

Avis n° 2021-031 du 10 juin 2021

portant sur le projet de décret relatif à la plateforme unique de réservation des prestations d'assistance et de substitution à l'intention des personnes handicapées et à mobilité réduite

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

Saisie par le ministère de la transition écologique, par courrier de la déléguée ministérielle à l'accessibilité enregistré le 13 avril 2021 au service de la procédure de l'Autorité ;

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

Vu le règlement (UE) 2021/782 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2021 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires, refonte du règlement (CE) n° 1371/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires ;

Vu la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités ;

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

Vu le code des transports, notamment l'article L.1115-9 ;

Vu le décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 modifié relatif aux installations de service du réseau ferroviaire ;

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

Vu les autres pièces du dossier ;

Après en avoir délibéré le 10 juin 2021 ;

ÉMET L'AVIS SUIVANT

1. CONTEXTE ET ENJEUX

1.1. Le cadre juridique européen et national : la plateforme unique de réservation pour les personnes handicapées ou à mobilité réduite constitue une transposition volontariste du cadre juridique européen, au service d'une amélioration de la qualité de service pour les voyageurs

1. La loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités a permis des avancées concrètes pour améliorer l'accessibilité des transports aux personnes handicapées ou à mobilité réduite, tant au niveau de la transparence des données sur l'accessibilité des réseaux de transport qu'à celui de la simplification des démarches d'accès, en conformité avec les objectifs de garantie des droits des personnes handicapées ou à mobilité réduite poursuivis par le cadre juridique européen, en particulier les règlements susvisés relatifs aux droits et obligations des voyageurs.
2. Parmi les dispositions de la loi d'orientation des mobilités, l'article 28, qui crée un nouvel article L. 1115-9 dans le code des transports, impose au gestionnaire d'infrastructure d'assurer, directement ou indirectement par l'intermédiaire d'un tiers, la réservation des prestations d'assistance en gare, à la montée et la descente du train, et de transports de substitution, à l'attention des personnes handicapées ou à mobilité réduite, et de créer une plateforme unique de réservation à cet effet. L'article L. 1115-9 prévoit également que l'accueil en gare des personnes handicapées et à mobilité réduite doit être effectué en un point d'accueil unique. Entrent dans le champ d'application de ces dispositions les services ferroviaires et les services de transport guidé mentionnés au 3° du II de l'article L. 1241-6 du code des transports, qui font partie du réseau express régional empruntant, pour une partie de leur parcours, le réseau ferré national, soit les lignes A et B du RER gérées par la RATP. L'article L. 1115-9 du code des transports renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de déterminer ses conditions d'applications. C'est sur le projet intéressant ce texte que l'Autorité se prononce dans le cadre du présent avis.
3. Ce faisant, le législateur national a fait le choix de mettre en œuvre, de manière obligatoire et anticipée, la possibilité prévue à l'article 24 du règlement 2021/782 du 29 avril 2021 susvisé d'exiger des entreprises ferroviaires et des gestionnaires des gares de mettre en place des points de contact uniques, à l'attention des personnes handicapées ou à mobilité réduite, chargés de fournir des informations relatives à l'accessibilité et de traiter les demandes d'assistance en gare¹. Alors qu'existait déjà une obligation de délivrance d'informations sur l'accessibilité et une obligation générale d'assistance gratuite à bord des trains et à l'embarquement-débarquement, sous réserve de réservation préalable, les services de guichet unique prévus à l'article L. 1115-9 du code des transports visent ainsi à simplifier la procédure de réservation pour les personnes handicapées ou à mobilité réduite, qui se serait probablement complexifiée avec la multiplicité des centres de réservations qu'auraient créés les nouveaux entrants dans le cadre de l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire domestiques.

¹ Article 24 : « (...) les États membres peuvent exiger que les gestionnaires des gares et les entreprises ferroviaires sur leur territoire coopèrent en vue de mettre en place et de gérer des points de contact uniques pour les personnes handicapées et les personnes à mobilité réduite. (...) Ces points de contact uniques sont chargés de ce qui suit :

- i) accepter les demandes d'assistance aux gares,
- ii) communiquer les demandes individuelles d'assistance aux gestionnaires des gares et aux entreprises ferroviaires et
- iii) fournir des informations relatives à l'accessibilité. »

1.2. La saisine de l'Autorité

4. Par un courrier enregistré le 13 avril 2021 au service de la procédure de l'Autorité, le ministère de la transition écologique a, sur le fondement de l'article L. 2133-8 du code des transports, saisi l'Autorité d'une demande d'avis sur le projet de décret, pris pour l'application de l'article L. 1115-9 du code des transports, relatif à la plateforme unique de réservation des prestations d'assistance et de substitution à l'attention des personnes handicapées ou à mobilité réduite (ci-après le « projet de décret »).
5. Organisé en onze articles, le projet de décret confie, en premier lieu, à SNCF Réseau la mission de créer la plateforme unique de réservation des prestations d'assistance en gare et des prestations de transports de substitution à l'attention des personnes handicapées ou à mobilité réduite prévue à l'article L. 1115-9 du code des transports et prévoit que SNCF Réseau en délègue à SNCF Gares & Connexions la création, l'organisation et la gestion. Le projet de décret détermine par ailleurs, d'une part, les missions assurées par la plateforme unique, en précisant les niveaux de service proposés à ses adhérents², d'autre part, les modalités de gestion et d'organisation de ces services par SNCF Gares & Connexions, en coordination avec les entreprises ferroviaires, les entreprises de transport guidé, les autorités organisatrices de transport et de la mobilité, ainsi que les opérateurs de services des autres modes de transport, dont il précise les conditions d'adhésion. En particulier, le projet de décret dispose que les coûts afférents à la plateforme unique, en ce qui concerne les services ferroviaires, sont inclus dans les charges prises en compte pour la fixation des redevances dues au titre des services de base, dont la fourniture en gare relève du gestionnaire des gares. Enfin, il précise que la mise en place du point unique d'accueil en gare, ainsi que la signalétique permettant de le repérer, est de la responsabilité du gestionnaire de gare. Des dispositions transitoires sont prévues afin d'assurer une mise en œuvre progressive de la plateforme jusqu'à son déploiement complet dans toutes ses modalités opérationnelles au 1^{er} janvier 2024.

1.3. Les enjeux inhérents à la plateforme unique : un service améliorant la qualité des prestations au bénéfice des personnes handicapées ou à mobilité réduite, dont le niveau tarifaire ne doit pas altérer les conditions d'accès des entreprises ferroviaires au marché

6. Aux termes de l'article L. 2131-1 du code des transports, l'Autorité a pour mission de concourir au suivi et au bon fonctionnement, dans ses dimensions techniques, économiques et financières, du système de transport ferroviaire national, au bénéfice des usagers et clients des services de transport ferroviaire. L'Autorité a également pour mission de veiller à ce que les conditions d'accès au réseau par les entreprises ferroviaires n'entraient pas le développement de la concurrence (article L. 2131-3 du code des transports) et, en particulier, à ce que cet accès soit accordé dans des conditions équitables et non discriminatoires (article L. 2131-4 du code des transports). C'est au regard de ces missions ainsi définies que l'Autorité a analysé les dispositions du projet de décret.
7. En effet, comme évoqué ci-avant, si l'objectif premier de cette plateforme réside dans l'amélioration du niveau de service offert aux voyageurs handicapés ou à mobilité réduite, dans un contexte d'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs susceptible de complexifier l'accès de ces voyageurs aux services ferroviaires, il n'appartient pas à l'Autorité, dans le cadre du présent avis, d'analyser les modalités pratiques de sa mise en œuvre pour s'assurer de l'atteinte de l'objectif susmentionné. À cet égard, l'Autorité s'en remet aux accords

² L'article 6 du projet de décret prévoit deux niveaux de services, à savoir (i) l'information et l'orientation des usagers vers les services compétents, et (ii) la coordination des demandes d'assistance et de substitution avec les services proposés par les adhérents.

de principe émis par les différentes associations représentatives des usagers³ au cours de la concertation organisée par le ministère chargé des transports sur ce projet de texte.

8. Il appartient en revanche à l'Autorité, au regard de sa mission de régulation économique sectorielle, compte tenu de l'instauration, par le projet de décret, d'un monopole délégué à SNCF Gares & Connexions pour la réalisation et la gestion de cette plateforme, de s'assurer que les dispositions du projet de texte comportent toutes les garanties propres à éviter toute rente de monopole et à assurer un accès équitable et non discriminatoire au marché ferroviaire.

2. ANALYSE DE L'AUTORITE

9. À titre liminaire, l'Autorité observe que le projet de décret, dans son article 1^{er}, confie à SNCF Réseau la mission de créer la plateforme unique de réservation des prestations d'assistance en gare et des prestations de transports de substitution à l'attention des personnes handicapées ou à mobilité réduite prévue à l'article L. 1115-9 du code des transports, pour prévoir, immédiatement après, que SNCF Réseau en délègue à SNCF Gares & Connexions la création, l'organisation et la gestion.
10. L'Autorité considère cependant que, pour déterminer les conditions d'application de l'article L. 1115-9 du code des transports, aux termes duquel « *pour les services ferroviaires de transport de voyageurs, le gestionnaire d'infrastructure, en coordination avec les entreprises ferroviaires, assure, directement ou par l'intermédiaire d'un tiers, la réservation des prestations d'assistance en gare* », le projet de décret pourrait se borner à désigner le gestionnaire d'infrastructure en qualité de titulaire de la mission concernée et renvoyer à celui-ci, personnalité morale autonome, le soin de décider des modalités d'exercice de cette mission, en veillant à se conformer, notamment, aux dispositions du f) de l'article 24 du règlement 2021/782 du 29 avril 2021, qui renvoie la mise en place et la gestion des points de contact uniques pour les personnes handicapées et les personnes à mobilité réduite à une coopération entre les gestionnaires des gares et les entreprises ferroviaires.
11. Il conviendrait, dans ce cas, que le projet de décret précise que les charges afférentes à la plateforme sont incluses dans les charges prises en compte pour la fixation (i) des tarifs régulés d'accès à l'infrastructure ferroviaire ou (ii) en cas de délégation à SNCF Gares & Connexions, des redevances dues au titre des services de base à tarification régulée, dans le respect de la réglementation en vigueur.

2.1 La plateforme unique, une prestation régulée dont la fixation du prix gagnerait à être le fruit d'une mise en concurrence pour le marché

12. Le projet de décret prévoit, en son article 5, que les coûts afférents à la plateforme unique, en ce qui concerne les services ferroviaires, sont inclus dans les charges prises en compte pour la fixation des redevances dues au titre des services de base, dont la fourniture en gare relève de la société SNCF Gares & Connexions, à laquelle la loi pour un nouveau pacte ferroviaire susvisée a confié la mission d'assurer la gestion unifiée des gares ferroviaires de voyageurs.
13. Il résulte de cette disposition que cette nouvelle prestation à réaliser par SNCF Gares & Connexions est *de facto* intégrée dans le champ du périmètre des activités régulées par l'Autorité. Dès lors, en application du I de l'article 14-1 du décret du 7 mars 2003

³ Ont notamment émis un accord de principe dans le cadre de la concertation retranscrite dans l'étude d'impact afférente au projet de décret : la Fédération nationale des usagers des transports (FNAUT), la Confédération française pour la promotion sociale des aveugles et amblyopes (CFPSAA), APF France handicaps, Collectif Handicaps, etc.

susvisé, la définition de cette prestation et les conditions techniques et tarifaires de sa fourniture seront précisés par SNCF Gares & Connexions dans le document de référence des gares de voyageurs, sur lequel l'Autorité émet un avis conforme, en ce qui concerne le volet tarifaire, et simple, en ce qui concerne le volet non tarifaire.

14. Compte tenu du choix du législateur, puis du gouvernement, de confier à SNCF Réseau, puis, par délégation, à SNCF Gares & Connexions, la création et la gestion de ce guichet unique, l'Autorité recommande que le prestataire auquel sera confiée cette mission soit sélectionné à travers une procédure de mise en concurrence, seule à même d'éviter les effets anti-concurrentiels découlant de la situation de monopole du gestionnaire unique des gares. Une telle procédure, tendant à la détermination d'un prix de marché, permettra d'objectiver le niveau des charges retenu par SNCF Gares & Connexions et de simplifier ainsi le contrôle de l'Autorité.

2.2 La plateforme unique, une prestation régulée soumise aux mêmes principes que les services de base

15. Le projet de décret précise que, parmi les services de transport pour lesquels l'adhésion à la plateforme unique est obligatoire, figurent les services de transport guidé du RER A et B gérés par la Régie autonome des transports parisiens (RATP) et d'autres modes de transports. Aussi, dans la mesure où seuls les coûts afférents à la plateforme unique ayant trait aux services ferroviaires sont inclus dans les charges prises en compte pour la fixation, dans le document de référence des gares, des redevances dues au titre des services de base, l'Autorité s'assurera en particulier, lors de l'avis conforme tarifaire sur ce document, de la pertinence de la clé d'allocation entre services ferroviaires et autres modes de transports, afin que seuls les coûts pertinents qui leur sont affectables soient facturés aux entreprises ferroviaires.
16. Enfin, l'Autorité constate que le projet de décret, dans son article 4, impose aux entreprises ferroviaires exploitant les services visés au 1^{er} alinéa de l'article 2, ainsi qu'aux autres candidats éventuellement concernés, d'adhérer à la plateforme unique et à ses conditions d'utilisation déterminées dans le document de référence des gares établi par SNCF Gares & Connexions. Elle relève en outre que le même article 4 prévoit que les entreprises ferroviaires et, le cas échéant, les autres candidats sont tenus de mettre à disposition du gestionnaire de la plateforme unique toutes les données et flux de données nécessaires à l'information des usagers et au traitement et suivi des demandes de prestations mentionnées à l'article L. 1115-9 susvisé. Elle note enfin que la liste des catégories d'informations qui doivent être transmises au gestionnaire de la plateforme unique et leur format d'échange sont définis dans le document de référence des gares susvisé.
17. Si l'Autorité n'a pas à se prononcer sur le bienfondé de ce dispositif au regard de l'objectif poursuivi, elle observe cependant que d'autres systèmes d'organisation et de gestion des informations relatives à la réservation des prestations concernées étaient envisageables pour mettre en place la coopération, prévue au f) de l'article 24 du règlement n° 2021/782 susvisé, entre les gestionnaires des gares et les entreprises ferroviaires. Dans ces conditions, elle sera particulièrement attentive, dans le cadre de son avis motivé sur le document de référence des gares, à ce que les modalités d'organisation et de gestion de la plateforme unique respectent les principes de transparence et de non-discrimination.

*

Le présent avis sera notifié à la ministre de la transition écologique ainsi qu'au ministre délégué auprès de la ministre de la transition écologique, chargé des transports, et publié sur le site internet de l'Autorité.

L'Autorité a adopté le présent avis le 10 juin 2021.

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

Le Président

Bernard Roman