



Version publique du document
expurgée des éléments couverts par des secrets protégés par la loi : [***] ou [fourchette]

Avis n° 2019-048 du 30 juillet 2019
portant sur le projet de décret relatif à l'élaboration du contrat entre l'Etat et la filiale de SNCF Réseau en charge de la gestion unifiée des gares de voyageurs

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

Saisie par le ministère de la transition écologique et solidaire par un courrier enregistré au greffe de l'Autorité le 6 juin 2019 ;

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

Vu la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire ;

Vu le code des transports, notamment ses articles L. 2111-9 et suivants ;

Vu l'avis n° 2018-079 du 15 novembre 2018 relatif au projet d'ordonnance 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'avis n° 2019-028 du 9 mai 2019 relatif au projet d'ordonnance portant diverses dispositions relatives à la nouvelle SNCF ;

Vu l'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 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après en avoir délibéré le 30 juillet 2019 ;

ÉMET L'AVIS SUIVANT

1. CONTEXTE

1. Tirant les conséquences de l'adoption du quatrième paquet ferroviaire en décembre 2016, la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire organise l'ouverture à la concurrence des services domestiques de transport ferroviaire de voyageurs en France à horizon 2021 pour les services librement organisés et dès le 3 décembre 2019 pour les services conventionnés¹.
2. Au-delà de la nécessaire transposition du quatrième paquet ferroviaire, la loi pour un nouveau pacte ferroviaire porte l'ambition de « *[construire] une nouvelle SNCF* » et, dans cette perspective, fait évoluer l'organisation du groupe public ferroviaire et la forme juridique des entités le composant afin notamment d'améliorer sa performance et de le mettre en mesure de s'adapter au nouvel environnement dans lequel il doit intervenir.
3. Les dispositions relatives à la gestion des gares de voyageurs adoptées dans le cadre de cette réforme ferroviaire répondent à ce double objectif.
4. Il en est ainsi par exemple du principe, acté par la loi pour être mis en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2020, d'une gestion unifiée des gares qui permet de gagner en efficacité de gestion tout en facilitant la lisibilité de leur gouvernance pour les nouveaux opérateurs. Dans le même mouvement, l'obligation posée à l'article L. 2111-9-2 du code des transports aux termes duquel « *les redevances perçues pour la fourniture aux entreprises de transport ferroviaire de services en gare incitent le gestionnaire des gares à améliorer ses performances* » et la possibilité d'établir les redevances sur une période pluriannuelle traduisent la volonté du législateur de rechercher une meilleure efficacité dans la gestion des gares et une visibilité accrue pour les opérateurs souhaitant investir le marché français des services de transport ferroviaire de voyageurs.
5. De la même manière, en mettant fin à l'intégration verticale de la gestion des gares assurée jusqu'ici par une direction autonome de SNCF Mobilités, le rattachement, sous la forme d'une filiale, du gestionnaire des gares au gestionnaire d'infrastructure, SNCF Réseau, à compter du 1^{er} janvier 2020, est de nature à limiter le risque d'atteinte à la concurrence. A ce titre, la loi du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire modifie l'article L. 2111-9 du code des transports pour confier à SNCF Réseau, à compter du 1^{er} janvier 2020, la mission additionnelle d'assurer la gestion unifiée des gares de voyageurs au travers d'une filiale « *dotée d'une autonomie organisationnelle, décisionnelle et financière* ». L'Autorité souligne ici l'importance de cette mention dans la mesure où, ainsi qu'elle l'a déjà souligné², la garantie d'un accès transparent, équitable et non-discriminatoire aux infrastructures essentielles que sont les gares, nécessite de veiller à ce que leur gestionnaire soit doté des moyens humains, techniques et financiers suffisants et qu'il bénéficie de toutes les garanties d'indépendance réelle vis-à-vis de l'opérateur historique.
6. Enfin, le législateur a introduit à l'article L. 2111-10-1 A du code des transports la conclusion d'un contrat pluriannuel entre le gestionnaire des gares et l'Etat afin de déterminer « *en particulier les objectifs assignés au gestionnaire de gares en matière de qualité de service, de trajectoire financière, d'accès des entreprises ferroviaires aux gares, de sécurité, de rénovation et de propreté des gares et de développement équilibré des territoires* ». Souhaitant associer le régulateur à ce nouveau dispositif, il prévoit également que « *le projet de contrat et les projets d'actualisation sont soumis pour avis à l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières* ». Cet article renvoie à un décret le soin d'en définir les modalités d'application.
7. Tel est l'objet du projet de décret dont a été saisie l'Autorité le 6 juin 2019 par le ministère de la transition écologique et solidaire sur le fondement de l'article L. 2133-8 du code des transports.

¹ A cette date, les autorités organisatrices de transport auront la faculté d'attribuer leurs contrats de service public portant sur l'exploitation de services ferroviaires de transport de voyageurs après appel d'offres.

² Voir notamment l'étude de l'Autorité : « L'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs en France. Lever les barrières à l'entrée pour réussir l'ouverture à la concurrence » (mars 2018) ainsi que l'étude thématique sur la gestion des gares ferroviaires de voyageurs en France (juillet 2016).

8. Articulé autour de trois articles, le projet de décret précise certains éléments relatifs au contenu attendu du contrat et définit le délai imparti à l'Autorité pour rendre son avis.

2. ANALYSE

9. Compte tenu des enjeux attachés à la gestion des gares de voyageurs dans un contexte d'ouverture à la concurrence et du rôle que le législateur a entendu confier au régulateur dans le processus d'élaboration du contrat pluriannuel des gares, l'Autorité s'est attachée, dans le cadre de l'instruction du projet de décret qui lui a été soumis, à examiner dans quelle mesure les dispositions qui y étaient prévues étaient de nature à répondre aux objectifs fixés par le législateur et, au-delà, a mené une réflexion axée sur la finalité et le sens à donner à ce contrat au regard notamment des outils et règles d'encadrement d'ores et déjà existants en matière de gestion des gares de voyageurs notamment.

2.1. Le contrat pluriannuel des gares, un outil conçu par le législateur comme participant au renforcement de l'indépendance du gestionnaire des gares

10. Ainsi qu'il a été rappelé plus haut, l'indépendance du gestionnaire des gares constitue un des fondements du bon fonctionnement de la concurrence sur le marché aval et, partant, une des conditions de la réussite de l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs.
11. Soucieux de cet enjeu, le législateur a réaffirmé, en même temps qu'il actait le rattachement du gestionnaire unifié des gares à SNCF Réseau, l'autonomie organisationnelle, décisionnelle et financière de la filiale chargée des gares, autonomie qui contribue à garantir son indépendance.
12. Or, si le rattachement du gestionnaire des gares au gestionnaire d'infrastructure plutôt qu'à l'entreprise ferroviaire historique permet de mettre fin à une situation par nature insatisfaisante, il ne suffit pas, à lui seul, à garantir son indépendance. A ce titre, l'Autorité souligne d'une part que si l'indépendance de la filiale en charge des gares de voyageurs vis-à-vis des entreprises ferroviaires a vocation à être garantie notamment par son rattachement au gestionnaire d'infrastructure, cela ne vaut que si le gestionnaire d'infrastructure est lui-même indépendant. Or, dans son avis n° 2019-028 du 9 mai 2019 relatif au projet d'ordonnance portant diverses dispositions relatives à la nouvelle SNCF, l'Autorité avait appelé à un renforcement des mesures de sauvegarde de l'indépendance de SNCF Réseau. Elle souligne d'autre part, qu'au regard de la situation d'espèce, l'indépendance réelle du gestionnaire des gares interroge tant vis-à-vis du gestionnaire de l'infrastructure (avec les réserves exprimées ci-avant sur les garanties d'indépendance qu'il présente lui-même) que vis-à-vis de la société nationale SNCF, holding du groupe public unifié intéressée au résultat de l'entreprise ferroviaire du groupe, SNCF Voyageurs.
13. Aussi, dans la continuité des remarques formulées dans le cadre de son avis n° 2019-028 du 9 mai 2019, l'Autorité insiste à nouveau sur le risque créé par l'existence d'un lien direct ou indirect avec un opérateur ferroviaire dans le cadre d'une structure verticalement intégrée, cette situation pouvant altérer ou paraître altérer l'indépendance et l'exercice des missions des acteurs, dont le gestionnaire unifié des gares, ainsi que le droit d'accès au réseau ferroviaire dans des conditions transparentes et non discriminatoires.
14. Compte tenu des risques inhérents à ce modèle de gouvernance dans un contexte d'ouverture à la concurrence, le contrat pluriannuel entre l'Etat et la filiale de SNCF Réseau en charge des gares de voyageurs introduit par la loi du 27 juin 2018 apparaît comme un des outils permettant d'asseoir le

gestionnaire des gares en tant qu'acteur indépendant et de renforcer les moyens dont il dispose pour réaliser effectivement et efficacement sa mission, ainsi que l'a explicitement voulu le législateur³.

15. L'Autorité souligne qu'elle a mené l'analyse du projet de décret en s'attachant notamment à prendre en compte le respect de cet objectif qui a également vocation à guider les parties dans le cadre des travaux d'élaboration du projet de contrat à venir.
16. Elle s'est également attachée, dans le cadre de cet avis, à anticiper autant que faire se peut l'articulation du projet de décret avec les textes réglementaires à venir constituant des mesures d'application de la loi n° 2018-515 susvisée mais pour lesquels elle n'a pas encore été saisie. Tel est le cas notamment du décret statutaire relatif à la filiale en charge de la gestion unifiée des gares ainsi que du décret relatif à la faculté offerte aux autorités organisatrices de transport compétentes d'inclure, dans le périmètre des contrats de service public de transport ferroviaire de voyageurs, tout ou partie des prestations de gestion ou d'exploitation de certaines gares de voyageurs.

2.2. Des imprécisions du projet de décret qui mériteraient d'être levées

2.2.1. Un délai de deux mois insuffisant laissé à l'Autorité pour rendre son avis

17. L'article 1^{er} du projet de décret précise le délai laissé à l'Autorité pour rendre son avis sur le projet de contrat ou d'actualisation du contrat. Reconnaisant l'importance de la mission de contrôle confiée à l'Autorité par le législateur, l'article 1^{er} de la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 susvisée prévoit que l'avis de l'Autorité sera transmis au Parlement en accompagnement du projet de contrat ou du projet d'actualisation.
18. Fixé à deux mois, ce délai apparaît nettement insuffisant compte tenu de l'analyse qu'elle sera chargée de conduire en raison des thématiques variées qui ont vocation à être traitées dans le contrat conformément à l'article L. 2111-10-1 A du code des transports.
19. Par ailleurs, l'article 1^{er} du projet de décret prévoit qu'en l'absence de réponse dans le délai imparti l'avis est réputé rendu.
20. Afin de respecter la volonté du législateur d'être dûment éclairé par le régulateur sur le contrat pluriannuel des gares, il convient de lui garantir qu'il disposera des délais adéquats pour exécuter dans de bonnes conditions la mission qui lui est confiée, surtout à l'occasion de la première contractualisation, et ainsi analyser les aspects financiers, économiques, techniques et juridiques du projet de contrat en organisant, le cas échéant, des interactions nécessaires avec les acteurs concernés. Au vu de ces éléments, elle préconise de porter à quatre mois le délai réglementaire régissant l'émission de son avis sur le projet de contrat ou son actualisation, en cohérence avec la recommandation formulée dans son avis n° 2019-040 du 11 juillet 2019 susvisé sur le délai dont l'Autorité devrait disposer pour émettre son avis sur le projet de contrat entre l'Etat et SNCF Réseau ou ses actualisations.

2.2.2. Des thématiques complémentaires retenues qui interrogent et une durée du contrat à déterminer

21. La loi n° 2018-515 dispose que le contrat pluriannuel à conclure entre l'Etat et le gestionnaire des gares « *détermine en particulier les objectifs assignés au gestionnaire de gare en matière de qualité de service, de trajectoire financière, d'accès des entreprises ferroviaires aux gares, de sécurité, de rénovation et de propreté des gares et de développement équilibré des territoires* ». L'article 2 du projet

³ Cf amendement n° COM-101 présenté par M. Cornu, rapporteur, extrait de l'objet : « *Afin de conforter l'autonomie décisionnelle de Gares & Connexions et de fixer des objectifs spécifiques à l'activité de gestion des gares de voyageurs, le présent amendement prévoit une contractualisation directe entre le gestionnaire des gares et l'Etat.* »

de décret dont l'objet est de préciser, au niveau réglementaire, certains éléments relatifs au contenu du contrat, s'analyse notamment au regard de cette disposition législative.

22. A ce titre, l'Autorité souligne, en premier lieu, que l'article 2 du projet de décret prévoit que le contrat précise « *les moyens par lesquels le gestionnaire des gares favorise, en complémentarité avec les modes de transports collectifs, la pratique des mobilités actives, parmi lesquelles l'usage du vélo* ».
23. Si, d'une part, la loi n'interdit pas l'émergence de thématiques additionnelles à celles prévues par la loi au niveau réglementaire ou contractuel et si, d'autre part, l'opportunité d'intégrer les problématiques de la multimodalité dans la conception et le fonctionnement des gares ferroviaires semble bien nécessaire, l'Autorité s'interroge néanmoins sur la pertinence de prévoir de manière obligatoire le traitement de la thématique relative à l'usage du vélo dans le contrat relatif à la gestion des gares. En effet, même si le développement de l'intermodalité constitue un enjeu majeur de la politique des transports, le traitement d'un tel sujet, qui plus est via le prisme limité de l'usage du vélo, dans le cadre du contrat liant le gestionnaire des gares et l'Etat sera nécessairement partiel dans la mesure où la mise en place d'une politique favorisant ce mode de transport pourrait impliquer le concours des autorités organisatrices de la mobilité qui ne sont pas partie au contrat.
24. En second lieu, l'Autorité relève que, en ne comportant aucune disposition relative à la durée du contrat, le projet de décret ne respecte pas la volonté du législateur qui était de confier au pouvoir réglementaire le soin de la fixer⁴. Dans le cadre de l'instruction, les services de l'Etat ont pris acte de ces éléments et précisé que le projet de décret « *sera par conséquent complété en ce sens* ». Sur ce point, l'Autorité renvoie à ses développements figurant aux paragraphes 41 et suivants du présent avis dans lequel elle préconise que la durée retenue soit cohérente avec celle du contrat de performance conclu entre l'Etat et SNCF Réseau sur le fondement de l'article L. 2111-10-1 du code des transports.

2.3. Réflexions de l'Autorité relatives au renforcement du projet de décret pour une meilleure efficacité du contrat pluriannuel des gares

25. Alors que l'article L. 2111-10-1 A du code des transports renvoie au pouvoir réglementaire le soin de préciser les conditions d'établissement du contrat pluriannuel des gares, le projet de décret dont a été saisie l'Autorité se limite à reprendre, en les précisant parfois, les thématiques listées par la loi et ayant vocation à être traitées dans le cadre du contrat, sans aller au-delà.
26. Compte tenu des enjeux inhérents à la mise en place de cet outil inédit dans un contexte d'ouverture à la concurrence, l'Autorité préconise qu'une réflexion plus large sur les objectifs ayant vocation à être portés par ce contrat ainsi que sur son articulation avec les autres documents de pilotage, de programmation ou de tarification des services ferroviaires soit menée par les parties et retranscrite, le cas échéant, dans le projet de décret afin que celui-ci joue pleinement son rôle.
27. Les réflexions menées par l'Autorité à ce stade la conduisent à formuler les commentaires et propositions suivantes.

⁴ Alors qu'une version intermédiaire du projet de loi avait fixé à cinq ans la durée du contrat, la commission mixte paritaire a adopté une proposition commune des rapporteurs de suppression de cette disposition, renvoyant au pouvoir réglementaire le soin de déterminer la durée de ce contrat.

2.3.1. Un contrat qui devrait porter la vision stratégique des gares et constituer un socle minimum d'objectifs relatifs à la gestion de l'ensemble des gares de voyageurs du réseau ferré national

a. Un contrat qui devrait porter la vision stratégique des gares

28. Compte tenu du contexte d'ouverture à la concurrence dans lequel le législateur a souhaité organiser cette relation contractuelle directe entre l'Etat et le gestionnaire unifié des gares, l'Autorité considère que la perspective de l'élaboration commune par ces acteurs d'un contrat relatif à la gestion des gares de voyageurs est une évolution positive pour le secteur.
29. Elle souligne toutefois que la capacité du contrat à jouer un rôle d'éclairage du secteur et de pilotage du gestionnaire des gares dépendra d'une part, de la capacité de l'Etat à définir, sur la base d'un état des lieux objectif, la vision stratégique à court et moyen terme qu'il entend porter s'agissant de l'évolution des gares et de la politique d'investissement associée, et d'autre part, de la crédibilité des engagements, notamment financiers, pris par chacune des parties dans le cadre du contrat.

b. Un contrat qui devrait constituer un socle minimum d'objectifs relatifs à la gestion de l'ensemble des gares de voyageurs du réseau ferré national

30. Compte tenu du contexte d'ouverture à la concurrence, l'Autorité considère que le contrat pluriannuel devrait avoir pour objectif de fixer un socle minimal de règles et d'objectifs stratégiques s'appliquant à la gestion des gares sur l'ensemble du territoire national. Elle recommande d'y fixer les orientations globales et « macroscopiques » encadrant notamment le niveau de qualité de service attendu en gare sous la forme d'un niveau minimum fixé par l'État selon la classification de la gare mais également les règles devant guider les choix de sélection des investissements par un gestionnaire de gares indépendant.
31. Le cadrage encouragé ne devrait toutefois pas être de nature à figer les éléments contenus dans le contrat mais devrait correspondre à un encadrement minimum des évolutions attendues sur les différentes thématiques traitées tout en donnant aux acteurs une visibilité sur les évolutions de long terme.

2.3.2. Une cohérence à rechercher avec le document de référence des gares (DRG) et le contrat de performance conclu entre l'Etat et SNCF Réseau

32. L'Autorité considère que la durée du contrat entre l'Etat et le gestionnaire des gares, ses échéances d'actualisation ainsi que ses modalités d'élaboration devront être organisées en considération de l'ambition qui lui est donnée mais également au regard de son articulation avec d'autres documents.

a. Une vigilance quant à la bonne articulation du contrat avec le document de référence des gares de voyageurs (DRG)

33. En application du III de l'article 14-1 du décret n° 2003-1945, le projet de DRG est soumis pour avis à l'Autorité, laquelle émet, sur le fondement du II de l'article L. 2133-5 du code des transports, un avis conforme sur la fixation des redevances relatives à l'accès aux gares de voyageurs ainsi qu'aux prestations régulées qui y sont fournies au regard des principes et des règles de tarification qui leur sont applicables.

⁵ Décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferroviaire.

34. La cohérence entre le contrat, d'une part, et le DRG, d'autre part, apparaît fondamentale, laquelle devra être articulée en termes de contenus, d'organisation temporelle et de durées respectives.
35. L'Autorité observe qu'une délimitation claire et une articulation efficace entre ce qui est défini au contrat en matière de niveau de qualité de service, de trajectoire d'investissement et de niveau de productivité, d'une part, et ce qui est précisé au DRG s'agissant de ces mêmes thématiques, d'autre part, constitue un enjeu indéniable en matière de clarté et de transparence vis-à-vis des acteurs.
36. Ainsi, sans remettre en cause le caractère engageant que doit nécessairement présenter le contrat pour les parties, au risque d'être dénué de tout intérêt, l'Autorité appelle l'attention sur le fait qu'un contrat au contenu trop limitatif pour le gestionnaire des gares pourrait rendre complexe son articulation avec le DRG. Elle relève que, s'agissant particulièrement des objectifs de qualité de service, le gestionnaire unifié des gares pourrait fixer au sein du DRG des indicateurs supplémentaires au nombre minimal défini au contrat de même qu'il pourrait choisir de différencier certains objectifs et les rendre plus ambitieux.
37. Au surplus, il apparaît primordial de veiller à ce que les objectifs et les règles qui seront fixés dans le contrat dans les différentes matières n'empiètent pas sur le périmètre d'action du DRG qui constitue le document de référence en la matière.
38. Par ailleurs, comme indiqué précédemment, la durée du contrat n'est pas fixée par le projet de décret. Compte tenu de la possibilité, pour le gestionnaire des gares, d'établir les redevances perçues pour la fourniture aux entreprises de transport ferroviaire de services en gare sur une période pluriannuelle ne pouvant pas excéder cinq ans, l'Autorité estime que la durée du contrat devra être déterminée en considération de la durée du DRG sans pouvoir être inférieure à la durée retenue pour établir les redevances pluriannuelles. A défaut, une durée proche ou identique à celle du DRG ne permettrait pas au contrat de jouer un rôle d'éclairage du secteur sur une vision à plus long terme et d'offrir aux opérateurs une visibilité propre à leur permettre notamment d'anticiper à un niveau « macroscopique » l'évolution des coûts du DRG.
39. La durée du contrat devra en outre être déterminée de sorte qu'elle permette aux trajectoires qui y sont définies de remplir leur fonction de cible. Elle pourrait également être fixée dans l'objectif d'apporter une plus grande cohérence avec le contrat pluriannuel relatif à la gestion de l'infrastructure.
40. En tout état de cause, en cohérence avec la recommandation émise dans son 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, l'Autorité recommande de prévoir que la signature du contrat pluriannuel des gares intervienne après l'avis conforme de l'Autorité sur le montant des redevances émis en application de l'article L. 2133-5 du code des transports. A défaut, il existerait un risque élevé d'incohérence entre les trajectoires financières prévues dans le contrat et les redevances validées par l'Autorité qui ne pourrait qu'être imparfaitement corrigée soit par l'ouverture, sans délai, d'une renégociation du contrat entre les parties afin d'ajuster les engagements pris par chacune d'elles, soit par l'application de mécanismes correctifs dont la mise en œuvre automatique aurait été prévue *ab initio* dans le contrat, ce qui, compte tenu des objectifs attendus, ne paraît pas satisfaisant.

b. Une vigilance quant à la bonne articulation du contrat avec le contrat de performance conclu entre l'Etat et SNCF Réseau

41. L'article L. 2111-10 du code des transports prévoit que « SNCF Réseau conclut avec l'Etat un contrat d'une durée de dix ans, actualisé tous les trois ans pour une durée de dix ans. (...) Le contrat (...) met en œuvre la politique de gestion du réseau ferroviaire et la stratégie de développement de l'infrastructure ferroviaire dont l'Etat définit les orientations. »

42. Le contrat de performance entre l'Etat et SNCF Réseau a donc vocation à traduire les choix d'aménagement et de développement du réseau ferroviaire sur une période de court, moyen et long terme. Aussi, et dans la mesure où les gares constituent l'interface d'accès pour les voyageurs aux services de transport ferroviaire circulant sur le réseau et aux autres modes de transport, il apparaît nécessaire d'assurer la cohérence des choix d'aménagement et de développement du réseau ferroviaire retenus dans le contrat de performance d'une part, avec ceux retenus dans le contrat pluriannuel des gares d'autre part.
43. En ce sens, et sans préjudice du respect des objectifs mentionnés aux paragraphes 37 et 38, une mise en cohérence de la durée du contrat pluriannuel des gares sur celle du contrat de performance pourrait constituer un prérequis.
44. Enfin, l'article L. 2111-10 du code des transports prévoit, s'agissant du contrat pluriannuel conclu entre l'Etat et SNCF Réseau, un processus d'élaboration du contrat après consultation du secteur, conformément aux dispositions prévues par la directive 2012/34/UE susvisée.
45. L'Autorité considère que les objectifs attendus du contrat pluriannuel des gares commandent, eux aussi, l'organisation d'une consultation des acteurs préalablement à son adoption. Afin de sécuriser sa pérennisation, elle recommande de fixer par voie réglementaire, au sein du projet de décret dont elle a été saisie, ce processus de consultation préalable ainsi que le délai laissé aux acteurs pour faire part de leur avis. Sur ce point, elle réitère la position qu'elle a tenue dans son avis n° 2019-040 du 11 juillet 2019 concernant la durée laissée aux candidats pour formuler leur avis sur le projet de contrat de performance entre l'Etat et SNCF Réseau. Elle y insiste en particulier 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 et, dans ce cadre, sur la nécessité de s'assurer que le délai de consultation soit compatible notamment avec la tenue des assemblées délibérantes des autorités organisatrices de transports⁶. Elle a en outre rappelé qu'il importe que cette consultation n'intervienne pas de manière trop rapprochée avec le terme prévu de la signature du contrat afin d'inscrire réellement cette dernière étape dans un processus itératif.
46. Enfin, en l'espèce, l'Autorité préconise que l'Etat veille à formuler cette prescription réglementaire sous la forme d'une information large permettant, par exemple, une consultation commune du DRG et du projet de contrat.

c. Une vigilance quant à la bonne articulation du contrat avec les dispositions incluses par les autorités organisatrices dans les contrats de service public de transport ferroviaire de voyageurs

47. Conformément à l'article 28 de la loi n° 2018-515, l'article 4 de 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 ajoute au code des transports un article L. 2121-17-4 disposant que « *l'autorité organisatrice de transport peut décider de fournir pour le compte du gestionnaire des gares des prestations de gestion ou d'exploitation de certaines gares de voyageurs relevant de son ressort territorial et utilisées principalement par des services publics de transport ferroviaire de voyageurs en les confiant à un opérateur, dans le cadre d'un contrat de service public de transport ferroviaire de voyageurs, ou en les fournissant elle-même.* »

⁶ 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.

48. Sans préjudice des réserves que l'Autorité a été amenée à formuler sur cette mesure dans le cadre notamment de son avis n° 2018-079 du 15 novembre 2018⁷, elle souligne que le projet de décret dont elle a été saisie ne traite pas de l'articulation entre les objectifs qui pourraient être fixés par les autorités organisatrices à l'entreprise ferroviaire dans ce cadre et ceux arrêtés dans le contrat pluriannuel des gares et qui auraient vocation, ainsi qu'il a été dit plus haut, à constituer un socle minimum pour l'ensemble des gares du réseau ferré national.
49. Outre les problématiques générales de mise en place de ce mécanisme, l'Autorité examinera avec une vigilance particulière la manière dont cet aspect sera traité dans le projet de décret dont elle devrait être saisie prochainement concernant la mise en œuvre de l'article L. 2121-17-4 du code des transports.

*

Le présent avis sera notifié à la ministre de la transition écologique et solidaire et publié sur le site internet de l'Autorité.

L'Autorité a adopté le présent avis le 30 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

⁷ Cf paragraphes 63 et suivants.