

REPONSE DE L'AFRA A LA CONSULTATION PUBLIQUE DE L'ART SUR LE PROJET DE MODIFICATION DE LA DECISION RELATIVE A LA TRANSMISSION D'INFORMATIONS PAR LES ENTREPRISES FERROVIAIRES DE MARCHANDISES ET LES AUTRES CANDIDATS AUTORISES

L'Association Française du Rail (AFRA) remercie l'ART pour la consultation publique organisée sur son projet de modification de la décision relative à la transmission d'informations.

Après avoir présenté ses principales observations répondant de façon générale à la consultation (I) l'AFRA propose des éléments de réponse à certaines questions précises non abordées dans les observations générales (II).

I. Observations générales en réponse

A titre liminaire, l'AFRA rappelle que, de façon générale, elle est favorable à une démarche de recueil de données ferroviaires par le régulateur qui apporte une plus grande transparence à l'ART et lui permet ainsi de réguler efficacement le marché.

Cependant les membres de l'AFRA, se fondant sur leur expérience, relèvent l'importance d'adapter le mode et l'étendue des collectes aux objectifs poursuivis, de façon proportionnée afin d'en limiter les effets pervers.

• Sur la précision du cadre dans lequel la décision s'inscrit

La clarification du cadre et sa précision revêt une importance particulière puisqu'il entraîne des conséquences majeures. L'AFRA souhaite s'assurer du cadre dans lequel la décision de l'ART s'inscrit afin qu'il n'en résulte aucune ambiguïté, notamment au regard des conséquences sur :

- La confidentialité : l'intensité des obligations de confidentialité est susceptible de varier selon les informations que l'ART peut collecter et selon les modalités ou circonstances de recueil (ponctuellement ou régulièrement) ;
- L'exercice d'un contrôle de proportionnalité : Dans sa décision du 16 février 2018¹, le Conseil d'Etat a rappelé que l'ART ne peut exiger la transmission d'informations qu'à la double condition qu'elles soient utiles à l'exercice de la mission et que la demande de transmission ne fasse pas peser une charge excessive sur les opérateurs concernés.

Un recueil de données systématisé, par la transmission régulière d'informations n'est prévu que par l'article L2132-7 du code des transports², au cas particulier et pour les seuls besoins de procéder à des expertises, mener des études et toutes actions d'information utiles dans le secteur ferroviaire et sous réserve d'une décision motivée de l'ART. Les informations visées sont définies par cet article. Il s'agit :

- des informations statistiques concernant :
 - o l'utilisation des infrastructures,
 - o la consistance et les caractéristiques de l'offre de transport proposée,
 - o la fréquentation des services,
- de toute information relative aux résultats économiques et financiers correspondants.

¹ CE, 2^{èmes} et 7^{èmes} chambres réunies, 16/02/18, 403508

² Et L2132-7-1 du code des transports pour le secteur des transports publics urbains dans la région d'Ile-de-France

Dans le projet de décision soumis à consultation, les deux premiers titres sont respectivement consacrés aux « *Missions et objectifs poursuivis par l'Autorité* » et aux « *Pouvoirs de l'Autorité en matière de recueil d'informations* ». Le titre 1 énumère certaines missions de l'ART et ajoute que le projet de décision s'inscrit dans une double perspective :

- *la régulation du secteur, qui, pour les besoins des décisions et avis à rendre par l'Autorité, implique une connaissance approfondie du système de transport ferroviaire national ;*
- *l'information des tiers, usagers, clients, décideurs publics, autres acteurs du secteur ou citoyens, telle que prévue par l'article L. 2132-7 du code des transports qui vise « toutes actions d'information nécessaires dans le secteur ferroviaire ».*

Si l'AFRA est favorable à ce que l'Autorité puisse disposer de toutes les informations lui permettant d'exercer sa mission de régulation, elle conteste que la décision objet de la consultation (portant sur une collecte régulière) puisse s'inscrire dans cette première perspective. A ce titre, l'AFRA relève que, par rapport à la précédente décision du 10 mai 2017, la référence aux dispositions de l'article L1264-2 du code des transports a été supprimée. L'AFRA salue cette évolution qu'elle estime pertinente puisque cet article L1264-2 concerne de façon générale les pouvoirs de contrôle et d'enquête de l'ART et non pas ses prérogatives en matière d'information objet des dispositions de l'article L2132-7. En revanche, l'AFRA regrette que le projet ne tire pas les conséquences du retrait de cette mention. L'AFRA considère que cette suppression doit s'accompagner d'une adaptation du reste du texte et du champ des données collectées de façon systématique à un rythme régulier, pour en circonscrire la portée à l'objet de la mission visant « *toutes actions d'information utiles dans le secteur ferroviaire* » telle que prévue par l'article L 2132-7 du code des transports.

• **Sur la confidentialité et la protection du secret des affaires**

L'AFRA rappelle ses inquiétudes relatives à la protection du secret des affaires et la confidentialité des données recueillies de façon régulière et systématique. En effet, les dispositions de l'article L2132-7 du code des transports n'apportent aucune précision spécifique. C'est donc les dispositions générales qui s'appliquent, notamment celles des articles L. 1261-2 et L. 1261-3 du code des transports.

L'AFRA estime que certaines informations demandées sont particulièrement sensibles et souhaite qu'une protection renforcée puisse les couvrir. De même, le risque d'atteinte et les conséquences sont d'autant plus importants que la maille des informations demandées est précise.

Par ailleurs, compte tenu de la démarche actuelle d'ouverture des données dans le secteur de la mobilité, une vigilance particulière et des mesures renforcées doivent être prises pour éviter toute confusion et garantir la protection des données sensibles, couvertes par le secret.

Ainsi, compte tenu des conséquences irréversibles que pourrait entraîner une atteinte à la confidentialité ou des mesures insuffisantes, l'AFRA sollicite qu'à défaut de soustraire les informations les plus sensibles de la collecte régulière, l'ART complète et détaille les mesures prises pour en assurer la confidentialité.

• **Sur la proportionnalité de la collecte**

Dans sa décision du 16 février 2018³, le Conseil d'Etat a rappelé que l'ART ne peut exiger la transmission d'informations qu'à la double condition qu'elles soient utiles à l'exercice de la mission et que la demande de transmission ne fasse pas peser une charge excessive sur les opérateurs concernés.

Sur l'utilité des informations à l'exercice de ses missions, l'AFRA s'en remet à l'appréciation de l'ART.

Elle insiste toutefois sur le fait que les missions dont il est question au titre du présent projet sont limitées aux seuls besoins de *procéder à des expertises, mener des études et toutes actions*

³ CE, 2^{èmes} et 7^{èmes} chambres réunies, 16/02/18, 403508

d'information utiles dans le secteur ferroviaire telles que prévues par l'article L 2132-7 du code des transports, à l'exclusion de toutes autres (décisions, avis etc.)

Sur la charge que la collecte envisagée fait peser sur ses membres, l'AFRA considère qu'elle est excessive par rapport à l'objectif d'information statistique poursuivi. Pour apprécier ce critère, la jurisprudence⁴ examine notamment le caractère raisonnable du nombre d'informations, la simplicité du renseignement pour l'entreprise concernée et la fréquence de collecte.

En effet, la collecte porte sur un volume d'informations conséquent (et qui continue régulièrement à augmenter) et sur un niveau de détail très précis. Répondre à la demande telle qu'elle est envisagée dans le projet nécessite de mobiliser des moyens humains et techniques importants, ce que toutes les entreprises ne sont pas nécessairement en mesure de faire, en particulier les petites entreprises pour lesquelles cette obligation pèse plus lourdement encore. En effet, les informations demandées ne sont pas toujours des informations utiles ou exploitées par les entreprises concernées et leur relevé peut n'avoir qu'un intérêt statistique. La fourniture de données peut être particulièrement difficiles à fournir lorsqu'elles concernent des circulations internationales. Cet effort supplémentaire serait d'autant plus disproportionné dans le contexte actuel dans lequel les entreprises du secteur s'efforcent d'affronter la crise avec résilience et ne peuvent pas nécessairement se permettre de détourner leurs ressources de leur activité principale.

Ainsi, par exemple, le projet de collecte comprenant des demandes telles que le nombre de containers, leur contenu ou les destinations semble excessif, disproportionné et surtout irréalisable pour les membres de l'AFRA, d'autant plus à une maille mensuelle.

Plus généralement, le projet d'affiner les demandes à une maille mensuelle représente une autre difficulté majeure relevée par les entreprises. En effet, affiner la maille à ce niveau nécessiterait un investissement supplémentaire important de ressources humaines, de réorganisation et d'adaptation des systèmes informatiques alors que ce niveau de précision n'est pas exploité par les membres. L'AFRA s'interroge sur les motifs qui conduisent l'ART à envisager cette modification et sur son utilité à l'exercice de la mission d'information (que la collecte à une maille trimestrielle ne permettrait pas d'atteindre). Compte tenu des fortes contraintes qu'une telle demande ferait peser sur ses membres, l'AFRA n'y est pas favorable et considère qu'elle est disproportionnée par rapport à sa finalité.

Outre l'importance du volume et du niveau de précision et de granularité, l'AFRA s'interroge sur la pertinence de l'ensemble des informations demandées. La finalité de la fourniture de certaines informations ne semble pas toujours claire. Aussi, dans le cadre de la décision motivée prévue par la loi, l'AFRA souhaite que l'ART puisse développer la motivation sur les finalités. En outre, les membres relèvent que l'ensemble des informations demandées n'est pas toujours exploité dans les dossiers statistiques publiés. Elle souhaite donc que la collecte soit limitée aux données dont l'utilité est précisément justifiée/motivée et qui sont effectivement exploitées dans le cadre des missions d'information de l'Autorité.

- **Sur les évolutions à envisager**

Compte tenu des récentes évolutions relatives aux données, l'AFRA se demande si ce contexte ne pourrait pas être l'occasion de revoir le système dans un souci de rationaliser la collecte par rapport à l'objectif poursuivi, la coordonner et l'harmoniser avec d'autres collectes, tout en s'attachant/permettant de rééquilibrer la charge pesant sur les différents acteurs du système.

L'AFRA rappelle que les entreprises contribuent déjà à des collectes organisées par d'autres entités publiques au niveau national ou européen (EPSF, SDES, AQST, RMMS, Eurostat etc.) Outre le caractère

⁴ Cf. décision précitée CE, 2^{èmes} et 7^{èmes} chambres réunies, 16/02/18, 403508

redondant de certaines demandes et les effets induits sur les ressources à mobiliser pour y répondre, cette multiplication des demandes fait peser un risque d'incohérences contraire à l'objectif d'information poursuivi. Ainsi, l'AFRA a d'ores et déjà remarqué par le passé des écarts inexpliqués entre les informations publiées par différentes entités. Par exemple, pour les données relatives au nombre de tonnes-kilomètres du transport combiné en 2018, le « DataLab » du Ministère des Transports fait état de 6,8Md tandis que la base de données de l'ART en mentionne 7,7Md et la DGITM 8,5Md. Après recherches, il s'avère que seule une partie de l'écart s'explique.

Pour ce qui concerne les collectes régulières et les plus contraignantes, l'AFRA observe la proximité et le manque de cohérence de certaines demandes de l'ART et du Ministère des Transports qui collecte par l'intermédiaire du Service de la Donnée et des Etudes Statistiques (SDES) du CGDD, des données selon tableau annexé, tandis que DGITM recueille des données propres au transport combiné dans le cadre de la gestion de l'aide au coup de pince. Entre la collecte du SDES et celle de l'ART, des incohérences sont observées sur les tonnages transportés ainsi que sur les codes UIC.

Aussi, les membres de l'AFRA souhaitent que les collectes puissent être coordonnées entre les différentes entités afin que les données à transmettre soit établies sur les mêmes bases et que le format de collecte soient identiques. Une telle harmonisation permettra non seulement de réduire la charge de travail des entreprises mais également de garantir des résultats fiables et cohérents, conformes à l'objectif. L'AFRA souhaite également que les dates de collecte soient cohérentes avec le calendrier d'approbation des comptes et de publication des documents officiels des entreprises. En effet, les entreprises sont soumises à des délais stricts susceptibles de ne pas être compatibles avec la réalité de leurs entreprises et qui ne se justifient pas par une publication rapide des données. A ce titre, réduire les délais de publication serait utile à la bonne information de la profession qui peine à disposer de données récentes dans le cadre des études qu'elle peut mener.

Par ailleurs, certaines données demandées sont susceptibles d'être fournies par différents acteurs (EF mais aussi GI par exemple). L'AFRA sollicite que l'ART collecte les données auprès du Gestionnaire d'Infrastructure à chaque fois qu'il dispose des informations requises ; ce qui permettra notamment de s'assurer de la cohérence des réponses puisque les mêmes critères seront appliqués pour toutes les entreprises.

Enfin, l'AFRA insiste sur les contraintes qu'une collecte fait peser sur ses membres et leur organisation (mobilisation de personnel, adaptation de l'organisation et des systèmes d'information). Aussi, toute modification ou évolution entraîne des coûts et nécessite un délai suffisant pour être mis en œuvre de façon opérationnelle dont il est demandé à l'ART de tenir compte. Le projet envisage une application pour le recueil des données à partir de l'exercice 2020. Si ce projet devait être maintenu, l'AFRA sollicite une application différée pour des exercices postérieurs.

II. Complément de réponse

• Question 1 : sur les définitions proposées par l'Autorité en onglet 1 de l'annexe

Pour les trafics internationaux, les définitions pourraient être précisées afin d'identifier avec précision les informations à transmettre. La fourniture des informations relatives aux gares frontières ainsi que les codes UIC associés peut être problématique.

Des précisions pourraient être apportées sur ce qui est considéré comme circulations commerciales ou non commerciales. En effet, une circulation HLP peut l'être si elle figure au plan de transport d'une

entreprise ferroviaire. Elle ne l'est pas par exemple lorsqu'il s'agit d'un acheminement vers un atelier. Idem pour un train de machines, un retour d'une rame vide après une livraison doit-il être considéré comme commercial ? Les acheminements de wagons vers les ateliers, etc.

- **Question 4 : sur la mise en place d'une plateforme**

En l'état des informations fournies, les membres de l'AFRA ne sont pas nécessairement favorables à la mise en place d'une plateforme. Ils relèvent notamment le risque de difficultés liées à des incompatibilités des certains systèmes informatiques et des protocoles utilisés par chacune des entités.

Annexe : Fichier de collecte du CGDD