

**Avis n° 2019-040 du 11 juillet 2019**  
**portant sur le projet de décret relatif à l'élaboration et à l'actualisation du contrat entre l'Etat et SNCF Réseau**

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

Saisie par la directrice des infrastructures de transport du ministère de la transition écologique et solidaire par des courriers en date des 20 mai et 1<sup>er</sup> juillet 2019 enregistrés au greffe de l'Autorité les mêmes jours ;

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

Vu le code des transports, notamment ses articles L. 2111-10 et L. 2133-8 ;

Vu l'ordonnance n° 2018-1135 du 12 décembre 2018 portant diverses dispositions relatives à la gestion de l'infrastructure ferroviaire et à l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs ;

Vu l'ordonnance n° 2019-183 du 11 mars 2019 relative au cadre de fixation des redevances liées à l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire ainsi qu'à l'élaboration et à l'actualisation du contrat entre l'Etat et SNCF Réseau ;

Vu l'avis n° 2019-008 du 20 février 2019 portant sur le projet d'ordonnance relative au cadre de fixation des redevances liées à l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire ainsi qu'à l'élaboration et à l'actualisation du contrat entre l'Etat et SNCF Réseau ;

Vu la décision n° 2019-039 du 20 juin 2019 relative aux recommandations formulées dans le cadre de l'actualisation du contrat pluriannuel de performance conclu entre l'Etat et SNCF Réseau pour la période 2020-2029 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après en avoir délibéré le 11 juillet 2019 ;

## ÉMET L'AVIS SUIVANT

### 1. CONTEXTE

1. Les modalités d'élaboration et d'actualisation du contrat de performance conclu entre l'Etat et SNCF Réseau conformément à l'article L. 2111-10 du code des transports ont fait l'objet de modifications dans le cadre de la réforme ferroviaire portée par la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018.
2. Traduisant la volonté du législateur de renforcer l'association du régulateur au processus d'élaboration et d'actualisation dudit contrat, l'ordonnance n° 2019-183 du 11 mars 2019 susvisée (dite « ordonnance à 9 mois ») a complété l'article L. 2111-10 du code des transports, qui prévoyait d'ores et déjà l'émission d'un avis du régulateur sur le projet de contrat et ses actualisations, pour y introduire une phase de consultation de l'Autorité en amont de l'élaboration du contrat afin qu'elle puisse formuler au ministre chargé des transports « *toute recommandation qu'elle juge utile quant à son contenu, afin que les orientations retenues en matière de gestion de l'infrastructure concourent au bon fonctionnement du système de transport ferroviaire* ».
3. Par ailleurs, remédiant au défaut de transposition des modalités de consultation des acteurs prévues par les articles 8 et 30 de la directive 2012/34/UE, l'ordonnance n° 2018-1135 du 12 décembre 2018 susvisée (dite « ordonnance à 6 mois ») a complété l'article L. 2111-10 du code des transports pour prévoir le principe d'une information des candidats et, sur leur demande, des candidats potentiels, sur le contenu du projet de contrat ou du projet d'actualisation dans des conditions leur permettant d'exprimer leur avis avant sa signature.
4. Le projet de décret dont a été saisie l'Autorité les 20 mai et 1<sup>er</sup> juillet 2019, en application de l'article L. 2133-8 du code des transports, a pour objet de fixer les délais dont elle dispose pour, d'une part, formuler ses recommandations préalablement à l'élaboration du contrat de performance et, d'autre part, émettre son avis motivé sur le projet de contrat et ses actualisations. Il précise par ailleurs les conditions dans lesquelles les candidats et les candidats potentiels sont informés par SNCF Réseau du projet de contrat ou de ses actualisations et les délais dans lesquels ils peuvent faire part de leur avis.

### 2. ANALYSE

#### 2.1 Un délai de deux mois laissé à l'Autorité pour formuler ses recommandations qui n'appelle pas de remarques particulières

5. Le projet de décret fixe à deux mois le délai laissé à l'Autorité pour formuler ses recommandations en amont de l'élaboration du contrat de performance. En cela, il reprend le délai qui figurait initialement dans le projet « d'ordonnance à 9 mois » sur lequel l'Autorité n'avait pas formulé d'observation particulière dans son avis n° 2019-008 du 20 février 2019.
6. Au demeurant, l'Autorité souligne que, alors qu'aucune disposition réglementaire ne l'imposait encore, elle s'est mise en mesure de respecter ce délai de deux mois, ainsi que l'y invitait la ministre dans son courrier de saisine du 25 avril 2019, pour adopter le 20 juin 2019 la décision n° 2019-039 relative aux recommandations formulées dans le cadre de l'actualisation du contrat pluriannuel de performance conclu entre l'Etat et SNCF Réseau pour la période 2020-2029.
7. Enfin, afin de conférer une pleine portée à cette consultation dite « de pré-cadrage », l'Autorité insiste sur la nécessité de veiller à ce que la saisine du ministère intervienne suffisamment tôt pour

que les recommandations qu'elle sera amenée à formuler puissent être utilement prises en compte dans un délai suffisant et cohérent avec le planning d'élaboration ou d'actualisation du contrat.

## 2.2 Un délai de deux mois insuffisant pour laisser à l'Autorité le soin d'émettre, dans de bonnes conditions, un avis sur le projet de contrat de performance ou ses actualisations

8. Le délai de deux mois retenu par le projet de décret s'agissant de l'émission par l'Autorité de son avis sur le projet de contrat ou ses actualisations apparaît manifestement insuffisant pour analyser avec la profondeur nécessaire les éléments ayant vocation à y figurer et s'assurer en particulier de l'exhaustivité et de la cohérence de la programmation des investissements retenus, de la pertinence des objectifs fixés et des indicateurs associés ainsi que de la robustesse des trajectoires financières. C'est pour ces motifs que l'Autorité préconisait, dans son avis précité du 20 février 2019, de retenir un délai de six mois, en cohérence avec le délai qui lui avait été nécessaire pour qu'elle se prononce sur le projet de contrat de performance 2017-2026 et avec le calendrier d'élaboration du contrat ou de son actualisation qu'elle a préconisé dans ce même avis.
9. Aussi, pour faire écho à cette dernière préconisation et au vu du délai de deux mois dont elle disposerait déjà pour émettre ses recommandations sur le contrat de performance, l'Autorité recommande de porter à quatre mois minimum le délai retenu dans le projet de décret afin de garantir qu'elle disposera des moyens suffisants pour exercer la mission qui lui a été confiée par le législateur.

## 2.3 Un délai de deux mois laissé aux candidats pour se prononcer sur le projet de contrat ou ses actualisations insuffisant et non adapté au fonctionnement des instances de gouvernance des autorités organisatrices de transports

10. Le projet de décret prévoit que le contenu du projet de contrat ou du projet d'actualisation du contrat, en ce qui concerne les principes de base et paramètres mentionnés à l'annexe V de la directive 2012/34/UE susvisée, est transmis aux candidats et, sur leur demande aux candidats potentiels qui disposent d'un délai de deux mois à compter de cette transmission pour faire part de leur avis sur le contenu du projet de contrat ou du projet d'actualisation.
11. L'Autorité insiste, ainsi qu'elle l'a souligné dans sa décision n° 2019-039 du 20 juin 2019 susvisée, sur la nécessité de veiller à ce que l'ensemble des acteurs concernés soit consulté dans des délais suffisants pour les mettre en mesure de faire part de leurs remarques sur le projet de contrat. Afin de garantir cet objectif, il convient de s'assurer que le délai de consultation soit compatible notamment avec la tenue des assemblées délibérantes des autorités organisatrices de transports<sup>1</sup>. Au regard des modalités de fonctionnement de leurs instances de gouvernance, le délai de deux mois retenu dans le projet de décret apparaît insuffisant.
12. L'Autorité rappelle en outre qu'il importe que cette consultation n'intervienne pas de manière trop rapprochée avec le terme prévu de la signature du contrat de performance afin d'inscrire réellement cette dernière étape dans un processus itératif.
13. Enfin, si le projet de décret reprend fidèlement les termes de l'ordonnance qui prévoit que les candidats sont consultés sur le contenu du projet de contrat ou du projet d'actualisation du contrat, « en ce qui concerne les principes de base et paramètres mentionnés à l'annexe V de la directive 2012/34/UE susvisée », l'Autorité souligne que cette incise ne saurait être interprétée autrement que comme un élément illustratif des éléments soumis à la consultation des candidats, les articles 8 et 10 de la directive n'envisageant aucune restriction quant au contenu du projet de contrat qui devrait être soumis à la consultation des acteurs dans ce cadre.

---

<sup>1</sup> Le conseil régional se réunit au moins une fois par trimestre en assemblée plénière conformément à l'article L. 4132-8 du code général des collectivités territoriales.

\*

Le présent avis sera notifié à la ministre chargée des transports et publié sur le site internet de l'Autorité.

*L'Autorité a adopté le présent avis le 11 juillet 2019.*

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

Le Président

Bernard Roman