

n° - 005834-02

mars 2012

PREPARATION DU SERVICE ANNUEL FERROVIAIRE 2012

Ressources, territoires, habitats et logement
Énergies et climat
Prévention des risques
Développement durable
Infrastructures, transports et mer

**Présent
pour
l'avenir**



CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

Rapport n° : 005834-02

**PREPARATION DU SERVICE ANNUEL
FERROVIAIRE 2012**

établi par
Marie - Line MEAUX,
Inspectrice générale de l'administration du développement durable
et
Benoit WEYMULLER,
Ingénieur en chef des Ponts, des Eaux et des Forêts

mars 2012

Sommaire

Résumé.....	3
Introduction.....	5
Première partie : 2012, un service annuel particulièrement compliqué à concevoir	9
1.1 Un enchaînement inhabituel de contraintes importantes.....	9
1.2 Une hiérarchisation d'arbitrages inégalement explicitée.....	10
1.3 Des difficultés particulièrement aiguës sur l'axe Atlantique et la Transversale sud..	11
1.4 Une communication nationale insuffisante pour faire comprendre les changements attendus	14
1.5 Deux sujets particulièrement complexes, l'Île de France et les grandes gares du réseau national.....	16
Deuxième partie : Les principaux enseignements de la refonte des horaires en 2012	19
2.1 Le déroulement de la mission.....	19
2.2 La construction technique du service annuel 2012.....	21
2.3 Les difficultés du calendrier d'un service annuel.....	24
2.4 La communication nationale et l'information du public.....	25
Troisième partie : Recommandations pour la préparation des prochains services annuels.....	27
1. Clarifier et fiabiliser le processus de construction des sillons.....	27
2. Expliciter les contraintes qui pèseront plusieurs années sur l'offre de services ferroviaires.....	28
3. Mieux anticiper la construction du service annuel pour retrouver visibilité et marge de manoeuvre.....	29
4. Renforcer les mécanismes de concertation régionale.....	30
5. Maintenir en tant que de besoin le recours à des tiers « facilitateurs ».....	30
Conclusion.....	32
Annexes.....	35
Lettres de mission	36
Glossaire des sigles et acronymes.....	39
Liste des recommandations.....	41

Résumé

La mission de suivi de la préparation du service annuel ferroviaire 2012 a été demandée, puis précisée par plusieurs commandes du Directeur général des Infrastructures des Transports et de la Mer, à partir de novembre 2009.

Ce travail d'accompagnement et de médiation a été effectué en concertation étroite avec les services de la DGITM, les deux sociétés ferroviaires (RFF et SNCF), ainsi que certaines Régions où les difficultés rencontrées étaient les plus aigües. Les contacts ont été pris, suivant la nature des difficultés rencontrées, tant avec les décideurs politiques qu'avec les services techniques.

La mission a permis d'explicitier l'origine des difficultés rencontrées en particulier sur deux axes (Atlantique et Transversale Sud), résultant d'un cumul de contraintes simultanées (travaux de maintenance et de régénération, politique nationale de renforcement du fret ferroviaire, harmonisation des plages travaux, politique de développement des transports régionaux).

Les discussions menées avec l'ensemble des interlocuteurs parties prenantes ont contribué à clarifier tant la politique nationale suivie que les problèmes rencontrés particulièrement sur certaines régions, d'en préciser les enjeux, de rechercher des solutions, avant la mise en service des nouveaux horaires.

Devant l'ampleur des changements, la mission a recommandé une communication nationale à caractère stratégique préalable à la mise en service des nouveaux horaires. Cette politique d'information de grande ampleur a pu être menée en commun par RFF et SNCF, assistés par un médiateur national (le préfet Bernard Niquet, puis Mme Nicole Notat).

La mise en place du service annuel 2012 s'est effectuée de manière globalement satisfaisante.

Néanmoins la mission a attiré l'attention de la DGITM et des acteurs ferroviaires sur la nécessité de ne pas occulter auprès du public comme des autorités organisatrices régionales que les difficultés connues persisteraient au moins jusqu'à la mise en service des nouvelles lignes à grande vitesse à partir de 2017.

Elle recommande donc un plan d'action à moyen terme pour ne pas retrouver année après année les mêmes problèmes.

Elle recommande aussi, pour préparer les prochains services annuels, de tirer les enseignements des difficultés rencontrées en améliorant notamment :

- le processus de construction technique des horaires et des dessertes, et son calendrier,
- la conception du programme des travaux lourds et leur visibilité à moyen terme,
- la gestion de la concertation avec les autorités organisatrices et les clients.

Introduction

La mission s'est effectuée dans le contexte d'une modification significative des horaires 2012 des services ferroviaires, dont l'impact prévisible était spécialement sensible pour les voyageurs. Mis en place à compter du 11 décembre 2011, ces horaires ont découlé, principalement, de l'introduction des nouveaux services de la liaison Rhin Rhône, de la poursuite du cadencement ferroviaire, et d'un très important programme de travaux sur des axes lourds.

Dans ce contexte le Directeur Général des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) a formulé (voir annexe) plusieurs commandes successives de médiation et d'évaluation dans le cadre de la préparation du service annuel 2012, jusqu'à sa mise en place le 11 décembre 2011. Cette mission a conduit les médiateurs, à la demande du DGITM et du cabinet du Ministre, à rejoindre le comité de pilotage bi-hebdomadaire de mise en place.

Contexte national

L'année 2012 cumule plusieurs facteurs dont l'ampleur et la concomitance pèsent très fortement sur l'exploitation ferroviaire :

- un volume inhabituel de travaux lourds sur le réseau national (maintenance et régénération de certains axes), spécialement sur l'axe Atlantique,
- l'introduction de nouveaux services (TGV Rhin-Rhône, projet d'autoroute ferroviaire Atlantique),
- la poursuite du cadencement des circulations ferroviaires régionales et nationales.

Ces impacts affectent en premier lieu les régions et les secteurs directement concernés, mais aussi, par effet de ricochet, ceux qui relèvent d'une « solidarité d'itinéraire ».

Par exemple, les régions Bretagne et Pays de la Loire ont fait le choix politique d'attendre la mise en service de la future LGV Bretagne/Pays de la Loire pour introduire le cadencement sur les transports régionaux. La Région Pays de la Loire subit cependant en 2012 60% de changements de ses horaires, par l'effet sur son propre territoire de plusieurs causes qui lui sont extérieures :

- les modifications sur les régions avoisinantes,
- l'effet des circulations inter-régionales et plus spécifiquement l'engorgement sur l'axe Atlantique,

-
- et l'impact des difficultés à l'entrée de Paris dans le secteur Paris-Montparnasse.

En parallèle, l'année 2011 a connu plusieurs évolutions dans l'organisation des transports ferroviaires :

- une forte implication des Régions, autorités organisatrices de services voyageurs, qui ont toutes mené des politiques propres d'offre soutenue malgré un contexte de plus forte contrainte financière ;
- la persistance de quelques divergences de vues entre régions limitrophes sur des services d'itinéraires trans-régionaux affectés par la « remise en ordre » des graphiques horaires ;
- la montée en charge de l'Etat comme nouvelle autorité organisatrice des services de trains d'équilibre du territoire intervenue à partir de la fin 2010, sans que l'Etat ait pu toujours réellement prendre la mesure des orientations qui lui ont été proposées par la SNCF ;
- le tout dans le contexte de la mise en place progressive de plateformes de travail communes entre RFF et SNCF pour la structuration du graphique et l'identification des programmes de travaux ayant un impact sur les circulations.

En perspective, l'année 2012 devait être marquée tant par les suites des « Assises du ferroviaire » que par des élections nationales majeures, la qualité du service des transports ferroviaires de voyageurs pouvant être un élément parmi d'autres du débat national.

Déroulement de la mission

La mission globale « service annuel 2012 » s'est déroulée autour de 4 grands modes de travail :

- médiation entre acteurs régionaux de la préparation du service, notamment les représentants des autorités organisatrices régionales et les directions régionales de RFF et SNCF : Aquitaine, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon, Picardie, Poitou-Charentes; ce volet a pris fin avec la nomination fin novembre 2011 de la Médiatrice nationale des horaires 2012 ;
- interventions de facilitation auprès de l'Association des régions de France, notamment son groupe Transport présidé par le Président de la Région des Pays de la Loire, et entre les services techniques de RFF et de SNCF mobilisés autour de la construction du service 2012 ;

-
- expertise pour apprécier un état d'avancement, une difficulté ou une perspective : d'une manière générale l'état réel des difficultés connues au début de l'année 2011, et les perspectives de mise en place du service, ou plus spécifiquement sur l'axe Paris-Blois-Orléans ;
 - contribution régulière aux travaux du comité de pilotage national hebdomadaire placé sous la présidence du DGITM.

L'ouverture effective du service annuel 2012 s'est faite en deux temps : le 11 décembre 2011 dans une version « allégée » sur certains secteurs sensibles, et le 9 janvier 2012 dans un format définitif. La mission a légèrement « débordé » de ce calendrier pour assurer une sorte d' « après vente » : mesurer la qualité de la mise en place du service, vérifier l'intégration du retour d'expérience dans la préparation du service 2013.

Le rapport de mission n'a pas pour but principal de rapporter dans le détail les différentes interventions. La préparation du service annuel s'est en effet effectuée avec la conscience aiguë par l'ensemble de ses acteurs du caractère particulier de l'année 2012, et de la sensibilité des impacts potentiels de tout problème connu dans le déroulement du processus nécessaire. Elle a donc généré de multiples interventions ponctuelles, urgentes et diverses.

Elle a aussi permis de clarifier les responsabilités entre les différents acteurs ferroviaires, et d'avoir un dialogue plus coopératif entre eux.

Ce rapport peut, plus utilement, esquisser les principaux enseignements qui peuvent être tirés de la préparation du service annuel 2012 pour la préparation des services annuels 2013 et ultérieurs, pour la gouvernance des relations entre les différents acteurs du système ferroviaire, et pour la prise en compte des attentes du public dans la définition des principes structurants du service annuel.

Première partie : 2012, un service annuel particulièrement compliqué à concevoir

1.1 Un enchaînement inhabituel de contraintes importantes

1.1.1 La mise en service commercial de la LGV Rhin Rhône est intervenue en décembre 2011.

Fortement liée dans son exploitation au réseau ferroviaire suisse, lui-même déjà cadencé depuis plusieurs années, elle a dû insérer ses dessertes dans les créneaux horaires permettant de franchir la frontière franco-suisse. Par ailleurs, en s'appuyant sur cette opportunité, RFF a poursuivi le développement du cadencement sur les lignes classiques. La reprise totale des horaires sur la trame sud-est du réseau français a alors permis une généralisation du cadencement, déjà introduit pour les TER par certaines Régions (Alsace, Rhône Alpes).

Par ailleurs, les TGV inter-secteurs doivent passer par la gare de Massy Palaiseau pour atteindre les autres régions, et emprunter un tronçon commun avec la ligne C du RER. Du coup, cette remise en ordre des horaires s'est généralisée à l'ensemble du réseau ouest et Atlantique, et par voie d'entraînement au reste du réseau national.

1.1.2 La prise de conscience de la dégradation du réseau a conduit à un lourd programme de rénovation des lignes.

Ce seul programme de maintenance concerne chaque année environ 1000 km de voies, pour un coût global progressivement porté à 2 milliards d'euros à l'horizon 2015. Les travaux en sont d'ores et déjà pré-programmés pour les trois prochaines années. Au-delà de l'évaluation du coût des travaux et de l'évolution de la productivité de l'entreprise ferroviaire à laquelle ils sont confiés, ces travaux sont très naturellement situés sur les axes les plus chargés et les plus contraints en exploitation. Ces axes sont aussi en partie ceux qui seront perturbés les cinq prochaines années par les travaux de réalisation de lignes nouvelles à grande vitesse.

La définition de plages horaires impératives et de « fenêtres-travaux » pour ces programmes a rendu visible l'importance de leur impact dès la préparation du service annuel 2012, alors qu'en année ordinaire elle se gèrait au fil des problèmes rencontrés. Les difficultés connues tout au long de l'année 2011 autour du maintien du caractère impératif de ces plages travaux montre leur caractère structurant pour la définition des travaux de maintenance, mais aussi pour l'exploitation ferroviaire.

1.1.3 L'extension du cadencement poursuit une orientation engagée par RFF depuis plus de cinq ans et tend à son déploiement généralisé.

Introduit à partir de 2008 dans plusieurs régions sur les transports régionaux, systématisé en Ile de France à partir de 2009, et fortement recommandé par toutes les expertises ferroviaires indépendantes, le cadencement présente l'avantage pour les usagers d'une meilleure lisibilité des horaires et de meilleures correspondances. Pour l'exploitant, il permet d'améliorer la structuration de la ligne exploitée et, dans certaines limites, de mieux prévenir les conséquences des situations perturbées.

Ceci explique son extension progressive. Certaines régions, sans le refuser, ont préféré en jumeler l'introduction avec la mise en service attendue des futures LGV (Bretagne - Pays de la Loire). D'autres (Aquitaine) ont préféré en bénéficier sans attendre les changements liés à l'arrivée de ces lignes nouvelles.

1.1.4 De nouveaux services de fret devaient être pris en compte dès 2012.

La mission a débuté dans un contexte où était attendue la prise de décision sur l'autoroute ferroviaire Atlantique, dont les conditions d'exploitation demandent des sillons pérennes, stricts et contraignants dans le respect de leurs horaires. S'il a finalement été possible d'en différer l'impact en raison de son nouveau calendrier de mise en service, le projet a pesé plusieurs mois sur la définition des sillons qui peuvent être alloués à d'autres activités que le fret.

1.2 Une hiérarchisation d'arbitrages inégalement explicitée

Malgré son caractère technique, la définition des plages travaux a été le critère structurant :

- le moins discuté par les interlocuteurs politiques, très conscients de l'enjeu de rénovation du réseau (identifié par l'étude commandée à l'EPFL par le Conseil d'administration de RFF),
- et le plus disputé par les opérateurs ferroviaires dans ses modalités pratiques (largeur, fréquence et utilisation des plages travaux).

Le décalage entre la réservation imposée pour l'autoroute ferroviaire Atlantique et le calendrier réel de sa mise en place est rapidement apparu comme ayant été mal explicité par le maître d'ouvrage, et a donc été peu lisible pour les régions les plus concernées (notamment Poitou-Charentes).

Sans que cela devienne un enjeu majeur de confrontation, l'ensemble des Régions rencontrées ont relevé, regretté et contesté l'absence de clarté dans les priorités suivies pour l'établissement de la trame et du graphique de circulation. L'autorité organisatrice des trains d'équilibre du territoire a aussi constaté, et regretté, le manque de lisibilité des enchaînements des décisions techniques successives.

L'articulation entre les circulations TER, TET et TGV, leurs regroupements et leurs priorités respectives, comme la place donnée aux circulations fret, n'ont pas toujours été très explicites : la mission a constaté une forte demande d'information et de transparence sur ce sujet.

De plus l'autorité organisatrice TET a dû en quelques mois se mettre « au niveau » nécessaire pour définir sa politique et raisonner ses arbitrages. Ceci a représenté un travail important qui doit être poursuivi pour préparer le renouvellement à venir de la convention avec l'opérateur ferroviaire.

1.3 Des difficultés particulièrement aiguës sur l'axe Atlantique et la Transversale sud

1.3.1 L'axe Atlantique

Cet axe a cumulé les conséquences de tous les changements connus en 2012 :

- un programme massif de travaux indispensables sur plusieurs années, compte tenu de la dégradation de la ligne classique Paris Bordeaux, et de la préparation des branchements sur la ligne existante de la future liaison Tours-Bordeaux ; cette concomitance exceptionnelle des chantiers de raccordement LGV et d'une maintenance lourde obligeait donc à revoir l'ordonnancement des trains pour dégager plus de capacité pour les travaux;
- une forte dynamique régionale d'offre TER, par exemple en Poitou Charentes, qui se heurte (au-delà du modèle économique des TER) aux contraintes des sillons 2012 et des années suivantes ; dans le même temps, une nouvelle répartition des fonctions de desserte entre TGV et TER se met en place, alors que jusqu'ici certains TGV pouvaient assurer, sur des tronçons spécifiques, des liaisons purement intra-régionales ;
- la préparation du service de l'autoroute ferroviaire Atlantique, inscrite à l'engagement national pour le fret de 2009, avait conduit RFF à préserver dès 2012, à la demande de l'Etat, les sillons nécessaires à son fonctionnement futur; ces créneaux deviennent alors structurants, bien que le calendrier de mise en service se soit ultérieurement desserré ;
- enfin, le cadencement continue d'influer sur les services régionaux, que la région ait souhaité l'introduire (Aquitaine) ou qu'elle ne l'ait pas spécifiquement demandé (Poitou-Charentes); de fait, la logique d'itinéraire des services ferroviaires a un impact sur l'ensemble des régions.

Ce contexte assez largement « extérieur » s'est donc imposé aux régions Aquitaine et Poitou Charentes. Cette dernière, notamment, n'a pas compris que ses demandes sur les TER, en nombre « limité », ne puissent être toutes satisfaites. Elle a vivement exprimé son ressenti du décalage entre ses intentions de développement des services régionaux et les possibilités concrètes du réseau. Tout aussi paradoxalement, la volonté de la Région Aquitaine de généraliser l'expérience antérieure d'introduction du cadencement est entrée en conflit avec le maintien souhaitable d'une souplesse nécessaire pour les horaires, compte tenu du grand nombre de contraintes imposées par ailleurs.

Déjà évoquées, les conditions d'insertion de la future autoroute ferroviaire Atlantique ont été un point fort des débats et méritent d'être détaillées.

Ce service présentera en effet des caractéristiques d'exploitation particulières : vitesse commerciale plus lente que celle des TGV et même que celle des TER, programmation des allers et retours sur une périodicité de 72 heures, itinéraire long et transrégional. L'impact sur le roulement des matériels sera sensible.

Ses créneaux de circulation sont donc structurants et contraignants. Le décalage observé peu à peu dans la mise en place du projet a conduit à des incompréhensions lourdes sur les refus opposés à certaines demandes d'aménagement des horaires. A l'inverse, l'Etat a longtemps hésité à remettre à disposition temporaire les créneaux non utilisés en 2012, craignant d'expérience ne pouvoir ensuite en retrouver la disponibilité dans une logique forcément pluriannuelle.

La situation tendue a imposé tout d'abord de vérifier et de tenir à jour l'ensemble des contraintes et travaux nécessaires :

- la mission a vérifié avec RFF que le calendrier des travaux de raccordements entre la ligne nouvelle SEA et la ligne classique Paris-Bordeaux ne permettait que des ajustements mineurs,
- le décalage de mise en place de l'autoroute ferroviaire a permis de « réutiliser » les sillons réservés au profit d'autres services, en particulier TER.

Ces ajustements utiles n'ont toutefois pu avoir qu'un effet marginal.

Il est apparu assez vite que la compréhension de cette situation par l'ensemble des autorités organisatrices exigeait une présentation à moyen terme (au moins jusqu'à la mise en service de la LGV SEA et probablement même deux ans environ après celle-ci) des travaux programmés et des contraintes que cela entraîne sur l'exploitation ferroviaire.

Ceci doit permettre d'envisager éventuellement quelques travaux d'investissement permettant de fluidifier l'exploitation (voies d'évitement sur les itinéraires en voie unique), de finir de remettre en ordre la grille de transport entre TER, TET et TGV, de régler quelques arbitrages de périmètre entre autorités organisatrices régionales, et

d'éclaircir les règles de priorité observées entre les projets des différentes autorités organisatrices.

Cette vision à moyen terme du programme de travaux a été demandée à RFF, en articulation avec l'étude en cours sur l'arrivée des nouveaux services de TGV en gare de Paris-Montparnasse.

Il nous a paru indispensable qu'elle soit élaborée par RFF puis concertée avec les différentes autorités organisatrices, discutée avec les transporteurs, et présentée (au moins dans une première esquisse) avant l'échéance d'avril 2012 (date de commande des sillons 2013 par les transporteurs et les autorités organisatrices). L'attention de la DGITM a été attirée sur ce point.

1.3.2 La transversale Sud

L'axe Bordeaux-Toulouse-Narbonne-Montpellier a connu la même juxtaposition de contraintes avec des travaux de maintenance importants, un axe très emprunté par des transports régionaux ainsi que par des TET (y compris les trains de nuit), et le fonctionnement délicat (en étoile) de la gare de Toulouse-Matabiau. Ceci impose des grilles tellement contraintes et ajustées semaine après semaine, pour les trains de nuit notamment, que l'exploitant ferroviaire s'est interrogé sur la lisibilité des horaires et même sur l'intérêt de maintenir de telles liaisons. Il est cependant possible que cette interrogation trouve aussi son origine dans des doutes plus anciens de l'opérateur ferroviaire sur l'utilité commerciale de poursuivre ces services de nuit.

Sur la transversale sud également, les stratégies propres à chaque autorité organisatrice régionale ont pu créer des difficultés supplémentaires et des problèmes d'articulation inter régionaux.

La région Aquitaine déjà acquise à l'intérêt pour ses usagers du cadencement souhaitait le plus tôt possible le généraliser. La région Midi-Pyrénées vivait les difficultés d'exploitation de la gare de Toulouse-Matabiau, point de regroupement des TGV, TET, TER, et marquée par la structure en étoile de son réseau imposant de nombreux croisements de lignes et donc des difficultés d'exploitation. La région Languedoc-Roussillon gérait la contradiction entre un axe Narbonne-Nîmes très chargé et sa volonté politique de pouvoir améliorer l'offre TER. Enfin, sur l'axe Toulouse-Narbonne, les deux politiques régionales en matière d'offre TER n'étaient pas totalement compatibles et des conflits en résultaient pour la conception des dessertes.

Par ailleurs, les difficultés de l'axe se répercutent forcément sur un itinéraire plus long allant jusqu'à Marseille, voire Nice.

La mission a pu, sur des difficultés inter régionales, favoriser le dialogue tant des directions régionales de RFF et de la SNCF, que celui des autorités régionales organisatrices en particulier sur les liaisons Toulouse Montpellier.

Depuis, l'exploitation de la gare de Toulouse-Matabiau fait l'objet d'une réflexion plus large engagée dans la perspective de l'arrivée de la LGV SEA et de son extension à Toulouse. Cette réflexion est menée avec l'ensemble des parties prenantes (RFF, SNCF, Etat et Communauté urbaine).

Comme pour l'axe Atlantique, nous considérons qu'une vision à moyen terme des investissements envisagés sur cet axe structurant est à même de clarifier les intentions des exploitants ferroviaires et de servir d'outil de discussion avec les autorités organisatrices. Nous recommandons que l'Etat veille à son élaboration et à sa présentation aux autorités régionales dès 2012.

1.4 Une communication nationale insuffisante pour faire comprendre les changements attendus

Les missions de conciliation réalisées à la demande commune de l'Etat, de RFF et de la SNCF ont porté principalement sur le rétablissement d'un dialogue plus constructif entre les acteurs ferroviaires et les régions Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon, sur la clarification des difficultés connues sur l'axe Atlantique, sur une mise au net des arbitrages entre TET et TER dans la région Picardie, et sur les liaisons Paris Orléans Tours dans un cadre plus ponctuel.

Mais au-delà de ces médiations sur les cas les plus urgents, les plus « chauds » ou les plus complexes, quelques enseignements généraux ont pu être tirés à temps pour être utilement exploités dans la préparation du service 2012.

1.4.1 La mission a d'abord vivement recommandé de lancer une communication stratégique de haut niveau avant la mise en place du service, de façon concertée entre les différents acteurs nationaux.

Il s'agissait de donner publiquement du sens aux changements parfois importants qui seraient liés au nouveau service. Il fallait en effet gérer le paradoxe entre l'ampleur de changements qui auraient pu être perçus ponctuellement comme des régressions de service, et les objectifs globaux d'amélioration de la qualité du service ferroviaire, de sa régularité et de sa robustesse.

L'ambition de la politique « fret », par ailleurs, impose au réseau de lourdes contraintes de réservation de sillons, sans pour autant que le système productif se montre très efficace dans la réalisation des objectifs affichés. L'obligation de réservation devient alors un sujet de contestation régionale. Il était indispensable de replacer la préservation des sillons fret dans le contexte de l'engagement national de 2009, puisqu'elle peut être perçue comme trop contraignante pour les services voyageurs, notamment régionaux.

Le plan national de communication fut lancé sous l'autorité d'un tiers coordinateur, mission dévolue par la Ministre au Préfet Bernard Niquet jusqu'en novembre 2011.

Cette tâche a été reprise sous une forme un peu différente par Mme Notat, nommée médiatrice nationale des nouveaux horaires par les deux présidents de RFF et SNCF, à l'approche immédiate de la mise en place effective du service le 11 décembre 2011.

1.4.2 La mission a ensuite constaté que la communication vers les Régions était complexe et inégale, et devait être réajustée.

Les échelons politiques des collectivités régionales ne disposaient apparemment pas des mêmes niveaux d'information que leurs échelons techniques, même en faisant abstraction des responsabilités différentes qui sont les leurs. Trop souvent en effet, la concertation entre RFF et les Régions était plus avancée au plan technique qu'au plan politique, générant des incompréhensions réciproques sur le degré de partage des orientations en cours.

Par ailleurs, si la réunion des comités de ligne est un impératif souhaitable, RFF et SNCF n'ont pas toujours pu programmer suffisamment à temps ces réunions pour avoir la possibilité de tenir compte dans la préparation du service annuel des avis émis, et apprécier la marge de manœuvre possible.

Le lancement par les deux présidents de RFF et de SNCF en novembre 2010 d'un travail en commun des directeurs régionaux des deux sociétés pour présenter ensemble le chantier de la préparation du service annuel a été un des éléments importants qui ont permis le succès de la mise en œuvre du nouveau service annuel. Ce travail commun a pu largement éviter des discours discordants, voire des stratégies divergentes. Il a permis une plus grande force de conviction auprès des élus, de leurs services techniques, comme auprès du public (comité de ligne, presse ou clients).

1.4.3 Les représentations locales de l'Etat ont pu être mobilisées pour ces diverses réunions.

Les préfets de région ont été un point d'appui indispensable pour l'organisation des concertations locales et des informations sur les changements, leurs causes et leurs perspectives.

Le processus de communication a aussi montré qu'il est souhaitable de pouvoir mobiliser les DREAL dans un contexte dont l'Etat sait qu'il restera tendu pendant au moins cinq ans. Le niveau actuel de connaissance de l'exploitation ferroviaire par les directions régionales reste cependant très inégal. Une première réunion de leurs responsables transports s'est tenue avec la DGITM au deuxième trimestre 2011. Pour faciliter leur implication aux côtés des Préfets de Région, la direction générale devrait prolonger l'explicitation de la politique suivie, clarifier ce qu'elle attend des échelons régionaux et veiller aux outils de formation qui leur sont nécessaires.

L'Etat pour sa part doit poursuivre la clarification de sa stratégie en tant qu'autorité organisatrice TET en confirmant la place relative des liaisons régionales et celle des liaisons d'équilibre du territoire. En tant qu'initiateur d'une politique volontariste « fret », il doit préciser la priorité relative qu'il entend donner à ces liaisons et en particulier aux autoroutes ferroviaires très contraignantes dans la construction des graphiques de circulation.

1.5 Deux sujets particulièrement complexes, l'Ile de France et les grandes gares du réseau national

1.5.1 La région Ile de France occupe bien sûr une place à part dans la structuration nationale des horaires.

Les discussions y ont été menées au plus haut niveau des acteurs ferroviaires, et la mission n'est pas directement intervenue.

Il est cependant apparu que plusieurs gares parisiennes au bord de la saturation (Paris-Montparnasse, Gare de Lyon, Gare du Nord) répercutaient leurs difficultés sur l'ensemble des réseaux dont elles dépendaient, bien au-delà de la seule région Ile de France. Ceci s'aggrave dans la région capitale des difficultés spécifiques de la ligne C du RER et des lignes conduisant à Saint Lazare.

La mission a donc recommandé que soient lancées sans délai les études nécessaires pour la réorganisation éventuelle des accès à Saint-Lazare.

Une mission spécifique (toujours en cours) sur les perspectives de moyen terme en Gare de Lyon a été ultérieurement lancée suite à la contestation par les élus de la région Auvergne du changement de gare parisienne de l'arrivée des TEOZ Auvergne. Ces derniers sont accueillis désormais en gare de Paris-Bercy, en raison de la pression continue et régulière sur la Gare de Lyon. Une réflexion de plus grande ampleur du même ordre serait tout aussi nécessaire sur les gares très contraintes de Paris-Montparnasse et du Nord.

1.5.2 Les principaux nœuds ferroviaires et quelques gares particulièrement sensibles en régions posent des problèmes fréquents et durables.

Au-delà des gares parisiennes déjà citées, pèsent notamment sur la capacité de leur réseau d'accès les gares de Lyon Part Dieu et Lille, mais aussi, par leur complexité ou leur résonance locale, Toulouse-Matabiau et Narbonne. A titre plus régional, l'intervention sur la transversale sud a aussi permis de noter une forte attente pour mettre à niveau les gares de Castelnaudary et Carcassonne.

L'exploitation de ces différentes gares ne pourra être améliorée sans une révision des graphiques d'occupation des voies (GOV), qui permettent de fixer la capacité pratique d'accueil des trains dans la gare en tenant compte des multiples circulations à accueillir et de la nécessaire robustesse de l'exploitation ferroviaire.

La mission a constaté que ces graphiques sont aujourd'hui traités plutôt en fin de process dans la préparation du service annuel, notamment parce que ce n'est qu'à ce stade que sont prises en compte les circulations ou mouvements techniques.

Elle a donc recommandé pour les cas les plus significatifs (Paris-Montparnasse, Paris Lyon, Lyon Part Dieu) des études spécifiques faites plus en amont et dans une perspective de moyen terme. Cela permettrait une meilleure visibilité des possibilités d'exploitation ferroviaire des gares, et une plus grande clarté quant aux investissements d'accompagnement nécessaires. Ces derniers, de faible rentabilité apparente mais indispensables, sont aujourd'hui souvent décalés d'année en année...

Au fil de la préparation du service annuel 2012, de nombreux investissements d'accompagnement sont apparus indispensables pour faciliter la mise en œuvre du service : allongement de quais pour admettre des trains plus longs, équipements de signalisation facilitant l'exploitation, renforcement de caténaires..... Une demande de programme global a été faite à RFF et son avancement progressif appelle un suivi régulier de la DGITM.

* * * *

Au final, dans ce contexte général de fortes contraintes, la mission a pu conclure sur plusieurs orientations en accord avec ses interlocuteurs (DGITM, SNCF et RFF), et dans un dialogue sans concession mais de compréhension réciproque avec les Régions les plus affectées :

- Il n'existait pas de stratégie alternative crédible pour le service annuel 2012 : la mise en service progressive de la LGV Rhin Rhône, un temps évoquée, conservait tous les inconvénients de l'impact sur l'ensemble du service annuel et en particulier des TER, tout en fragilisant les engagements pris vis à vis des autorités régionales participant au financement de cette infrastructure.
- Les orientations structurantes pour la maintenance du réseau devaient être confirmées : préservation des plages travaux définies, respect des arbitrages.
- Il était souhaitable de remettre à disposition temporaire les plages sillons réservées en 2012 pour la mise en service de l'autoroute ferroviaire fret, avec reconduction possible en 2013 en fonction du calendrier effectif de ce nouveau service.
- Une communication stratégique soutenue devait appuyer les changements attendus en rappelant les objectifs positifs recherchés, sans nier les désagréments qui pouvaient en résulter localement.

Deuxième partie : Les principaux enseignements de la refonte des horaires en 2012

Par son caractère atypique et l'ampleur des changements opérés, la préparation du service annuel 2012 « voyageurs » (puisque ce fut le cadre central de l'intervention) permet de dégager des éclairages utiles pour comprendre quelques difficultés du processus complexe de construction de l'horaire annuel.

2.1 Le déroulement de la mission

2.1.1 A l'égard des principaux acteurs du ferroviaire :

- La mission a pu s'appuyer sur la volonté commune des présidents respectifs de RFF et de la SNCF de demander à leurs directeurs régionaux un travail coordonné pour réussir la mise en place du service annuel 2012 (réunion de novembre 2010). Elle a aussi bénéficié tout au long de son déroulement de l'appui concret des deux équipes de direction, et a pu contribuer, dans un processus collectif, à forger les bases de meilleurs compromis techniques entre RFF et SNCF sur la construction de la trame et des horaires.
- En termes de méthode, l'action de médiation / facilitation qui a été conduite tant entre les acteurs nationaux qu'au contact d'acteurs régionaux a permis plusieurs avancées :
 - l'élaboration de compromis positifs entre RFF et SNCF dans la prise en compte mutuelle de leurs enjeux propres et dans un calendrier très contraint,
 - l'amélioration du processus local de dialogue entre autorités organisatrices par des mises en commun systématiques de points de vue, l'objectivation des arguments, mais aussi le rappel permanent du caractère national des évolutions du service 2012.
- A la demande du Directeur général des infrastructures, des transports et de la mer, la mission a aussi été associée au comité de pilotage hebdomadaire restreint qu'il a présidé à partir de mars 2011. Ce comité a réuni les directions des deux sociétés ferroviaires et la DGITM pour dresser régulièrement l'état d'avancement du dispositif, repérer et traiter les difficultés persistantes, et suivre la mise en place du plan de communication stratégique.
- Toutefois, compte-tenu de la complexité du processus de fabrication du service annuel, la mission n'était pas en capacité d'apporter une valeur ajoutée purement technique, surtout dans les délais chaque fois limités de ses interventions successives. Elle a travaillé « à dire d'expert », sans les moyens d'une consultance indépendante appropriée. Son travail aurait pu être interprété comme un contrôle/audit des services de RFF et de la DCF : ce n'était pas son objet, et ce n'est pas ainsi que ses interlocuteurs l'ont ressenti.

Le risque est évidemment que ce type de travail, s'appuyant exclusivement sur les éléments fournis par les deux sociétés ferroviaires, soit instrumentalisé par elles pour rechercher les conclusions les plus adaptées à la poursuite de leurs pratiques ou de leurs objectifs. La mission s'est efforcée de s'en prémunir et pense y être parvenue.

2.1.2 A l'égard de la communication publique :

La principale recommandation faite dès le mois de février 2011 d'assortir le processus en cours d'une communication stratégique nationale a été pleinement suivie d'effet.

Cela a permis de faire prendre conscience à tous les niveaux :

- de facteurs de changement composites et cumulatifs, alors que le cadencement était jusque là présenté comme leur cause première ; il est apparu assez vite que les circulations réellement cadencées passaient de 8% en 2011 à 16% en 2012 ;
- de l'ampleur et de la complexité du changement d'horaires, puisque plus de 80% ont été modifiés au plan national ;
- de la durée prévisible des contraintes, bien au-delà de 2012 en raison notamment des travaux lourds sur des axes majeurs.

Cependant, du point de vue de l'impact public de la modification des horaires, la mission a souvent fait observer un certain risque dans le maniement d'appréciations trop générales. En effet, s'il était très positif que plus de 80% des demandes soient satisfaites, les autres situations étaient forcément plus négativement perçues, et devaient être traitées en tant que telles. Des progrès sont à faire en la matière pour éviter les malentendus locaux, souvent médiatisés sans proportion directe avec le niveau réel de la difficulté.

L'objectif global d'amélioration future du niveau de qualité du service ferroviaire, qui est de surcroît difficile à quantifier, n'apparaîtra dans les faits que progressivement : ce fut aussi un constat progressivement partagé par tous les acteurs.

La mission s'est cependant interrogée sur le fait que des difficultés locales de desserte n'aient pu trouver de solution, même temporaire, qu'en raison de la nomination d'une médiatrice nationale des horaires. Il est vrai que les réponses apportées reposent le plus souvent sur le non respect ponctuel des règles de la construction nationale des horaires, mais il lui semble qu'elles auraient pu être recherchées plus tôt.

2.2 La construction technique du service annuel 2012

2.2.1 Le processus de construction

Pour la gestion du réseau et la structuration de la desserte, RFF est porteur d'orientations majeures qui ont constitué les lignes directrices du service 2012: encadrement des plages travaux, insertion des nouveaux services voyageurs, structuration des sillons fret, cadencement des circulations. Cependant, ces orientations ont surtout été vues sous l'angle technique, alors que l'ampleur des changements pour les voyageurs impliquait nécessairement un impact social et politique, et même commercial pour les transporteurs. Toute modification importante des principes de construction d'un service annuel doit gérer une contradiction élémentaire : ses bases sont posées en vue d'améliorer globalement la qualité du service ferroviaire, mais sa traduction pratique peut générer pour certains, au moins temporairement, une dégradation du service réel. Cette particularité doit être impérativement intégrée dans la conduite du changement.

La primauté de perception de la technique sur le politique au sens large s'est aussi manifestée dans le niveau d'approche des acteurs régionaux. Les équipes de RFF ont surtout travaillé avec les services des Régions, et les débats successifs ont parfois fait apparaître des différences de point de vue entre les services techniques et leurs élus. Croyant avoir l'aval d'une Région, RFF a dû ensuite entreprendre en urgence des échanges à un niveau plus politique alors que la construction du service était déjà bien avancée. La capacité à assurer de façon régulière des échanges de fond aux deux niveaux technique et politique des autorités organisatrices paraît un élément central de la réussite du processus.

La SNCF a manifesté dès le début une grande méfiance à l'égard du fondement réel des changements introduits, et de la capacité à les conduire à terme. La mission a aussi dû répondre à quelques remises en cause locales des arbitrages sur les plages travaux, pour préserver les logiques habituelles de l'activité « INFRA » et de l'exploitation d'une ligne. Mais il faut aussi souligner une forte implication en 2011 pour réussir le passage aux nouveaux horaires : mobilisation des équipes régionales, puis création en décembre 2011 d'un « PC central nouveaux horaires » rassemblant tous les acteurs de RFF et SNCF en un même lieu, pour gérer en quasi temps réel les difficultés pratiques rencontrées dès la mise en place du service. Les nouveaux horaires ont aussi été mis en œuvre progressivement sur certains axes pour faciliter les premières semaines : le service ferroviaire 2012 n'est pleinement opérationnel que depuis le 9 janvier.

La diversité des métiers et les intérêts spécifiques des différents intervenants, à RFF comme à la SNCF, brouillent parfois la compréhension des raisons pour lesquelles il n'est finalement pas possible de répondre à une demande locale

de desserte. Plusieurs justifications peuvent s'entrecroiser : opérationnelles (structuration des sillons, structuration des mouvements de rames et des postes de travail), commerciales (doutes sur l'utilité de la desserte et poids sur le chiffre d'affaire) ou techniques. Elles sont souvent mélangées dans les explications, suscitant perplexité ou ambiguïté sur la réalité des motifs d'un refus. Un effort de clarification des raisons qui guident la fabrication progressive d'un service annuel est particulièrement nécessaire pour davantage de transparence, mais aussi pour ne pas dévaloriser la « parole technique » en lui faisant couvrir d'autres motivations moins faciles à justifier.

Une nouvelle autorité organisatrice est née en 2011 : l'Etat est devenu le « patron » des trains d'équilibre du territoire (TET) pour une quarantaine de liaisons ferroviaires. Ce « nouvel entrant » dans le jeu institutionnel ne s'est pas affirmé tout de suite dans le processus, ce qui a conduit localement à devoir réorienter certaines dessertes déjà discutées avec l'autorité organisatrice des TER. Ce retard de prise en compte ne devrait toutefois pas se reproduire pour la préparation du service 2013. Autorité organisatrice, l'Etat a cependant laissé à la SNCF la seule responsabilité du choix des horaires retenus (annexe 2 de la convention-cadre Etat / SNCF pour l'organisation de ces liaisons).

D'une manière générale, le repérage des difficultés pratiques a suivi un calendrier hétérogène : certaines ont été perçues très tôt et d'autres au fil de l'eau, plusieurs ont été sous-estimées et d'autres surestimées. Certains arbitrages intervenus tardivement ont aussi influé sur la mise en ordre des propositions. Ce calendrier erratique a particulièrement pesé sur la prise en compte des circulations occasionnelles (trains de neige, trains de nuit, trains spéciaux...) et sans doute, au-delà des effets de la crise économique, sur le fret « de dernière minute ».

Plus globalement, la complexité des acteurs intervenant dans le processus et le poids des logiques culturelles historiques ont pesé sur l'ensemble de la démarche. Il en va de même de l'insuffisance des outils informatisés d'aide à la décision, alors que le processus devrait obéir à une logique quasi industrielle.

2.2.2 L'impact du programme national des travaux lourds

La fixation de plages travaux fermes en amont de la préparation du service annuel, sur des bases solidement étayées, est positive et devrait s'imposer à tous. Des arbitrages sont donc intervenus assez tôt pour en fixer la durée et l'organisation sur certains axes sensibles. Dans des cas significatifs, ces arbitrages ont malgré tout été contestés. Sans méconnaître le changement culturel qu'introduit cette approche, et ses conséquences sur le mode d'organisation du travail, la mise sous contrôle des plages travaux devrait être l'un des points structurants majeurs de la construction nationale des horaires, et les modifications devraient rester une exception.

Cela suppose évidemment qu'au moment de l'arbitrage, toutes ses implications aient été correctement appréciées et les contraintes des différents acteurs bien prises en compte. Le retour d'arbitrage vers les différents acteurs est aussi un élément important pour la bonne marche du processus.

La justification de ces plages travaux, leur utilisation la plus « productive » possible sont un des enjeux majeurs de l'activité INFRA et des relations entre RFF maître d'ouvrage et son gestionnaire délégué (la SNCF dans sa branche INFRA). A l'horizon de temps fixé pour éclairer la préparation des futurs services annuels (jusqu'à la mise en service des LGV Sud Europe Atlantique et Bretagne Pays de Loire), une meilleure productivité de ces travaux devrait progressivement apparaître, permettant peu à peu une « meilleure utilisation » de ces plages ou l'allègement progressif de la contrainte qu'elles représentent.

Le programme national de travaux est sans précédent. Joint à la préparation de lignes nouvelles, notamment sur l'axe Atlantique, il occasionne des changements importants de desserte. Cet impact rend indispensable l'engagement pris à l'égard de plusieurs régions de leur garantir une meilleure visibilité des possibilités de desserte à moyen terme, compensant au moins partiellement les difficultés du service 2012 et des deux ou trois années qui suivront. L'une des critiques des régions a porté sur des enchaînements mal maîtrisés de programmes de travaux sur un même itinéraire long : telle région pensait en avoir fini avec les travaux sur son territoire, pour s'apercevoir d'un impact fort de travaux similaires conduits à un autre bout de la ligne. La mission a pris note de l'évolution progressive de la politique des travaux pour faire prévaloir une logique d'itinéraire et de chantiers « longs », mais il reste à la rendre visible et compréhensible pour les principaux acteurs du ferroviaire, y compris les autorités organisatrices régionales.

Dans le même registre, des travaux d'accompagnement sont apparus indispensables pour un meilleur accueil des nouvelles dessertes : allongement de quais en gare, améliorations ponctuelles de signalisations... Relativement modestes dans leur coût, ces travaux ont cependant nécessité un temps exagéré de validation. Ce travail devrait être remis à jour et validé chaque année pour éventuellement accompagner chaque service annuel.

Enfin, mais plus marginalement, des erreurs de saisie des besoins en plages travaux, ou des contradictions travaux/sillons, ont été constatées trop tard, voire en fin de parcours. Elles ont accentué la précarité des sillons tracés et affaibli la crédibilité du reste de l'offre. Sans nier la complexité du processus, ce type d'erreur n'est pas admissible à ce stade et révèle un « contrôle qualité » insuffisant tout au long de la construction de l'offre sillons. Ceci pèse notamment sur la fiabilité de la commercialisation des sillons précaires et sur la confiance du public dans le système ferroviaire.

D'une manière générale, la mission a constaté que la pleine maîtrise par RFF des conditions de la bonne programmation des travaux n'était pas encore pleinement garantie.

2.3 Les difficultés du calendrier d'un service annuel

Le calendrier ferroviaire organise le changement de service selon les règles européennes (directive 2001/14/CE annexe III point 2) : il intervient au plus tard le second samedi de décembre à minuit. Les gestionnaires d'infrastructure peuvent convenir de dates différentes, s'ils informent la Commission européenne des risques éventuels de perturbation du trafic international. Dans la pratique, ce changement respecte l'indication de calendrier précitée et est donc coordonné avec celui des pays limitrophes.

Or le temps de l'organisation quotidienne en France, comme celui des transporteurs de services interurbains, prend plus souvent en compte le début de l'année scolaire ou de l'année civile. Ce décalage a été à l'origine d'une bonne part de la frustration sociale lorsque, localement, l'évolution sensible des horaires n'a été connue que tardivement.

La complexité de la préparation, qui mobilise RFF dès l'année N-2, voire N-5 sur certains sujets, complique les possibilités d'évolution et contribue à l'impression qu'a le grand public d'une machine technocratique. Le sentiment prévaut chez les autorités organisatrices qu'elles ne sont en mesure d'exprimer des demandes de modification importantes qu'à une étape trop tardive, qui rend aléatoire la possibilité d'y procéder. Sans nier les difficultés de l'exercice, une réflexion spécifique devrait être conduite pour rechercher une amélioration des marges de progrès tout au long du processus, notamment par l'intégration des améliorations possibles dans le service annuel ultérieur.

La prise en compte du retour d'expérience pour l'intégrer utilement dans la préparation du service annuel suivant ne semble pouvoir se faire aujourd'hui que dans une période trop courte. Quatre mois s'écoulent entre la date d'entrée en service des nouveaux horaires mi décembre, la définition des plages travaux au plus tôt mi-janvier, et la commande des sillons mi-avril. Ces quatre mois devraient permettre l'établissement d'un dialogue et les aller-retours nécessaires avec les différentes autorités organisatrices, la tenue de premiers comités de ligne si des options structurantes doivent être exposées ou discutées, et l'éventuelle remontée d'arbitrages inter régions ou inter autorités. C'est évidemment difficile, mais c'est une attente forte des autorités organisatrices pour démontrer la capacité du système à réagir face aux problèmes constatés sur le service annuel de l'année en cours.

2.4 La communication nationale et l'information du public

La communication conjointe RFF/SNCF déployée à partir de l'automne 2011 a donné un écho national aux conditions de préparation du service 2012, et aussi, évidemment, aux premières contestations locales enregistrées. Si elle n'a pas évité dans certaines régions des communications locales

contradictoires, elle a permis à la communauté nationale de prendre conscience de l'ampleur du changement et de ses origines.

Les autorités régionales n'ont pas toujours assumé les choix techniques qui leur reviennent dans la structuration des dessertes 2012. C'est certainement partiellement inévitable, mais cela place RFF et SNCF dans une situation délicate. De la même manière, des orientations commerciales du transporteur ferroviaire, cette fois, ont été intégrées dans les choix de desserte sans qu'elles aient toujours été affichées en tant que telles. Tout ceci a pu contribuer à maintenir la surévaluation affichée de la poursuite du cadencement dans la perception publique des difficultés.

En régions, de nombreuses réunions ont eu lieu tout au long de l'année 2011 avec un public large d'acteurs, notamment dans les comités de ligne réunis par les autorités organisatrices régionales. Mais le ressenti général est que ces réunions ont surtout fourni de l'information plus qu'elles n'ont servi la concertation. Les nouveaux horaires n'ont finalement été connus localement que dans les tout derniers mois, conduisant les voyageurs à découvrir des évolutions parfois sensibles au dernier moment, alors même que leur vie quotidienne avait partiellement été calée sur la pratique des horaires antérieurs. L'ensemble du processus de concertation devrait être mieux stabilisé dans les données d'entrée qui le fondent. La mission a noté aussi, a contrario, des souplesses inattendues chez les utilisateurs : certains recteurs et chefs d'établissements scolaires ont pris le parti d'ajuster les horaires des élèves aux nouveaux horaires des trains.

Les réunions conjointes, sous l'autorité des deux présidents de RFF et de la SNCF, de leurs directeurs régionaux respectifs ont été un moment fort de la préparation du service 2012. Elles méritent d'être poursuivies en vue du service 2013. Cependant, les priorités implicites ou explicites entre autorités organisatrices (en y incluant le cas particulier du fret), entre différents types de liaisons (TGV ou TER), entre liaisons radiales ou inter-secteurs, comme la priorité absolue donnée au programme de travaux, n'ont pas toujours été suffisamment explicitées. Le libellé du document de référence du réseau, par lequel RFF en fixe les règles d'usage, ne permet pas toujours de bien comprendre les priorités de services et mériterait d'être clarifié. Nous avons recommandé que ces points soient clarifiés au plus tard lors de la publication du prochain DRR, mais si possible dès avril 2012, date de prise en compte des demandes des autorités organisatrices.

Les améliorations à attendre du cadencement des circulations ferroviaires et, plus généralement, des modifications apportés aux horaires ont été présentées comme « cruciales » mais insuffisamment argumentées. Ont été évoquées « robustesse » et « régularité », sans toujours bien distinguer ce qui relève des attentes professionnelles du gestionnaire du réseau et des opérateurs et ce qui intéresse d'abord le voyageur, c'est-à-dire l'adaptation du service à ses besoins. Il est souhaitable que le vocabulaire de la qualité de service ferroviaire fasse rapidement l'objet d'une réflexion méthodologique, de propositions

d'indicateurs chiffrés et de modalités pour leur suivi. Ceci pourrait être approché en liaison avec la nouvelle Autorité de la qualité de service dans les transports.

Enfin, il est clair que pour le voyageur, seul le transporteur est visible dans sa responsabilité à l'égard de l'offre de service. Pour autant, cette offre dépend de multiples arbitrages relevant d'acteurs institutionnels différents. Les conditions d'une meilleure transparence dans les justifications de l'offre et d'une plus grande réactivité aux demandes d'ajustement devraient être spécialement étudiées.

Troisième partie : Recommandations pour la préparation des prochains services annuels

La mission n'a pas vocation à tirer les enseignements de l'ensemble de la préparation du service 2012, dont elle n'a été qu'un des rouages « facilitateurs ». Sur la base de son déroulement et de ses acquis, elle peut en revanche éclairer certains facteurs qui gagneraient à être mieux traités pour la préparation et la compréhension des services annuels futurs.

1. Clarifier et fiabiliser le processus de construction des sillons

La construction des sillons est un processus complexe similaire à celui d'une fabrication industrielle, mais encore trop dépendant d'aléas mal maîtrisés. L'enchaînement très contraint des différentes séquences de la fabrication aboutit pour partie à fausser la concertation, puisque tant qu'on ne connaît pas la structure horaire précise il est difficile de se prononcer, et dès qu'on la connaît il est très difficile de la modifier. La mission estime indispensable de progresser d'une manière générale sur les outils d'aide à la décision et de simulation, notamment des logiciels performants de construction des sillons, fiables, rapides et permettant donc l'analyse en temps réel de quelques modifications locales.

Par ailleurs, sur de nombreux cas pratiques, l'arbitrage entre des intérêts multiples et parfois divergents est apparu lié à des décisions purement techniques, parfois prises au seul niveau de l'agent « horairiste ». Un niveau plus stratégique d'arbitrage s'impose.

La notion de sillon, techniquement complexe, l'est encore plus du fait que sa nature exacte est rarement précisée dans les informations fournies: trame, sillon tracé, sillon commandé, sillon réservé, sillon précaire..... n'ont évidemment pas le même poids pour la réalité du service ferroviaire. Cette difficulté est renforcée par l'imprécision sur les critères d'arbitrage final entre les différentes demandes. La mission a constaté notamment que lorsque des sillons de la trame tracée ne sont pas commandés, et restent donc disponibles en théorie, ils perdent leur priorité au profit de sillons demandés hors trame postérieurement. Ces règles, qui du reste valent aussi pour le fret, sont incompréhensibles pour les autorités organisatrices. Une clarification s'impose dans le document de référence du réseau.

Il est indispensable de progresser vers un « processus qualité » dans la fabrication des sillons. Il devrait permettre la traçabilité des demandes et des réponses apportées, une meilleure gestion des demandes de variantes faites pendant le processus d'élaboration, et fournir la garantie de ne pas découvrir in fine des impossibilités techniques (conflits travaux), ou de pouvoir les lever à temps.

2. Expliciter les contraintes qui pèseront plusieurs années sur l'offre de services ferroviaires

Il paraît impératif de disposer d'une vision à moyen terme du schéma d'exploitation ferroviaire des principales gares du réseau national, notamment celles dont les contraintes de capacité obèrent réellement l'offre possible. La construction des graphiques d'occupation des voies (GOV) dans les gares les plus sensibles, qui mobilise en fait des acteurs très variés, semble aujourd'hui reposer davantage sur une expérience pratique locale que sur des règles collectives écrites, susceptibles d'être débattues et justifiées.

Sur quelques axes sensibles, les objectifs de performance du réseau devraient être mieux indiqués lorsqu'ils pèsent durablement sur les temps de parcours et la structure de la desserte. Cela permettrait de faciliter l'expression de principes pluriannuels de structuration de l'offre, fixant un cap de moyen terme et donnant davantage de stabilité aux conditions de la desserte.

L'année 2012 a permis une première clarification de la répartition des dessertes entre les trains à grande vitesse, les trains d'équilibre du territoire et les dessertes régionales. Ceci établit, de fait, une différence entre les gares ferroviaires suivant leur fréquentation et donc leur intérêt pour l'exploitant ferroviaire. Cela laisse aux autorités organisatrices la faculté, si elles le jugent utile et compatible avec le coût d'une juste compensation des surcoûts économiques, de rétablir des liaisons que l'exploitant ferroviaire ne pensera pas pouvoir raisonnablement proposer.

La poursuite de ces mutations doit devenir plus transparente : elle établit de fait une hiérarchisation des dessertes qui valorise le rôle de gares d'influence régionale, avec la contrepartie de ruptures de charge dont il conviendra de s'assurer qu'elles permettent une bonne accessibilité aux usagers et une bonne fiabilité des correspondances.

La rénovation des principes régissant l'inscription des travaux dans la trame mérite d'être poursuivie. Ce sujet a évidemment une portée sociale et économique indéniable puisqu'il introduit des évolutions dans l'organisation du travail. Mais la délimitation précise de plages travaux réalistes est l'une des conditions d'une trame sillon crédible parce que stable.

Un document de référence du programme de travaux sur les axes les plus importants (planification et programmation) devrait être établi à un horizon de 5 ans et régulièrement mis à jour, avec une vision à moyen terme des contraintes sur les principaux itinéraires et des garanties sur le respect de ces contraintes.

3. Mieux anticiper la construction du service annuel pour retrouver visibilité et marge de manoeuvre

Le principal enjeu du calendrier est de pouvoir concilier des concertations pratiques à mener sur le court terme, dès lors qu'on dispose enfin d'une vision stabilisée des changements, et une capacité d'anticipation assurant au public une meilleure information, et aux autorités organisatrices une meilleure vision du cadre possible du développement de leur offre.

La maîtrise du calendrier devrait donc agir à deux niveaux : d'une part l'anticipation des besoins de long terme sur les éléments structurants du réseau, et d'autre part la pleine information des autorités organisatrices et des clients (voyageurs, fret) sur les évolutions à attendre et sur les ajustements annuels possibles.

A la lumière de la mission, les besoins de long terme pourraient se focaliser en priorité sur :

- la gestion des principaux nœuds et des grandes gares structurantes,
- la préparation des nouvelles dessertes permises par l'ouverture des lignes nouvelles (BPL, SEA, Est deuxième phase, Contournement Nîmes/Montpellier),
- la programmation des travaux lourds et son impact sur les dessertes, avec une attention spéciale portée à l'axe atlantique et à la Transversale sud.

Cette anticipation offrirait alors de meilleures conditions de visibilité, de transparence et d'information :

- pour les autorités organisatrices régionales, à la fois dans la définition de leur politique d'offre et pour les besoins de leur concertation locale,
- pour les différents clients du rail (fret et voyageurs), notamment à l'occasion des réunions des comités de ligne,
- pour l'Etat, autorité organisatrice des trains d'équilibre du territoire, le prochain renouvellement de la convention qui le lie au transporteur SNCF pouvant être l'occasion de clarifier sa vision des missions TET en regard des autres missions grandes lignes et des missions TER .

Elle pourrait permettre d'apporter les éclairages utiles sur deux axes importants : d'une part une clarification des améliorations attendues dans la fluidité du réseau sur plusieurs années pour les tronçons les plus contraints, et d'autre part une meilleure vision de la disponibilité des itinéraires, les programmations de travaux devant rester pendant plusieurs années l'élément le plus perturbant.

4. Renforcer les mécanismes de concertation régionale

La concertation classique engagée par RFF avec les services des autorités organisatrices régionales doit être précédée ou relayée par des contacts plus stratégiques avec les présidents ou les vice-présidents en charge des transports, afin de mieux partager les contraintes respectives de ces acteurs essentiels dans la construction de l'offre.

La mobilisation des Préfets doit rester usuelle sauf exception, et les DREAL devraient être également plus impliquées : la capitalisation sur leur connaissance des territoires et des pratiques régionales, qui constitue un investissement sur le moyen terme, serait une aide précieuse à la fois pour l'administration centrale et pour elles-mêmes, et aiderait à une plus grande prise en compte d'une logique de service avant celle du projet d'infrastructure.

La méthode d'information sur les changements d'offre doit gérer la difficulté créée par la complexité du processus d'ensemble, qui ne rend visible l'offre définitive qu'assez tard. Les comités de ligne doivent pouvoir être informés au-delà des seuls sujets relevant de la compétence exclusive de l'autorité organisatrice régionale : notamment pour les explications/confrontations sur les choix de RFF (et de l'Etat lorsqu'il les détermine en partie, par exemple pour préserver des sillons fret de qualité), pour les choix du transporteur dans le cadre des orientations des trains d'équilibre du territoire, et leur impact dans la formation des sillons.

Par ailleurs, le périmètre habituel d'un comité de ligne n'est pas toujours adapté aux services inter-régionaux : la concertation doit donc trouver son propre périmètre pertinent.

La mobilisation conjointe des directeurs régionaux de RFF et de SNCF a été indispensable et bénéfique pour le service 2012. Dans le même temps, elle s'appuyait sur l'exclusivité de la SNCF comme opérateur des TER. La diversification future des opérateurs voyageurs pour l'ensemble des liaisons, quel qu'en soit l'horizon concret, obligera à faire évoluer la méthode. Dans cette attente, la mobilisation conjointe des équipes régionales reste indispensable.

5. Maintenir en tant que de besoin le recours à des tiers « facilitateurs »

Deux types de médiation ont été mis en œuvre en préparation du service 2012 : l'intervention régulière du Conseil général de l'environnement et du développement durable, et la médiation nationale spécifique assurée du 21 novembre 2011 au 29 février 2012 par Mme Nicole NOTAT pour le compte conjoint de RFF et SNCF. Ces interventions sont une novation du processus, induit par l'ampleur des changements liés au service 2012.

L'utilité de l'intervention d'un tiers extérieur dans une mission de facilitation et de médiation est reconnu par tous les acteurs et nous faisons à cet égard deux recommandations :

- l'intégrer dorénavant dans le processus habituel d'élaboration des services annuels, sous la forme qui paraîtra la plus adaptée,
- et élucider, lors du prochain retour d'expérience sur l'organisation du service 2012, pourquoi la résolution de certains conflits locaux persistants n'a pu être acquise avant l'intervention d'une médiatrice nationale de notoriété publique.

Une nouvelle étape de changements majeurs dans les grilles horaires interviendra vers 2017, calendrier avancé pour la mise en service de nouvelles LGV (Sud Europe Atlantique, Bretagne Pays de Loire, Nîmes Montpellier, voire LGV Est 2ème phase). Cette mise en service déclenchera aussi une nouvelle étape du cadencement dans les régions Bretagne et Pays de la Loire.

Nous recommandons que le moment venu, et si possible dès 2014, une médiation nationale de haut niveau soit renouvelée, pour aider à anticiper et mieux gérer les contradictions locales qui pourront apparaître du fait de ce nouveau grand changement de la grille.

Ces interventions sont cependant, avant tout, des actions de facilitation : à aucun moment la mission de médiation n'est en mesure de transformer ses recommandations en arbitrages. Cette particularité demande à être clairement précisée et gérée en tant que telle dans la relation avec le public.

Il appartient également à l'Etat en tant que concepteur de la politique des transports ferroviaires et à l'ARAF en tant qu'autorité de régulation de faire avancer et préciser le cadre de la préparation des services ferroviaires annuels successifs.

Conclusion

La mission confiée par la DGITM au CGEDD était une mission de facilitation, en temps réel, mais n'était en aucune manière une mission d'audit ni même de conseil, qui aurait nécessité un travail beaucoup plus lourd et beaucoup plus long.

Les acteurs ferroviaires, au premier rang desquels Réseau Ferré de France et la SNCF, ont su, quand il était nécessaire, agir de manière à assurer le succès incontestable de la mise en place du service annuel 2012, sans pouvoir cependant éviter quelques insatisfactions régionales.

Les principales recommandations faites pour la préparation du service annuel 2013 sont issues des travaux menés en commun avec RFF, SNCF et DGITM, et nous semblent pouvoir être largement partagées par les trois parties en présence car elles sont issues des constats faits lors de cette mission et ont été discutées voire testées « in vivo ».

Nous devons cependant insister sur la recommandation faite à la DGITM de veiller à leur mise en œuvre par les opérateurs ferroviaires dans un contexte où les nécessités immédiates de préparation des services ferroviaires annuels successifs pourraient tendre à l'emporter sur des travaux de moyen terme, pourtant seuls à même de donner visibilité et justification vis à vis des interlocuteurs publics, sociaux ou politiques.

Les enjeux essentiels sont de donner visibilité et crédibilité à la politique de rénovation et de meilleure exploitation du réseau ferroviaire menée en commun par RFF et les autorités organisatrices, et qui est mise en œuvre par SNCF INFRA. Les Régions et le public demanderont chaque année encore plus d'informations et d'échanges sur cet important programme.

Les contraintes connues resteront très fortes au moins jusqu'à la mise en service, à partir de 2017, des principales lignes nouvelles en cours de construction (LGV Est 2e phase, SEA, BPL, CNM). Tous les travaux, toutes les initiatives de gestion du réseau, tous les efforts de meilleure rentabilité permettant de desserrer peu à peu le poids de ces contraintes doivent être recherchés.

Enfin, la construction d'un service annuel n'est pas qu'un exercice technique. Elle pèse aussi d'un poids politique, économique et social pour les clients, les autorités organisatrices et les agents du secteur ferroviaire, quelle que soit leur entreprise de rattachement. Cette dimension doit être mieux prise en compte dans la gestion publique des changements de desserte et d'horaires.

Marie-Line Meaux
Inspectrice générale de l'administration
du développement durable

Signé

Benoit Weymuller
Ingénieur en chef des ponts, des eaux et des forêts

Signé

ANNEXES

Lettres de mission

Plusieurs demandes successives et complémentaires ont porté sur la construction du service annuel ferroviaire 2012 :

Lettre du 10 novembre 2009 du DGITM, demandant « que la mission des médiateurs sur le schéma de desserte de la branche Est de la LGV Rhin-Rhône soit élargie au thème de la structuration du graphique et de la préparation du cadencement 2012, dans le double but de conduire à terme le travail conjoint RFF/SNCF et d'obtenir l'accord des Régions sur les principes et le calendrier de l'opération. ».

Lettre du 4 janvier 2010 du Secrétaire d'Etat aux transports au président de l'Association des régions de France, l'informant qu'il avait demandé au Vice-Président du CGEDD, sur la question de la mise en œuvre du cadencement des circulations ferroviaires, « de désigner deux de ses membres pour veiller à la qualité de la concertation entre RFF, la SNCF et les AOT. »

Lettre du 24 juin 2010 du DGITM, en complément de la mission en cours, pour « recenser les difficultés majeures liées au partage de capacités, de rechercher le meilleur compromis ou de (lui) soumettre si besoin les décisions nécessaires en temps utile, et de veiller au respect du planning du projet », avec une demande de médiation spécifique entre RFF, SNCF et les trois autorités régionales concernées par l'axe Bordeaux-Toulouse-Montpellier, ainsi qu'un suivi des problèmes spécifiques de l'Axe Atlantique.

Lettre du 28 janvier 2011 du DGITM demandant l'évaluation des risques persistant à cette date, l'identification des mesures permettant d'y répondre, et un éclairage des perspectives à long terme sur les axes les plus sensibles.

Lettre du 9 mars 2011 du DGITM pour intégrer la mission au comité de pilotage bi-hebdomadaire qu'il préside à la demande de la directrice du cabinet de la Ministre. Dans ce contexte la mission a pu intervenir de manière rapide quand des tensions sont apparues soudainement, par exemple en Picardie ou en Région Centre.

Ces différentes demandes ont fait l'objet successif des missions n°005834-02, 005834-03 et 005834-04, leurs conclusions sont regroupées dans le présent rapport.



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER
en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat

Direction générale des infrastructures,
des transports et de la mer

Direction des infrastructures de transports
Sous-direction des réseaux ferroviaires et fluviaux
Bureau du réseau ferré national

Affaire suivie par : Julien Dehornoy
Tél : 01 40 81 20 80

Objet : mise en place du cadencement des sillons

La Défense, le

10 NOV. 2009

Le ministre d'État

à

Monsieur Claude Martinand
Vice-président du Conseil général de l'environnement
et du développement durable

Par lettre du 7 mai 2008, je vous demandais d'associer le Conseil général de l'environnement et du développement durable à l'élaboration du schéma de desserte de la branche Est de la LGV Rhin Rhône, vous indiquant qu'elle devait intervenir pour la fin 2009. Par décision du 6 juin 2008, vous avez chargé de cette mission Mme Marie-Line MEAUX et M. Claude LIEBERMANN, membres permanents de la 2ème section, qui achèveront en décembre 2009 leur médiation sur le sujet.

Ils ont été amenés à examiner, pour ses conséquences sur la desserte de la LGV Rhin Rhône, les conditions d'élaboration de la nouvelle trame sillon étudiée par RFF pour l'ensemble du réseau, en vue de la progression du cadencement à l'horizon 2012. Par leur très forte implication, ils ont notamment permis que RFF et la SNCF trouvent un accord sur l'une des parties les plus sensibles de cette trame.

Cependant, la refonte du graphique dans le cadre du processus de cadencement généralisé a des incidences fortes pour les Régions, autorités organisatrices des services régionaux de voyageurs. Il convient donc d'en suivre l'élaboration avec vigilance.

En effet, les préconisations de l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne en matière de pilotage du processus de cadencement insistent sur la nécessité d'une démarche partenariale faisant notamment intervenir, au plus tôt, un accord tripartite sur « la méthodologie, les délais et les règles d'arbitrage ». Les conditions de l'élaboration de cet accord tripartite seront cruciales pour le succès du processus entamé par RFF et la SNCF. C'est pourquoi je souhaite donc que le Conseil général de l'environnement et du développement durable soit associé à la préparation puis à l'exécution de cet accord en qualité de médiateur. Je vous propose que la mission des Médiateurs sur le schéma de desserte de la branche Est de la LGV Rhin-Rhône soit élargie au thème de la structuration du graphique et de la préparation du cadencement 2012, dans le double but de conduire à terme le travail conjoint RFF/SNCF et d'obtenir l'accord des Régions sur les principes et le calendrier de l'opération.

Je vous saurais gré de bien vouloir prendre une décision en ce sens.

Pour le ministre d'Etat et par délégation,
Le directeur général des infrastructures,
des transports et de la mer


Daniel Bursaux

Copie : M. Hamy, N. Gauthier

Présent
pour
l'avenir

République Française

*Ministère de l'Écologie, de l'Énergie,
du Développement durable et de la Mer
en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le Climat*

Le Secrétaire d'État chargé des Transports

Paris, le - 4 JAN. 2010

Monsieur le Président,

Vous avez souhaité attirer mon attention sur le projet de cadencement généralisé du réseau ferroviaire, ainsi que sur la mise en oeuvre opérationnelle par la SNCF de la branche Gares et Connexions. Je souhaite vous indiquer ma position sur ces deux sujets majeurs pour le transport ferroviaire.

Concernant le cadencement, vous soulignez à juste titre que les Régions ont été, au cours des années passées, à l'initiative de ce processus. L'intérêt du cadencement réside dans l'optimisation globale du système ferroviaire. Il va de soi que les capacités dégagées grâce au cadencement doivent être équitablement réparties entre les différents services, les TER, bien sûr, mais aussi le TGV et le fret. Je veillerai personnellement à vérifier l'équilibre de cette répartition.

Il convient, à cet égard, de clarifier un point. Si le cadencement progressif des circulations voyageurs et l'inscription des horaires dans des trames régulières figurent au contrat de performance entre Réseau ferré de France et l'Etat, il est de la pleine responsabilité de RFF de piloter la mise en oeuvre de ce processus. Je peux donc vous confirmer que l'Etat n'a pris aucune décision quant aux modalités ou à l'échéance de généralisation du dispositif. Pour autant, je suis attaché à la poursuite, à un rythme réaliste, d'un processus qui a permis des résultats très encourageants dans les Régions qui ont souhaité l'adopter.

Monsieur Alain ROUSSET
Président du Conseil régional d'Aquitaine
Président de l'Association des Régions de France
282 boulevard Saint-Germain
75007 PARIS

*Hôtel Le Play
40, rue du Bac 75007 Paris*

Le retour d'expérience réalisé par l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne sur le cadencement dans la région Rhône-Alpes a souligné que l'implication des autorités organisatrices de transport régional (AOT) était une condition nécessaire à la réussite du cadencement. Un accord avec les AOT doit être trouvé sur le principe, le calendrier et le processus de gouvernance du cadencement. Il doit également porter sur les trames horaires auxquelles aboutit ce processus.

RFF s'emploiera donc à trouver un tel accord au cours des semaines à venir. En fonction du contenu de cet accord, et notamment du souhait de chaque AOT de cadencer ou non ses circulations à l'horaire de service 2012, un planning du cadencement du réseau sera établi. Ce planning tiendra compte, dans chaque région concernée, de la nécessité ou non de procéder à une modification substantielle des horaires lors la mise en service de la LGV Rhin-Rhône.

De la même manière, RFF veillera à ce que les horaires dans une région donnée ne soient pas bouleversés plusieurs années consécutives. Cette demande rejoint votre souci que le gestionnaire du réseau apporte des garanties quant à la stabilité dans le temps de l'offre horaire retenue. Ceci implique notamment que le calendrier commun auquel RFF, la SNCF et les AOT doivent parvenir, tienne compte de l'impact des investissements sur le réseau ferré national, qu'il s'agisse d'infrastructures nouvelles (ligne du Haut-Bugey, lignes à grande vitesse) ou d'opérations importantes sur le réseau existant.

Conscient de la complexité et de la sensibilité du travail tripartite qui reste à mener, j'ai demandé au Vice-Président du Conseil général de l'environnement et du développement durable de désigner deux de ses membres pour veiller à la qualité de la concertation entre RFF, la SNCF et les AOT.

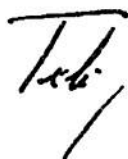
Concernant la gestion des gares, la SNCF, conformément aux préconisations du rapport de Madame le Sénateur Fabienne KELLER, a créé en avril 2009 cette branche dédiée, pour exercer ces missions dans le respect des exigences d'équité et de transparence. Elle sera soumise au contrôle de l'Autorité de Régulation des Activités Ferroviaires récemment créée par la loi et qui aura notamment pour mission de veiller à ce que l'utilisation et la tarification des services en gare soient assurées dans des conditions transparentes et non discriminatoires.

A cet égard, l'avis de l'Autorité de la concurrence n°09-A-55 du 4 novembre 2009, sur le secteur du transport public terrestre de voyageurs, éclaire les conditions d'une ouverture à la concurrence réussie, notamment en ce qui concerne la gestion des gares et l'intermodalité. Les recommandations formulées par l'Autorité de la concurrence dans cet avis seront mises à profit pour améliorer le dispositif mis en place par la SNCF.

Afin de garantir l'absence de toute subvention croisée entre l'activité de gestionnaire de gares et les autres activités qui entrent dans son champ, la loi relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires dispose que la gestion des gares par la SNCF fera l'objet d'une comptabilité séparée de celle de l'exploitation des services de transport. Elle prévoit également un encadrement réglementaire définissant la nature des prestations en gare et établissant les principes de tarification applicables à ces dernières. En tout état de cause, il me paraît essentiel que les structures de concertation instituées pour la gouvernance des gares par la SNCF associent pleinement les autorités organisatrices. Aussi, je veillerai à ce que l'entreprise établisse un dialogue constructif avec les Régions sur les choix qui seront faits en matière d'organisation et de définition du modèle économique des gares.

Je serai également particulièrement vigilant à ce que la mise en place de Gares et Connexions et le modèle de tarification des services en gare n'entraînent pas de conséquences sur les comptes des services TER. Il convient, à cet égard que vous puissiez disposer de toutes les informations utiles sur la construction des tarifs de ces services et leur mode de calcul. C'est pourquoi je demande au Président de la SNCF, à qui je transmets une copie de ce courrier, de réunir un groupe technique sur ces différentes questions.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Dominique BUSSEREAU



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER
en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat

Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer

Paris, le

24 JUIN 2010

Direction des infrastructures de transports

Note

Sous-direction des réseaux ferroviaires et fluviaux

à

Bureau du réseau ferré national

Madame Marie-Line MEAUX,
Monsieur Benoît WEYMULLER,
membres permanents du CGEDD

Affaire suivie par : Julien Dehornoy
Tél : 01 40 81 20 80

Objet : mise en place du cadencement des sillons

La mise en service du TGV Rhin Rhône en décembre 2011 nécessite une réorganisation en profondeur de la structure du graphique des circulations qui sera l'occasion d'une extension du cadencement des sillons. Celle-ci permet par ailleurs aux Autorités Organisatrices qui le souhaitent d'améliorer leur offre de transports, et facilite la réalisation de travaux importants sur l'axe Atlantique dans la perspective de la réalisation de la LGV SEA.

A la demande de Monsieur le Ministre d'Etat, le Vice Président du Conseil général de l'environnement et du développement durable vous a désignés le 10 novembre 2009 pour suivre, au plan national, la restructuration du graphique et la préparation du cadencement à l'horizon 2012, dans le double objectif de conduire à terme le travail conjoint RFF et SNCF, et d'obtenir l'accord des régions sur les principes et le calendrier de l'opération.

Il apparaît en outre que la saturation de certains axes, et une augmentation du volume des travaux programmés pour maintenir et rénover l'infrastructure, conduisent RFF à faire un partage de la capacité entre les différents demandeurs dont les demandes ne peuvent pas être entièrement satisfaites. J'ai été ainsi amené en janvier 2010, sur proposition de RFF, à fixer le cadre de la réalisation des travaux sur l'Axe Atlantique entre Tours et Bordeaux, afin d'en réduire le coût tout en maximisant le volume des circulations commerciales.

En complément des termes de votre lettre de mission, et afin de permettre la meilleure réussite du projet, je vous demande :

- de recenser les difficultés majeures liées au partage de capacités, de rechercher le meilleur compromis ou de me soumettre si besoin les décisions nécessaires en temps utile,
- de veiller au respect du planning du projet, pour que RFF et les opérateurs ferroviaires, au premier rang desquels la SNCF, soient en mesure d'offrir la qualité de service la plus élevée possible dès décembre 2011.

A cet effet, vous vous assurerez auprès des instances dirigeantes des Autorités Organisatrices qu'aucune difficulté importante n'est susceptible d'empêcher la réalisation de ce projet dans le calendrier défini.

En particulier, la mise en place de la nouvelle trame sur l'itinéraire Bordeaux – Toulouse – Montpellier suppose une vision convergente des trois AO régionales concernées. Il ressort néanmoins des travaux menés par RFF et la SNCF que des visions divergentes ont empêché

Copie : M. le Vice-Président du CGEDD

Présent
pour
l'avenir

jusqu'à présent l'émergence d'une trame consensuelle. Votre médiation auprès des Conseil régionaux apparaît donc nécessaire à la résolution de cette difficulté.

J'ai indiqué à RFF et à la SNCF qu'un point sur l'avancement de la mise en place du cadencement serait réalisé fin septembre. A cette date, une revue des situations dans les différentes régions sera effectuée afin de déterminer les cas où une adaptation des sillons serait préférée à un cadencement complet. Les résultats de votre médiation constitueront un apport important à cette revue.

Je me suis assuré que vous pourrez vous appuyer sur les organisations de pilotage mises en place par RFF et la SNCF, et vous faire communiquer toutes les études utiles déjà réalisées. Vous trouverez aussi tout l'appui nécessaire auprès de mes services.

J'informe les présidents de RFF, de la SNCF et de l'ARF des dispositions prises pour ce dossier sensible.

 Le directeur général des infrastructures, des transports et de la mer

Daniel Bursaux



0 0 5 8 3 4 - 0 3



MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE,
DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT

Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer

Paris, le

28 JAN. 2011

Direction des infrastructures de transports

Sous-direction des réseaux ferroviaires et fluviaux

Bureau du réseau ferré national

Note

à

Madame Marie-Line MEAUX,
Monsieur Benoît WEYMULLER,
membres permanents du CGEDD
sous couvert de M. le Vice Président du CGEDD

Affaire suivie par : Guillaume Brodard
Tél : 01 40 81 16 06

Objet : mise en place du cadencement des sillons

Par note du 24 juin 2010, et dans le cadre de la mission relative à la préparation du cadencement à l'horizon 2012 pour laquelle le Vice Président du Conseil général de l'environnement et du développement durable vous a désigné le 10 novembre 2009 à la demande de Monsieur le Ministre d'Etat, je vous ai demandé de recenser les difficultés majeures soulevées, de veiller au respect du planning du projet et d'assurer une mission de médiation à destination des autorités organisatrices.

RFF et SNCF ont consenti d'importants efforts conjoints en vue de proposer des solutions respectant l'ensemble des contraintes. En dépit de ces efforts, il subsiste des interrogations sur la capacité collective du système ferroviaire à mettre en place correctement le prochain service annuel 2012, alors même que des échéances fermes telles que la commande des sillons se rapprochent.

J'ai attiré l'attention des présidents de RFF et de la SNCF sur la nécessité de lancer au plus tôt une communication conjointe de haut niveau en direction des autorités organisatrices régionales comme du public, pour expliquer l'enjeu des actions en cours, les difficultés temporaires qu'elles peuvent générer, et les perspectives d'amélioration ultérieure. Ils m'ont confirmé depuis l'engagement commun de leurs équipes pour la réussite du projet.

Mais cette communication indispensable ne saurait suffire.

Il importe d'évaluer précisément aujourd'hui les points critiques du travail en cours, les mesures souhaitables pour les résorber, et les risques de non satisfaction des priorités qui intéressent l'Etat (garanties de circulation des trains de fret, des trains d'équilibre du territoire, trains irréguliers...) et les régions.

Présent
pour
l'avenir

En conséquence, je vous demande de bien vouloir établir pour le 11 février 2011, date impérative, une note d'évaluation permettant :

- d'identifier les zones dans lesquelles l'organisation projetée du graphique des circulations maintient un décalage significatif avec, d'une part, l'offre de service 2011 à tous les niveaux, et d'autre part, les demandes de l'Etat, des autorités régionales et de la SNCF pour le maintien ou le développement des services ferroviaires dont ils ont la charge ;
- de proposer pour ces zones les points de vigilance et les mesures qui seraient nécessaires pour améliorer le niveau de réponse à ces différents enjeux, dans des délais compatibles avec les exigences de la commande de sillons (avril 2011) ;
- d'expliquer le cas échéant pourquoi, sur certains secteurs, aucune amélioration n'apparaîtrait possible malgré ces mesures correctives;
- de proposer les axes d'un éclairage à long terme des perspectives sur les secteurs les plus sensibles.

Votre note devra ainsi permettre de repérer à temps les zones de risque les plus sérieuses, à la fois pour le planning général de l'opération, l'adaptation du graphique aux besoins nationaux et régionaux de mobilité ferroviaire, et la communication politique de court terme que doivent engager conjointement RFF et la SNCF. Vous tiendrez compte aussi du programme des travaux prévu sur les différents axes, et rechercherez d'une manière générale tout élément de souplesse qu'il vous paraîtrait souhaitable d'introduire dès l'année 2012.

J'informe les présidents de RFF et de la SNCF de ma demande

Le directeur général des infrastructures,
des transports et de la mer

Bursaux

Daniel Bursaux

PS: je pense qu'il faudrait, en parallèle, et en accord avec vous, nous faire assister d'un consultant pour évaluer le "processus industriel". Nous en reparlons mais cela me paraît urgent.

|||



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE,
DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT

Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer

Paris, le - 9 MARS 2011

Direction des infrastructures de transports
Sous-direction des réseaux ferroviaires et fluviaux
Bureau du réseau ferré national

Le directeur général des infrastructures,
des transports et de la mer

à

Madame Marie-Line MEAUX,
Monsieur Benoît WEYMULLER,
membres permanents du CGEDD
sous couvert de M. le Vice Président du CGEDD

*Copies
faites*

18 MARS 2011

Christian LEYRIT

Affaire suivie par : Guillaume Brodard
Tél : 01 40 81 16 06

Objet : Préparation du service annuel 2012

Par lettre du 10 novembre 2009, le ministre d'État a demandé l'extension de la mission relative à l'élaboration du schéma de desserte de la branche Est de la LGV Rhin-Rhône à la structuration du graphique et à la préparation du cadencement des sillons à l'horizon 2012. Le vice-président du Conseil général de l'environnement et du développement durable vous a désignés à cet effet le 16 novembre 2009.

Cette mission a depuis été précisée par notes du 24 juin 2010 et du 28 janvier 2011, et vous avez remis le 24 février dernier une note d'évaluation relative aux conditions de mise en place du service annuel 2012. À la suite de cette note, dont la qualité a été reconnue par tous, et sur ma recommandation, les ministres ont indiqué aux présidents de RFF et de la SNCF, par lettre du 7 mars 2011 que la préparation du service annuel 2012 devait être poursuivie sur les bases du travail effectué jusqu'alors, mais qu'il importait d'en consolider les conditions de bonne préparation.

C'est dans ce cadre que je vous remercie de bien vouloir participer au comité de pilotage hebdomadaire mis en place à mon niveau à la demande de la directrice du cabinet de la ministre. Associant les présidents de RFF et de la SNCF (qui pourront être représentés par leurs directeurs généraux), ce comité de pilotage de la préparation du service annuel 2012 permettra notamment de veiller au respect du calendrier et à la qualité de la communication mise en œuvre sur ce projet, deux conditions dont votre rapport a souligné le caractère essentiel. Il se tiendra en principe tous les mardi matin à 8h dans mon bureau.

Votre mission se poursuivra donc jusqu'au terme de la mise en place du service annuel 2012, notamment pour repérer les difficultés qui persisteraient et contribuer à les résoudre.

Le directeur général des infrastructures,
des transports et de la mer

Bursaux
Daniel Bursaux

Glossaire des sigles et acronymes

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
AOT	Autorité Organisatrice de Transports
BPL	Ligne nouvelle grande vitesse Bretagne - Pays de la Loire
CE	Communauté Européenne
CGEDD	Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable
CNM	Ligne nouvelle mixte Contournement de Nîmes et Montpellier
DCF	Direction des Circulations Ferroviaires
DGITM	Direction Générale (ou Directeur Général) des Infrastructures, des Transports et de la Mer
DREAL	Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
DRR	Document de Référence du Réseau
EPFL	Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne
GOV	Graphique d'Occupation des Voies
INFRA	Direction de l'Infrastructure-SNCF
LGV	Ligne à Grande Vitesse
PC	Poste de Commandement
RER	Réseau Express Régional
RFF	Réseau Ferré de France
SA 2012	Service annuel 2012
SEA	Ligne nouvelle à grande vitesse Sud Europe Atlantique
SNCF	Société Nationale des Chemins de fer Français
TEOZ	TET utilisant des voitures corail réaménagées
TER	Transport Express Régional
TET	Train d'équilibre du territoire

Liste des recommandations

1) Clarifier et fiabiliser le processus de construction des sillons

- Industrialiser et fiabiliser le processus de fabrication des sillons par l'utilisation de méthodes rénovées (logiciels informatiques renouvelés) et d'équipes suffisamment dimensionnées.
- Préciser (conformément aux demandes des élus et de l'ARAF) la définition opérationnelle du sillon ferroviaire et le processus de prise en compte des demandes des différentes autorités organisatrices dans leurs calendriers et dans leurs priorités, ainsi que la gestion des contradictions et détection des erreurs éventuelles. Ce point devrait être précisé dans le document de référence du réseau.
- Assurer la traçabilité des demandes et du processus d'élaboration.

2) Expliciter les contraintes qui pèseront plusieurs années sur l'offre de services ferroviaires

- Etablir un document de référence à moyen terme (5 ans, correspondant à la date prévue de mise en service des nouvelles LGV) des travaux sur les axes les plus importants ou sur les nœuds stratégiques du réseau.
- Préciser en particulier sur l'axe atlantique et sur la Transversale sud l'ensemble des contraintes à moyen terme (travaux de maintenance et de régénération, autoroute ferroviaire, travaux de raccordement avec la LGV, contraintes diverses de gestion-trains de nuit...)
- Préciser et harmoniser la démarche d'établissement des graphiques d'occupation de voie des gares principales, en veillant à sa cohérence avec la préparation du service annuel.

3) Mieux anticiper la construction du service annuel pour retrouver visibilité et marges de manœuvre

- Anticiper les contraintes nées du plan de travaux à moyen terme dans la préparation du service annuel.
- Mener avec les Autorités organisatrices régionales une concertation/information stratégique sur ces contraintes de moyen terme.
- Utiliser la prochaine Convention TET comme une opportunité de clarifier les missions relatives relevant des TET et celles relevant des TER.

4) Renforcer les mécanismes de concertation régionale

-
- Veiller à la mobilisation commune des directeurs régionaux RFF et SNCF pour l'information et la résolution des problèmes posés par la mise en place des services annuels successifs.
 - Utiliser l'échelon territorial de l'Etat (Préfet et DREAL) tant vis à vis des Régions que pour l'information du public.
 - Assurer vis à vis des Régions tant la préparation technique des services annuels (avec les directions transports) que l'information et la concertation stratégique (avec le niveau politique des élus régionaux).
 - Tenir compte dans les mécanismes de concertation des spécificités du calendrier ferroviaire par rapport au calendrier de la vie quotidienne, et porter une attention particulière à la gestion de l'impact pratique des changements d'horaires .

5) Maintenir en tant que de besoin le recours à des tiers facilitateurs

- Poursuivre l'intervention de tiers facilitateurs lorsque l'absence de solutions concertées pèse sur la construction nationale des dessertes.
- Maintenir le recours final à une médiation nationale comme un dernier recours pour des divergences importantes et persistantes, ou pour des dysfonctionnements de dernière minute.
- Enfin, mais relevant d'une approche spécifique, anticiper (en 2014 au moins) la mise en service des nouvelles LGV en 2017 par le début d'une concertation adaptée sur la construction des nouveaux horaires nécessaires.

Ressources, territoires, habitats et logement
Énergies et climat Développement durable
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

**Présent
pour
l'avenir**

Conseil général de l'Environnement
et du Développement durable

7^e section – secrétariat général

bureau Rapports et Documentation

Tour Pascal B - 92055 La Défense cedex

Tél. (33) 01 40 81 68 12/45