

## Avis n° 2018-093 du 20 décembre 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 reçu le 30 octobre 2018 et enregistré au greffe de l'Autorité le 31 octobre 2018 ;

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

Vu la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire, notamment son article 1<sup>er</sup> ;

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

Vu l'avis n° 2014-023 du 27 novembre 2014 sur le projet de décret relatif aux missions et aux statuts de la SNCF ;

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 l'avis n° 2018-011 du 19 février 2018 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 11 décembre 2018 effectuée en application de l'article L. 2132-8 du code des transports ;

Après en avoir délibéré le 20 décembre 2018 ;

## ÉMET L'AVIS SUIVANT

### 1. CONTEXTE

1. L'article L. 2102-1 du code des transports dispose que l'EPIC SNCF (ci-après « la SNCF ») « a pour objet d'assurer (...) 2° Des missions transversales nécessaires au bon fonctionnement du système de transport ferroviaire national, exercées au bénéfice de l'ensemble des acteurs de ce système, notamment en matière de gestion de crise (...) ».
2. L'article 3 du décret n° 2015-137 du 10 février 2015 susvisé 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, 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<sup>1</sup>.
5. Dans ce cadre, l'Autorité a été saisie pour avis par la SNCF, le 30 octobre 2018, d'un projet de « Document de référence – Coordination de la gestion des situations de crise du système ferroviaire – Edition Octobre 2018 » (ci-après le « document de référence »).
6. Par rapport à sa version précédente, sur laquelle l'Autorité avait rendu l'avis n° 2018-011 du 19 février 2018 susvisé, le document de référence dont est saisie l'Autorité évolue principalement sur les aspects suivants :
  - l'information du gestionnaire des gares par SNCF Réseau de la survenue d'un incident, de l'estimation des délais de rétablissement et de ses conséquences. Cette mission d'information du gestionnaire des gares était assurée depuis l'édition de novembre 2017 par le transporteur – intégrateur. Cette évolution s'étendait à la concertation du gestionnaire des gares en matière de stratégie de rétablissement des circulations optimisée vis-à-vis des passagers présents à bord ou sur les quais.
  - le renforcement du rôle « Système » assuré par le DNO (Dirigeant national des opérations) et par le DCT (Directeur de Crise Territorial), c'est-à-dire des fonctions de ces acteurs lors de la gestion des crises dans l'intérêt du système ferroviaire ;
  - la précision des rôles du secrétaire de crise et du directeur de crise dans la traçabilité écrite de la gestion de l'événement et des décisions prises dans les salles de crise nationale et territoriales ;
  - la diminution du niveau de tarification de la prestation par tranche de 100 000 trains-kilomètres au coût complet :
    - Pour les entreprises de transports de voyageurs de 412 euros à 410 euros ;
    - Pour les entreprises de transports de marchandises de 206 euros à 205 euros.

<sup>1</sup> 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. Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 susvisée qui modifie l'article L. 2111-9 du code des transports, SNCF Réseau assurera, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020, l'ensemble de la mission de gestion des situations de crise incluant la gestion opérationnelle, qu'il assure déjà aujourd'hui, ainsi que la coordination de la gestion des situations de crise qui relève actuellement de la compétence de la SNCF. Cette évolution législative permettra de diminuer le risque de pratiques discriminatoires dans le traitement des situations de crise et de garantir une certaine cohérence avec les missions déjà assurées par SNCF Réseau notamment en matière de gestion des situations d'urgence<sup>2</sup>.
8. Les préconisations formulées dans le présent avis pourront utilement être prises en compte dans le cadre de cette nouvelle organisation.

## 2. ANALYSE

### 2.1. Sur les prestations assurées par la 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

9. Bien que le dispositif de coordination de la gestion des situations de crise assuré par la SNCF soit, conformément à l'article 3 du décret du 10 février 2015 susvisé, une mission transversale nécessaire au bon fonctionnement du système de transport ferroviaire national réalisée au bénéfice de l'ensemble des acteurs, le même article 3 du décret n'impose pas à chacun des acteurs de ce système d'y participer mais leur en laisse seulement la faculté. A cet égard, l'Autorité constate, à l'issue de l'instruction, que plus des trois quarts des entreprises ferroviaires n'ont pas conclu de contrat de coordination avec la SNCF pour la gestion des situations de crise.
10. Comme elle a déjà eu l'occasion de le relever dans ses avis n° 2014-023, n° 2016-127 et n° 2018-011 susvisés, l'Autorité considère que l'absence de nombreux acteurs du système ferroviaire du dispositif de coordination de la gestion des situations de crise est de nature à créer des risques de dysfonctionnement et de paralysie en cas de crise. Ces risques sont d'autant plus importants que l'ouverture à la concurrence des services domestiques de transport ferroviaire de voyageurs devrait entraîner une multiplication des acteurs, à commencer par les entreprises ferroviaires nouvelles entrantes sur le marché.
11. En effet, les crises ferroviaires se caractérisent<sup>3</sup> par une perturbation importante de l'exploitation ferroviaire occasionnant des dégradations majeures sur les plans de transport des entreprises ferroviaires, associée à un fort degré d'incertitude quant au retour à la situation nominale dans des délais rapides. Elles occasionnent également un risque élevé d'impact sur la clientèle et/ou l'image du système ferroviaire.
12. Dans ce contexte, afin de prévenir le risque de dysfonctionnement et de paralysie du système en cas de crise et garantir l'efficacité du dispositif de coordination de la gestion des situations de crise, il revient à la SNCF d'informer dûment l'ensemble des acteurs du système ferroviaire sur la possibilité de conclure un contrat de coordination et sur l'importance des enjeux qui s'y rattachent.
13. La modification de l'article 3 du décret du 10 février 2015 susvisé qui devrait intervenir pour tirer les conséquences du transfert de la coordination de la gestion des situations de crise à SNCF

---

<sup>2</sup> Articles 13 et 14 du décret du 19 octobre 2006 relatif à la sécurité des circulations ferroviaires et à l'interopérabilité du système ferroviaire.

<sup>3</sup> Extrait de l'annexe 5 du DRR (« Principes relatifs à la gestion opérationnelle des circulations sur le réseau ferré national »)

Réseau, conformément à l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018, pourrait être l'occasion de faire évoluer le dispositif.

14. D'ores et déjà, afin de garantir l'amélioration continue de la gestion de crise, l'Autorité estime que la SNCF doit, à titre de bonne pratique, intégrer au dispositif de retour d'expérience les entreprises ferroviaires qui n'ont pas conclu de contrat de coordination et leur diffuser les informations essentielles relatives à cette mission.

### 2.1.2. L'absence de concertation effective de l'ensemble des acteurs pour l'établissement du document de référence

15. Aux termes du dernier alinéa de l'article 3 du décret du 10 février 2015 susvisé, les modalités d'exercice de la mission de coordination de la gestion des situations de crise doivent être précisées dans un document de référence, objet du présent avis, qui doit être « *établi et actualisé après concertation avec l'ensemble des acteurs du système de transport ferroviaire national* ».
16. L'instruction a mis en évidence que seules les entités adhérentes au contrat de coordination et non l'ensemble des acteurs du système de transport ferroviaire national ont été consultées pour l'actualisation du document de référence. Ainsi, en méconnaissance de l'obligation de concertation fixée par le décret du 10 février 2015, moins d'un quart des entreprises ferroviaires ont été consultées par la SNCF. A cet égard, l'Autorité rappelle que la mission de coordination de la gestion des situations de crise est une mission transversale nécessaire au bon fonctionnement du système de transport ferroviaire national, au bénéfice de l'ensemble des acteurs de ce système.
17. De plus, l'Autorité constate que les modalités de concertation des acteurs du système ne sont pas décrites dans le document de référence.
18. Aussi, l'Autorité demande à la SNCF de consulter, lors de la prochaine révision du document de référence, l'ensemble des acteurs du système ferroviaire conformément à l'article 3 du décret du 10 février 2015 susvisé. Elle l'invite, en outre, à préciser les modalités de cette concertation en mentionnant, dans le document de référence, la période de lancement de la consultation, les modes de convocation des différents acteurs, les sujets pouvant être abordés tels que les retours d'expérience, la présentation d'un bilan d'activité et les sujets liés à la tarification des prestations liées à la coordination de la gestion de crise.

### 2.1.3. L'articulation des missions relatives à la gestion de crise entre la SNCF et SNCF Réseau

19. L'article 3 du décret du 10 février 2015 susvisé 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* ».
20. La SNCF et SNCF Réseau ont validé un accord de coopération relatif à la gestion de crise au 1<sup>er</sup> janvier 2018. Il prévoit la responsabilité de la coordination de la gestion de crise de la SNCF en tant que « maître d'ouvrage », et de SNCF Réseau en tant que « maître d'œuvre ».
21. Par ailleurs, l'Autorité constate que 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 précisément défini par les dispositions législatives ou réglementaires. Selon la SNCF, la coordination vise à créer les conditions pour décider des meilleures options et à attirer l'attention sur les incohérences possibles des scénarios envisagés ou sur des problématiques d'interface non prises en compte. Concrètement, la SNCF propose dans le document de référence une prestation dite « socle », et des prestations optionnelles « *au bénéfice des acteurs ferroviaires qui sollicitent ses services* ». La prestation socle se compose de trois volets pour la coordination de la gestion de crise : l'anticipation et la préparation, l'opérationnel et l'amélioration continue.

22. L'Autorité n'émet pas de remarque particulière sur l'organisation de la coopération entre la SNCF et SNCF Réseau sur la mise en place du transfert de missions. Toutefois, elle demande à la SNCF de mieux définir dans le document de référence le périmètre et les missions concrètes du Centre d'Expertise en Gestion de Crise de la SNCF en matière d'anticipation et de préparation de crise, de la participation au retour d'expérience et de l'organisation des exercices. Par ailleurs, l'Autorité demande à la SNCF d'ajouter l'existence des comités de pilotage trimestriels prévus par l'accord de coopération dans le document de référence et à préciser ses modalités de fonctionnement (ordre du jour, audit, retour d'expérience, suivi de la prestation et indicateurs associés...).

#### 2.1.4. Les modalités d'actualisation et de diffusion du document de référence

23. Le dernier alinéa de l'article 3 du décret du 10 février 2015 susvisé prévoit que l'établissement et l'actualisation du document de référence sont adoptés par vote du conseil de surveillance de la SNCF après avis de l'Autorité.
24. L'Autorité constate que les modalités d'actualisation du document ne sont pas décrites dans le document de référence. Par ailleurs, les documents, textes et référentiels sur lesquels la SNCF se fonde pour l'établissement du document de référence, tels que les dispositions législatives et réglementaires, les éléments issus de la concertation des acteurs du système ferroviaire, l'annexe 5 du document de référence du réseau, les accords conclus avec d'autres entités<sup>4</sup>, le bilan annuel, les retours d'expérience ou « Rex » ainsi que les éventuels retours de SNCF Réseau en charge de la coordination opérationnelle, ne sont pas précisés.
25. En outre, si le document de référence est disponible au Bulletin officiel de la SNCF, conformément à l'article 34 du décret du 10 février 2015 susvisé, l'Autorité constate qu'il n'est pas accessible sur le site internet de SNCF Réseau dans une version mise à jour. Si ce site internet ne constitue pas la source officielle de publication, il peut représenter une source d'information importante pour les entreprises ferroviaires et mériterait d'être actualisé.
26. Ainsi, pour la bonne information de l'ensemble des acteurs du système ferroviaire et en particulier des entreprises ferroviaires nouvelles entrantes dans la perspective de l'ouverture à la concurrence, l'Autorité appelle la SNCF à mentionner, dans le document de référence, les conditions dans lesquelles il est actualisé. Elle rappelle l'importance de la publication par SNCF Réseau sur son site internet d'une version à jour du document de référence, d'autant que cette entité a vocation, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020, à assurer l'ensemble des missions relatives à la gestion de crise.
27. En outre, le calendrier de mise à jour annuelle du document implique en principe une validation par le conseil de surveillance de la SNCF d'octobre A-1 en vue d'une signature des contrats en début d'année A. L'Autorité recommande à la SNCF d'avancer ce calendrier afin de permettre la signature des contrats avant le début de l'année. A l'horizon de l'horaire de service 2021, les tarifs devraient pouvoir être fixés avant la fin de la période de commande de sillons.

#### 2.1.5. La nécessité d'un accès égal et non-discriminatoire des entreprises ferroviaires aux documents déclinant le document de référence

28. L'Autorité a constaté dans le cadre de l'instruction que le document de référence dont elle est saisie a été décliné et détaillé par SNCF Réseau dans le cadre de son référentiel RA321 qui précise les rôles et les missions des responsables opérationnels permanents de niveau régional et national, explicite les processus de gestion opérationnelle, notamment des situations de crise, mis en œuvre

---

<sup>4</sup> Les accords relatifs à la coordination de la gestion des situations de crise avec les gestionnaires d'infrastructure frontalier (CFF en Suisse, DB Netz en Allemagne, RFI en Italie, Infrabel en Belgique, CFL au Luxembourg, ADIF Espagne), Eurotunnel, les réseaux comparables fixés au Décret n° 2017-674 du 28 avril 2017 incluant notamment les réseaux ferrés portuaires et La section internationale Ligne Figueras- Perpignan, les réseaux interconnectés que la RATP. Les accords avec les instances européennes telles que le Rail Net Europe (RNE) les Rails Freight Corridor (RFC), les PRIME (Platform of Rail Infrastructure Managers in Europe) et notamment la mise en place de l'ICM Handbook,

par SNCF Réseau. Ce document n'est diffusé qu'au sein des entités du Groupe public ferroviaire, dont à SNCF Mobilités, à l'exclusion des autres entreprises ferroviaires.

29. Or, conformément à l'article 3 du décret du 10 février 2015 susvisé, la mission de gestion des situations de crise est une mission transversale nécessaire au bon fonctionnement du système de transport ferroviaire national, au bénéfice de l'ensemble de acteurs de ce système. Dès lors, afin de prévenir tout risque de discrimination dans la mise en œuvre des missions relatives à la gestion des situations de crise et donner à l'ensemble des entreprises ferroviaires et des acteurs du système un niveau égal d'information, les documents déclinant et précisant le document de référence, tels que le référentiel RA321 de SNCF Réseau, devraient être accessibles de manière égale et non-discriminatoire à l'ensemble des acteurs du système, en particulier dans la perspective de l'ouverture à la concurrence des services de transport domestiques de voyageurs.

## 2.2. Sur les règles appliquées par le Directeur National des Opérations (DNO)

### 2.2.1. Le concours de Gares & Connexions à la gestion opérationnelle des situations de crise

30. Le projet de document de référence dont est saisie l'Autorité réintroduit la possibilité pour SNCF Réseau, supprimée dans l'édition de novembre 2017, d'informer le gestionnaire des gares « *de la survenue de l'incident, de l'estimation des délais de rétablissement et des conséquences* ».
31. Dans son avis n° 2018-011 susvisé, l'Autorité avait relevé la suppression de la possibilité pour SNCF Réseau d'informer le gestionnaire des gares et d'élaborer une stratégie de rétablissement. L'Autorité salue l'ajout du gestionnaire des gares dans la liste des entités devant être informées par SNCF Réseau de la survenue d'un incident, de l'estimation des délais de rétablissement et des conséquences. Elle constate toutefois que le gestionnaire des gares n'est pas associé à l'élaboration d'une stratégie de rétablissement.
32. Dès lors, l'Autorité invite la SNCF, comme elle l'avait déjà fait dans son avis n° 2018-011 susvisé, à réintégrer la participation du gestionnaire des gares à l'élaboration d'une stratégie de rétablissement des circulations optimisée vis-à-vis des passagers présents à bord ou sur les quais en concertation avec SNCF Réseau et les entreprises ferroviaires y compris si Gares & Connexions n'intègre pas de manière régulière les salles de crise.

### 2.2.2. Les règles de suppression des sillons et de réallocation de la capacité résiduelle en cas de gestion de situations de crise

33. Le document de référence ne précise pas les règles applicables par le DNO en matière de suppression de sillons et de réallocation de la capacité résiduelle, décrites dans le document de SNCF Réseau « Règle de la gestion opérationnelle » référencé RFN-IG-TR 04 C-01-n°001, aux paragraphes 304.2, « Rétablissement de la capacité d'infrastructure » et 304.3.3 « Règle de restriction de capacité ».
34. S'agissant d'un point fondamental dans la gestion de la coordination des crises entre les acteurs du système ferroviaire, l'Autorité considère que les grands principes de cette gestion devraient figurer dans le document de référence afin d'asseoir leur valeur et leur poids.
35. L'Autorité recommande donc que les principes de suppression des sillons et de réallocation de la capacité résiduelle pour la gestion de situations de crise soient repris dans le document de référence.

## 2.3. Sur les conditions de mise en œuvre de la mission de la SNCF

### 2.3.1. Les conditions financières proposées

36. 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. La SNCF a indiqué lors de l'instruction des avis du 29 juin 2016 et du 19 février 2018 susvisés que ces coûts n'intégraient pas de frais de structure de type redevance EPIC, ni de bénéfices raisonnables.
37. L'essentiel des coûts consiste en des charges de personnel. S'y ajoute les loyers des salles de crise et l'amortissement de certains aménagements, les applications informatiques et les services externes comme l'assistance aux victimes d'un accident ferroviaire ou la fourniture de numéros verts. Les coûts liés aux bus de substitution restent à la charge des transporteurs. Néanmoins, la SNCF précise, au point 6 du document de référence, que les trains prévus au plan de transport le jour de circulation et substitués par des bus en raison d'un incident, de travaux ou de mouvements sociaux, voient leurs passagers intégrés au dispositif de coordination et de suivi comme des passagers ferroviaires.
38. Afin d'éviter toute confusion, l'Autorité renouvelle la recommandation qu'elle avait formulée dans l'avis du 19 février 2018 de retirer toute mention des bus du point 6 sur la tarification et d'inscrire cette précision au point 4 sur la prestation-socle.
39. 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. 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'un coefficient minorant pour les entreprises de fret de 50 %, coefficient qui n'est toutefois pas précisé explicitement dans le document de référence.
40. L'Autorité constate que la tarification proposée est globalement stable. Toutefois, l'application d'une clé de répartition *a priori*, l'absence de régularisation à la fin de l'année et l'absence de détails, dans le document de référence, relatifs aux coûts du dispositif de coordination de gestion de crise sur lesquels se fonde le système de tarification mis en place ne garantissent pas la juste couverture des coûts engendrés ni la cohérence du tarif proposé avec la prestation fournie.
41. L'Autorité demande à la SNCF de détailler, dans le document de référence, les coûts liés au dispositif de gestion de crise et d'engager une réflexion sur la mise en place d'une régularisation permettant de compenser les éventuels décalages observés, avec un tarif fondé sur les dépenses réellement engagées ou amorties. Elle demande par ailleurs que le coefficient minorant appliqué pour les entreprises de fret soit précisé dans le document de référence.

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

42. Dans ses avis du 29 juin 2016 et du 19 février 2018 susvisés, l'Autorité recommandait que les rôles respectifs de la SNCF et de SNCF Réseau dans la gestion des situations de crise soient exposés plus précisément dans le DRR, notamment en son annexe 5, à partir de l'horaire de service 2017. L'annexe 5 du DRR dans sa version de décembre 2018 intègre bien cette recommandation. L'Autorité n'a pas d'observation complémentaire à formuler.
43. Par ailleurs, dans la mesure où le personnel intervenant dans la gestion des situations de crise peut appartenir tant à la 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.

44. Le projet de document de référence dont est saisi l'Autorité précise que la traçabilité écrite des événements survenant lors d'une crise est assurée par saisie d'une main courante dans les salles de crise nationales et territoriales par le secrétaire de crise et les inscriptions sont validées par le Directeur de la salle de crise concernée. L'Autorité se satisfait des évolutions du document de référence en ce sens.

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

*L'Autorité a adopté le présent avis le 20 décembre 2018.*

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

Le Président

Bernard Roman