

Contribution des entreprises ferroviaires adhérentes à l'UTP en réponse à la consultation publique de l'ART relative à la transmission d'informations par les entreprises ferroviaires de voyageurs

L'Union des Transports Publics et ferroviaires (UTP) remercie l'Autorité d'organiser une consultation relative à la transmission d'informations par les entreprises ferroviaires de voyageurs (ci-après EF). Cette consultation est, en effet, l'occasion de réaliser un retour d'expérience de la collecte actuellement réalisée sur le fondement de la décision n°2017-045.

Question 1- Généralités & définitions

L'Autorité propose des évolutions ayant pour objectif de compléter le processus de collecte. À cette fin, l'Autorité a modifié ou ajouté certains tableaux en annexes, ou la définition de certains indicateurs, en s'appuyant sur des retours d'expérience des collectes. Elle propose notamment de modifier les mailles temporelles de collecte.

a) Les modifications apportées sur les mailles temporelles de collecte (mois en lieu et place du trimestre, maille journalière pour certaines données collectées par origine-destination), posent-elles des difficultés techniques particulières ?

Commentaires UTP :

De manière générale, les EF de voyageurs anticipent d'importantes difficultés techniques si les mailles temporelles de collecte (mois en lieu et place du trimestre, maille journalière pour certaines données collectées par origine-destination) devaient être modifiées (cf. questions suivantes).

La situation de référence a déjà constitué un engagement fort en termes de moyens de leur part pour se conformer à la décision n° 2017-045. Cette collecte constitue déjà un **travail considérable à la charge des EF, non productif**, et ce dans un contexte de forte concurrence intermodale et de forte demande de productivité. Elles rappellent que la production de statistiques ne constitue pas leur vocation première.

L'exigence d'une granularité plus fine de collecte nécessiterait, à nouveau, un investissement financier, technique et humain très important, sans certitude qu'elles pourront satisfaire les buts poursuivis par l'ART qui restent vagues quant à l'impact de ces collectes sur les redevances. Aucune explication n'est donnée, par ailleurs, par l'ART, quant aux analyses qu'elle n'aurait pu conduire en l'absence de ces nouvelles données.

Dans le contexte actuel, les EF rappellent qu'elles sont actuellement et durablement impactées par la crise sanitaire. Le redressement et le maintien de l'exploitation sont, actuellement, au cœur des priorités économiques des EF.

La transmission d'informations à une maille journalière et mensuelle, au lieu de trimestrielle serait de nature à accroître les ressources humaines, informatiques et techniques à engager, de façon décorrélée aux outils de pilotage de la production ferroviaire. En effet, la collecte envisagée va bien au-delà des besoins d'indicateurs de l'exploitation au quotidien, lesquels se trouvent sous forme désagrégée et non sous la forme d'une base de données transmissible, sans requête et retraitement, au régulateur.

Cette contrainte supplémentaire serait, en outre, particulièrement inopportune pour les EF qui souhaiteraient se positionner sur le marché dans le cadre de l'ouverture à la concurrence ou encore pour certaines EF qui n'ont pas forcément accès à des dispositifs de soutien à l'emploi comparables à celui existant en France. Pour les services conventionnés ferroviaires mis en concurrence, cette contrainte supplémentaire serait, en outre, susceptible d'alourdir les coûts pour les autorités organisatrices de transport ferroviaire.

Plus largement, les EF estiment, que les informations recueillies régulièrement par l'ART dans le cadre de sa mission d'observation des marchés doivent être **adéquates, pertinentes et proportionnées au regard des finalités pour lesquelles elles sont collectées, finalités que les EF souhaiteraient voir préciser, au-delà de la référence aux dispositions du Code des transports par l'ART**. Les EF s'interrogent donc sur la proportionnalité des informations à transmettre à une maille journalière et mensuelle au regard des moyens à engager et de leur finalité. Elles rappellent que le Conseil d'Etat¹ a considéré que les informations prévues dans la décision n°2016-52 étaient proportionnées au motif qu'elles étaient « *en nombre raisonnable, simples à renseigner pour les entreprises concernées et exigées selon une fréquence trimestrielle ou annuelle* ».

Elles estiment, en outre que si la granularité des informations à transmettre devait être affinée, les enjeux liés à la protection du secret des affaires seraient d'autant plus prégnants que les mesures d'ores et déjà prises par l'ART pour assurer la confidentialité des informations communiquées actuellement, ne sont pas satisfaisantes (cf. question 9).

Enfin, se pose la question de la compétence territoriale de l'ART au regard des informations demandées aux opérateurs internationaux. Les informations demandées ne peuvent, en effet, être découpées de sorte qu'elles ne concerneraient que le « système de transport ferroviaire national » comme cela est indiqué par l'article L. 2131-1 du code des transports et tel que repris dans le projet de décision soumis à consultation. Ainsi, les opérateurs internationaux posent la question de savoir s'il ne serait pas plus opportun pour l'ART d'agir de manière concertée avec ses homologues afin de comprendre les redevances et les lignes internationales associées, à défaut de quoi, l'ART ne peut avoir qu'une image partielle du fonctionnement du système ferroviaire national et in fine de la soutenabilité et des coûts marginaux associés aux circulations internationales.

¹ CE, 16 février 2018, n° 403508, Union des transports publics et ferroviaires.

b) Les définitions proposées par l'Autorité en onglet 1 de l'annexe vous permettent-elles d'identifier avec précision les informations à transmettre ? Dans le cas contraire, pourriez-vous fournir des propositions de définitions alternatives, assorties au besoin d'exemples concrets.

Commentaires UTP :

Les définitions proposées en onglet 1 de l'annexe sont globalement claires, hormis :

- la notion de siège.km offert dont la définition mériterait d'être précisée.
- les classes tarifaires : cette catégorie pose problème compte tenu de la liberté tarifaire des autorités organisatrices de transport ferroviaire et des éventuelles évolutions tarifaires à venir, qui ne dépendent pas des EF.

Question 2 - Informations concernant l'offre de transport programmée et effectivement réalisée à la suite de l'allocation des capacités

a) La maille de collecte mensuelle (au lieu de trimestrielle précédemment) pose-t-elle, pour ces indicateurs des difficultés techniques particulières ?

Commentaires UTP :

La maille de collecte mensuelle ne pose pas de difficultés techniques particulières pour ces indicateurs.

b) la collecte de ces indicateurs appelle-t-elle d'autres remarques de votre part ?

Commentaires UTP :

Les EF s'étonnent² que le retour d'expérience des collectes précédentes ne soit pas l'occasion, pour cette consultation, de proposer des évolutions des informations à transmettre à la lumière de celles effectivement transmises par les EF.

Les EF rappellent que certaines informations contenues dans la décision n°2017-045 ne peuvent être transmises en l'état car elles ne sont pas suivies dans leurs systèmes d'informations ou ne pourraient être suivies de la même façon que dans l'outil Gesico, ce qui interroge sur la pertinence de la collecte.

Il s'agit notamment :

- du nombre de circulations programmées à J-30 et à J-3 et à J-1 dans la table 3.1 : pour certaines EF, cela n'a jamais été fourni, au profit d'une image mensuelle obtenue en interrogeant le système en fin de mois ;
- de l'affectation des trains non commerciaux à une ligne plutôt qu'une autre n'est pas possible.

² Dans le préambule du document de la consultation, l'ART indique que « Il s'agit donc d'un document qui prend en compte les retours d'expérience des précédentes collectes mises en place par l'Autorité afin de compléter le processus de collecte de données (...) ». Un tel retour d'expérience n'a jamais été communiqué par l'ART.

c) Les acteurs sont invités à faire part de tout élément d'information permettant de confirmer, compléter et affiner les propositions de l'Autorité.

Commentaires UTP :

Cf. observations ci-dessus.

Afin de réduire sensiblement la charge de travail des EF, celles-ci estiment que l'ART pourrait, au préalable, auditer les gestionnaires d'infrastructure pour ne pas alourdir la collecte des EF avec des questions redondantes.

Question 3 - Informations concernant les caractéristiques de l'offre de transport de voyageurs

a) La collecte de ces indicateurs appelle-t-elle des remarques de votre part ?

Commentaires UTP :

Les EF s'étonnent que le retour d'expérience des collectes précédentes ne soit pas l'occasion, pour cette consultation, de proposer des évolutions des informations à transmettre à la lumière de celles effectivement transmises par les EF.

Les EF rappellent que certaines informations contenues dans la décision n°2017-045 ne peuvent être transmises en l'état car elles ne sont pas suivies dans leurs systèmes d'informations.

Il s'agit notamment :

- de la liste des trains déprogrammés avant J-3 et annulés avant J-3 et J-1 dans la table 5.1 : pour certaines EF, cela n'a jamais été fourni, au profit d'une image mensuelle obtenue en interrogeant le système en fin de mois ;
- du service routier de substitution pour les trains déprogrammés ou annulés de manière inopinée, dans la table 5.1. En effet, ces substitutions routières qui sont déclenchées en cas d'évènement de régularité ne sont pas suivies dans les systèmes d'informations et peuvent être mutualisées entre plusieurs circulations.

Le suivi du nombre de voyageurs concernés par des retards à l'arrivée à chaque point d'arrêt de plus de 4 minutes 59 secondes pour les services à réservation obligatoire, et pour les services conventionnés disposant d'un suivi possible de ce nombre de voyageurs (cf. table 5.2) serait un suivi particulièrement fin à la charge des EF, susceptible d'alourdir le processus actuel de collecte. Elles s'interrogent, par ailleurs, sur l'intérêt et la finalité d'un suivi à chaque point d'arrêt.

Il en va de même du nombre de voyageurs indemnisés par retard par cause de retard et par type d'activité (cf. table 5.3).

Ces éventuelles contraintes supplémentaires sont particulièrement inquiétantes et lourdes financièrement pour les EF de voyageurs qui souhaiteraient apparaître sur le marché dans le cadre de l'ouverture à la concurrence des services ferroviaires de voyageurs. Pour les services conventionnés ferroviaires mis en concurrence, cette contrainte supplémentaire serait susceptible de renchérir les coûts à la charge des autorités organisatrices de transport ferroviaire.

Une meilleure coordination avec l'AQST et les autres organismes collectant des données ferroviaires similaires serait opportune pour alléger les contraintes incombant aux EF.

b) Les acteurs sont invités à faire part de tout élément d'information permettant de confirmer, compléter et affiner les propositions de l'Autorité.

Commentaires UTP :

Cf. observations ci-dessus sur la question 3a.

Question 4 - Informations concernant la fréquentation des services de transport de voyageurs

a) La maille de collecte mensuelle (au lieu de trimestrielle précédemment) pose-elle, pour ces indicateurs, des difficultés techniques particulières ? b) La collecte de ces indicateurs appelle-t-elle d'autres remarques de votre part ? c) Les acteurs sont invités à faire part de tout élément d'information permettant de confirmer, compléter et affiner les propositions de l'Autorité.

Commentaires UTP :

Pour ces données-là, les EF sont en mesure de passer à une maille de collecte mensuelle au lieu de trimestrielle. Elles rappellent, cependant, que pour une très grande majorité des circulations des services conventionnés régionaux, le nombre de passagers n'est pas suivi train par train.

Question 5 - Informations concernant l'offre et la fréquentation journalière des services de transports de voyageurs à réservation obligatoire

a) La collecte de ces indicateurs journaliers pour les services à réservation obligatoire pose-t-elle des difficultés techniques particulières ?

Commentaires UTP :

Sur le plan technique, cette nouvelle exigence journalière poserait une évidente problématique de volumétrie des informations à transmettre à l'ART et des ressources humaines devant y être associées qui n'existent pas à l'heure actuelle. Par ailleurs, en ce qui concerne les données d'offre, les informations fournies à l'ART proviennent de bases, qui pour certaines EF, sont élaborées par régime de circulation des trains et ne présente donc pas un détail journalier.

Les EF ne voient aucun moyen leur permettant de communiquer des informations à un tel niveau de granularité. Il semble que cette demande soit liée à des circonstances particulières telles que des grèves ou des crises de l'ampleur de la crise sanitaire actuelle. Dans ce cas, pourquoi ne pas limiter ces demandes à des cas particuliers, que l'ART reconnaîtrait par décision ad'hoc ?

b) La collecte de ces indicateurs appelle-t-elle d'autres remarques de votre part ? c) Les acteurs sont invités à faire part de tout élément d'information permettant de confirmer, compléter et affiner les propositions de l'Autorité.

Commentaires UTP :

Les EF estiment, que les **informations** recueillies régulièrement par l'ART dans le cadre de sa mission d'observation des marchés doivent être **adéquates, pertinentes et proportionnées au regard des finalités pour lesquelles elles sont collectées**. Les EF s'interrogent donc sur la proportionnalité des informations à transmettre à une maille journalière au regard des moyens à engager et des finalités exposées. En l'état, l'ART indique : « Afin de développer une compréhension fine des évolutions de l'offre et de la demande de transport en période perturbée (par des mouvements sociaux ou des mesures réglementaires de limitation des transports et de la mobilité telles qu'observées au cours de la crise sanitaire de 2020) ».

Cf. réponse UTP à la question 1.

Question 6 - Informations concernant les recettes désagrégées des services de transports de voyageurs à réservation obligatoire

a) La collecte de ces indicateurs désagrégés pour les services à réservation obligatoire pose-t-elle des difficultés techniques particulières ?

Commentaires UTP :

Sur le plan technique, cette nouvelle exigence journalière poserait un évident problème de volumétrie des informations à traiter et à transmettre à l'ART, au vu du nombre important de données à combiner. Les EF sont dans l'impossibilité technique de suivre la date et l'heure d'achat du billet en système, directement ou indirectement via les distributeurs agréés, comprenant également les cas plus complexes, d'échange ou d'annulation de billet par le passager.

Sur ce point, les EF ne comprennent pas en quoi de telles informations pourraient aider l'ART dans les études de marché qu'elle pourrait faire et au vu des redevances qui sont soumises à son avis.

b) Dans l'hypothèse où la collecte des données désagrégées poserait des difficultés techniques majeures (en volumétrie du fait du croisement multiple de données), quelles seraient les possibilités de collecte des indicateurs de recettes par liaison sur chacune des catégories spécifiées (par agrégation sous forme de classe de période entre la date d'achat du billet et la date du voyage (le jour J, à J-1, [J-2 à J-7[, [J-7 à J-15[, [J-15 à J-30[, à J-30 ou avant), et/ou par classe tarifaire, et/ou par classe de voyage) ?

Commentaires UTP :

Les contre-propositions de collecte envisagées par l'ART demeurent toujours problématiques en termes de volumétrie. Regrouper les dates d'achat implique toujours d'extraire des données par date avant de les regrouper.

c) La collecte de ces indicateurs appelle-t-elle d'autres remarques de votre part ? d) Les acteurs sont invités à faire part de tout élément d'information permettant de confirmer, compléter et affiner les propositions de l'Autorité.

Commentaires UTP :

L'UTP s'interroge pour le cas des EF qui sous-traiteraient la distribution des titres de transport, seraient-elles responsables de la collecte pour les titres distribués par un tiers ?

Plus largement, la fiabilité des données est posée : les consolidations sont en effet réalisées mensuellement, les données désagrégées au jour ne seront donc pas corrigées. (ex : perturbation, mais aussi flux provenant de la comptabilité des recettes non réaffectées de façon précise). La mise en qualité des données à cette maille, nécessiterait encore des moyens supplémentaires à engager et donc des coûts à la charge des EF.

Aussi, il est précisé que certaines EF ne collectent pas ces données, car elles ne trouvent pas d'intérêt à le faire.

Les EF estiment, que les **informations** recueillies régulièrement par l'ART dans le cadre de sa mission d'observation des marchés doivent être **adéquates, pertinentes et proportionnées au regard des finalités pour lesquelles elles sont collectées**. Les EF s'interrogent donc sur la proportionnalité des informations à transmettre à une maille journalière au regard des moyens à engager et des finalités exposées.

Cf. réponse UTP à la question 1.

Question 7 - Informations relatives aux résultats économiques et financiers

a) La collecte de ces indicateurs appelle-t-elle des remarques de votre part ? b) Les acteurs sont invités à faire part de tout élément d'information permettant de confirmer, compléter et affiner les propositions de l'Autorité ?

Commentaires UTP :

Les EF s'étonnent qu'à l'occasion du retour d'expérience, cette consultation ne soit pas l'occasion de faire évoluer les informations à transmettre, à la lumière des informations effectivement déjà transmises par les EF.

Les EF rappellent que certaines informations contenues dans la décision n° 2017-045 ne peuvent être transmises en l'état car elles ne sont pas suivies dans leurs systèmes d'informations. Il s'agit notamment des comptes de ligne (par nature). Certaines EF rappellent également que les informations demandées dans l'annexe 9 quant aux canaux de distribution ne sont pas collectées.

Ce cadre n'est pas non plus adapté aux EF étrangères car les modèles comptables ne sont pas les mêmes. Sur ce point plus spécifique des opérateurs internationaux, il est indiqué, aussi, qu'il est impossible de connaître le % en revenus sur la part d'activité sur le RFN. Cela supposerait qu'une clé de répartition soit adoptée par les autorités de régulation homologues de l'ART, à la suite d'études conjointes des marchés associés.

Question 8 - Format des données collectées

a) Seriez-vous favorable à la mise en place d'une plateforme de ce type ? b) Identifiez-vous des contraintes ou fonctionnalités nécessaires à l'utilisation d'une collecte via formulaire en lieu et place du format d'annexe Excel actuellement proposé ? Les acteurs sont invités à faire part de tout élément d'information permettant de confirmer, compléter et affiner les propositions.

Commentaires UTP :

Les modalités actuelles de collecte conviennent (fichier excel), au vu de la volumétrie des informations transmises et des procédures et organisations internes mises en place au sein des EF pour se conformer à la décision n° 2017-045.

La mise en place d'un nouveau processus de collecte contraignant en termes de formats imposés, pose la question du rapport coût/efficacité. Les EF de voyageurs souhaitent conserver une marge de liberté sur le format des données collectées.

Question 9 – Utilisation des données collectées

a) L'utilisation qui sera faite des informations collectées par l'Autorité appelle-t-elle des remarques de votre part ? b) Les acteurs sont invités à faire part de tout élément d'information permettant de confirmer, compléter et affiner les propositions de l'Autorité.

Commentaires UTP :

L'UTP réitère les points d'attention précédemment formulés lors de la consultation sur la décision n°2017-045, non pris en compte, afin que de plus amples dispositions concernant le traitement et l'utilisation des données collectées soient prévues, pour assurer une protection efficace des informations transmises par les EF, particulièrement celles couvertes par les secrets protégés par la loi, tel que le secret industriel et commercial. Cette question se pose également avec acuité pour les secrets contractuels vis-à-vis de distributeurs dans un environnement concurrentiel.

Pour rappel, conformément aux articles L.312-1-1 et suivants du code des relations entre le public et les administrations, et sous réserve de ne pas divulguer des données relevant du secret des affaires (article L. 311-6), les administrations sont tenues de diffuser dans un format facilement réutilisable les principaux documents administratifs qu'elles détiennent, notamment ceux qui revêtent un intérêt économique, social, sanitaire ou environnemental.

Les EF redoutent, en effet, qu'une maîtrise insuffisante de la confidentialité des données transmises à l'ART soit particulièrement préjudiciable au secteur. Cette demande nous semble d'autant plus légitime, qu'une grande partie des données transmises à l'ART sont susceptibles d'entrer dans le champ des données publiques. Elles seront donc ouvertes, voire réutilisables gratuitement.

En effet, la **procédure spécifique de demande de protection au titre du secret des affaires prévue par les articles 11 et 12 du règlement intérieur** de l'ART³ (consacrée aux décisions de

³ [Décision n° 2020-005 du 16 janvier 2020 portant adoption du règlement intérieur de l'Autorité de régulation des transports.](#)

règlements de différends, aux sanctions, aux avis et aux décisions individuelles); ne semble pas applicable dans le cadre de la présente décision. Quand bien même, elle le serait, sa mise en œuvre serait **difficilement praticable et peu protectrice**.

Sur le caractère difficilement praticable, les EF comprennent, en effet, du règlement intérieur qu'il leur appartiendrait pour toute information transmise lors de la collecte de préciser le caractère confidentiel ou non des données et de fournir les justificatifs utiles.

Sur le caractère non protecteur :

- si les EF formulent une demande de protection lors de la transmission de données, il n'est pas prévu au règlement intérieur qu'elles aient une réponse ;
- en l'absence de réponse, elles ne savent pas si leur demande est considérée comme acceptée ou refusée et, en cas de refus, elles n'ont pas connaissance du motif.
- dans l'hypothèse où, conformément au règlement intérieur, l'Autorité opterait pour la faculté de consulter les EF avant publication, elle ne laisse aux EF que 5 jours ouvrés pour se prononcer sur des rapports pouvant faire plusieurs centaines de pages, et *« lorsque la demande de protection n'est pas intégralement acceptée, le responsable de gestion des procédures ou tout autre agent du pôle procédure de la direction des affaires juridiques de l'Autorité (désignés ci-après par « le pôle procédure ») adresse au demandeur la version non confidentielle du document élaborée par les services avant la publication de celle-ci. »*

Ceci peut être considéré comme un refus non motivé de la demande formulée par l'EF, sans indication des voies de recours et sans indiquer de délai entre cette « information » et la date de publication. Les EF se retrouvent donc privées du droit de contester dans un délai connu cette décision de l'autorité et ne peuvent donc faire valoir leur droit concernant la protection du secret des affaires.

Compte tenu du caractère très sensible des données demandées et des dispositions du règlement intérieur en vigueur, les EF estiment que l'ART ne propose pas un cadre suffisant pour garantir une utilisation des données respectant les secrets protégés par la loi.

Cette absence de garantie par l'ART est d'autant plus préoccupante pour les EF que :

- outre l'ouverture à la concurrence des services ferroviaires domestiques, les EF de voyageurs doivent déjà faire face à une concurrence de plus en plus féroce, y compris modale avec l'arrivée de nouvelles mobilités que sont notamment le co-voiturage, les services de voiture avec chauffeur. Cette concurrence est encore avivée par la crise sanitaire ;
- **la publication des données est irréversible et peut entraîner des conséquences dommageables. Une erreur de publication des données ou une publication non conforme aux souhaits d'occultation émanant d'une entreprise ferroviaire ne peut être réparée.** Elle peut conduire à la perte du savoir-faire des entreprises et à la diffusion de données à caractère stratégique, au profit de leurs concurrents qui peuvent se l'accaparer gratuitement.

La publication des données demande en outre **une assurance particulière en matière de publication agrégée des informations publiées et/ou communiquées**. Les usages définis par

l'INSEE et le Centre National de l'Information Statistique (CNIS) en matière de statistique publique prévoient que seules les statistiques agrégeant les données de plus de trois entreprises et dont moins de 85 % du total est représenté par une seule entreprise, peuvent être publiées. L'UTP demande en conséquence que **cet usage, que l'ART a indiqué appliquer, figure expressément dans la décision**, de manière à rendre impossible l'identification individuelle des entreprises ferroviaires concernées, sur certains segments de marché.

Enfin, l'UTP demande que les services de l'Autorité autres que l'Observatoire des marchés n'aient pas accès aux informations collectées auprès des EF dans le cadre de la présente décision, compte tenu de la base juridique de la collecte régulière d'informations prédéfinies auprès des EF sur le fondement de l'article L. 2132-7 du Code des transports.

De la même manière, il conviendrait également que **les éléments d'information cités dans les diverses communications de l'ART** (rapports, déclarations publiques, travaux scientifiques et autres manifestations publiques tels que prévus au point 36 du projet, **se limitent à ceux publiés par l'Observatoire** dans le respect des règles de statistique publique.

Pour rappel, les données collectées ne peuvent être utilisées dans le cadre de procédures de règlements de différend, pas plus que dans le cadre de procédures de sanctions.

L'UTP souhaite rappeler également que toute information obtenue par l'ART auprès de tiers (Gestionnaires d'infrastructure, exploitants d'installation de service et administrations telles que le SoeS et l'AQST...) relative à une EF et qui aurait fait l'objet d'une demande de protection au titre du secret industriel et commercial notamment conserve son caractère confidentiel et doit être protégée à ce titre par l'ART.

Plus largement, l'UTP estime, compte tenu de la situation sanitaire et des incidences durables pour l'activité des EF, les évolutions que l'ART souhaiterait apporter au processus de collecte seraient de nature à faire peser de nouvelles contraintes auprès d'elles, susceptibles de les désavantager encore vis-à-vis des autres modes de transport, y compris ceux régulés par l'ART.