont transmises pour avis à l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières par SNCF Réseau, dans le mois suivant l'adoption ».
4. L'Autorité a été saisie le 17 juillet 2017 pour avis sur une nouvelle charte du réseau adoptée le 14 juin 2017, modifiant la version du 15 décembre 2016. Cette nouvelle version de la charte est désormais composée de trois parties : le préambule, l'organisation des relations entre les membres du comité des opérateurs du réseau et les règles opérationnelles de bonne conduite qui portent sur la programmation amont des travaux et de la capacité, la trame horaire systématique et la priorisation des circulations. La charte comprend en outre deux annexes ainsi qu'un document présentant la synthèse des échanges relatifs à la concertation menée sur la trame horaire systématique. Cette nouvelle version de la charte est amenée à évoluer, notamment pour prendre en compte les éventuelles règles opérationnelles de bonne conduite relatives à la compatibilité du matériel roulant à l'infrastructure et à l'optimisation des voies de service.

2. ANALYSE

2.1. Sur la programmation amont des travaux et de la capacité

5. La détermination des capacités allouées aux travaux fait l'objet de règles décrites au chapitre 4 du document de référence du réseau (DRR), qui prévoit notamment l'organisation en A-2 (A étant l'année de l'horaire de service considéré) de revues par axe, suivies d'une concertation individuelle menée pour chacun des chantiers.
6. La règle opérationnelle de bonne conduite relative à la programmation amont des travaux et de la capacité prévoit un renforcement des échanges préalables à la concertation prévue au DRR, dès la période A-3/A-5 (voire jusqu'à A-8) qui en est aujourd'hui relativement dépourvue. Il s'agit tant pour SNCF Réseau de communiquer les besoins capacitaires prévisionnels pour les travaux, que pour les demandeurs de capacités commerciales de communiquer leurs attentes en matière d'évolution de leur activité.

¹ Ce comité, institué auprès de SNCF Réseau, constitue, aux termes de l'article L. 2100-4 du code des transports, l'instance permanente de consultation et de concertation entre SNCF Réseau et ses membres. Son règlement intérieur, approuvé par l'arrêté du 26 août 2016, dispose qu'il est constitué « d'un président et de 30 membres, répartis en trois familles représentant : - les gestionnaires d'infrastructure au sens de l'article L. 2111-1 du code des transports et les exploitants d'installations de service : 8 membres, dont au maximum 4 représentant SNCF Réseau ; - les entreprises ferroviaires : 12 membres ; - les autorités organisatrices de transport et autres candidats, hors entreprises ferroviaires : 10 membres (dont 6 membres représentant les conseils régionaux). »

7. Dès lors qu'elle ne porte pas préjudice aux instances d'information et de concertation mises en place par SNCF Réseau conformément au DRR et qu'elle vise à améliorer la performance globale du système de transport ferroviaire, cette règle n'appelle pas de remarque particulière de l'Autorité.
8. Néanmoins, l'Autorité recommande de préciser, dans la charte du réseau, que les supports et comptes rendus des échanges qui auront eu lieu dans le cadre du comité des opérateurs du réseau soient communiqués pour information à l'ensemble des candidats, connus ou potentiels², qu'ils soient membres du comité ou non.

2.2. Sur la trame horaire systématique

9. Par l'établissement de la trame horaire systématique, SNCF Réseau vise à structurer la demande de sillons dans un système robuste, adapté aux besoins commerciaux et reproductible tout au long de la journée. L'objectif est la maximisation de l'utilisation de la capacité commerciale.
10. Dans le cadre de l'exécution de la décision n° 2016-011 du 3 février 2016 portant règlement du différend entre la Région Auvergne-Rhône-Alpes et SNCF Réseau, l'Autorité avait enjoint à SNCF Réseau de mener avec l'ensemble des candidats une concertation portant sur la procédure d'élaboration de la trame horaire systématique. Celle-ci s'est tenue dans le cadre d'un groupe de travail du comité des opérateurs du réseau, d'avril à décembre 2016, et a permis d'enrichir la charte du réseau de quatre règles opérationnelles de bonne conduite relatives :
 - à l'augmentation du volume de sillons préconstruits pour le fret et à l'articulation avec le graphique dit 24h ;
 - à l'optimisation des parcours des sillons en et hors trame horaire ;
 - aux modalités de concertation et de renforcement de la prise de décisions ;
 - à la coordination avec les gestionnaires d'infrastructure frontaliers.
11. L'intégralité des principes et des règles de concertation de la trame horaire systématique, qui ont fait l'objet d'un consensus au sein du comité des opérateurs du réseau, est reprise dans un document annexé à la charte. Or, ce document contient à la fois des dispositions ayant valeur réglementaire, qui relèvent donc du document de référence du réseau³, et des règles opérationnelles ayant valeur de recommandations, relevant de la charte du réseau⁴.
12. Si l'objectif de rassembler dans un même support les principes et règles de la concertation pour en assurer la compréhension globale est opportun, la présentation de ce document pourrait être utilement modifiée de manière à identifier, pour chacun des thèmes, ce qui relève du document de référence du réseau et de la charte du réseau⁵.

2.2.1. Sur la règle relative à l'augmentation du volume des sillons préconstruits pour le fret et l'articulation avec le graphique 24h

13. Cette règle de bonne conduite propose de poursuivre la collaboration entre SNCF Réseau et les parties prenantes pour augmenter, de la façon la plus pertinente possible, le volume de sillons

² Un candidat est, aux termes de l'article L. 2122-11 du code des transports, « une entreprise ferroviaire, un regroupement international d'entreprises ferroviaires ou toute autre personne ayant des raisons commerciales ou de service public d'acquies des capacités de l'infrastructure, telle qu'un opérateur de transport combiné, un port, un chargeur, un transitaire ou une autorité organisatrice de transport ferroviaire ». Le 7° de l'article préliminaire du décret n° 2003-194 modifié du 7 mars 2003 prévoit en outre que « tout gestionnaire d'infrastructure peut subdiviser, selon des critères qui lui sont propres, les candidats en candidats connus et candidats potentiels ».

³ Par exemple, l'ensemble du paragraphe relatif aux critères d'analyse en cas de capacité contrainte et la partie du paragraphe relatif à l'existence des instances de concertation telles que les comités de pilotage (COPIL) et les comités techniques (COTECH)

⁴ Par exemple, l'ensemble du paragraphe relatif à la coordination avec les gestionnaires d'infrastructure voisins et la partie du paragraphe relatif aux modalités de représentation et de bon fonctionnement des instances de concertation telles que les comités de pilotage (COPIL) et comités techniques (COTECH)

⁵ Par exemple, il pourrait être fait usage d'une police de caractères distincte pour le DRR, ou encore d'une disposition en tableau indiquant en marge « DRR » ou « Charte du réseau ».

préconstruits pour le fret. L'Autorité relève, dans le rapport annuel 2017 sur l'efficacité du processus d'allocation des capacités sur le réseau ferré national, l'existence d'une tendance à l'augmentation de l'offre de sillons fret dits « spéciaux », plus proches des caractéristiques de production des demandeurs, mais aussi plus complexes à produire qu'un sillon catalogue fret dit « générique ».

14. L'Autorité invite donc les parties prenantes à poursuivre leur collaboration et leur information mutuelle dans le cadre du comité des opérateurs du réseau afin d'améliorer la prise en compte des besoins exprimés par les opérateurs, sans préjudice toutefois de la concertation prévue par le DRR en phases de structuration des capacités et de pré-construction du graphique, s'agissant notamment des critères d'éligibilité et du volume des sillons du catalogue fret.

2.2.2. Sur la règle relative à l'optimisation des parcours des sillons en et hors trame

15. Cette règle de bonne conduite propose, d'une part, de travailler à l'optimisation du parcours de certains sillons en trame, éventuellement à partir de cas concrets et, d'autre part d'étudier les modalités permettant une meilleure articulation entre la trame horaire systématique et les sillons de longs parcours fret, voire leur intégration dans celle-ci si elle permet leur faisabilité et le maintien de la qualité des autres sillons en trame.
16. L'Autorité accueille favorablement ces échanges qui peuvent permettre de faire émerger des propositions d'évolution de normes ou de règles, susceptibles d'être ensuite intégrées au DRR après concertation formelle de l'ensemble des parties prenantes.

2.3. Sur la priorisation des circulations

2.3.1. Sur les dispositions relatives à la gestion des situations perturbées en cas de crise grave applicable au trafic de fret

17. Cette règle de bonne conduite porte sur les « étapes de reconnaissance de la gravité de la crise » et le « fonctionnement des téléconférences permettant la diffusion des informations » mis en œuvre par le service gestionnaire du trafic et des circulations de SNCF Réseau selon le processus opérationnel décrit en annexe 2 de la charte.
18. L'Autorité relève que cette règle de bonne conduite se limite aux seules perturbations visées par les dispositions de l'article L. 1222-2 du code des transports, qui ont été introduites par la loi n° 2007-1224 du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs. Sont ainsi visées les grèves (nationales ou locales) et les autres événements entraînant une réduction de capacité importante. Cette règle vient donc compléter, notamment, les dispositifs relevant de l'annexe 5 du document de référence du réseau, en précisant les modalités pratiques des mécanismes d'informations et d'échanges entre SNCF Réseau et l'ensemble des entreprises ferroviaires de fret pour permettre l'adaptation de leur plan de transport tout au long de la crise.
19. Comme le préconisait l'Autorité dans son avis n° 2017-030 du 8 mars 2017 susvisé, il est désormais indiqué dans l'annexe 2 que les incidents entraînant une réduction de capacité importante concernent, comme le prévoit l'article L. 1222-2 du code des transports, les incidents pour lesquels un délai de trente-six heures s'est écoulé depuis leur survenance. La règle de bonne conduite ainsi modifiée n'appelle donc pas de remarque nouvelle de la part de l'Autorité.

2.3.2. Sur les dispositions relatives au protocole permettant la mise en place de retours d'expérience communs

20. Cette règle de bonne conduite vise à assurer le partage, au sein du comité des opérateurs du réseau, du retour d'expérience de situations fortement perturbées (une à deux fois par an au maximum), afin de tirer les enseignements permettant d'alimenter la charte du réseau ou de préconiser des évolutions du document de référence du réseau.
21. Cette nouvelle rédaction de la charte clarifie, comme l'Autorité l'avait demandé dans son avis du 8 mars 2017 susvisé, l'articulation entre les retours d'expérience présentés dans deux autres documents⁶, à l'aide d'un tableau. En conséquence, cette règle n'appelle pas d'autre commentaire de la part de l'Autorité.

2.3.3. Sur les dispositions relatives à la diffusion d'informations autour des « nuits rouges »

22. Cette règle de bonne conduite concerne « *la diffusion d'informations autour des nuits rouges* », qui désignent « *des travaux à très grands enjeux pour le réseau, insécables, présentant peu de marge, et pour lesquels les travaux ne peuvent être décalés au-delà de 15 minutes* ».
23. Conformément aux préconisations de l'Autorité dans son avis du 8 mars 2017 susvisé, la durée de retard maximal admissible des trains ouvrant les travaux a été homogénéisée entre le document de référence du réseau et la charte du réseau, soit 15 minutes, et les gestionnaires d'infrastructure s'engagent à partager plus largement et plus en amont les informations concernant l'impact sur les circulations de ces « nuits rouges »⁷.
24. L'Autorité note avec satisfaction ces évolutions et encourage SNCF Réseau à piloter, dans les meilleurs délais, la production par les gestionnaires d'infrastructure du protocole détaillé explicitant les modalités de mise à disposition de ces informations.

*

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

L'Autorité a adopté le présent avis le 6 septembre 2017.

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

Le Président

Bernard Roman

⁶ Annexe 5 du document de référence du réseau et document de référence « Coordination de la gestion des situations de crise du système ferroviaire ».

⁷ Diffusion hebdomadaire avec une vision glissante sur trois semaines, les 7 premiers jours étant réputés fermes.