

N° 007709-01

août 2011

Rapport de propositions sur le fret ferroviaire en situation perturbée

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° 007709-01

**Rapport de propositions sur le fret
ferroviaire
en situation perturbée**

Marc d'Aubreby

Ingénieur général des ponts,
des eaux et des forêts

Philippe Bellec

Inspecteur de l'administration
du développement durable

Alain Lhostis

Inspecteur général de l'administration
du développement durable

août 2011

Sommaire

Résumé.....	<u>3</u>
Présentation des objectifs de la mission.....	<u>5</u>
1. L'organisation des circulations ferroviaires.....	<u>7</u>
1.1. RFF, DCF, SNCF.....	<u>7</u>
1.2. La répartition des capacités.....	<u>10</u>
1.3. Les sillons de dernière minute.....	<u>11</u>
1.4. La gestion opérationnelle des circulations.....	<u>12</u>
2. Les différentes perturbations et leur ressenti par les opérateurs fret.....	<u>13</u>
2.1. Les perturbations inopinées localisées.....	<u>13</u>
2.2. Les perturbations de durées moyennes à longues.....	<u>13</u>
2.3. Les perturbations liées aux travaux et à l'entretien des voies.....	<u>13</u>
2.4. Les perturbations liées aux mouvements sociaux.....	<u>14</u>
3. La loi du 21 août 2007.....	<u>16</u>
3.1. Le contenu de la loi de 2007.....	<u>16</u>
3.2. Le « service minimum » ou l'organisation de priorités : l'hypothèse d'une extension au fret ferroviaire de la loi de 2007.....	<u>17</u>
4. La situation de crise : la réquisition et le maintien dans l'emploi.....	<u>19</u>
4.1. La réquisition.....	<u>19</u>
4.2. Le maintien dans l'emploi.....	<u>20</u>
5. Les attentes des entreprises ferroviaires et des opérateurs.....	<u>21</u>
5.1. Une meilleure fiabilité des trafics.....	<u>21</u>
5.2. Prévisibilité.....	<u>21</u>
5.3. La possibilité d'assurer la circulation sur l'ensemble d'un itinéraire.....	<u>21</u>
5.4. La réactivité globale du système.....	<u>22</u>
5.5. Les demandes de l'Union des transports publics.....	<u>22</u>
5.6. Les demandes de l'Association française du rail.....	<u>23</u>
6. Préconisations de la mission.....	<u>25</u>
6.1. Domaine législatif.....	<u>25</u>
6.2. Organisation des demandes de sillons et des circulations.....	<u>25</u>
6.3. Priorités fret.....	<u>26</u>

Annexes.....	29
Annexe 1. Lettre de mission.....	31
Annexe 2. Liste des personnes rencontrées.....	33
Annexe 3. Schémas pour les sillons de dernière minute.....	35
Annexe 4. Lettre des organisations syndicales au ministre.....	39
Annexe 5. Projet de protocole RFF/DCF.....	41
Annexe 6. Contribution de l'UTP.....	43
Annexe 7. Contribution de l'AFRA.....	49

Résumé

Par lettre en date du 3 mars 2011, le ministre demande de déterminer s'il est opportun de réserver, en situation perturbée, un certain nombre de moyens ou de sillons au transport de marchandises pour éviter que les circulations de fret ferroviaire ne soient trop fortement impactées par les contraintes liées à l'organisation des trains de voyageurs ; et s'il y a lieu, le cas échéant, de prévoir l'extension au fret ferroviaire des dispositions prévues pour les passagers par la loi de 2007.

Les différents opérateurs rencontrés par la mission lui ont tous indiqué que leur principal problème n'était pas les mouvements sociaux, compte tenu de leur caractère très ponctuels, mais les perturbations beaucoup plus récurrentes dues aux travaux.

Ils attendent avant tout une plus grande fiabilité et une meilleure prévisibilité des trafics et une réelle prise en compte dans la programmation, y compris lors de perturbations, des priorités à la fois des voyageurs, mais également du fret.

La mission a constaté que Réseau ferré de France et la Direction de la circulation ferroviaire veillent à la prise en compte des principales difficultés que rencontrent les opérateurs, et qu'une dynamique de progrès est en cours ; il convient donc de conforter les réflexions et mutations en cours, y compris en entamant le processus de mise en place d'une instruction centralisée des sillons trans-régionaux.

La mixité des postes relatifs à la circulation ferroviaire et la pratique constatée sur le terrain de déclaration préalable, y compris pour les postes dédiés « fret », au titre de la loi n°2007-1224 du 21 août 2007, permet d'assurer la prévisibilité des possibilités de circulation. Et en cas de crise grave, les outils, tant législatifs (Code de la défense) qu'issus de la jurisprudence (arrêt Dehaene), existent.

La problématique n'est donc pas législative, mais de définir le plus objectivement possible des priorités soit sur certains axes, soit pour certains trafics ou certaines marchandises.

La mission recommande une concertation entre Réseau ferré de France et la Direction de la circulation ferroviaire d'une part, et les opérateurs ferroviaires d'autre part, pour préciser ces priorités à caractère général, qui, de son point de vue, devront prévoir une priorité accordée aux « corridors européens », ainsi qu'à certaines liaisons entre les grands ports et les grands centres de consommation ; une priorité à l'approvisionnement des usines à feu continu, l'alimentation des centrales électriques, ainsi que les trafics soutenus par l'État tels que les autoroutes ferroviaires ou les trafics entre les principaux nœuds de transport combiné.

Un projet de protocole proposé par le président de Réseau ferré de France et le directeur de la circulation ferroviaire va dans ce sens et prévoit de définir les modalités d'activation d'une période de crise ; de demander à chaque entreprise ferroviaire ou

« candidat autorisé » de faire connaître les transports qu'elle juge prioritaire ; d'accorder une attention particulière à la période post-crise.

Un accord explicite des représentants des entreprises ferroviaires et des « candidats autorisés » sur ce document est souhaitable ; mais à défaut, il conviendrait que Réseau ferré de France le finalise, au titre des principes de gestion relevant de sa compétence, et l'intègre au document de référence du réseau.

Présentation des objectifs de la mission

La lettre de saisine du ministre du 3 mars 2011 rappelle que l'objectif de protection de l'environnement demande, chaque fois que c'est possible, de privilégier les modes de transport les moins polluants, en veillant à ce que l'offre de transport ferroviaire de marchandises soit la plus compétitive possible au quotidien, y compris en cas de grèves, travaux, incidents techniques, perturbations météorologiques ou autres événements.

Le ministre souligne par ailleurs que la libre circulation du fret en situation perturbée doit s'examiner en regard des règles relatives à l'attribution des capacités, des possibilités concrètes et opérationnelles d'utilisation des infrastructures y compris les équipements, les installations et les services associés à cette utilisation, du rôle des postes d'aiguillage et de la gestion des priorités de circulation entre les trains de fret et les trains de voyageurs.

Il demande en conséquence à la mission de déterminer s'il est opportun de réserver, en situation perturbée, sur l'ensemble du réseau ou sur des zones particulières, un certain nombre de moyens ou de sillons au transport de marchandises pour éviter que les circulations de fret ferroviaire ne soient trop fortement impactées par les contraintes liées à l'organisation des trains de voyageurs, ou de prévoir d'autres mesures poursuivant le même objectif, comme le maintien en activité de certains postes d'aiguillages et l'extension au fret ferroviaire des dispositions prévues pour les passagers par la loi de 2007.

L'équipe missionnée s'est attachée à caractériser les conséquences propres au fret ferroviaire des perturbations pouvant affecter le réseau ferré. Elle a donc entrepris d'auditionner les différents partenaires : gestionnaire d'infrastructure, direction des circulations ferroviaires, entreprises de transport, chargeurs, organisations syndicales de transporteurs et de salariés.

La mission a considéré nécessaire de distinguer les situations prévisibles de perturbation (notamment les mouvements sociaux et les travaux) pour lesquelles un processus d'organisation d'un service dégradé adapté aux capacités peut être élaboré de manière anticipée et celles qui résultent d'évènements imprévus ou aux effets imprévisibles, qui relèvent principalement d'une gestion de crise. C'est le cas notamment des accidents de personnes ou de matériels, de divagations de gens ou d'animaux à proximité ou sur les voies, des actions de malveillance, des perturbations climatiques...

1. L'organisation des circulations ferroviaires

1.1. RFF, DCF, SNCF

Les interlocuteurs de la mission, que ce soient les opérateurs « nouveaux entrants », mais aussi au sein de la SNCF ou de ses filiales, confondent très souvent le rôle des différents acteurs. La mission s'est donc d'abord attachée à clarifier le rôle respectif de RFF, de la DCF et de la SNCF, tant en situation normale qu'en situation perturbée ou en temps de crise.

Les textes initiaux de création de Réseau ferré de France (RFF) (loi n°97-135 du 13 février 1997) prévoient que :

« compte tenu des impératifs de sécurité et de continuité du service public, la gestion du trafic et des circulations sur le réseau ferré national ainsi que le fonctionnement et l'entretien des installations techniques et de sécurité de ce réseau sont assurés par la Société nationale des chemins de fer français pour le compte et selon les objectifs et principes de gestion définis par Réseau ferré de France. »

Dans un premier temps, hors la définition de principes globaux, ce texte donne une délégation presque totale à la SNCF (gestionnaire d'infrastructure délégué). Le décret n°97-444 du 5 mai 1997 relatif aux missions et aux statuts de Réseau ferré de France précise dans son article 11: *« Dans le cadre des objectifs et principes de gestion du réseau ferré national définis à l'article 7, la SNCF exerce les missions prévues à l'article 1er de la loi du 13 février 1997 susvisée.*

Ces missions comportent en particulier :

- *l'établissement du système d'organisation de l'ensemble des circulations ferroviaires sur le réseau, dit « graphique de circulation » ;*
- *la gestion opérationnelle de ces circulations, et les mesures propres à assurer leur fluidité, leur régularité et leur acheminement en toute sécurité, ainsi que la mise en œuvre des dispositions nécessaires pour assurer le rétablissement de la situation normale en cas de perturbation de la circulation ;*
- *la gestion des systèmes de régulation et de sécurité ;*
- *la surveillance, l'entretien régulier, les réparations, dépannages et mesures nécessaires au fonctionnement du réseau et à la sécurité de l'ensemble des plates-formes, ouvrages d'art, voies, quais, réseaux, installations et bâtiments techniques s'y rattachant.*

Cette délégation va ensuite être encadrée, en donnant une responsabilité directe à Réseau ferré de France dans l'établissement de la répartition des capacités disponibles (programme prévisionnel d'utilisation des infrastructures) ; l'article 11 du décret précité est modifié en conséquence par le décret n°2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferré national, et le premier tiret :

« - l'établissement du système d'organisation de l'ensemble des circulations ferroviaires sur le réseau, dit « graphique de circulation » »

est remplacé par :

« - la conduite des études techniques d'exécution nécessaires à l'instruction des demandes de sillons dans les conditions prévues à l'article 21 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation de réseau ferré national. »

Cette modification a été toutefois jugée insuffisante dans la pratique pour satisfaire pleinement aux objectifs de neutralité du gestionnaire d'infrastructure. Aussi la loi 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires, sans remettre en cause le partage de compétence entre Réseau ferré de France et la SNCF (gestionnaire d'infrastructure délégué), tel qu'il résulte de la réforme de 2003, impose au gestionnaire d'infrastructure délégué de créer en son sein un service spécialisé ayant une large indépendance opérationnelle :

« III.-Au sein de la Société nationale des chemins de fer français, un service spécialisé exerce, à compter du 1er janvier 2010, pour le compte et selon les objectifs et principes de gestion définis par Réseau ferré de France, les missions de gestion du trafic et des circulations sur le réseau ferré national mentionnées à l'article 1er de la loi n° 97-135 du 13 février 1997 précitée, dans des conditions assurant l'indépendance des fonctions essentielles ainsi exercées garantissant une concurrence libre et loyale et l'absence de toute discrimination.

Le directeur du service gestionnaire des trafics et des circulations ne reçoit aucune instruction qui soit de nature à remettre en cause ou à fausser cette indépendance et veille au caractère non discriminatoire des décisions prises pour l'exécution de ses missions. Il est nommé, pour cinq ans, par décret du Premier ministre sur proposition du ministre chargé des transports et après avis de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires. Il ne peut être mis fin de manière anticipée à ses fonctions, le cas échéant à la demande du président de la Société nationale des chemins de fer français, que dans l'intérêt du service, par décret du Premier ministre et après avis conforme de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires.

Le directeur du service gestionnaire des trafics et des circulations ne peut être membre du conseil d'administration de la Société nationale des chemins de fer français. Les personnels employés par le service ne peuvent recevoir d'instruction que du directeur ou d'un agent placé sous son autorité.

...

Le service gestionnaire des trafics et des circulations dispose d'un budget propre, dont le financement est assuré par Réseau ferré de France dans le cadre d'une convention passée avec la Société nationale des chemins de fer français, cosignée par le directeur du service gestionnaire. Cette convention fixe, conformément à l'article 1er de la loi n° 97-135 du 13 février 1997 précitée, les conditions d'exécution et de rémunération des missions exercées par le service, notamment pour ce qui concerne les études techniques d'exécution nécessaires à l'instruction des demandes de sillons et la gestion opérationnelle des circulations.

Le directeur du service gestionnaire des trafics et des circulations est seul responsable de la gestion administrative et budgétaire du service. Il dispose, à ce titre, du pouvoir d'engager les dépenses liées à son fonctionnement et à l'accomplissement de ses missions.

Aucune décision intéressant, directement ou indirectement, la carrière d'un agent affecté au service gestionnaire des trafics et des circulations ne peut être prise sans l'avis du directeur du service, préalablement consulté. Cet avis est communiqué, à sa demande, à l'agent intéressé.

...

Un décret en Conseil d'État précise, en tant que de besoin, les modalités d'application du présent III, en particulier les règles de fonctionnement du service gestionnaire des trafics et des circulations. »

L'entité ainsi créée au sein de la SNCF prend le nom de « Direction de la circulation ferroviaire (DCF) ».

Le partage de compétence qui en résulte est donc :

- une compétence directe de Réseau ferré de France sur d'une part les objectifs et principes de gestion du réseau, et d'autre part sur l'établissement du « graphique », c'est-à-dire la répartition des capacités disponibles, par l'établissement de la prévision des circulations, soit régulières, soit programmées, en pratique au moins huit jours à l'avance ;
- une compétence de la Direction de la circulation ferroviaire (DCF) sur les programmations opérationnelles des circulations (programmations tardives ou sillons de dernières minutes, c'est-à-dire les circulations n'ayant pas pu être programmées de façon normale au moins huit jours à l'avance), et sur l'organisation effective des dites circulations (manœuvre des aiguillages et de la signalisation notamment).

L'Autorité de régulation des activités ferroviaires, dans son avis n°2011-006 du 23 mars 2011 sur le projet de décret relatif au service gestionnaire du trafic et des circulations et portant diverses dispositions ferroviaires, publié sur son site internet, indique toutefois :

- d'une part que : *« l'Autorité rappelle qu'elle considère comme urgent un rapprochement physique et organisationnel de la DCF et de RFF, gage d'indépendance et de rationalisation administrative et financière dans le cadre d'une ouverture croissante à la concurrence du secteur ferroviaire. A plus long terme il convient de s'interroger sur la pertinence et la pérennité du système institutionnel actuel de gestion des trafics et des circulations, dévolue à la DCF au sein de la SNCF. »*
- d'autre part que : *« s'agissant des missions, il conviendrait que l'arbitrage ultime des situations perturbées sur le réseau revienne exclusivement à un représentant de la DCF. S'agissant des personnels, l'Autorité souhaite que l'ensemble des moyens nécessaires à l'accomplissement des missions de la DCF, notamment en matière d'ingénierie, lui soit transféré. »*

Le décret n°2011-891 du 26 juillet 2011 relatif au service gestionnaire du trafic et des circulations et portant diverses dispositions ferroviaires a été publié au Journal officiel du 28 juillet 2011. Il précise notamment l'article 11 du décret n°97-444 du 5 mai 1997 relatif aux missions et aux statuts de Réseau ferré de France précité, ainsi que les conditions d'indépendance des personnels de la Direction des circulations ferroviaires.

Enfin la mission a été amenée à constater lors de ses auditions que les relations opérationnelles entre la Direction des infrastructures de la SNCF en charge des travaux sur le réseau (rôle de gestionnaire d'infrastructure délégué) d'une part et Réseau ferré de France (RFF) et la Direction de la circulation ferroviaire (DCF) d'autre part, ne sont pas encore totalement stabilisées en ce qui concerne la programmation et l'exécution des travaux sur le réseau, même si l'institution de « plages travaux » (introduction dans le graphique des circulations ferroviaires de zones réservées aux travaux devant impérativement être respectées par la Direction des infrastructures), mais sur les seuls axes principaux, va évidemment dans le bon sens.

1.2. La répartition des capacités

Réseau ferré de France (RFF) est chargé de définir « *les objectifs et principes de gestion du réseau ferré national* ». C'est à ce titre qu'il rend public :

- la description du processus de répartition des capacités d'infrastructure : c'est le chapitre 4 du « document de référence » publié sur le site internet de Réseau ferré de France qui décrit notamment les modalités d'association des entreprises ferroviaires et des demandeurs autorisés, le processus d'établissement de la trame de base et d'un catalogue des sillons nationaux et internationaux, les modalités des études de faisabilité et d'attributions des sillons demandés, extraits du catalogue, pré-construits ou « sur-mesure », ainsi que les modalités d'instruction pour les sillons demandés hors programmation annuelle et en règle générale plus de huit jours avant le service effectif. Le schéma 1 joint en annexe 3 relatif au rappel du cycle de vie d'une demande de sillon précise le calendrier de ce processus ;
- les « dispositions relatives à la gestion des circulations sur le réseau national », formant l'annexe V du « document de référence » définissant le cadre dans lequel s'inscrit la Direction de la circulation ferroviaire, et notamment (paragraphe 5.7) les règles d'exploitation (et de priorités) lorsque les conditions théoriques de circulation ne peuvent pas être assurées.

En situation perturbée, on sort du schéma relevant de la programmation effectuée par Réseau ferré de France, pour entrer dans le processus de gestion opérationnelle relevant de la Direction de la circulation ferroviaire, qu'il s'agisse de la commande des sillons (appelés alors « sillons de dernière minute (SDM) ») ou de l'acheminement des trains. Les interlocuteurs rencontrés par la mission ont souligné que l'amplification des travaux sur le réseau, nécessitée par son état dégradé, a entraîné une « explosion » des « sillons

de dernière minute (SDM) » qui tendent trop à devenir, de leur point de vue, la norme de programmation. Le président de RFF a effectivement indiqué que selon les dernières statistiques disponibles, 7% des sillons demandés dans le cadre de la programmation ont dû être refusés d'emblée et 13% ont dû être traités comme des sillons précaires, c'est-à-dire traités non comme des sillons programmés, mais comme des « sillons de dernière minute (SDM) », ce qui, de son point de vue, est effectivement beaucoup trop. La mission considère qu'une meilleure prévisibilité pour les chargeurs suppose effectivement une amélioration notable de la situation en la matière.

1.3. Les sillons de dernière minute

Les « sillons de dernière minute (SDM) », c'est à dire demandés, en règle générale, moins de 8 jours avant le service, ou résultant d'adaptations dues à une perturbation, relèvent des services régionaux de la Direction de la circulation ferroviaire, les « établissements infrastructure circulation (EIC) ». Ces établissements sont chargés de la gestion des circulations (GC). Ils sont désormais physiquement dans des locaux propres et fonctionnellement indépendants des directeurs régionaux de la SNCF.

Jusqu'à une date récente les services de Réseau ferré de France n'avaient même pas connaissance des instructions de demande en cours puisque c'est la mise en place le 1er juillet 2011 du nouveau dispositif informatique GESICO qui permet désormais une vision partagée (cf. les deux schémas 2a et 2b joints en annexe 3).

La demande de sillon est adressée par l'entreprise ferroviaire, ou le « candidat autorisé », à l'établissement infrastructure-circulation (EIC) de la région de départ du train (d'entrée sur le territoire national pour les trains internationaux) qui l'instruit pour ce qui concerne sa seule région. Dans le cas où le sillon est possible pour sa région, il l'adresse pour instruction à la région suivante qui la traite à son tour et soit la renvoie à la région origine en cas de refus, soit l'adresse à la région suivante.

Jusqu'au 23 juin 2011 les demandes ne pouvaient être adressées que par fax ; et au bout de trois ou quatre régions consultées, le « fax du fax du fax » devenait évidemment illisible. Depuis le premier juillet 2011 l'ensemble des demandes sont désormais traitées sous forme électronique comme le réclamaient tous les opérateurs rencontrés.

Ce système fonctionne bien quand le transport concerne une seule région puisqu'un contact direct peut avoir lieu entre le demandeur et l'instructeur pour trouver des solutions adaptées. Il s'avère par contre peu efficace quand plusieurs régions sont concernées ou quand la désorganisation provoquée par une perturbation importante entraîne une multiplication des dossiers à instruire ; en effet dans ce cas :

- il conduit à une double instruction : une pré-instruction par l'entreprise ferroviaire ou le « demandeur autorisé » qui examine la faisabilité théorique de sa demande en fonction des informations dont il dispose ;
- l'instruction ne se focalise pas dès l'origine sur le passage des points les plus complexes (nœuds saturés) où doivent être examinés d'éventuelles solutions alternatives.

Il ne faut pas nier la difficulté d'une bonne connaissance du réseau, parfois jusqu'aux moindres détails (vitesses, accélération, gabarits, poids autorisés, compatibilités de manœuvres d'aiguillages, etc...) pouvant nécessiter une vision locale pour traiter certains problèmes, mais cela ne peut suffire à justifier une vision uniquement séquentielle commandée par l'amont rendant plus complexe le dialogue avec les opérateurs.

Il est compréhensible que toutes les réformes ne puissent pas être menées simultanément alors que des mutations profondes dénotant une vraie dynamique positive sont en cours (mise en place de la Direction de la circulation ferroviaire et des établissements infrastructure-circulation ; projet « Convergence » de rapprochements entre les personnels de Réseau ferré de France et ceux de la Direction de la circulation ferroviaire travaillant sur des sujets connexes ; réforme du mode d'organisation du graphique national ; réforme du mode d'instruction des « sillons de dernière minute » avec appropriation de nouveaux outils informatiques). Il convient toutefois de conforter les réflexions et mutations en cours y compris en entamant le processus de mise en place d'une instruction centralisée des sillons trans-régionaux, que ce soit au niveau local ou au niveau central, d'autant que cette centralisation deviendra obligatoire pour satisfaire aux exigences de coordination, sur lesquelles la France s'est d'ores et déjà engagée, sur les corridors européens.

1.4. La gestion opérationnelle des circulations

La gestion opérationnelle des circulations relève quant à elle de la Direction de la circulation ferroviaire et de ses entités opérationnelles, les établissements infrastructure-circulation (EIC).

En cas de crise une place éminente doit évidemment être accordée au président de la SNCF, ou localement aux directeurs régionaux, ne serait-ce que dans la mesure où ce sont eux qui sont les premiers interpellés sur les conditions pratiques de gestion de ladite crise. Par contre la mission considère que la règle d'indépendance inscrite dans la loi s'impose à l'évidence. Elle rappelle donc l'avis de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (avis n° 2011-006 du 23 mars précité) selon lequel il est nécessaire que « *l'arbitrage ultime des situations perturbées sur le réseau revienne exclusivement à un représentant de la DCF.* »

2. Les différentes perturbations et leur ressenti par les opérateurs fret

2.1. Les perturbations inopinées localisées

Les perturbations inopinées localisées suite à un accident, à des évènements météorologiques ponctuels, ou à des encombrements divers des voies, font l'objet, pour les personnes et organismes rencontrés, d'une grande réactivité de l'ensemble des acteurs concernés. La mission estime donc qu'elles ne justifient aucune préconisation spécifique.

2.2. Les perturbations de durées moyennes à longues

Des phénomènes météorologiques majeurs, affectant une zone large (tempêtes, chute de neige, inondation...), des éboulements, des problèmes durables d'alimentation électrique (rupture de caténaires, vol de câbles...) peuvent perturber le trafic pendant une durée de plusieurs jours. Dans ce cas les opérateurs ferroviaires indiquent que ce qui les préoccupe est moins la perturbation proprement dite que le temps considéré comme anormalement long de retour à la normale. Autant une priorité absolue donnée aux passagers d'un train « à la dérive » paraît tout à fait normale, autant il est demandé une meilleure information et une plus grande prise en considération des problèmes spécifiques au fret pendant la période intermédiaire entre la perturbation proprement dite et le retour à la situation de référence.

La règle définie à l'annexe V du document de référence de Réseau ferré de France suivant laquelle, en cas de perturbation, « les trains en conflit sont classés par ordre décroissant de vitesse et, en cas d'équivalence, sur une priorité accordée au train transportant des voyageurs par rapport à celui n'en transportant pas », paraît effectivement particulièrement défavorable au transport de marchandises, toujours moins rapide. Autant cette règle paraît parfaitement adaptée pour le règlement d'une perturbation isolée dans la mesure où il faut effectivement traiter en priorité le cas des passagers « prisonniers » de leur train ou en attente de rejoindre leur domicile, autant elle paraît devoir être adaptée, en concertation avec les différents acteurs, afin de permettre la prise en compte de priorités fret justifiées sur des périodes de perturbation plus longues.

2.3. Les perturbations liées aux travaux et à l'entretien des voies

Tous les interlocuteurs rencontrés, y compris à RFF et à la SNCF (Direction de la circulation ferroviaire –DCF– incluse) ont fait état à la fois d'un manque d'information et de dialogue, et de défauts soit de programmation des plages travaux, soit de non-respect de ladite programmation.

L'état du réseau nécessite un accroissement significatif des travaux qui sont évidemment perturbateurs. RFF a annoncé que des mesures correctives sont en cours, notamment l'instauration de plages travaux sur les itinéraires sensibles pour restreindre autant que faire se peut et mieux anticiper leur impact sur les circulations ferroviaires.

Au delà de cette programmation, une meilleure coordination de ces travaux, afin de permettre notamment le maintien d'itinéraires alternatifs, s'avère également indispensable, comme l'ont montré certaines difficultés relevées sur l'artère Nord-est pour le maintien des trains réguliers de fret entre le port de Dunkerque et la Lorraine en 2012. Les procès-verbaux des réunions RFF/DCF avec le Grand port maritime de Dunkerque montrent qu'un dialogue constructif peut s'instaurer avec les opérateurs de transport. Il convient de veiller à ce qu'il se généralise, notamment quand plusieurs régions sont concernées.

2.4. les perturbations liées aux mouvements sociaux

L'année 2010 a été une année marquée par des mouvements sociaux relativement importants impactant le ferroviaire : une grève interne à la SNCF au printemps en réaction contre le plan fret, et des perturbations à l'automne dans le cadre de la mobilisation nationale contre la réforme des retraites.

L'impact économique de ces grèves a été évoqué largement par la presse et par l'ensemble des acteurs du secteur, mais la mission n'a pas été à même de recueillir des chiffres vérifiables.

Une analyse objective détaillée de l'impact réel des grèves de 2010 nécessiterait un accès à des données commerciales et comptables par nature confidentielles. Certaines entreprises ferroviaires ont cependant pu fournir quelques éléments chiffrés. C'est le cas d'Euro-Cargo-Rail qui a comptabilisé 41 jours perturbés par faits de grève en 2010, dont 20 consécutifs aux mouvements nationaux, le reste étant plus diffus sur l'ensemble des itinéraires utilisés. Euro-Cargo-Rail fait état de pertes directes engendrées par ces mouvements supérieures à 10 M€ pour 2010, mais sans pouvoir les individualiser et en indiquant qu'à contrario ses parts de marché se sont notablement accrues à cette occasion.

Concernant le transport combiné, le président de Naviland Cargo et de Novatrans considère que ce type de transport est très dépendant de son image de fiabilité et sort de ce fait affaibli de l'épisode des grèves de 2010. Il indique également que les mouvements sociaux n'en sont qu'une des causes, très variable en fonction des moments, mais pas nécessairement la plus invalidante, les travaux mal programmés étant plus pénalisants.

Les contacts avec l'Association des utilisateurs de transport de fret (AUTF) n'ont pas permis de cerner précisément la nature des problèmes rencontrés par les entreprises affiliées, sauf l'indication d'une sensibilité particulière pour les activités du couloir de la chimie et pour l'approvisionnement pétrolier. Ces deux cas sont d'ailleurs à différencier, car si le transport du pétrole est effectué principalement hors ferroviaire (en grande

partie par pipe-line et par camions pour l'approvisionnement des postes de carburants), il n'en est pas de même pour certaines entreprises du secteur chimique, sidérurgique ou pour certaines activités agro-alimentaires.

Force est de constater qu'aucune de ces activités ne semble avoir été mise en danger par les mouvements sociaux de 2010, même si certaines craintes de rupture de stock ont pu apparaître ici ou là. Mais chacun a souligné que la résolution des problèmes les plus cruciaux a nécessité une mobilisation au plus haut niveau dans chacune des entreprises concernées.

La mission relève que les interlocuteurs rencontrés par la mission lui ont par contre tous indiqué que leur principal problème n'était pas les mouvements sociaux, compte tenu de leur caractère très ponctuels, mais les perturbations beaucoup plus récurrentes dues aux travaux.

3. La loi du 21 août 2007

3.1. Le contenu de la loi de 2007

La loi du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports réguliers de voyageurs s'applique à l'ensemble du service public de transport de voyageurs non touristique, qu'il soit routier ou ferroviaire. Elle tend à prévenir les situations de conflit et à favoriser les conditions d'une répartition optimum des ressources disponibles en période de grève en fonction de priorités de service public définies avec les autorités organisatrices. Elle comporte quatre axes principaux :

- la prévention des conflits et notamment l'obligation de négociations sociales préalables au déclenchement d'un conflit avant le dépôt d'un préavis de grève ;
- l'obligation d'une déclaration individuelle d'intention de participer à la grève au moins 48h00 avant le début du mouvement ;
- la détermination de dessertes prioritaires conduisant à l'établissement de plans de transport ;
- l'information des usagers au plus tard 24 heures avant la perturbation.

La loi s'applique aux « entreprises de transport » chargées d'une mission de service public de transport de voyageurs : dessertes ferroviaires, transports urbains, lignes routières à vocation régionale ou départementale

Elle permet de déterminer à l'avance le volume des dessertes susceptibles d'être satisfaites, en fonction des déclarations et de l'établissement a priori des priorités de dessertes selon trois catégories. Ces priorités doivent être établies par les autorités organisatrices de transport que sont, pour ce qui concerne le ferroviaire, l'État (trains d'équilibre du territoire) et les régions (trains express régionaux). Pour les dessertes ferroviaires ne faisant pas l'objet de conventions avec une collectivité publique, comme dans le cas des TGV et des transports de voyageurs internationaux, la mission constate que c'est la SNCF qui détermine la liste des dessertes prioritaires.

La loi de 2007 est souvent dénommée comme instituant un service minimum de transport de voyageurs, alors qu'en réalité elle organise une prévisibilité des circulations et impose aux opérateurs de définir ensemble des priorités en fonction des moyens disponibles. Ne mentionnant que le transport de voyageurs, elle n'institue pas de hiérarchie entre celui-ci et le transport de fret. Toutefois, force est de constater que dans la pratique elle conforte la tendance naturelle à une concentration des ressources humaines disponibles au seul profit des services de transport de voyageurs.

Pour répondre à l'obligation imposée par la loi de 2007, l'entreprise SNCF a mis en place, après concertation avec les organisations syndicales, un dispositif qui s'applique à

l'ensemble de ses agents entrant dans l'exécution de la chaîne du transport de voyageurs, y compris les agents de la Direction de la circulation ferroviaire.

De plus, au titre du décret n°99-1161 du 29 décembre 1999 modifié (articles 6 et 24), la SNCF dispose de la capacité d'affecter les personnels roulants ou sédentaires en fonction des besoins du service, dans les cas de perturbation prévus à l'article 4 de la loi, notamment en cas de grève. Ainsi, les personnels, même dédiés à des activités spécifiques au fret, mais restant susceptibles de pouvoir être affectés à des activités relevant du transport de voyageurs, semblent bien être soumis de plein droit à la loi de 2007, et la SNCF paraît ainsi disposer de la souplesse nécessaire lui permettant de gérer au mieux, en s'appuyant également sur les personnels d'encadrement, l'ensemble des priorités de circulation, passagers ou fret.

3.2. Le « service minimum » ou l'organisation de priorités : l'hypothèse d'une extension au fret ferroviaire de la loi de 2007

Le rapport de la commission présidée par Monsieur Dieudonné Mandelkern de 2004, ayant servi de base aux réflexions qui ont abouti à la loi de 2007, reste totalement d'actualité : la nécessaire conciliation de deux principes constitutionnels d'égale valeur, le droit de grève d'une part, l'exigence de la continuité d'un service répondant à la satisfaction d'un intérêt général, d'autre part.

Si le trafic de marchandises, dans sa globalité, ne peut être qualifié, en ce sens, de service public, la mise à disposition des infrastructures nécessaires à ces transports semble bien répondre aux critères retenus par le Conseil d'État pour constater qu'une activité relève du service public. Le domaine correspondant à cette activité a d'ores et déjà été reconnu comme domaine public - le domaine public ferroviaire - et l'accès à l'infrastructure ferroviaire relève directement de la responsabilité de l'État au travers de son établissement public Réseau ferré de France. Ce dernier dispose, de par la loi, de prérogatives de puissance publique pour la définition des principes d'utilisation de l'infrastructure et la circulation des trains. L'infrastructure ferroviaire constitue, comme les autres grandes infrastructures de transport (routes, canaux, ports et aéroports) une activité support à des activités de transport, notamment de voyageurs ayant le caractère de service public. De ce fait, dans le respect des règles constitutionnelles relatives au droit de grève, l'exploitation de l'infrastructure ferroviaire peut être assujettie à des règles de continuité du service public.

Par ailleurs, les questions de fiabilité, de régularité et de prévisibilité du transport de fret ferroviaire sont des enjeux majeurs pour favoriser le report modal du routier vers un mode moins émetteur de CO₂.

La mission a d'une part examiné l'hypothèse d'une extension aux services de transport de fret de certaines dispositions de la loi de 2007. Une telle extension impliquerait *de jure* l'institution d'un service public de transport de fret, qui ne paraît pas globalement

envisageable compte tenu de la diversité des produits et des situations de transport, ni d'ailleurs demandée par aucun des acteurs de la filière. Elle n'a donc pas été considérée comme une solution pertinente au problème posé.

La mission a ensuite examiné l'opportunité d'une extension de certaines dispositions de la loi de 2007 au domaine de l'infrastructure ferroviaire.

Les personnels en charge de la circulation ferroviaire, ont pour la plupart une activité mixte, à la fois voyageurs et fret. Dans ces conditions ils sont soumis à la loi de 2007. La Direction des ressources humaines de la SNCF a toutefois évoqué le cas des personnels exclusivement consacrés au fret dans quelques établissements de circulation ferroviaire. Elle estime que certains pourraient considérer qu'ils ne sont pas soumis à la loi de 2007 et qu'il pourrait être souhaitable à ce titre d'étendre l'application de la loi à ce type d'activité. S'étant rendu dans un établissement infra-circulation (EIC), la mission a constaté que, tant les personnels que l'encadrement, considéraient être concernés par la loi de 2007, fret ou voyageurs, d'autant qu'une spécialisation exclusive dédiée au seul fret, paraît très rare. Il lui a été indiqué que tous les personnels de l'établissement, sans distinction du poste opérationnel occupé, pratiquent la déclaration d'intention prévue par la loi.

Cette pratique semble donc généralisée et a priori non contestée. Dans ces conditions, et compte tenu de la lourdeur d'une procédure législative dédiée à ce seul sujet, la mission a conclu qu'il n'y a sans doute pas lieu de modifier la loi actuelle, le bénéfice d'une telle modification apparaissant sans doute très incertain, voire nul. Par contre, si la direction des ressources humaines de la SNCF considérait comme nécessaire de lever l'ambiguïté, il lui est possible d'engager en ce sens une concertation avec les organisations syndicales, soit pour préciser la polyvalence des activités de circulation entre les voyageurs et le fret, soit au titre des mesures minima de continuité du service public.

Concernant les organisations syndicales la mission ne peut que regretter le refus adressé au secrétaire d'État chargé des transports de la rencontrer ; leur audition aurait peut-être permis, entre autres, de clarifier ce point.

4. La situation de crise : la réquisition et le maintien dans l'emploi

4.1. La réquisition

Le Code de la défense prévoit l'ensemble des mesures visant à assurer en tout temps « la sécurité et l'intégrité du territoire, ainsi que la vie de la population » ; ces mesures comprennent explicitement la défense civile et la défense économique ; et c'est dans ce même esprit que l'ordonnance n°59-63 du 6 janvier 1959 relative aux réquisitions de biens utilise soit les termes « pour les besoins de la Nation », soit « nécessaires pour assurer les besoins du pays ».

Ainsi, « en cas de menaces portant notamment sur une partie du territoire, sur un secteur de la vie nationale ou sur une fraction de la population » constatées par décret, le Gouvernement peut avoir recours au régime de réquisitions de biens ou de services prévu par les articles L2211-1 et suivant du Code de la défense.

Par ailleurs le Code général des collectivités territoriales prévoit en son article L2215-1 que « en cas d'urgence, lorsque l'atteinte constatée ou prévisible au bon ordre, à la salubrité, à la tranquillité et à la sécurité publiques l'exige et que les moyens dont dispose le préfet ne permettent plus de poursuivre les objectifs pour lesquels il détient des pouvoirs de police », il peut également par arrêté procéder à des réquisitions dite de police. Toutefois, en ce qui concerne les transports de fret, les besoins et les moyens relèvent en règle général de plusieurs départements. A ce titre il paraît douteux que le Code général des collectivités territoriales puisse trouver application alors que le Code de la défense donne des pouvoirs étendus au Gouvernement sur l'ensemble du territoire national.

Dans tous les cas le juge, s'il en est saisi, sera cependant amené à vérifier :

- d'une part le caractère subsidiaire de la réquisition : le juge examinera s'il n'y avait pas d'autres moyens permettant d'aboutir au même résultat que l'atteinte aux droits fondamentaux que constitue la réquisition ;
- d'autre part la proportionnalité des mesures : le juge vérifiera si l'autorité compétente a bien tenu compte d'une juste mesure entre la défense du droit de grève et la sauvegarde de l'intérêt général ; si elle a donc bien limité la réquisition, tant pour les personnes que pour les biens, à ce qui était strictement indispensable à la préservation des besoins essentiels.

En cas de problème grave d'approvisionnement, les moyens juridiques du Code de la défense permettent donc bien d'organiser les transports indispensables, même si force est de constater qu'ils ne sont que très rarement utilisés depuis un échec marquant lors de la réquisition des mineurs des Houillères de bassin et des Charbonnages de France en

1963 ; ils n'ont en effet été utilisés depuis que dans deux cas : pour assurer le transport des troupes et des matériels lors de la guerre du Koweït en 1991 ; et pour le rapatriement des français de Côte d'Ivoire en 2004. Le problème est à l'évidence moins un problème de technique juridique que de « coût politique » de décider de telles mesures.

4.2. Le maintien dans l'emploi

Indépendamment même de ces moyens, la jurisprudence Dehaene (arrêt du Conseil d'État du 7 juillet 1950) prévoit que l'autorité en charge d'un service public puisse, même en l'absence de tout texte législatif, réglementer les conditions d'exercice du droit de grève, sous réserve d'une part qu'il n'existe pas d'autres solutions pour garantir la sécurité et la sûreté des biens et des personnes, ainsi que la continuité du fonctionnement des pouvoirs publics ; et d'autre part que cette réglementation soit bien strictement limitée aux objectifs de maintien de l'ordre public au sens général comprenant ladite sécurité des biens et des personnes.

La commission présidée par Monsieur Dieudonné Mandelkern citée supra rappelle toutefois que cette jurisprudence se veut une jurisprudence d'exception « visant à pallier une carence dangereuse et contradictoire du législateur, dans des limites strictes, et aussi longtemps que dure cette carence ».

Elle ne peut évidemment pas s'appliquer au transport de fret qui, dans sa globalité, n'a pas le caractère de service public, mais pourrait s'appliquer à la mise à la disposition des usagers de l'infrastructure de transport ferroviaire, tant pour les voyageurs (mise à disposition déjà couverte par la loi de 2007) que pour le fret. C'est en effet sur ce fondement que sont prises des dispositions notamment de « maintien dans l'emploi » pour les infrastructures routières (service hivernal minimum de sécurité, sécurité dans certains tunnels).

Mais là aussi le juge, s'il en est saisi, sera particulièrement vigilant à examiner le caractère proportionné des mesures prises par l'autorité en charge du service public.

Enfin il convient de noter, comme le rappelle la commission sus-citée que la jurisprudence de la Cour de Cassation prévoit que : « une convention collective ne peut avoir pour effet de limiter ou de réglementer pour les salariés l'exercice du droit de grève constitutionnellement reconnu et que seule la loi peut créer un préavis de grève s'imposant à eux ». En ce sens la réglementation possible pour les services publics selon l'arrêt Dehaene ne peut pas formellement relever d'un accord avec les organisations représentatives du personnel, mais semble devoir émaner d'un acte de l'autorité en charge du service public ; toutefois rien ne s'oppose à ce que la consistance de cette réglementation et ses conditions d'application résultent de négociations.

5. Les attentes des entreprises ferroviaires et des opérateurs

La mission s'est attachée à relever les points sensibles ressortant des entretiens qu'elle a menés ou des contributions qu'elle a reçues. Les opérateurs sont très critiques sur la performance du réseau en période normale. Si les crises inopinées sont considérées comme bien gérées, il n'en est pas de même pour les perturbations de moyenne et longue durée, les grèves et la gestion des travaux.

5.1. Une meilleure fiabilité des trafics

La préoccupation des chargeurs est l'organisation précise de la chaîne de transport et notamment le moment du chargement et du déchargement. A ce titre il est demandé des engagements beaucoup plus fermes, sur le moment du départ du train et sur celui de son arrivée. Cette exigence est d'autant plus forte pour des trafics particulièrement sensibles.

Deux exemples peuvent être cités, celui de la sidérurgie et des maïs humides. La nature des aciers à produire dépend de l'ordre dans lequel les différents types de matière première utilisés sont introduits dans les hauts fourneaux. Les trains chargés de ces différents types de matière première partent du port de Dunkerque selon un séquençage correspondant à leur utilisation. Si l'ordre des trains est inversé à l'arrivée, ils ne peuvent pas être déchargés tant que ceux transportant la matière première devant être introduite précédemment ne sont pas en place. Ce qui génère des perturbations pour l'usine et pour l'opérateur ferroviaire dont le train reste immobilisé.

Dans le cas du maïs humide, un durcissement de la matière organique rend difficile le déchargement et l'utilisation des cargaisons. Si des retards importants sont susceptibles de se produire, le chargeur considérera préférable d'utiliser un autre mode transport. Il est donc important, au-delà de l'effectivité du transport par voie ferrée, que les délais d'acheminement soient sécurisés.

5.2. Prévisibilité

Les opérateurs rencontrés ont fait état de perturbations récurrentes en situation courante. La mise en cause de trafics réguliers ou les déprogrammations tardives de sillons sont fréquentes. Les opérateurs sont donc en attente d'une meilleure prévisibilité dans la programmation des sillons et d'un dialogue sur la détermination des solutions alternatives envisageables.

5.3. La possibilité d'assurer la circulation sur l'ensemble d'un itinéraire

Une autre revendication porte sur la gestion de la continuité des itinéraires : un train qui part n'est pas assuré du délai de route. L'arrêt de travail d'un seul poste d'aiguillage peut

bloquer un train à n'importe quel moment, n'importe où. Outre que cette situation pénalise la fiabilité du transport ferroviaire, elle peut générer des problèmes graves dans l'approvisionnement de certaines industries ou pour le devenir de la cargaison.

Il en est de même pour le fonctionnement des postes frontières. La dimension internationale des dessertes accroît la complexité de leur organisation du fait de l'hétérogénéité des systèmes de gestion des sillons entre les différents pays.

La gestion séquentielle, région après région, des ouvertures de sillon, et non à partir des nœuds les plus contraints ne va pas dans le sens d'une optimisation de la gestion des demandes.

5.4. La réactivité globale du système

De manière générale, les opérateurs considèrent que les périodes de grèves sont gérées par le gestionnaire d'infrastructure de manière à permettre a minima la circulation des trains les plus sensibles. Des accords sont trouvés généralement afin de régler les urgences, ce qui permet de limiter les conséquences les plus graves consécutives à un arrêt de travail des agents d'exploitation.

La question des personnels de traction varie d'un opérateur à l'autre, selon le degré d'autonomie par rapport à la SNCF, mais n'est pas énoncée comme bloquante. Fret SNCF indique que pendant les grèves d'octobre, bien que 90% des agents n'étaient pas grévistes, seuls 10% des trains ont pu être assurés du fait, soit de l'indisponibilité de l'infrastructure, soit de la priorité quasi-absolue donnée aux trains de voyageurs.

5.5. Les demandes de l'Union des transports publics

L'Union des transports publics et ferroviaires (UTP), regroupant les principaux opérateurs ferroviaires, y compris la SNCF, a fait parvenir à la mission une synthèse de ses propositions, datée du 1er juillet 2011, jointe en annexe.

Dans cette contribution l'UTP rappelle d'abord en préambule son souhait de voir « garantir à ses clients une ouverture minimale du réseau aux postes et aiguillages, ainsi qu'une allocation garantie des sillons ». Dans la mesure où le législateur, pour les voyageurs, n'a pas retenu ce principe de « garantie », mais a considéré suffisante la mise en place de priorités, la mission a considéré que les demandes pour le fret devraient de même être exprimées en termes de « priorités » et non de « garanties ».

Elle souhaite une extension explicite de la loi n°2007-1224 du 21 août 2007 aux circulations ferroviaires notamment de fret, mais indique, comme l'a montré ci-dessus la mission, que même sans une telle modification, une information des entreprises ferroviaires et des priorités pour la circulation de certaines marchandises sur certains axes devraient pouvoir être établies par RFF/DCF.

Elle appelle à une évolution du document de référence du réseau plus restrictive en ce qui concerne la « force majeure », point qui ne relève pas du cadre de la présente

mission.

Elle manifeste le souhait que soit indiqué expressément que le « blocage » de certains postes ferroviaires serait contraire au Traité de l'Union. D'une part il convient de ne pas confondre le « blocage », qui pourrait être répréhensible au titre de l'ordre public, et le fonctionnement non assuré des aiguillages et postes de signalisation ; d'autre part, le Conseil des ministres de l'Union, après dépôt d'un amendement en ce sens de la rapportrice au Parlement européen, a explicitement rejeté le concept de « niveau de service minimal en cas de grève » dans le cadre de la refonte du 1er « paquet ferroviaire », au motif que « les grèves sont régies par les législations et réglementations nationales. L'Union européenne ne doit pas s'impliquer dans l'organisation de ces règles dans les États membres, car elles concernent un droit fondamental ».

Elle indique enfin quelques souhaits de modifications dans le projet de protocole RFF/DCF en temps de crise, que lui a soumis Réseau ferré de France au cours du second semestre 2010, telles que des précisions sur la définition de la crise, le processus décisionnel, l'amplitude d'ouverture de certains postes ou les priorités. L'amplitude d'ouverture des postes est un sujet sensible, et le 24h/24h n'est sans doute pas atteignable avec des moyens réduits, mais ces propositions montrent que le projet de protocole qu'a établi RFF va dans le bon sens et que cette initiative mérite d'être poursuivie.

5.6. Les demandes de l'Association française du rail

L'Association française du rail est une association créée en 2009 visant à regrouper les « nouveaux entrants », c'est-à-dire les concurrents de la SNCF. Après une rencontre avec la mission, elle lui a fait parvenir une contribution datée du 25 juillet 2007, jointe en annexe.

Après avoir rappelé le contexte européen ayant conduit à ne pas retenir la notion de « service minimal en cas de grève », elle indique son souhait de voir la loi n°2007-1224 du 21 août 2007 étendue à la circulation des trains de fret, d'une part pour que parmi les sillons prioritaires soit retenue expressément une part « minimale » pour les sillons de fret, d'autre part pour qu'il n'y ait aucun obstacle à une affectation, en cas de crise, du personnel à des postes d'aiguillage fret. La mission considère qu'une part minimale préfixée n'a pas grand sens, mais que doivent effectivement être prises en compte des priorités fret au même titre que les priorités voyageurs, d'autre part que l'affectation de cadres ou de non grévistes à des postes fret semble toujours possible dans le cadre de l'article 24 du décret n°99-1161 cité supra.

Elle propose que chaque entreprise ferroviaire, ou « candidat autorisé », définisse, à l'occasion de chaque crise, ses trafics prioritaires ; participe à la cellule de crise ; et soient remboursés des sillons qui n'ont pu être utilisés.

6. Préconisations de la mission

6.1. Domaine législatif

Les dispositions législatives permettant de régler les problèmes de crise grave existent, même si, dans la pratique, elles ne sont pas employées.

Quant à une extension au fret de la loi de 2007, elle n'est pas envisageable pour le transport de fret proprement dit, mais pourrait l'être pour la mise à disposition de l'infrastructure ferroviaire, donc pour les circulations ferroviaires.

Toutefois, les agents de la Direction de la circulation ferroviaire ayant, ou étant susceptibles d'avoir, une activité mixte, déclarent d'ores et déjà leur intention de participer à un mouvement de grève. Dans ces conditions, entamer une procédure législative n'a aucun caractère prioritaire, d'autant que la jurisprudence du Conseil d'État (arrêt Dehaene) aurait permis, si le besoin s'en était fait réellement sentir, de prendre les dispositions de continuité du service public éventuellement indispensables.

Si la Direction des ressources humaines maintenait, comme elle l'a exprimé devant la mission, qu'une clarification s'avère souhaitable, la mission préconise une concertation avec les organisations représentatives du personnel portant d'une part sur la mixité voyageurs/fret de l'ensemble des postes opérationnels de la direction de la circulation ferroviaire, et notamment des établissements infrastructures-exploitation ; et d'autre part sur des mesures éventuelles de continuité de service public.

6.2. Organisation des demandes de sillons et des circulations

Des mutations profondes sont en cours : mise en place de la Direction de la circulation ferroviaire et des établissements infrastructure-circulation ; projet « Convergence » de rapprochements entre les personnels de Réseau ferré de France et ceux de la Direction de la circulation ferroviaire travaillant sur des sujets connexes ; réforme du mode d'organisation du graphique national ; institution de « plages travaux » fixes pour les principaux itinéraires ; réforme du mode d'instruction des « sillons de dernière minute » avec appropriation de nouveaux outils informatiques.

La mission constate que ces mutations dénotent à la fois une prise en compte des principales difficultés que rencontrent les opérateurs, et la mise en place d'une dynamique de progrès à laquelle adhèrent les personnels en charge des circulations ferroviaires.

Il convient de conforter les réflexions et mutations en cours en veillant :

- à étendre, voire généraliser, la programmation impérative des travaux (« plages travaux ») ;

- à instaurer, au sein de l'ensemble RFF/DCF, de façon systématique, des interlocuteurs privilégiés des entreprises ferroviaires et des « candidats autorisés » ;
- à entamer le processus de mise en place d'une instruction centralisée des sillons trans-régionaux ou internationaux, que ce soit au niveau local ou au niveau central, ayant le souci, en partant des nœuds les plus contraints, de trouver d'éventuelles solutions alternatives ;
- à ce que conformément à l'esprit de la loi, d'ailleurs rappelé par l'Autorité de régulation des activités ferroviaires, l'arbitrage ultime des situations perturbées sur le réseau, même si une place éminente doit évidemment être accordée aux préconisations du président de la SNCF, revienne exclusivement à un représentant de la DCF.

6.3. Priorités fret

La prévisibilité des possibilités de circulation, y compris pour le fret, étant assurée au titre de la loi n°2007-1224 du 21 août 2007, la problématique est alors de définir le plus objectivement possible des priorités soit sur certains axes, soit pour certains trafics ou certaines marchandises.

En ce qui concerne les axes, la mission considère qu'une priorité doit être accordée aux « corridors européens », ainsi qu'à certaines liaisons entre les grands ports et les grands centres de consommation, dont la région parisienne.

En ce qui concerne les trafics, elle propose de retenir l'approvisionnement des usines à feu continu (donc l'artère Nord-est : Dunkerque-Lorraine) ou l'alimentation des centrales électriques, ainsi que les trafics soutenus par l'État tels que les autoroutes ferroviaires ou les trafics entre les principaux nœuds de transport combiné.

Enfin parmi les marchandises, outre certains denrées périssables relevant du transport de masse, les hydrocarbures, ou certaines fournitures de l'industrie chimique, les priorités semblent plus contingentes, fonction de la période de l'année, de « pic » de consommation, etc...

La mission recommande une concertation entre RFF/DCF et les opérateurs ferroviaires pour préciser ces priorités à caractère général.

La mission fait donc totalement sienne la proposition du président de Réseau ferré de France et du directeur de la circulation ferroviaire d'officialiser dans un protocole (projet joint en annexe) :

- les modalités d'activation d'une période de crise ;
- le principe de demander à chaque entreprise ferroviaire ou « candidat autorisé » de lui faire savoir, sur la base des circulations programmées, les transports qu'elle juge prioritaire ;

- le principe d'accorder une attention particulière à la période post-crise (36heures -ou sans doute plus en cas de crise d'une certaine durée-).

D'autre part la mission considère que le centre national des opérations ferroviaires où sont librement admises toutes les entreprises ferroviaires et « candidats autorisés » a vocation à constituer le lieu de la cellule de crise où s'arbitrent, de façon transparente, les priorités.

Elle souligne que les entreprises ferroviaires et les « candidats autorisés » doivent être invités à définir « à froid » les trafics leur paraissant prioritaires, pour faciliter les prévisions d'affectation des moyens disponibles, mais qu'ils doivent également, à l'ouverture de la crise, pouvoir définir de nouvelles priorités en fonction des contingences du moment. A défaut de définition de priorité, les trafics considérés doivent être considérés comme non prioritaires.

La mission observe toutefois que l'annexe V du document de référence du réseau devrait être affinée pour mieux tenir compte de certaines priorités fret, soit lors de crises se prolongeant, soit pour la période suivant immédiatement la crise, dite de « retour à la normale ».

Elle considère souhaitable un accord explicite des représentants des entreprises ferroviaires et des « candidats autorisés » sur ce document. Dans le cas où ces derniers subordonneraient cet accord à des exigences inacceptables (garantie de circulations alors que ces termes n'existent pas pour les voyageurs ; termes dépassant le cadre d'un tel protocole) ou irréaliste (présence effective dans la salle de crise de chaque entreprise ferroviaire ou « candidat autorisé » ; prévision complète de DCF à J-1), il conviendrait que Réseau ferré de France finalise ce document, au titre des principes de gestion relevant de sa compétence, et l'intègre au document de référence du réseau.

Marc d'Aubreby



Ingénieur général des ponts,
des eaux et des forêts

Philippe Bellec



Inspecteur de
l'administration du
développement durable

Alain Lhostis



Inspecteur général de
l'administration du
développement durable

Annexes

Annexe 1. Lettre de mission



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

→ Bureau

18 MARS 2011

Christian LEYRIT

Le secrétaire d'État chargé des transports

Paris, le - 3 MARS 2011

Monsieur le Vice-président,

La loi n°2007-1224 du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs, codifiée aux articles L.1222-2 et suivants du Code des transports, met en place les conditions pour réduire les perturbations dans les transports publics, quelles qu'en soient les causes, en améliorant leur prévisibilité et en permettant de mettre en œuvre des mesures pour en maîtriser les conséquences.

La problématique de la limitation des perturbations se pose également dans le domaine de la libre circulation des marchandises, qui est complémentaire de la liberté du commerce et de l'industrie et qui trouve un fondement dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, notamment à ses articles 26.2 et 28 à 37. Un retard trop important de certains trains, transportant par exemple des matières premières, peut conduire à arrêter la production d'un site industriel, avec un impact sur l'économie locale et parfois sur l'emploi très important. Par ailleurs, l'objectif de protection de l'environnement nous demande, chaque fois que c'est possible, de privilégier y compris pour le fret, les modes de transport les moins polluants.

Mais dans le domaine ferroviaire, au-delà des principes, la libre circulation du fret en situation perturbée est aussi une question de mise en œuvre pratique sur le terrain, concernant notamment les règles relatives à l'attribution des capacités, les possibilités concrètes et opérationnelles d'utilisation des infrastructures, y compris les équipements, les installations et les services associés à cette utilisation, le rôle des postes d'aiguillage et la gestion des priorités de circulation entre les trains de fret et les trains de voyageurs. Pour ne pas inciter les chargeurs à se détourner du train, l'offre de transport ferroviaire de marchandises par la SNCF et les autres entreprises ferroviaires de ce segment doit être rendue la plus compétitive possible au quotidien, y compris en cas de grèves, de travaux, d'incidents techniques, de perturbations météorologiques ou d'autres événements.

Je souhaite que le Conseil général de l'environnement et du développement durable puisse engager une étude sur ces sujets dans les meilleurs délais. Elle pourrait comporter trois étapes.

Monsieur Christian LEYRIT
Vice-président du conseil général de
l'environnement et du développement durable
Tout Pascal B
92055 PARIS LA DEFENSE CEDEX

100 rue de Roquette - 4^{ème}, boulevard Saint-Germain - 75007 Paris - Tél : 33 (0)1 40 81 21 22
www.developpement-durable.gouv.fr

Il s'agira d'abord de réaliser une analyse des difficultés auxquelles le fret ferroviaire a été confronté lors des conflits sociaux de la rentrée 2010, d'une part pour déterminer quelle a été l'ampleur des problèmes de circulations, leurs causes et leurs conséquences opérationnelles, d'autre part pour en évaluer l'impact économique immédiat mais aussi à plus long terme, notamment pour les entreprises ferroviaires, les opérateurs de transport combiné concernés et les utilisateurs, ainsi que l'impact environnemental de l'éventuel report du trafic sur la route.

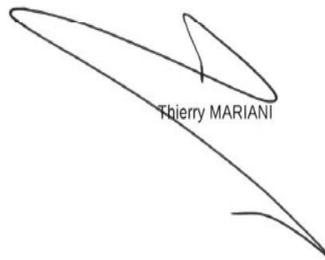
Ensuite, elle devra déterminer s'il est opportun de réserver, en situation perturbée, sur l'ensemble du réseau ou sur des zones particulières, un certain nombre de moyens ou de sillons au transport de marchandises pour éviter que les circulations de fret ferroviaire ne soient trop fortement impactées par les contraintes liées à l'organisation des trains de voyageurs, ou de prévoir d'autres mesures poursuivant le même objectif, comme le maintien en activité de certains postes d'aiguillage et l'extension au fret ferroviaire des dispositions prévues pour les passagers par la loi de 2007.

Enfin, elle s'attachera à proposer des moyens de mettre en œuvre, juridiquement et en pratique, les propositions qui seront faites. L'étude devra donc identifier la meilleure façon d'associer les différents partenaires (gestionnaire d'infrastructure, direction des circulations ferroviaires, entreprises de transport, chargeurs, etc.) et l'organisation qui leur permettrait de mieux répondre aux besoins.

Je vous invite à consulter, pour la préparation de votre rapport, l'ensemble des acteurs concernés par la question.

Je souhaite que vous puissiez m'adresser vos conclusions avant le 31 mai 2011.

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



Thierry MARIANI

Copie : M. Daniel Boursaux, DGITM

Annexe 2. Liste des personnes rencontrées

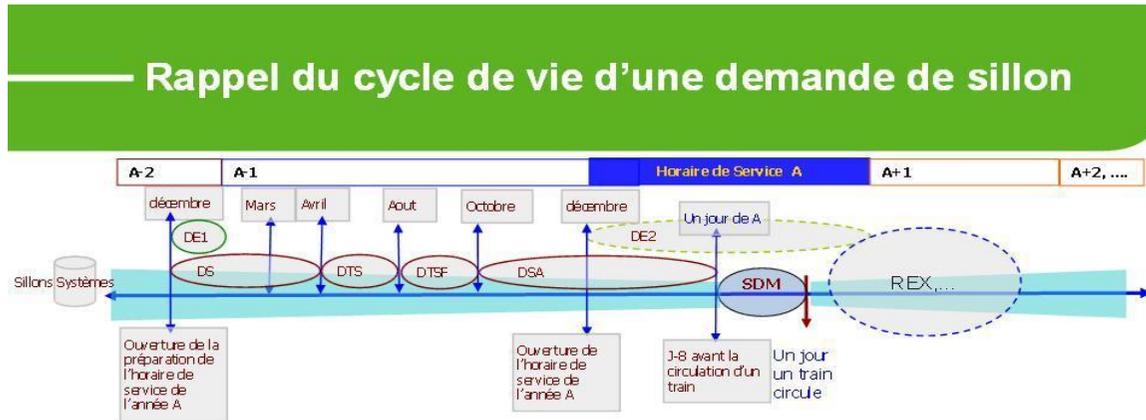
<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
AYMERIC	Michel	MEDDTL	Directeur de cabinet du ministre délégué	15/04/11
MENORET	Bernard	MEDDTL	Chef de service adjoint du service de défense, de sécurité et d'intelligence économique	28/04/11
DU MESNIL	Hubert	RFF	Président	27/05/11
DE TREGLODE	Hervé	RFF	Directeur général adjoint	21/06/11
DUPUIS	Michel	RFF	Directeur des sillons au sein du pôle "clients et services"	22/04/11
ABDELKRIM	Farid	RFF	Chef de l'unité - Administration des demandes	21/06/11
CHUPIN	Renaud	RFF		21/06/11
BERTRAND	Alain-Henri	DCF	Directeur	05/05/11
DOLS	Jean-Luc	DCF – EIC Bourgogne – Franche Comté	Directeur d'établissement	22/06/11
ROY	Francis	DCF – EIC Bourgogne – Franche Comté	Responsable du bureau horaire régional (BHR)	22/06/11
NOGUE	François	SNCF	Directeur des ressources humaines	20/05/11
BLAYAU	Pierre	SNCF-GEODIS	Chef du pôle fret du groupe SNCF, président de GEODIS	06/06/11
CHARLES	Sylvie	Fret SNCF	Directrice	14/06/11
HICHKANIAN	Georges	Fret SNCF	Directeur des ressources humaines	14/06/11
THAUVETTE	Alain	Euro-Cargo-Rail	Président	19/05/11
DELACHAMBRE	Emmanuel	Euro-Cargo-Rail	Directeur général	19/05/11
WENGLER	Marc	CFL Cargo	Président	23/05/11
RIPPINGER	Fernand	CFL Cargo	Directeur général	23/05/11
LE GUILLOUX	Thierry	Lorry-Rail	Directeur général	18/05/11

Conseil général de l'environnement et du développement durable

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
HOSNI	Tarek	Novatrans/Naviland Cargo	Président	25/05/11
LACOUR	François	Novatrans	Directeur des opérations	25/05/11
HOUPOUET-BOIGNY	Eliane	Naviland Cargo	Directrice des opérations	25/05/11
LE BERRE	Daniel	Naviland Cargo	Responsable d'agence	31/05/11
BERTONECHE	Philippe	Sea-Bulk	Directeur général	07/06/11
GAZEAU	Bruno	UTP	Délégué général	21/06/11
MOUGEY	Sylvette	UTP	Directrice du département Affaires sociales & Directrice Qualité	21/06/11
MAUBERT	Karine	UTP	Chargée de mission au département Législation et Affaires européennes	21/06/11
TROTIGNON	Jean-Pierre	AFRA	Président de la commission ferroviaire	15/06/11
MALECOT	Jacques	AFRA	Délégué général	15/06/11
BIZIEN	Marc	AFRA	Gérant de m2Bi	15/06/11
ROSE	Christian	AUTF	Délégué général adjoint	22/04/11
RAISON	Stéphane	Grand Port Maritime de Dunkerque	Directeur de l'aménagement et de l'environnement	07/06/11
BAILLY	Emmanuel	Europorte	Directeur d'agence	31/05/11
FEUVRE	Christian	Grand Port Maritime du Havre	Directeur-adjoint des opérations	31/05/11

Annexe 3. Schémas pour les sillons de dernière minute

Schéma 1 : Cycle de vie d'une demande de sillon



Le Classement de la demande est pré calculé lors de la validation d'une demande, puis confirmé au moment de la transmission à RFF, et ceci en fonction du calendrier du service.

- **DE1** : Demande d'étude de faisabilité pour la construction du service. Dépôt période mi-décembre à mi-janvier
- **DE2** : Demande d'étude durant le service. Dépôt durant le service
- **DS** : Demande au Service, Dépôt période mi-décembre à mi-avril
- **DTS** : Demande Tardive au Service, Dépôt mi-avril à début août
- **DTSF** : Demande Tardive au Service et au Fil de l'eau, Dépôt début août à début octobre
- **DSA** : Demande à l'Adaptation. Dépôt début octobre à début décembre de A
- **SDM** : Sillon de dernière minutes, Dépôt après début décembre de A-1

Le calendrier est précisé tous les ans pour chaque horaire de service dans le document de référence du réseau (DRR)

Schéma 2a : Traitement des DSDM (1)

Description simplifiée du processus actuel et cible pour le traitement des DSDM

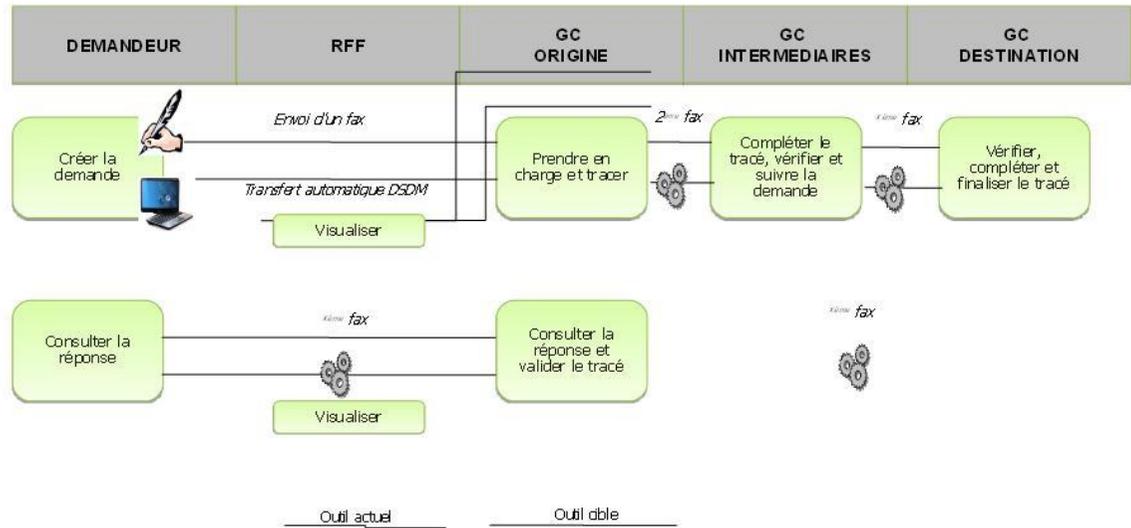
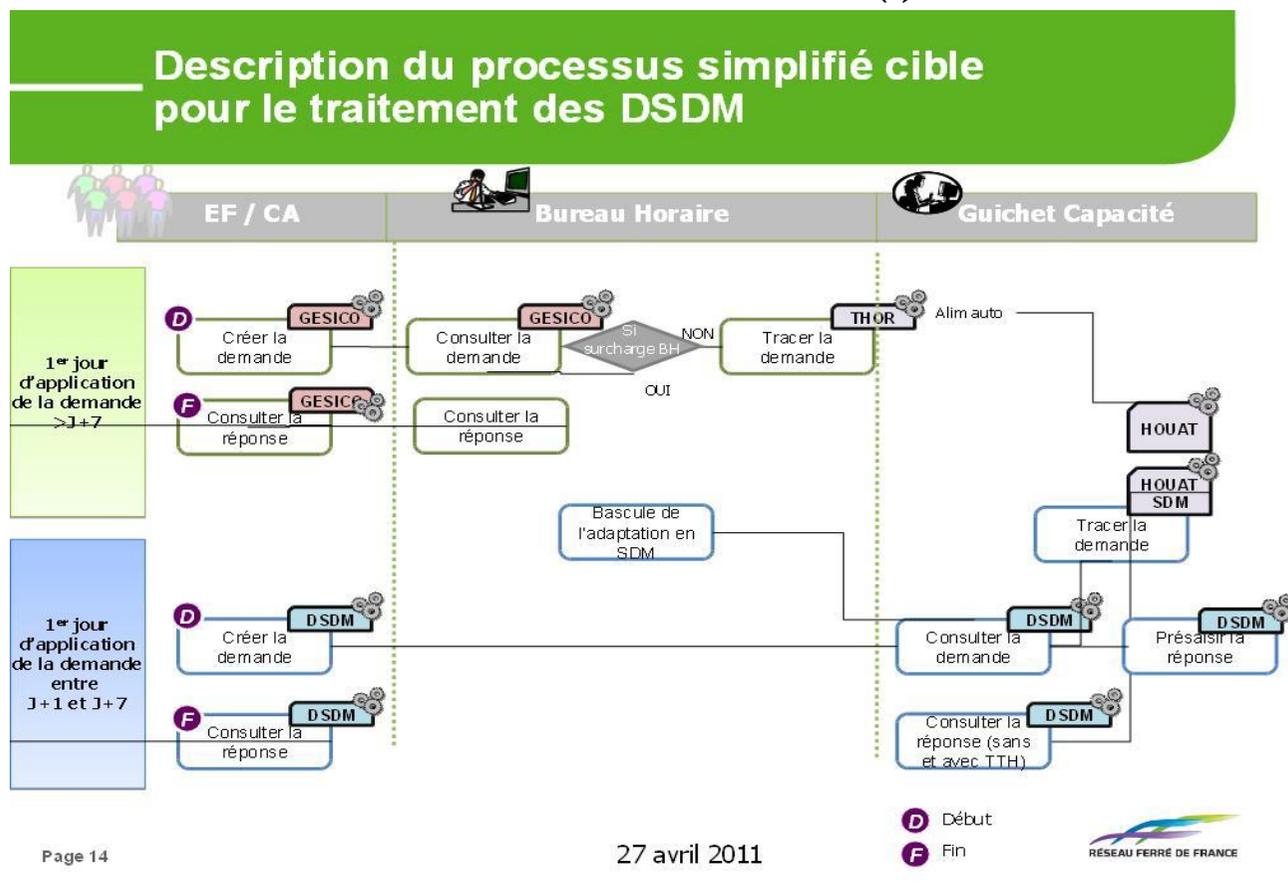


Schéma 2b : Traitement des DSDM (2)



Annexe 4. Lettre des organisations syndicales au ministre

Fédérations syndicales des cheminots CGT - UNSA – SUD-Rail - CFDT

Paris, le 16 Mai 2011

Monsieur Thierry MARIANI

Secrétaire d'Etat en charge des Transports

Hôtel de Roquelaure

246, Bld St Germain

75007 PARIS

Monsieur le Ministre,

Les Fédérations Syndicales CGT, UNSA, SUD-Rail, CFDT représentatives à la SNCF ont été contactées pour une rencontre par MM Alain LHOSTIS, Philippe BELLEC et Marc D'AUBREY respectivement Inspecteur Général et Inspecteurs de l'Administration du Développement Durable. Nous apprenons par ce courrier que vous avez missionné M Christian LEYRIT, vice président du conseil général de l'environnement et du développement durable, pour étudier une possibilité d'étendre la loi du 21 Août 2007 à d'autres services que celui du transport ferroviaire de voyageurs.

Monsieur le Ministre, à la lecture de cette lettre de mission, nous constatons que vous vous dites animé par la volonté de vouloir protéger l'emploi et l'environnement. Nous tenons donc à vous rappeler que la plupart des mobilisations sociales à la SNCF dans la période 2002 – 2010 avaient pour objet la sauvegarde de l'emploi et une politique ambitieuse de développement pour le Fret ferroviaire dans le cadre d'un service public répondant aux exigences citoyennes en matière de réduction des rejets de gaz à effet de serre.

Si comme vous l'écrivez ce sont les questions environnementales et d'emploi qui vous inquiètent, nous sommes amenés à vous conseiller d'observer le problème sous un angle bien différent. En effet, depuis 2002 ce sont plus de 25 000 emplois qui ont été détruits à la SNCF, la majorité d'entre eux l'ont été à Fret. De plus, la politique menée par les directions successives depuis 2002 ont été responsables du transfert du rail vers la route de plus de 26 milliards de tonnes par Km, ce qui représente plus de 2 000 000 de camions supplémentaires sur les routes de France. Nous pourrions aussi rajouter l'argument de la sécurité routière qui se dégrade, puisque les statistiques relèvent que dans une grande proportion des accidents de la route, les poids lourds sont directement impliqués.

Monsieur le Ministre, les Fédérations Syndicales de Cheminots CGT, UNSA, SUD-Rail, CFDT sont dans l'obligation de vous rappeler que nous avons interpellé le Ministère des Transports à plusieurs reprises sur ces dossiers. Mme La Ministre des Transports a été alertée par nos Fédérations pour qu'un moratoire soit instauré afin d'empêcher la fermeture des triages, l'abandon des infrastructures

ferroviaires dédiées au fret, les suppressions d'emplois qui condamnent le développement du transport ferroviaire de marchandises.

Les Fédérations Syndicales CGT, UNSA, SUD-Rail, CFDT se tiennent à votre disposition pour débattre de ces questions là car il est une évidence, la stratégie conduite par la Direction de la SNCF ne permettra pas de tenir les engagements du « Grenelle de l'Environnement », tous les experts en conviennent.

Sur l'ensemble de ces sujets vous avez autorité et êtes donc en capacité de prendre des mesures visant à la satisfaction des citoyens de notre pays et nous sommes disposés à contribuer à cette réflexion.

Pour ce qui est de la libre circulation des biens et des personnes dans l'espace européen, seules des décisions politiques peuvent remettre en cause cette liberté mais en aucune manière des salariés en grève. Ne confondons pas circulation et moyen de circuler, sinon les explications sont à demander à la Direction de la SNCF qui refuse régulièrement et délibérément des trafics de marchandises qu'elle oriente vers la route.

Au regard de ce contexte, vous admettez que débattre d'une extension de la loi du 21 août 2007 au périmètre du fret relève de la gageure. Vous avez noté comme nous que pour les usagers du transport ferré, ce n'est pas cette loi qui leur a amené satisfaction. Les voyageurs qui ont manifesté avec force leur mécontentement, n'ont jamais évoqué les grèves. C'est vers le Président de la SNCF qu'ils se sont tournés, le jugeant responsable de la dégradation de leurs conditions de transports. L'amélioration du réseau ferré national et de la production à la SNCF par des moyens humains et matériels pour assurer un service public efficace mais aussi un dialogue social de qualité pour éviter les conflits sont des pistes de réflexion beaucoup plus sérieuses. Ce sont des réponses concrètes à ces revendications qui auraient permis d'éviter nombre de grèves et la défaillance du service public SNCF en décembre dernier que vous avez déploré et si vigoureusement critiqué.

En ce sens, les Fédérations Syndicales CGT, UNSA, SUD-Rail, CFDT sont toutes disposées à échanger sur l'emploi et sur les mesures à prendre pour que la SNCF réponde aux besoins de la Nation en matière de transports ferroviaire de qualité et en toute sécurité. Mais il est hors de question que nous nous engagions dans des discussions qui pourraient viser à réduire une fois encore le droit constitutionnel de faire grève pour les cheminots mais d'amener une réponse à l'amélioration du système ferroviaire et du service public SNCF que les citoyens de notre pays sont en droit d'attendre.

Dans l'attente de vous lire, je vous prie d'agréer Monsieur le Ministre, l'expression de nos salutations respectueuses.

CGT	UNSA	SUD Rail	CFDT
G.GARREL	D.VANDESCHRICKE	N.BONNET	M.BAUCHER

Annexe 5. Projet de protocole RFF/DCF



Paris, le 5 novembre 2010

Protocole pour un « service de sauvegarde » regardant le transport ferroviaire du fret en cas de crise grave

Dans le cadre des missions et responsabilités fixées par la loi n° 97-135 du 13 février 1997 relative à Réseau ferré de France (RFF), et par la loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à la Direction de la circulation ferroviaire (DCF) agissant pour le compte de RFF et selon les objectifs qu'il fixe, RFF et la DCF appliquent le présent protocole.

1. En cas de crise sérieuse, comme une grève d'ampleur nationale ou des intempéries d'ampleur exceptionnelle (chutes de neige, tempêtes, etc.) restreignant considérablement la capacité du réseau ferré national, RFF, après avis de la DCF, peut déclarer, par lettre ou courriel de son président au directeur de la circulation ferroviaire, que la gravité de la crise est telle que les dispositions du présent protocole s'appliquent à la circulation des trains de fret aussi longtemps que la crise durera.
2. Dès réception d'une lettre de déclaration de gravité qui lui est adressée par le président de RFF, le directeur de la circulation ferroviaire prépare les mesures exceptionnelles qui se révèlent nécessaires. Il propose au plus vite les mesures exceptionnelles projetées à RFF (pôle IE et pôle CS), à qui il appartient de les approuver ou de les modifier.
3. Les mesures exceptionnelles, comme celle de rouvrir totalement ou partiellement une ligne à l'aide de ressources exceptionnelles, doivent permettre à RFF et à la DCF de faire circuler chaque jour, en tout ou en partie, les trains (correspondant à des sillons-jours vendus par RFF) déclarés à RFF comme prioritaires par chaque entreprise ferroviaire et chaque candidat autorisé, tout en respectant les règles de priorité du paragraphe 5.7 de l'annexe n° 5 du document de référence du réseau (DRR).
4. La liste particulière dressée par chaque entreprise ferroviaire ou chaque candidat autorisé doit comporter la liste des trains prioritaires essentiels. Elle est établie sur la base du service annuel, et peut être mise à jour si nécessaire et si possible dans le cadre de la préparation de crise : la DCF prend en considération la liste la plus récente. La liste des trains prioritaires essentiels est établie par chaque EF et doit être compatible avec la carte du service minimum d'ouverture des lignes et postes du service voyageurs S1 utiles au fret, et augmentée de ce que la DCF peut raisonnablement garantir spécifiquement pour le trafic fret. Cette carte est produite au début du service annuel et mise à jour en tant que de besoin pour chaque crise. La liste indicative des trains prioritaires que la DCF s'efforce de faire circuler est présentée pour approbation à RFF ; RFF affinera la liste en tant que de besoin par itération avec les entreprises ferroviaires. Sur la liste des trains prioritaires présentés par la DCF à RFF, il y a, sauf impossibilité manifeste ou demande expresse des entreprises ferroviaires, tous les trains internationaux et les trains desservant un grand port maritime figurant dans la première classe des trains prioritaires établie par les entreprises ferroviaires et les candidats autorisés. Une fois

approuvée, la liste indicative est remise par RFF aux entreprises ferroviaires et aux candidats autorisés, afin qu'ils prennent les dispositions nécessaires à leur intérêt et à l'intérêt de leurs clients (chargeurs).

5. Pour apporter une certaine garantie de circulation des trains programmés pour le jour considéré, le graphique des circulations retenues est apuré par les bureaux horaires de la DCF des trains qui ne circuleront pas à partir des demandes des entreprises ferroviaires ou de RFF après arbitrage. Ce graphique, une fois établi, peut être chargé dans les systèmes de tracé automatique des itinéraires.
6. Pour faciliter la sortie de crise, et plus particulièrement pour les grèves, RFF demandera à SNCF Infrastructure de ne pas demander de plages travaux de dernière minute dans les trente-six-heures suivant le retour à la normale sur les axes ou sites névralgiques identifiés, sauf travaux de réparation urgente.
7. En cas de crise déclarée grave par RFF, une équipe formée de collaborateurs désignés par RFF (pôle CS et pôle IE) et par la DCF est constituée pour suivre la situation jour après jour, et pour préparer les décisions opérationnelles.
8. Le présent protocole ne modifie aucune des règles et procédures relatives au service minimum des trains de voyageurs en cas de grève. Il s'insère dans les axes définis dans ce cadre là auquel s'ajoute dans la mesure du possible les besoins spécifiques fret tels qu'accès à des lignes ou des sites importants pour le fret.
9. Le présent protocole ne modifie en rien les dispositions de l'annexe n° 5 du document de référence du réseau (DRR) sur les « règles d'exploitation du réseau ferré national lorsque les conditions théoriques de circulation ne peuvent pas être assurées » (cf. article 5.7 de l'annexe n° 5) et sur les « principes communiqués par l'EF concernée » (cf. article n° 5.7.1 de la même annexe) et les autres référentiels applicables.

Fait en deux exemplaires.

Pour La Direction de la
Circulation Ferroviaire :

M. Alain-Henri BERTRAND
Directeur

Pour Réseau Ferré de France :

M. Hubert du MESNIL
Président

Annexe 6. Contribution de l'UTP

Préconisations de l'UTP sur le projet de protocole « pour un service de sauvegarde concernant le transport ferroviaire du fret en cas de crise grave »

UNION
DES TRANSPORTS
PUBLICS
FERROVIAIRES

L'UTP estime qu'il est nécessaire de mettre en place un « service de sauvegarde concernant le transport ferroviaire du fret en cas de crise grave » et salue l'initiative de RFF sur le sujet, qui constitue une avancée par rapport à la situation actuelle.

Cette préoccupation paraît d'autant plus légitime pour les Entreprises Ferroviaires (EF) que RFF, en qualité de gestionnaire d'infrastructures, doit être en mesure de **garantir à ses clients une ouverture minimale du réseau aux postes et aiguillages, ainsi qu'une allocation garantie des sillons.**

Il est, en effet, incontournable de définir l'organisation à mettre en place en cas de crise grave et de prévoir une concertation préalable des différents acteurs pour prévenir et limiter les dysfonctionnements en cas de crise grave susceptible d'affecter la circulation sur le réseau ferré national.

Cette ambition est particulièrement d'actualité, compte tenu de la situation préoccupante du fret ferroviaire en France. Certaines perturbations récentes et répétitives du réseau ferroviaire français amplifient, en effet, la perte de compétitivité du fret ferroviaire par rapport à la route et fragilise énormément la situation, voire la pérennité des EF installées en France. L'UTP relève, en outre, que les travaux entrepris par la Commission européenne afin de refondre la réglementation ferroviaire communautaire proposent actuellement la fixation de règles en cas de perturbation importante des activités, y compris un niveau de service minimal en cas de grève¹. Ce sujet s'impose donc à tous les acteurs ferroviaires.

Vous trouverez ci-après, à l'appui du projet de protocole amendé par l'UTP, leurs principales observations et préconisations suite à votre sollicitation sur le projet de protocole d'octobre 2010, qui aurait vocation à intégrer le Document de Référence du Réseau (DRR).

¹ Cf. annexe VII point 9 de la Proposition de directive établissant un espace ferroviaire unique européen (Refonte).

57, rue d'Azimale
75009 Paris
Tél : +33 (0)1 48 74 63 51
Fax : +33 (0)1 40 15 11 72
www.utp.fr

SIRET : 762 408 643 00013 - APE 8411Z



1. Les évolutions nécessaires du cadre législatif et réglementaire

L'UTP constate que le protocole pour un « service de sauvegarde » ne peut pas, à lui seul, lever toutes les difficultés rencontrées par la profession. En effet, le projet de protocole n'aborde pas les **aspects sociaux** ni les **préjudices subis** par les EF, notamment en cas de grève.

Ces deux dimensions sont pourtant essentielles dans la réalisation d'un service de sauvegarde pour le fret et nécessiteraient d'être prises en compte au préalable.

- **Les aspects sociaux et l'encadrement législatif de la grève de certains personnels**

L'UTP considère tout d'abord, qu'il serait nécessaire de prévoir un dispositif d'encadrement concernant la grève des personnels affectés à la circulation et à la gestion du trafic, dans le respect des garanties constitutionnelles liées à la grève, afin d'assurer la continuité des circulations de fret ferroviaire.

A l'instar de ce qui a déjà été fait dans le cadre de la loi n° 2007-1224 du 21 août 2007 relative au « *dialogue social et la continuité du service public dans les transports réguliers de voyageurs* », il s'agirait notamment de mettre en place les dispositifs suivants :

- la négociation préalable au dépôt d'un préavis de grève,
- la déclaration préalable des salariés,
- les plans de transport adaptés.

En effet, l'UTP soutient qu'il est essentiel :

- de prévenir efficacement les conflits par le dialogue social, notamment en améliorant les procédures précédentes la grève et en prévoyant donc une négociation préalable avant le dépôt du préavis, comme cela est prévu dans les transports publics terrestres de voyageurs.
- En cas de grève, de garantir un service réduit, mais connu par avance des EF et répondant à des besoins prioritaires en instaurant le dispositif de déclaration des salariés pour connaître le nombre de grévistes, ce qui permettra de mettre en place des plans de transport connus par avance.

Ces dispositifs de prévisibilité du service que l'UTP propose de mettre en place constituent un équilibre entre plusieurs principes constitutionnels : liberté du commerce et de l'industrie, liberté du travail et droit de grève.

L'UTP a travaillé activement sur les questions relevant de la loi du 21 août 2007 lors de son entrée en vigueur et connaît donc bien les problématiques liées à la continuité des services de transport public. Compte tenu de l'importance de cette problématique pour le secteur du transport de fret ferroviaire, l'UTP envisage de se mettre en relation avec les pouvoirs publics concernés afin de porter cette demande de la profession.

Même en l'absence d'un dispositif législatif spécifique, l'UTP considère, que RFF devrait être d'ores et déjà en mesure de mettre en œuvre des hypothèses de circulation pour les sillons fret.

2/5

Elle relève en effet des interactions en ce sens, avec l'application de la loi du 21 août 2007 sur la continuité du service public dans les transports réguliers de voyageurs :

- Certains personnels de la DCF, notamment ceux travaillant sur les aiguillages mixtes, ont une activité qui porte à la fois sur le fret et sur le transport de voyageurs. Les dispositions de la loi du 21 août 2007 leurs sont donc applicables et ils doivent, à ce titre, informer leur direction 48 heures à l'avance de leur intention de faire grève ;
- Les axes de circulation pour le trafic « Voyageurs » en fonction de l'ampleur de la perturbation sont également connus (cf. cartes S1, S2 et S3).

A partir de ces informations préalables, l'UTP estime que RFF pourrait donc raisonnablement transmettre des informations aux EF de fret sur des hypothèses de circulation. Actuellement, en cas de mouvement social, il est difficilement concevable que des efforts soient réalisés pour les trains de voyageurs, alors que les trains de fret sont à l'arrêt. La priorité accordée aux trains de voyageurs par rapport à ceux du fret paraît devoir être rediscutée.

- **La prise en compte des contraintes commerciales des EF et les évolutions du DRR**

L'UTP considère que le Document de Référence du Réseau (DRR) doit également évoluer. L'UTP a ainsi eu l'occasion, à plusieurs reprises², et notamment lors de la consultation annuelle du DRR, de vous faire part des nombreuses évolutions qu'elle préconise.

Sur le sujet qui nous préoccupe, l'UTP observe que les conditions générales du contrat d'utilisation des infrastructures³ prévoient des conditions d'application extensive de la force majeure. Ces conditions annihilent en effet toutes les possibilités d'indemnisation qui pourraient être légitimement demandées par les EF auprès de RFF ; les sillons non utilisés étant en outre, facturés aux EF.

L'ARAF a par ailleurs relevé dans son avis n°02/2011, rendu le 2 février dernier à propos du document de référence du réseau, que cette définition était trop extensive en incluant automatiquement les faits de tiers, ainsi que les grèves et les phénomènes climatiques et qu'elle était de nature à accroître, « *le déséquilibre de ses relations contractuelles avec les entreprises ferroviaires* ». Elle invitait, en outre, RFF avant la consultation sur le prochain DRR, à préciser cette définition⁴.

A cet égard, l'UTP observe que ce sujet a été identifié comme l'un des axes de travail conjoint pour le premier semestre 2011. L'UTP vous a d'ailleurs adressé le 8 avril dernier, une nouvelle proposition de rédaction de cette clause afin que les grèves ne relèvent pas systématiquement d'un cas de force majeure, conformément à la jurisprudence en vigueur.

² Cf. Document UTP « points de convergence des EF adhérentes sur les projets de document de référence du réseau ».

³ Cf. Article 19 de l'annexe 3.1 du DRR 2011.

⁴ Article 3, avis n° 02/2011 de l'ARAF rendu le 2 février 2011 à propos du Document de Référence du Réseau.

2. Les préconisations d'évolution du protocole par les EF

L'UTP a également identifié différentes modifications du projet de protocole, exposées ci-après en complément des amendements proposés dans votre projet de protocole :

- **La législation communautaire pour l'ouverture des postes frontières doit s'appliquer**

Les EF relèvent que la législation communautaire, et en particulier le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) sur la liberté de circulation des personnes et des marchandises⁵ et la liberté d'implantation des entreprises s'opposent, en effet, au blocage persistant des postes frontières sur les grands axes ferroviaires

Il serait utile de la rappeler dans le présent protocole.

- **Les préconisations relatives aux modalités de mise en œuvre du protocole**

Les EF ont également recensé les différentes pistes d'amélioration souhaitées relatives aux modalités de mise en œuvre du présent protocole :

- ***Notion de crise grave/sérieuse***

L'UTP souligne la nécessité de mieux encadrer dans le protocole la notion de « *crise grave* » dans le corps du projet. De même, il pourrait être utile que le protocole propose des critères objectifs de mise en œuvre notamment liés à :

- la durée de la perturbation en cause ainsi que les modalités de déclenchement du protocole et de fin de crise ;
- L'importance de la perturbation : les EF estiment qu'il convient de prendre en compte, dans un premier temps, les seules perturbations nationales. Pour les grèves locales, il est utile de rappeler que les Préfets peuvent faire usage de la réquisition en cas de troubles à l'ordre public, à la sécurité et/ou à la salubrité pour certains types de transports.

- ***Modalités de mise en œuvre***

Il est indispensable pour les entreprises de fret ferroviaire que le protocole prévoit et organise une information préalable des EF en cas de crise grave et en particulier de grève, dans les meilleurs délais. Cette information préalable suppose également de mettre régulièrement à jours ces informations en fonction de l'évolution de la perturbation pour réactualiser les priorités de trafic, à l'aide de supports de diffusion adéquats.

De même, un processus décisionnel précis et normé dans le temps incluant les EF dans la « cellule de crise » (début et fin de la perturbation, interaction des différents acteurs) est primordial.

⁵ Article 28 TFUE.

Concernant les priorités de trafic, les EF vous proposent de travailler à partir de la carte du réseau orienté Fret.

Elles insistent également sur la nécessité de prévoir dans le protocole les modalités de stationnement des trains tout comme les modalités de rétablissement du trafic incluant l'ordre de déblocage des trains.

Concernant l'amplitude horaire, les EF estiment que les postes devraient être ouverts 24h/24, les créneaux applicables au trafic voyageurs en fonction de l'ampleur de la circulation, étant souvent trop restreints.

Sur les dispositions relatives à la liste des trains prioritaires, les EF conviennent de la nécessité d'objectiver cette liste pour se prémunir de toute discrimination. Cette liste devrait être réexaminée périodiquement, à chaque début de l'horaire de service.

Ainsi, parmi les trafics prioritaires, les entreprises ferroviaires recensent de manière non exhaustive : les hydrocarbures, la grande distribution, les grands industriels, les trains desservant des usines dont l'arrêt met en péril l'outil de production (certains fours), les déchets ménagers.

Annexe 7. Contribution de l'AFRA

AFRA/CGEDD/25072011



Continuité du service de fret ferroviaire

1. Le Contexte institutionnel

Dans le cadre de la refonte du 1^{er} paquet ferroviaire, la **commission européenne** a proposé que, dans les contrats régissant les relations entre les autorités compétentes et les gestionnaires d'infrastructures, il soit précisé « *les règles applicables en cas de perturbation importante des activités ou dans les situations d'urgence, y compris un niveau de service minimal en cas de grève.* »

(annexe VII de la proposition de Directive du 17-09-10).

Cependant le parlement européen prévoit de supprimer cette obligation dans le cas d'une grève. En effet le projet de rapport du Parlement du 19-04-11 du rapporteur Debora SERRACHIANI indique dans son amendement 117 que « *Les grèves sont régies par les législations et réglementations nationales. L'Union européenne ne doit pas s'impliquer dans l'organisation de ces règles dans les États membres, car elles concernent un droit fondamental.* »

En France, la commission des affaires européennes du Sénat a adopté le 10 mai 2011 une résolution qui « *reconnait la nécessité de prévoir la fourniture, par le gestionnaire d'infrastructures, d'un service minimal aux entreprises ferroviaires en cas de grève* ». Cette résolution a été soutenue par le rapporteur Grignon qui avait précisé qu'il s'agissait d'une revendication de l'AFRA.

En parallèle, le **Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable** (CGEDD) a été chargé par le ministère d'étudier les possibilités de mise en place d'un tel service.

2. La situation juridique actuelle

La loi 2007-1224 du 21-08-2007 sur le dialogue social et la continuité du service public a mis en place les conditions pour permettre la continuité de service public dans les transports terrestres de voyageurs.

Cette loi a pour objectif d'améliorer la prévisibilité des conflits sociaux et d'en diminuer les conséquences, avec la mise en œuvre de mesures spécifiques avec :

- L'obligation d'une négociation préalable avant la dépose d'un préavis de grève,
- L'obligation pour les salariés indispensables à l'exécution du service de déclarer leur intention de participer à la grève au moins 48h à l'avance,
- La détermination par l'autorité organisatrice des transports (AOT) des dessertes prioritaires et des niveaux services attendus en fonction de l'importance des perturbations,
- L'élaboration par l'entreprise exploitante d'un plan de transport correspondant aux niveaux de service prévus, ainsi que la mise en place d'un plan d'information des usagers.

Cette loi oblige également à définir les transports prioritaires pour toutes les perturbations prévisibles, comme les travaux, les incidents techniques et les aléas climatiques.

Page 1 sur 5

Cette loi n'instaure en aucune manière la garantie d'un service minimum, quelque soit l'ampleur du conflit social, ce qui aurait nécessité la possibilité de pouvoir réquisitionner les grévistes.

Le fret ferroviaire n'a pas été inclus dans cette loi.

Cependant, il existe une forte attente des entreprises ferroviaires et de leurs clients pour que le fret bénéficie de mesures favorables à la circulation des trains de marchandises dans le cadre de l'actuelle loi, et ainsi éviter que les trains de fret ne soit stoppés pendant de longues périodes, alors que tout l'effort est porté sur les trains de voyageurs.

Ces avancées sont attendues par les entreprises ferroviaires dès le prochain service pour l'année 2012.

3. Propositions de l'AFRA

➤ Réservation d'une partie des capacités pour le fret ferroviaire

Il doit tout d'abord être prévu, de manière réglementaire ou législative, que le fret ferroviaire bénéficie obligatoirement d'une partie des capacités de trafics rendues possibles par l'application de la loi 2007-1224.

En effet les organisations mises en place en cas de perturbation grave peuvent permettre de faire circuler des trains de voyageurs ou de trains de fret, le personnel affecté aux installations permettant la circulation des trains n'étant pas spécialisés par activité ferroviaire.

En cas de perturbation, il est fort probable que les efforts des équipes mises en place porteront prioritairement sur la circulation des trains de voyageurs. De plus ces équipes risquent d'être soumises à des pressions de la part des autorités organisatrices pour favoriser en priorité les trafics de voyageurs.

Il pourrait être alloué au trafic de fret une part minimale des sillons utilisés pendant ces périodes de perturbation.

Un seuil minimum pourrait être fixé pour chaque ligne maintenue ouverte, en tenant compte des besoins d'ouverture de postes sur l'ensemble du trajet des trafics sélectionnés.

➤ Possibilité d'affectation de personnel à des postes pour le fret

La plupart des postes sont utilisés à la fois pour le trafic de fret et le trafic de voyageurs. Le personnel affecté en cas de crise à ces postes peut donc faire circuler les 2 types de trafic.

Cependant de nombreux trafics de fret utilisent des postes spécifiques pour le fret, notamment à leur départ ou à leur arrivée. Ces trafics sont alors bloqués, parfois pour un seul poste d'aiguillage qui n'est pas ouvert.

Or s'il est possible de changer d'affectation une personne dans le cadre de la loi 2007-1224, le salarié affecté à un poste d'aiguillage ne faisant circuler que des trains de fret pourrait refuser cette affectation.

Il est donc important qu'il soit possible d'affecter en cas de crise du personnel à des postes d'aiguillage de trafic de fret.

➤ **Définition de types de trafics prioritaires**

La définition des trafics prioritaires est un point délicat car les segments d'activité ne sont pas identiques d'une entreprise ferroviaire à l'autre.

Cependant cette notion de trafic prioritaire est essentielle pour la mise en place des mesures de sauvegarde en cas de crise de grave, car elle permet :

- de donner des critères objectifs pour choisir entre les trains devant circuler et ceux qui ne circuleront pas
- de hiérarchiser les allocations des ressources possibles en fonction de ces critères objectifs
- de justifier l'utilisation des ressources rares en cas de crise pour des trafics autre que ceux des voyageurs.

L'approche de classification peut être faite par identification directe des trains, ou par définition des types de trafic.

En ce qui concerne l'identification directe des trains, elle sera rendue difficile par la variabilité de l'activité du fret qui est plus forte que celle du voyageur.

Cette notion n'est pas à retenir, et il faut s'opposer à la mise en place d'une liste définie à priori par les entreprises ferroviaires ou les candidats autorisés pour leurs trains, liste qui serait fournie, par exemple, au début de chaque horaire de service.

Il est préférable que chaque entreprise ferroviaire ou candidat autorisé définisse à chaque crise la liste de ses trains prioritaires en fonction des types de trafic.

Dans le cadre du fret, la classification des types de trafic pourrait être :

- Les trafics internationaux sur les corridors internationaux et les sections frontalières majeures,
- Les trafics à destination des Grands Ports Maritimes,
- Les trafics d'intérêt national (hydrocarbures, charbon pour centrales électriques),
- Le trafic de transport combiné et les autoroutes ferroviaires,
- Les trafics spéciaux (approvisionnement d'usine à feu continu, denrées périssables, matériaux pour les grands travaux),
- Les trafics hors catégories définis au cas par cas.

➤ **Mise en place d'une cellule de crise**

Dès l'annonce de la situation de crise grave, une cellule de crise doit être constituée qui est constituée de représentants de RFF, de la DCF et de chaque entreprise ferroviaire ou candidat autorisé.

Cette cellule de crise assurera :

- Le suivi de la situation,
- La préparation des mesures opérationnelles,
- Les arbitrages entre les trafics prioritaires,
- Les arbitrages lors de la reprise de l'activité normale.

Lors de l'établissement de la cellule de crise, chaque entreprise ferroviaire ou candidat autorisé établira la liste de ses trains prioritaires en précisant la catégorie du trafic.

Les échanges entre RFF, la DCF, les entreprises ferroviaires et les candidats autorisés permettront d'affiner ces listes et d'assurer les arbitrages au mieux des possibilités. Cette liste sera actualisée régulièrement en fonction de l'évolution de la situation et de l'impact de la crise sur chaque trafic.

➤ **Priorité des trafics sur les travaux**

Lors des précédentes crises, les travaux programmés sur les voies ont empêché des circulations qui auraient été rendues possibles à la suite de l'ouverture de postes.

Ces travaux bloquent pendant les crises les rares opportunités de circulation laissées aux entreprises ferroviaires.

Toute situation exceptionnelle doit être gérée de manière spécifique, tant au niveau des circulations à assurer, que des travaux programmés.

Il convient de donner, en cas de crise, une priorité absolue aux trafics sur les travaux, programmés ou non, sauf ceux liés à des impératifs de sécurité. Cette priorité devra être maintenue, tant que le trafic n'aura pas été rétabli normalement.

➤ **Remboursement des sillons**

Les entreprises ferroviaires et les candidats autorisés sont obligés de réserver les sillons plus d'un an à l'avance dans le cadre du processus du Document de Référence du Réseau.

Cette réservation engendre un coût de réservation qui n'est pas remboursé par RFF en cas de perturbation.

Les entreprises ferroviaires et les candidats autorisés sont soumis à une double peine car RFF facture les sillons réservés et non utilisés.

Les droits de réservation des sillons non utilisés en période de crise doivent être systématiquement et intégralement remboursés.

L'AFRA demande le remboursement rétroactif des droits de réservation des sillons pour les perturbations* de l'année 2010 dont le montant dépasse pour certaines entreprises ferroviaires les 100 000 euros.

*44 journées de grève dénombrées en 2010.

Synthèse des propositions de l'AFRA

- **Réservation d'un pourcentage minimum de la capacité de circulation pour le fret**
- **Possibilité d'affectation de personnel à des postes qui font circuler que du trafic de fret.**
- **Lors de chaque crise, détermination par chaque EF ou candidat autorisé des trafics prioritaires selon des critères prédéfinis**
- **Participation de chaque EF ou candidat autorisé à la cellule de crise RFF-DCF**
- **Remboursement des sillons non utilisés pendant les périodes de crise**

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