

Avis n° 2021-017 du 4 mars 2021

relatif à la charte du réseau

L'Autorité de régulation des transports (ci-après « l'Autorité »),

Saisie pour avis par SNCF Réseau, par courrier enregistré le 15 janvier 2021, sur la charte du réseau adoptée par le comité des opérateurs du réseau le 16 décembre 2020 ;

Vu le code des transports, notamment ses articles L. 2100-2 et L. 2100-4 ;

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

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

Vu l'arrêté du 26 novembre 2019 portant approbation du règlement intérieur du comité des opérateurs 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 l'avis n° 2017-074 du 6 septembre 2017 sur la charte du réseau, dans sa version du 14 juin 2017 ;

Vu l'avis n° 2018-016 du 12 mars 2018 sur la charte du réseau, dans sa version du 13 décembre 2017 ;

Vu la consultation du Gouvernement effectuée par courrier en date du 18 janvier 2021, en application de l'article L. 2132-8 du code des transports ;

Vu l'article 18 du règlement intérieur de l'Autorité, adopté par la décision n° 2020-005 du 16 janvier 2020 ;

Après en avoir délibéré le 4 mars 2021 ;

ÉMET L'AVIS SUIVANT

1. CONTEXTE

1. Instauré par la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire, le comité des opérateurs du réseau (ci-après « COOPERE » ou « Comité ») est une instance permanente de consultation et de concertation, rassemblant SNCF Réseau, des représentants des entreprises ferroviaires, des autres candidats, des exploitants d'installations de service reliées au réseau ferré national, des autorités organisatrices de transport et les autres gestionnaires d'infrastructure du réseau ferré national¹, ainsi que, en qualité d'observateurs, l'Autorité de régulation des transports (ART), la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) ou encore l'Établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF).
2. La réforme ferroviaire susmentionnée a eu pour objectif de poser les bases d'une organisation durable et pérenne de l'ensemble du système ferroviaire. Dans ce contexte, le COOPERE a pour objet d'associer pleinement toutes les parties prenantes aux réflexions sur l'organisation, le fonctionnement et l'évolution du système ferroviaire, dans le cadre du fonctionnement d'un secteur passé, au cours du temps, d'une entité unique à une multiplicité d'acteurs.
3. À cet effet, en application de l'article L. 2100-4 du code des transports, le COOPERE « *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, ainsi que la réalisation des objectifs mentionnés à l'article L. 2100-2. Cette charte et ses modifications sont soumises pour avis à l'Autorité de régulation des transports* ».
4. Aux termes de l'article 7 du décret du 10 juillet 2015 susvisé, repris à l'article 8 de l'arrêté du 26 novembre 2019 susvisé, la 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* ».
5. La charte du réseau constitue ainsi une charte de bonne conduite explicitant l'application du document de référence du réseau (ci-après le « DRR ») par les parties prenantes, contribuant à leur pleine association à la production des règles de fonctionnement du réseau et visant à faciliter les relations entre les différents acteurs et utilisateurs du réseau².
6. Aux termes de l'article 8 du décret du 10 juillet 2015 susvisé, l'élaboration d'un projet de charte, ou de parties de charte, est entreprise dans le cadre des différents groupes thématiques du Comité, dès sa constitution. La charte et ses versions modifiées adoptées par le Comité sont soumises pour avis à l'Autorité dans le mois suivant leur adoption.
7. L'Autorité a été saisie le 15 janvier 2021, pour avis, d'une nouvelle version de la charte du réseau, adoptée lors de la réunion en instance plénière du COOPERE du 16 décembre 2020 (ci-après « *la charte du 16 décembre 2020* ») et remplaçant la version du 13 décembre 2017. Il s'agit de la quatrième version de la charte soumise pour avis à l'Autorité³.

¹ Ce sont les personnes et entités mentionnées à l'article L. 2111-1 du code des transports, ayant la qualité de gestionnaire d'infrastructure, comme les titulaires des concessions de travaux, des contrats de partenariat ou des délégations de service public mentionnés aux articles L. 2111-11 et L. 2111-12 du code des transports.

² Cf. Étude d'impact du projet de loi portant réforme ferroviaire, p. 46.

³ Les trois premières ont fait l'objet des avis n° 2017-030 du 8 mars 2017, n° 2017-074 du 6 septembre 2017 et n° 2018-016 du 12 mars 2018 susvisés.

8. Cette nouvelle version de la charte est composée de trois parties distinctes :
 - les dispositions législatives et réglementaires ;
 - les règles et modalités de fonctionnement du comité des opérateurs du réseau ; et
 - les groupes thématiques actifs en 2020.
9. Les annexes⁴ et les règles opérationnelles de bonne conduite⁵ de la version précédente ont toutes été retirées de la nouvelle charte du réseau.

2. ANALYSE

10. L'Autorité s'est attachée à apprécier, en premier lieu, si le contenu de la charte du 16 décembre 2020 permet bien la réalisation des objectifs dévolus à cette dernière par la loi et énoncés au point 2 du présent avis. En deuxième lieu, l'Autorité a émis des préconisations afin d'inscrire les travaux du Comité dans la poursuite des objectifs généraux ayant trait à l'amélioration, à la cohérence et au bon fonctionnement du système de transport ferroviaire national. En troisième lieu, l'Autorité a procédé à un suivi des règles opérationnelles de bonne conduite figurant dans les précédentes versions de la charte, dont le retrait de la version adoptée le 16 décembre 2020 constitue une évolution particulièrement structurante.

2.1. Les objectifs législatifs assignés à la charte du réseau sont partiellement atteints

11. Comme énoncé au point 2 du présent avis, la charte du réseau doit poursuivre trois objectifs énoncés par l'article L. 2100-4 du code des transports : (i) faciliter les relations entre SNCF Réseau et les autres membres du Comité, (ii) favoriser l'utilisation optimale du réseau ferré national, dans un souci d'efficacité économique et sociale et d'optimisation du service rendu aux utilisateurs et (iii) favoriser la réalisation des objectifs mentionnés à l'article L. 2100-2 du code des transports, participant à la cohérence et au bon fonctionnement du système de transport ferroviaire national.

2.1.1. La charte facilite les relations entre les membres du Comité

12. La première partie, intitulée « *Dispositions législatives et réglementaires* », reprend fidèlement le cadre juridique dans lequel s'inscrit la charte du réseau, en détaillant, d'une part, les dispositions de l'article L. 2100-4 du code des transports régissant le fonctionnement du COOPERE et, d'autre part, les dispositions du décret du 10 juillet 2015 et de l'arrêté du 26 novembre 2019 susvisés relatives aux objectifs fixés à la charte et à son contenu, qui doivent être articulées avec les règles relatives à l'utilisation du réseau ferré national, notamment le DRR.

⁴ Ces annexes portaient sur le détail des travaux menés par les groupes de travail, sur le processus opérationnel de gestion des situations perturbées en cas de crise grave et sur la synthèse des échanges relatifs à la concertation menée sur la trame horaire systématique.

⁵ Ces règles portaient sur la programmation amont des travaux et de la capacité, la trame horaire systématique, la priorisation des circulations et le processus de vérification de la compatibilité des matériels roulants avec l'infrastructure.

13. La deuxième partie de la charte, dans sa version adoptée le 16 décembre 2020, relative aux « Règles et modalités de fonctionnement », résulte des rencontres successives des membres du COOPERE, qui se sont concertés pour préciser leur cadre de travail. L'Autorité relève que les règles de fonctionnement identifiées sont, pour deux d'entre elles, déjà présentes dans le règlement intérieur du Comité⁶. Ces règles peuvent, dans leur ensemble, s'organiser autour des trois catégories suivantes :
- les modalités de fonctionnement des groupes thématiques : modalités de création, composition, définition des objectifs et des résultats attendus, partage des informations, etc. ;
 - la confidentialité et la centralisation des informations échangées : devoir de confidentialité incombant aux membres du Comité, utilisation de la plateforme documentaire centralisée *SharePoint*, etc. ;
 - l'organisation de la préconsultation sur les projets de DRR.
14. L'Autorité considère que le développement de ces deux parties dans la charte contribue effectivement à faciliter les relations entre les membres du COOPERE et ceux des différents groupes thématiques, conformément au premier objectif assigné à la charte du réseau par les dispositions de l'article L. 2100-4 du code des transports, en ce qu'il est de nature à créer un cadre propice à l'association efficiente des différentes parties prenantes.

2.1.2. La charte favorise, toutes proportions gardées, l'utilisation optimale du réseau ainsi que la cohérence et le bon fonctionnement du système de transport ferroviaire

15. L'Autorité considère que la facilitation des relations entre les membres du Comité évoquée en section 2.1.1 contribue, comme l'a voulu le législateur, à optimiser l'utilisation du réseau et à améliorer le fonctionnement du système ferroviaire national en favorisant les relations entre les parties prenantes et en permettant l'expression des intérêts, contraintes et problématiques rencontrés par les membres du Comité.
16. Cela concerne notamment les nouveaux candidats à l'entrée sur le réseau, pour lesquels il est primordial, dans un contexte d'ouverture à la concurrence du marché des services domestiques de transport ferroviaire de voyageurs, qu'ils puissent être informés et associés, à leur demande, aux groupes de travail.
17. En particulier, la définition des « livrables » attendus de chaque groupe de travail et la diffusion des recommandations émises dans ce cadre favorisent l'appropriation, par les nouveaux candidats à l'entrée sur le réseau, des travaux du Comité et des modalités propres au système de transport ferroviaire français, contribuant à son attractivité et, partant, à l'optimisation de l'utilisation du réseau.

⁶ Ce sont les règles de fonctionnement qui concernent :

- La confidentialité exigée pour les informations échangées dans le cadre des groupes de travail thématiques ;
- La création d'un groupe de travail thématique à la demande des membres du Comité.

18. En outre, l'Autorité considère que les règles de fonctionnement du Comité nouvellement décrites dans la charte sont susceptibles d'améliorer la prise en compte par SNCF Réseau des remarques et observations émises par les entreprises ferroviaires, les autres candidats et l'ensemble des parties prenantes, s'agissant notamment de la programmation amont des travaux, des évolutions réglementaires sectorielles ainsi que des projets de DRR⁷. De la sorte, elles peuvent contribuer à la cohérence et au bon fonctionnement du système de transport ferroviaire national.
19. Cependant, l'Autorité estime que les règles opérationnelles de bonne conduite qui doivent être prévues dans la charte en application du décret du 10 juillet 2015 susvisé⁸ et, plus encore, la prise en compte des travaux du Comité dans le DRR ainsi que dans la documentation relative à l'accès au réseau et à son utilisation, sont davantage susceptibles de satisfaire pleinement aux objectifs assignés au Comité et à la charte du réseau, à savoir la contribution (i) à l'optimisation de l'utilisation du réseau et (ii) à la cohérence et au bon fonctionnement du système de transport ferroviaire.
20. À cet égard, comme l'Autorité a pu le relever dans de précédents avis⁹, il importe que les règles opérationnelles de bonne conduite développées dans la charte ne se substituent pas aux règles énoncées dans le DRR, sans quoi elles auraient pleinement vocation à intégrer ce dernier. Elles doivent, au premier chef, comme prévu à l'article 7 du décret du 10 juillet 2015, au titre de recommandations, et dans le respect des dispositions du DRR, en améliorer la compréhension et la mise en œuvre par l'ensemble des utilisateurs du réseau. Toutefois, dès lors que ces règles de bonne conduite se révèlent orienter favorablement les comportements des acteurs, dans un sens partagé par tous, et ainsi pouvoir améliorer les dispositions mêmes du DRR, il importe qu'elles puissent être intégrées au DRR et revêtir ainsi une portée normative.
21. Se fondant sur la distinction rappelée par l'Autorité entre la portée des règles de bonne conduite de la charte et celle des règles du DRR, le Comité a décidé de retirer de la charte, dans sa version adoptée le 16 décembre 2020, toutes les règles opérationnelles de bonne conduite de la précédente charte du réseau¹⁰. Toutefois, eu égard aux effets positifs attendus de telles règles de bonne conduite sur la compréhension et la mise en œuvre du DRR, l'Autorité invite le Comité à définir expressément, dans la charte, l'objet, les caractéristiques et le périmètre des règles opérationnelles de bonne conduite prévues à l'article 7 du décret du 10 juillet 2015, puis à formuler le contenu de ces règles au regard des besoins identifiés. Comme énoncé au point 20, ces règles pourront être soit interprétatives, en facilitant la compréhension du DRR, à l'instar d'un guide ou d'une circulaire, soit constituer une amélioration des dispositions figurant dans le DRR, et ainsi avoir vocation à y être transférées.

⁷ Sur ce point, le COOPERE est amené à superviser une phase de préconsultation, en sus de la phase de consultation des parties prévue par l'article 17 du décret du 7 mars 2003 susvisé, qui peut contribuer à anticiper les modifications du DRR et à améliorer l'information des utilisateurs du réseau.

⁸ Cf. point 4 du présent avis.

⁹ Dans l'avis n° 2015-019 du 27 mai 2015 portant sur le projet de décret relatif au COOPERE et à la charte du réseau, l'Autorité attirait notamment l'attention du Gouvernement sur le risque d'empiètement de la charte du réseau sur le champ d'application du DRR résultant de la rédaction de l'alinéa 2 de l'article 7 du projet de décret relatif à l'établissement des règles opérationnelles de bonne conduite. Dans l'avis n° 2017-030 du 8 mars 2017 relatif à la charte du réseau, l'Autorité estimait que les règles opérationnelles de bonne conduite élaborées au sein du COOPERE et pouvant se traduire par une amélioration des règles du DRR avaient vocation à intégrer ce dernier.

¹⁰ Cf. point 9 du présent avis.

22. Il résulte des éléments qui précèdent que la charte du réseau adoptée par le Comité le 16 décembre 2020, en organisant les relations entre les membres du Comité, contribue à la réalisation des objectifs (i) d'utilisation optimale du réseau et (ii) de cohérence et de bon fonctionnement du système de transport ferroviaire national mentionnés à l'article L 2100-2 du code des transports, qui sont assignés au Comité par l'alinéa 3 de l'article L. 2100-4 du même code et à la réalisation desquels doit donc contribuer la charte du réseau. L'Autorité considère cependant que la charte du réseau doit également prévoir les règles de bonne conduite pour l'utilisation du réseau mentionnées à l'article 7 du décret du 10 juillet 2015 susvisé, en vue de contribuer aux objectifs définis au 4^e alinéa de l'article L. 2100-4.
23. Afin de renforcer la contribution de la charte à ces objectifs, l'Autorité recommande de mettre davantage en valeur les travaux du Comité dans la charte du réseau.

2.2. Une refonte de la partie de la charte relative aux groupes thématiques apparaît nécessaire en vue de les inscrire pleinement dans les objectifs assignés au Comité

24. S'agissant des travaux du Comité, la charte, dans sa version adoptée le 16 décembre 2020, comporte une troisième partie exposant les douze thèmes ayant conduit à la création d'un groupe de travail spécifique encore actif à cette date. Il est précisé que les travaux de ces groupes seront détaillés dans le rapport annuel d'activité du Comité prévu à l'article 19 de son règlement intérieur, dont l'Autorité est rendue destinataire, avec le ministre chargé des transports, après validation par les membres de l'instance plénière du COOPERE.
25. Aux termes de l'article 7 de l'arrêté du 26 novembre 2019 susvisé, les groupes thématiques ont pour mission « *d'instruire et d'approfondir des sujets précis s'inscrivant dans les objectifs de la charte du réseau* ». Or, la dernière partie de la charte, dans sa version adoptée le 16 décembre 2020, se borne à un inventaire des groupes thématiques actifs en 2020, en présentant succinctement les orientations suivies et les résultats obtenus ou attendus de chacun de ces groupes, sans que ni leur existence, ni leurs objectifs propres, ne soient rattachés aux objectifs concourant à la cohérence et au bon fonctionnement du système de transport ferroviaire national énumérés à l'article L. 2100-2 et assignés au Comité par le troisième alinéa de l'article L. 2100-4 du code des transports.
26. Par conséquent, l'Autorité recommande au Comité, en premier lieu, de conférer à la charte du réseau le rôle d'une feuille de route pluriannuelle orientant, inscrivant et priorisant les travaux de chacun des groupes thématiques existant ou ayant existé dans le sens des sept objectifs concourant à la cohérence et au bon fonctionnement du système de transport ferroviaire national listés à l'article L. 2100-2 du code des transports. Il s'agirait plus précisément de décliner, pour chaque groupe de travail, des sous-objectifs intermédiaires, facilement auditable par tous les membres du Comité, et les « livrables » associés, les deux permettant de concourir à la réalisation des sept objectifs précités. Ainsi la nouvelle version de la charte du réseau pourrait-elle faire explicitement le lien entre les travaux du Comité et les objectifs législatifs qui les encadrent.

27. En outre, l'Autorité préconise d'inscrire dans la charte des échéances pour la réalisation de ces sous-objectifs intermédiaires, selon un jalonnement calendaire pluriannuel correspondant aux priorités qu'entendent se fixer les membres du Comité. Cette inscription permettrait de conserver les éléments, présents dans les précédentes versions de la charte, permettant de prioriser les travaux à conduire par le Comité¹¹. En effet, la définition de priorités et d'un jalonnement calendaire y afférent permettrait de concentrer les travaux des groupes thématiques sur les objectifs jugés prioritaires par le Comité. Cette démarche pragmatique et progressive de co-construction de la charte contribuerait à en faire un levier à la main des acteurs du secteur pour améliorer le fonctionnement et l'attractivité du système ferroviaire dans son ensemble et, partant, pour optimiser l'utilisation du réseau.

2.3. Le transfert des règles opérationnelles de bonne conduite de la précédente charte reste perfectible

28. SNCF Réseau indique, dans son courrier accompagnant la saisine de l'Autorité sur la version de la charte du réseau adoptée le 16 décembre 2020, que « *les bonnes pratiques¹² définies par les différents groupes de travail, précédemment portées dans la charte du réseau, figurent désormais, selon les sujets concernés, dans le document de référence du réseau, les documents techniques ou les documents d'utilisation du réseau* ».
29. Ayant rappelé que le décret du 10 juillet 2015 susvisé impose l'inscription, dans la charte du réseau, des règles opérationnelles de bonne conduite pour l'utilisation du réseau, et s'étant prononcée sur les effets du retrait des règles inscrites dans la version précédente de la charte sur l'atteinte des objectifs assignés à celle-ci, l'Autorité entend souligner ici l'importance que ces règles trouvent leur place dans les documents pertinents. Aussi s'est-elle attachée à vérifier la complétude de leur transfert annoncé.
30. En propos liminaire, l'Autorité relève que le DRR 2022, publié le 11 décembre 2020, avant l'adoption du projet de charte du réseau par le Comité le 16 décembre 2020, contient des mentions relatives aux règles de bonne conduite de la charte dans sa version du 13 décembre 2017, alors en vigueur.
31. En premier lieu, l'Autorité note que les paragraphes 1.4, 4.5.3¹³ et 6.3.2.2¹⁴ du DRR 2022 devront, à l'avenir, être amendés pour être mis en cohérence avec la nouvelle version de la charte du réseau. Elle recommande ainsi à SNCF Réseau de retirer de ces paragraphes les références aux sections I et III des règles opérationnelles de bonne conduite de la charte du réseau adoptée le 13 décembre 2017 et d'y intégrer pleinement celles de ces règles qui manquent encore dans la documentation relative à l'accès au réseau et à son utilisation¹⁵.

¹¹ La précédente version de la charte du réseau précisait ainsi :
« *Quatre thèmes de travail ont été choisis par le COOPERE, afin de prioriser les travaux à conduire. Il a ainsi été choisi de travailler sur :*

- *La programmation amont des travaux et de la capacité ;*
- *La priorisation des sillons et des circulations ;*
- *La compatibilité du matériel roulant à l'infrastructure ;*
- *L'optimisation des voies de services. »*

¹² SNCF Réseau vise ici les règles opérationnelles de bonne conduite.

¹³ Ce paragraphe vise les règles opérationnelles de bonne conduite de la section I. relatives à la programmation amont des travaux et de la capacité.

¹⁴ Ce paragraphe vise les règles opérationnelles de bonne conduite de la section III relatives à la priorisation des circulations.

¹⁵ Toutes les règles des sections I et III semblent manquer à l'exception des règles :

- III. 2. relatives aux retours d'expérience communs ;
- III. 3. relatives aux nuits « rouges ».

32. En second lieu, l'Autorité note qu'en dépit de l'indication du courrier de saisine, les sections II¹⁶ et IV des règles opérationnelles de bonne conduite de la charte du réseau, telle qu'adoptée le 13 décembre 2017, n'ont pas ou n'ont été que partiellement intégrées dans le DRR 2022 ainsi que dans la documentation relative à l'accès au réseau et à son utilisation.
33. Certes, les règles opérationnelles de bonne conduite de la section IV relatives au processus de vérification de la compatibilité des matériels roulants avec l'infrastructure sont désormais caduques, à la suite du transfert de cette obligation¹⁷ de vérification du gestionnaire d'infrastructure aux entreprises ferroviaires. SNCF Réseau propose¹⁸ néanmoins une prestation d'étude de vérification de la compatibilité désormais inscrite au catalogue de services. L'Autorité regrette que cette offre de service ne précise pas les éléments constitutifs requis du dossier technique, ni ne prévoie la mise en place d'indicateurs mesurant l'avancée du traitement des études. À ce titre, elle estime que les règles opérationnelles de bonne conduite numérotées IV.3 à IV.6 de la précédente version de la charte pourraient être adaptées au contexte du transfert de cette responsabilité et trouver une place adéquate dans la documentation d'accès au réseau.
34. En conclusion, l'Autorité recommande à SNCF Réseau de parachever le transfert des règles de bonne conduite de la précédente version de la charte, annoncé comme finalisé dans son courrier de saisine.

*

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 4 mars 2021.

Présents : Monsieur Bernard Roman, président ; Monsieur Philippe Richert, vice-président ; Madame Florence Rousse, vice-présidente ; Monsieur Patrick Vieu, vice-président ; Mesdames Marie Picard et Cécile George, membres du collège.

Le Président

Bernard Roman

¹⁶ Concernant le point 1 sur l'augmentation du volume de sillons préconstruits fret, la collaboration entamée pour une meilleure prise en compte des services de fret dans la trame horaire est bien reprise au paragraphe 4.2.2.1 du DRR 2022, qui porte également sur la trame. Les notions de quotas de sillons préconstruits sont caduques. La mention d'une plus grande attention aux évolutions d'offre de transport des parties prenantes (candidats et autorités organisatrices) ne semble, en revanche, pas être reprise. De même, le point 4. relatif à la coordination avec les gestionnaires d'infrastructure frontaliers est bien repris au paragraphe 4.2.2.1 du DRR 2022, même s'il avait peut-être davantage vocation à figurer au paragraphe 4.2.5.3. En revanche, les points 2. et 3. ne semblent pas être repris dans le DRR à deux exceptions : la possibilité, désormais acquise pour le fret, d'intégrer la trame horaire systématique sous les mêmes conditions que le transport de voyageurs, et la représentation en bonne et due forme attendue des candidats en comités de concertation.

¹⁷ Obligation fixée par les dispositions de l'article 190 du décret n° 2019-525 du 27 mai 2019 relatif à la sécurité et à l'interopérabilité du système ferroviaire et modifiant ou abrogeant certaines dispositions réglementaires.

¹⁸ En application de l'article visé dans la note de bas de page précédente¹⁷.