



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

La rationalisation des outils statistiques relatifs aux transports

Rapport n° 009197-01
établi par

Michel MASSONI et Emmanuel RAOUL

Juillet 2015



Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la rédaction de ce rapport.

Fiche qualité

La mission du CGEDD qui a donné lieu à la rédaction du présent rapport a été conduite conformément au dispositif qualité du Conseil.

Rapport CGEDD n° 009197-01

Date du rapport : Juillet 2015

Titre : La rationalisation des outils statistiques relatifs aux transports

Commanditaire(s) : CGDD

Date de la commande : 16 juillet 2013

Auteur(e)s du rapport (CGEDD) : Michel MASSONI et Emmanuel RAOUL

Coordonnateur(trice) : Michel MASSONI

Superviseur(euse) : Jean Paul OURLIAC

Relecteur(trice) :

Nombre de pages du rapport (sans les annexes) : 54

Sommaire

Résumé.....	3
Liste des recommandations.....	5
Recommandations.....	5
Introduction.....	8
1. Le périmètre des informations examinées et les conditions générales de leur production.....	9
1.1. Le périmètre retenu par la mission.....	9
1.2. Le cadre juridique de la collecte et de l'utilisation des données individuelles.....	12
1.2.1. <i>Les statistiques en matière de transport s'inscrivent dans un cadre juridique national spécifique au secteur.....</i>	<i>13</i>
1.2.2. <i>La statistique française est également soumise au droit européen en la matière.....</i>	<i>14</i>
2. Bilan des suites données au rapport Bernadet.....	17
2.1. Rappel du contenu du rapport Bernadet.....	17
2.2. Bilan de la mise en œuvre du rapport Bernadet.....	22
3. Actualisation des besoins d'informations.....	27
3.1. L'évolution du contexte juridique influence le recueil et la diffusion des informations.....	27
3.2. L'évolution institutionnelle du ministère modifie les relations entre services.....	31
3.3. Le débat public autour des transports s'est approfondi et fait apparaître de nouvelles exigences.....	32
3.4. Le cadre technologique de production et de diffusion des données est en évolution rapide.....	38
4. Adapter le dispositif statistique actuel pour mieux répondre aux enjeux présents et futurs.....	43
4.1. Les outils de collecte de données en matière de transport.....	43
4.1.1. <i>Les outils en matière de transport de voyageurs.....</i>	<i>43</i>
4.1.2. <i>Les outils en matière de transport de fret.....</i>	<i>46</i>
4.2. L'évolution récente des moyens du SOeS en matière de transports.....	49
4.3. Les pistes d'amélioration.....	51
4.3.1. <i>Améliorer la connaissance des trafics.....</i>	<i>51</i>
4.3.2. <i>Améliorer les enquêtes déplacement.....</i>	<i>53</i>
4.3.3. <i>La description digitalisée des réseaux de TCU.....</i>	<i>57</i>
Conclusion.....	59
Annexes.....	62
1. Lettres de mission.....	63

2. Liste des personnes rencontrées.....	67
3. Cadre général de la statistique publique applicable aux activités du SoeS	69
4. Description du dispositif statistique du SoeS en place au premier semestre 2014.....	75
5. Glossaire des sigles et acronymes.....	80

Résumé

Par lettre du 16 juillet 2013, le Commissaire général au développement durable a demandé au Conseil général de l'Environnement et du Développement durable de diligenter une mission sur la rationalisation des outils statistiques relatifs aux transports pour :

- actualiser l'état des lieux du dispositif existant dans le domaine des transports ;
- faire le point de nos obligations statistiques à l'égard des organismes européens dans le secteur des transports et de la façon dont ces obligations sont actuellement assurées ;
- proposer une organisation et un mode de pilotage efficace dans un souci de rationalisation des moyens et des compétences.

La mission s'est d'abord attachée à examiner le périmètre des informations concernées et les conditions générales de leur production. En effet, les données mobilisées dans les débats publics et utilisées par les chercheurs, ou encore dont l'État a besoin dans ses fonctions régaliennes sont nombreuses à ne pas relever de la loi de 1951, comme le notait déjà en 2007 le rapport Bernadet. La mission a donc retenu un champ volontairement large des « informations sur les transports ». Ces informations intègrent certes les statistiques publiques, mais aussi d'autres données qui peuvent être tirées de la gestion des opérateurs publics ou privés des transports, ou de celle des administrations dans leur fonction régaliennne de tutelle des opérateurs publics ou de régulation des domaines concurrentiels ou encore de l'évaluation ex post de la mise en œuvre des politiques de ce domaine.

La mission s'est ensuite tournée vers l'examen du cadre juridique de la collecte et de l'utilisation des données individuelles qui, en matière de transport, relèvent d'un cadre juridique national spécifique au secteur mais aussi d'un ensemble de textes européens.

Conformément au mandat qu'elle avait reçu, la mission a tiré un bilan des suites données au rapport Bernadet précité. Si des outils juridiques visant à améliorer la collecte et la mise à disposition d'informations relatives au transport aérien, ferroviaire, maritime et à la connaissance du parc automobile ont bien été mis en place sous la forme de textes législatifs et réglementaires, d'un point de vue pratique, l'efficacité de leur mise en œuvre apparaît moins évidente, notamment pour ce qui concerne le transport ferroviaire.

En ce qui concerne le transport de marchandises, on peut noter que l'ensemble des modes est maintenant intégré au dispositif statistique.

En ce qui concerne les transports de voyageurs, le CEREMA (anciennement CERTU) a amélioré la qualité de l'enquête TCU et élaboré et mis en place une enquête portant sur les TC régionaux en liaison avec l'ARF, le Gart, l'UTP et la FNTV.

Des progrès importants ont été réalisés dans le domaine de la connaissance des prix des prestations de transports (fret et passagers aériens), de la connaissance de la logistique et des entrepôts.

En revanche, certaines recommandations du rapport Bernadet jugées importantes lors de sa parution n'ont pas pu être mises en œuvre. Elles concernent la connaissance localisée de la circulation routière, et la connaissance géolocalisée des réseaux de transport en commun urbain incluant information sur l'accessibilité physique et temporelle des points de desserte.

Depuis la publication de ce rapport, le contexte des activités de transport a évolué notamment du fait de l'évolution de la législation européenne et les réformes de structure du ministère ont modifié les relations entre services. Par ailleurs, le débat public autour des transports s'est approfondi et a fait apparaître de nouvelles exigences qui impactent le besoin d'information du public et des décideurs. Enfin, le cadre technologique de production et de diffusion des données est en évolution rapide avec l'intervention de nouvelles technologies de localisation et de mesure des flux.

Il est donc nécessaire d'adapter le dispositif statistique actuel pour mieux répondre aux enjeux présents et futurs. Cela concerne notamment les outils de collecte de données en matière de transport. A cet égard la mission a examiné les potentialités des nouvelles technologies (GSM, GPS, ...) pour améliorer les enquêtes déplacement.

Elle a également examiné les perspectives d'amélioration de la connaissance des flux de "marchandises en ville" et des évolutions des pratiques logistiques et de l'intermodalité.

Les besoins accrus de données nécessaires pour faciliter l'émergence de politiques de plus en plus complexes imposent que la collecte de données s'adapte à ces priorités fonctionnelles ainsi qu'aux contraintes budgétaires et au nouveau « paysage des données », ouvert notamment par le développement des nouvelles technologies et des nouveaux services à la mobilité (information déplacement, économie du partage, données massives). Cette adaptation doit cependant s'opérer de façon progressive, en adaptant les différentes sources existantes à ce nouveau paysage. Dans ce domaine également le besoin d'une priorisation constante et rigoureuse des actions s'impose.

Liste des recommandations

Pages

Recommandations

- Recommandation 1 : Dans l'organisation de la collecte et de l'utilisation des données individuelles par l'administration, distinguer soigneusement les données et les usages que peuvent en faire les différentes composantes de l'administration en s'appuyant plus fortement sur les prérogatives spécifiques du système statistique public. 14
- Recommandation 2 : Soutenir l'amélioration de la transparence des prix des différents modes à l'échelle européenne pour faciliter la rationalité des choix modaux et les décisions des pouvoirs publics notamment en matière de compétitivité du secteur et d'orientation de ces choix modaux. 16
- Recommandation 3 : Formaliser rapidement les relations entre les participants au futur dispositif d'échange d'informations routières agrégées afin d'aboutir à sa mise en place aussi rapide que possible et au moindre coût pour les acteurs de la gestion d'infrastructures routières. 24
- Recommandation 4 : Sécuriser la rénovation rapide du système d'information trafic et veiller à la qualité de l'élaboration de l'indice routier en développant les synergies entre les services concernés du MEDDE et de ses établissements publics. 25
- Recommandation 5 : La connaissance des prix des transports aériens, ferroviaires et, le moment venu, par autocars paraît être une information particulièrement utile tant aux pouvoirs publics qu'aux citoyens pour les aider dans leurs choix modaux. Les travaux du SOeS dans cette direction devraient être considérés comme prioritaires. 26
- Recommandation 6 : Mettre au point dans les meilleurs délais les méthodologies qui pourraient être utilisées pour mesurer le nombre de voyageurs transportés par autocars, à la veille de la libéralisation de ce mode de transport. 26
- Recommandation 7 : Responsabiliser directement les deux établissements publics SNCF-Réseau et SNCF-Mobilités pour l'application des dispositions spécifiques aujourd'hui contenues dans les articles L1211-5 et R 1211-1 à 15 du Code des transports éventuellement adaptée. Cette responsabilisation pourrait être inscrite dans les contrats à conclure avec l'État par ces établissements publics conformément aux articles L. 2111-10 et L. 2141-3 du Code des transports. 28

Recommandation 8 : Remettre la France en conformité avec les exigences européennes en matière de connaissance des trafics de fret en clarifiant juridiquement les droits à données statistiques des diverses composantes de l'État. En particulier veiller à la bonne application de l'article 5 du règlement CE n° 223/2009 du 11 mars 2009 en facilitant la coordination par le SOeS de l'ensemble des activités menées au niveau national en matière de statistiques de transport.	30
Recommandation 9 : Reconnaître de façon plus précise le besoin d'informations utiles à des modélisations des trafics par les services d'étude du ministère et des établissements publics administratifs et de recherche et améliorer les conditions dans lesquelles les organismes d'études du MEDDE peuvent disposer d'un accès à des données aussi détaillées que possible pour fournir des résultats de modélisation pertinents et précis.	32
Recommandation 10 : La consistance géolocalisée du patrimoine d'infrastructures de transport (fer, ports, nature des réseaux...) devrait être tenue à jour et rendue publique par les gestionnaires d'infrastructures qui détiennent cette information aux fins de gestion.	34
Recommandation 11 : La compatibilité et la cohérence des méthodes employées par ces observatoires doivent être renforcées pour réduire les risques de doublons, en particulier, lorsque les aires d'influence de différents projets d'infrastructures peuvent se recouper.	36
Recommandation 12 : La congestion dans les transports collectifs devrait également être observée avec ses deux manifestations que sont les taux d'occupation en voyageurs au m2 et les incidents d'exploitation induits par les augmentations de fréquence.	37
Recommandation 13 : Observer la production de données fondées sur les informations d'origine publique à caractère « statique » (topographie, arrêts, structure de réseau, données horaires théoriques, offre tarifaire, ...) dans le cadre de la création de services commerciaux et en présenter périodiquement une synthèse à la CCTN.	42
Recommandation 14 : Il serait souhaitable de clarifier le devenir des enquêtes CAFT et de valider l'utilisation des enquêtes TRM réalisées dans le cadre européen par la quasi-totalité des pays alpins.	48
Recommandation 15 : La publication par le CEREMA du guide méthodologique sur l'enquête transport de marchandises en ville devrait être l'occasion de relancer les collectivités dans le but de trouver de nouveaux acteurs de ces collectes de données.	52
Recommandation 16 : Faire exprimer clairement les besoins des acteurs en matière d'amélioration de la connaissance des pratiques logistiques et de l'intermodalité pour pouvoir apprécier l'utilité que le système statistique public investisse sur ce sujet difficile à observer de façon stable dans la durée.	53

Recommandation 17: Faire une analyse détaillée des coûts des nouvelles méthodes GPS pour vérifier leur soutenabilité, en particulier vérifier le bien fondé de l'achat des matériels, compte tenu de leur rapide obsolescence. 55

Recommandation 18 : Le SOeS devrait pouvoir être associé à l'élaboration de tels projets en particulier pour évaluer la possibilité de collecter systématiquement de cette manière des données pour des usages mêlant public et privé et dans l'affirmative d'assurer, au titre de la statistique publique, une veille à l'égard des nouvelles sources de données, aussi bien en provenance du secteur public que du secteur privé afin de tracer précisément les limites d'usage des différentes données collectées. 57

Introduction

Par lettre du 16 juillet 2013, le Commissaire général au développement durable a demandé au Conseil général de l'Environnement et du Développement durable de diligenter une mission sur la rationalisation des outils statistiques relatifs aux transports pour :

- actualiser l'état des lieux du dispositif existant dans le domaine des transports ;
- faire le point de nos obligations statistiques à l'égard des organismes européens dans le secteur des transports et de la façon dont ces obligations sont actuellement assurées ;
- proposer une organisation et un mode de pilotage efficace dans un souci de rationalisation des moyens et des compétences.

La lettre de mission fait référence aux travaux menés en 2006 sous l'égide du Conseil national de l'information statistique (CNIS) sur les besoins d'information en matière de transport. Il en a résulté un rapport dit « Rapport Bernadet » du nom du président du groupe de travail du CNIS institué pour la circonstance. Ce rapport a fait l'objet d'un bilan à 5 ans de la mise en œuvre de ses recommandations qui a été établi par le Service de l'observation et des statistiques (SOeS), bilan qui a été transmis en décembre 2012 au Président du CNIS. Mais la lettre de mission souligne également que l'évolution de l'organisation de l'administration chargée des transports intervenue depuis le rapport Bernadet entraîne la nécessité de vérifier que la démarche de recueil et d'analyse des informations concernant le domaine des transports examinée par ce rapport reste d'actualité. Pour sa part, la mission observe que le secteur des transports et le contexte dans lequel il exerce ses activités ont substantiellement évolué depuis 2007 en particulier avec l'intensification de la concurrence entre opérateurs dans les secteurs ferroviaire et aérien et avec la réforme du secteur ferroviaire français prescrite par la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire.

C'est pourquoi, la mission a commencé par réfléchir à une délimitation plus précise du champ de ses investigations afin de concentrer ses travaux sur les points présentant de réelles perspectives.

1. Le périmètre des informations examinées et les conditions générales de leur production

1.1. Le périmètre retenu par la mission

La lettre de mission du 16 juillet 2013 cite dans son premier alinéa « les informations statistiques dans le domaine des transports ». Le rapport Bernadet de 2007¹ avait pour titre « Inventaire des besoins d'information sur les transports ». C'est cette notion de besoins d'informations qui est retenue dans le troisième alinéa de la lettre de mission déjà citée et qui traite de la nécessité de revenir dans le contexte actuel sur les conclusions du rapport Bernadet. Dans la suite, la lettre de mission reprend plutôt la notion d'informations statistiques.

La loi n° 51-711 du 7 juin 1951 modifiée² sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques définit dans son article 1^{er} le service statistique public (SSP) qui réunit l'Insee et les services statistiques ministériels (comme le SOeS du MEDDE/MLETR).

L'article 1^{er} de la loi n° 51-711 définit également les « statistiques publiques », productions statistiques qui peuvent aussi bien résulter d'enquêtes que de l'exploitation, à des fins d'information générale, de données collectées par des administrations ou des organismes privés chargés d'une mission de service public.

Les statistiques publiques ne peuvent donc être établies aujourd'hui qu'à deux conditions :

- être constituées à des fins d'information générale ;
- à partir de données collectées par des organismes chargés d'une mission de service public.

Cette loi institue également l'Autorité de la statistique publique (ASP), garante du respect des règles déontologiques professionnelles et du code des bonnes pratiques mis en place au niveau européen. Son champ d'action porte à la fois sur les statistiques publiques telles que définies ci-dessus qui doivent respecter un certain nombre de critères tels que l'indépendance professionnelle dans la conception, la production et la diffusion, l'objectivité, l'impartialité, la pertinence et la qualité des données produites³.

Les données mobilisées dans les débats publics et utilisées par les chercheurs, ou encore dont l'État a besoin dans ses fonctions régaliennes sont nombreuses à ne pas relever de la loi de 1951, comme le notait le rapport Bernadet. La mission a donc retenu un champ volontairement large des « informations sur les transports ». Ces informations intègrent certes les statistiques publiques, mais aussi d'autres données

¹ Conseil national de l'information statistique – Inventaire sur les besoins d'information dans les transports – Mars 2007 sur www.Cnis.fr/files.

² notamment par la loi organique n° 2010-704 du 28 juin 2010, et les lois n°2008-696 du 15 juillet 2008 n°2009-526 du 12 mai 2009 et n°2012-387 du 22 mars 2012.

³ Voir l'annexe 3.

qui peuvent être tirées de la gestion des opérateurs publics ou privés des transports, ou de celle des administrations dans leur fonction régalienne de tutelle des opérateurs publics ou de régulation des domaines concurrentiels ou encore de l'évaluation ex post de la mise en œuvre des politiques de ce domaine.

Il ne s'agit pas pour autant de couvrir l'ensemble des besoins d'informations de tous les acteurs. Par exemple, l'article L1111-4 du code des transports pose le droit à l'information des usagers parmi ses principes : « Le droit au transport comprend le droit pour l'utilisateur d'être informé sur les moyens qui lui sont offerts et sur les modalités de leur utilisation. ». Cette information concerne évidemment au premier chef les horaires et tarifs des transports existants, mais a également une portée plus large pouvant intégrer la qualité des services proposés ou encore l'état des infrastructures.

À cet égard, il convient de distinguer soigneusement les informations rendues disponibles avant un déplacement ou pendant celui-ci qui ont un caractère opérationnel introduisant des contraintes particulières (exhaustivité, fréquence de mise à jour, ...) qui ne sont pas nécessairement compatibles avec le respect des critères mentionnés précédemment pour la statistique publique, et les informations rétrospectives pour lesquelles le respect de ces critères constitue une condition nécessaire à la fiabilité des travaux d'analyse s'appuyant sur ces informations.

Dans ce cadre, au-delà d'un examen prioritairement centré sur le dispositif de la statistique publique relatif aux transports, la mission estime nécessaire d'examiner l'opportunité d'élargir le champ de la statistique publique à la mesure rétrospective de la qualité des services de transports à des fins d'information générale, avec les critères que cela impose de respecter.

La question est plus délicate à trancher pour l'utilité d'élargir ce champ à toutes les données de caractère statistique dans ce domaine pouvant être produites à d'autres fins. Tel pourrait être le cas des données de gestion des infrastructures dont la collecte et la mise à disposition du public concerneraient en premier lieu les gestionnaires d'infrastructures et, selon le statut de celles-ci, leurs autorités de tutelle en second lieu (par exemple sous les aspects de valeur patrimoniale, de congestion, de vétusté...).

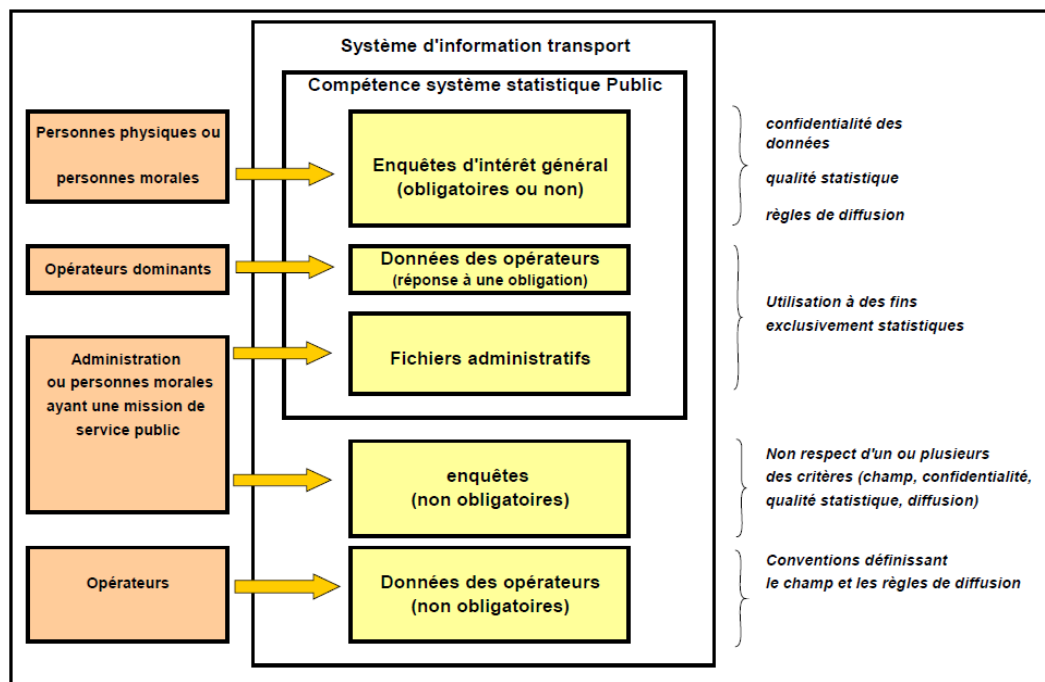
La définition du périmètre de la statistique publique dans le secteur des transports est toutefois susceptible d'évoluer avec le temps, en fonction de l'évolution des politiques publiques et des priorités des parties prenantes du secteur, État, autorités organisatrices, opérateurs, chargeurs, associations. Ainsi, l'article L1211-3 du code des transports disposant que « *La politique globale des transports [...] favorise, selon une logique intermodale [...] l'amélioration prioritaire de l'efficacité de l'utilisation des réseaux et des équipements existants par des mesures d'exploitation et des tarifications appropriées ;* » implique que l'État et les autorités organisatrices puissent s'appuyer sur des données précises et fiables permettant d'approuver la mise en place de ces mesures d'exploitation et de ces tarifications.

Selon la même logique, les données d'opérateurs privés sans mission de service public et non soumis à des obligations de transmission d'information n'entrent pas directement dans le champ de la mission. On ne peut cependant ignorer le contexte actuel de développement de nouvelles sources privées issues des « big data » : alors même qu'elles ne satisfont pas strictement aux critères de la statistique publique, elles peuvent offrir dans son champ de compétence des possibilités nouvelles sur lesquelles le système statistique public doit exercer une veille attentive, voire participer à des travaux exploratoires sur des sujets bien identifiés

d'intérêt général, ne serait-ce parce que ce qui peut être une opportunité est également un risque si les données de ces opérateurs privés s'imposent dans le débat public sans garanties suffisantes de transparence, de qualité et de pérennité.

Il faut rappeler qu'un domaine d'action de l'ASP est relatif aux données qui ne sont pas produites par le système statistique public c'est-à-dire par l'Insee et les services statistiques ministériels mais proviennent de l'exploitation, à des fins d'information générale de données collectées par des administrations ou des organismes privés chargés d'une mission de service public. Les plus importantes de ces statistiques ont vocation à devenir des statistiques publiques. Il entre alors dans les missions de l'ASP de s'assurer que ces statistiques sont produites et diffusées en respectant le code européen des bonnes pratiques dans le cadre de procédures de labellisation qu'il convient de mettre en œuvre de façon systématique.

Par ailleurs, le rapport Bernadet présentait un diagramme qui reste largement d'actualité et qui illustre bien les diverses natures de réponse aux besoins d'information sur les transports.



Source : Rapport Bernadet 2007.

Les conditions de recueil des informations peuvent toutefois évoluer dans le temps avec le développement de nouvelles technologies et de nouveaux services et la modification du contexte économique et juridique d'exercice des activités de transport.

1.2. Le cadre juridique de la collecte et de l'utilisation des données individuelles

Les données « individuelles », qu'elles portent sur des personnes physiques ou sur des entreprises, constituent le plus souvent la base de l'information statistique. Ce sont elles qui laissent le plus de possibilité dans les niveaux d'agrégation et les possibilités de retraitement. En disposer est donc particulièrement utile. Mais ces informations « individuelles » sont également les plus sensibles puisqu'elles donnent des informations sur les personnes physiques ou morales. Leur collecte et leur utilisation sont donc particulièrement protégées. Plusieurs dispositions législatives coexistent et peuvent se superposer.

En France, la collecte, la conservation et le traitement de données informatisées « à caractère personnel » sont ainsi encadrées par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, dite loi « informatique et libertés », dont la mise en œuvre est contrôlée par la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). Cette loi fixe un certain nombre de principes qui s'appliquent à tous, notamment à l'Insee et aux services statistiques ministériels.

La loi n° 51-711 du 7 juin 1951 modifiée sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques s'applique de façon plus spécifique aux opérateurs de la statistique publique. Elle garantit notamment le respect de la confidentialité des « renseignements individuels » collectés sur les personnes physiques ou les entreprises. Ces dispositions qui ne sont pas spécifiques au secteur des transports sont décrites de façon plus précise par l'annexe 3.

Il convient enfin de rappeler que les fonctionnaires et les agents de l'État sont tous soumis aux obligations législatives, réglementaires et jurisprudentielles sur le secret professionnel et l'obligation de réserve, à propos des dossiers et informations dont ils ont connaissance dans leur travail, qu'il s'agisse de l'exercice de la réglementation ou de la régulation du secteur des transports, de la tutelle des entreprises publiques du secteur ou de la gestion des participations financières de l'État dans le secteur. Cependant, seuls les agents de l'État travaillant dans le système statistique public (Insee plus services statistiques ministériels) bénéficient d'un dispositif explicite de recours en cas de pressions sur leur respect du secret grâce à l'Autorité de la statistique. Pour la bonne gestion des données auxquelles l'administration a accès dans l'exercice de ses missions et pour la protection des intérêts légitimes des personnes physiques et morales concernées par ces données, il est donc important de distinguer soigneusement les données et les usages que peuvent en faire les différentes composantes de l'administration.

Or cette distinction n'est pas systématiquement faite dans l'organisation des dispositifs administratifs de recueil et de diffusion d'informations relatives au secteur des transports tels que celui qu'instituent les articles L1211-5 et R 1211-1 à 15 du Code des transports.

1.2.1. Les statistiques en matière de transport s'inscrivent dans un cadre juridique national spécifique au secteur

Le secteur des transports est régi par un code particulier, le code des transports, dont la partie législative a été adoptée par l'ordonnance n° 2010-1307 du 28 octobre 2010 et est entrée en vigueur le 1^{er} décembre de la même année. Cette codification regroupe dans un texte unique l'ensemble des dispositions relatives aux transports, antérieurement réparties dans de nombreuses lois. Il remplace de nombreuses dispositions présentes dans des codes et lois alors en vigueur, parmi lesquels la partie législative des quatre codes antérieurs :

- code de l'aviation civile ;
- code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure ;
- code des pensions de retraite des marins français du commerce, de la pêche et de la plaisance ;
- code des ports maritimes ;

et de nombreux textes législatifs relatifs aux transports, notamment la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) du 30 décembre 1982.

Le code des transports traite successivement des dispositions communes, (articles L. 1000-1 et suivants), du transport ferroviaire ou guidé (articles L. 2000-1 et suivants) du transport routier (articles L. 3000-1 et suivants) de la navigation intérieure et du transport fluvial (articles L. 4000-1 et suivants) des transports et de la navigation maritimes (articles L. 5000-1 et suivants) et enfin de l'aviation civile (articles L. 6000-1 et suivants).

Plusieurs parties abordent la question de la circulation de l'information entre les différents acteurs impliqués (État, autorités organisatrices des transports, transporteur, régulateur,...), avec des finalités variables (statistique, planification, contrôle) et des règles de confidentialité qui se superposent (secret statistique, secret professionnel, secret des affaires).

Cette superposition peut conduire les différents services concernés de l'administration à retenir une interprétation stricte de ces réglementations en s'appuyant pour chaque cas sur la réglementation la plus contraignante qui lui est applicable.

Dans une telle situation, il n'est pas possible de garantir une utilisation optimale des données recueillies. Or, la mission constate que trop souvent, l'État est considéré comme un tout homogène alors que tel n'est pas le cas au regard de l'accès aux données, notamment les données privées ou commercialement sensibles et de l'utilisation de ces données. Les compétences spécifiques et les garanties de protection des données⁴ que peuvent apporter le service statistique public ou SSP (INSEE et SSM) ne semblent pas suffisamment mises en avant et exploitées.

Il en résulte qu'il faut recourir à des montages ad hoc tels que ceux contenus dans les articles L. 1211-4 et L. 1211-5⁵ du code des transports pour le transport ferroviaire. Ces montages difficiles à appliquer et à adapter pourraient être allégés et clarifiés par un

⁴ Décrites plus précisément en annexe 3

meilleur usage du service statistique public et une spécification plus précise de leurs relations avec les administrations de l'État assurant la tutelle du secteur et avec des services d'études rattachés à l'État pour permettre à ce dernier d'assurer avec une meilleure information l'élaboration et la mise en œuvre de la politique des transports dans les conditions prévues par l'article L1211-1 du code des transports.

La multiplication des sources de sollicitation des acteurs économiques va d'ailleurs à l'encontre de l'orientation générale adoptée en Europe pour l'allègement des charges statistiques pesant sur les entreprises telle qu'elle résulte du code des bonnes pratiques de la statistique européenne.

1. Recommandation 1 : Dans l'organisation de la collecte et de l'utilisation des données individuelles par l'administration, distinguer soigneusement les données et les usages que peuvent en faire les différentes composantes de l'administration en s'appuyant plus fortement sur les prérogatives spécifiques du système statistique public.

1.2.2. La statistique française est également soumise au droit européen en la matière

Le droit européen complète et inspire le cadre législatif français. **Les règlements européens** sont directement applicables, uniformément et intégralement, dans tous les États membres de l'Union européenne. Les États membres, leurs institutions et leurs autorités sont tenus de les respecter au même titre que le droit national. En matière statistique, les dispositions du règlement CE n° 322/97/CE du Conseil du 17 février 1997 sur la statistique communautaire s'appliquent donc directement en France.

Les obligations internationales de la France en matière de transport ont été établies par l'Union européenne et par l'ONU. Pour l'UE, elles sont inscrites dans l'objectif 3.3.3 du programme statistique quinquennal de l'Union qui est actuellement régi par le règlement (UE) n° 99/2013 du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2013 relatif au programme statistique européen 2013-2017 dont l'annexe « production statistique » prescrit la production et la diffusion de statistiques sur la sécurité des transports, la mobilité des passagers, la mesure du trafic routier et le transport intermodal de marchandises.

Les statistiques européennes sont élaborées par le Système Statistique Européen (SSE)⁶ selon les termes du règlement n° 223/2009/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 relatif aux statistiques européennes.

⁵ Et leurs textes d'application, le décret no 2012-555 du 23 avril 2012 relatif à l'accès de l'État, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics à certaines informations et données sur le transport ferroviaire ainsi que l'arrêté du 23 avril 2012 pris pour l'application du décret n° 2012-555 du 23 avril 2012 relatif à l'accès de l'État, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics à certaines informations et données sur le transport ferroviaire. Le décret n° 2014-530 du 22 mai 2014 relatif à certaines dispositions de la partie réglementaire du code des transports (Décrets en Conseil d'État et décrets simples) a abrogé le décret de 2012 et intégré ses dispositions à la partie réglementaire relative aux dispositions communes du code des transports.

⁶ Le SSE est le partenariat entre l'autorité statistique communautaire, c'est-à-dire la Commission (Eurostat), et les instituts nationaux de statistique (INS) ainsi que les autres « autorités nationales statistiques » responsables dans chaque État membre du développement, de la production et de la diffusion de statistiques européennes

La coordination entre l'UE et la Commission Économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE)⁷ en matière de statistique est traditionnellement assez forte et les programmes des deux organisations sont relativement harmonisés.

Il existe ainsi des textes imposant la réalisation d'enquêtes statistiques selon une méthode harmonisée dans tous les États membres de l'Union européenne.

À la différence des règlements, les **directives européennes** doivent être traduites dans le droit national. Contrairement au règlement, le principal objectif de la directive n'est pas l'harmonisation juridique, mais le rapprochement des législations. La directive ne lie les États membres qu'en ce qui concerne le résultat à atteindre. Elle leur laisse le choix de la forme et des moyens qu'ils adopteront pour réaliser les objectifs communautaires dans le cadre de leur ordre juridique interne. Plusieurs directives et règlements ont un impact en matière de production de statistiques des transports.

Les règlements et directives statistiques européens relatifs aux différents modes de transport sont :

- le règlement (CE) n° 91/2003 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2002 relatif aux statistiques des transports par chemin de fer pour les transports ferroviaires modifié en dernier lieu par le Règlement (CE) n° 219/2009 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 ;
- le règlement (CE) n° 437/2003 du Parlement européen et du Conseil du 27 février 2003 sur les données statistiques relatives au transport de passagers, de fret et de courrier par voie aérienne modifié en dernier lieu par le Règlement (CE) n° 219/2009 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 ;
- le règlement (UE) n° 70/2012 du Parlement européen et du Conseil du 18 janvier 2012 relatif au relevé statistique des transports de marchandises par route abrogeant le règlement (CE) n° 1172/98 du Conseil du 25 mai 1998 relatif au relevé statistique des transports de marchandises par route et ses modifications successives ;
- le règlement (CE) n° 1365/2006 du Parlement européen et du Conseil du 6 septembre 2006 relatif aux statistiques des transports de marchandises par voies navigables intérieures ;
- la directive n° 2009/42/CE du 06/05/09 relative au relevé statistique des transports de marchandises et de passagers par mer.

À l'échelle européenne, les statistiques relatives aux activités économiques sont principalement régies par les règlements sur les statistiques structurelles (règlement (CE) n° 295/2008 du parlement européen et du Conseil du 11 mars 2008 relatif aux statistiques structurelles sur les entreprises) et les statistiques de court terme

⁷ La Commission Économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE-ONU) a été établie en 1947 et fait partie des cinq commissions régionales des Nations Unies. Son programme de travail dans le domaine de la statistique comprend notamment la coordination des activités statistiques dans la région Europe à travers la Conférence des Statisticiens européens (en anglais Working Party on Transport Statistics -WP .6-), et la base de données des activités statistiques internationales. Elle a produit des normes comme le E-Road Traffic Census of Motor Traffic and Inventory of Standards and Parameters on Main International Traffic Arteries in Europe in 2010 ("2010 E-Road Traffic Census") et le E-Rail Traffic Census in Europe in 2010 ("2010 E-Rail Traffic Census").

(règlement (CE) n° 1158/2005 du parlement européen et du Conseil du 6 juillet 2005 modifiant le règlement (CE) n° 1165/98 du Conseil, règlement CE dit "STS".

En ce qui concerne les statistiques structurelles, dans le règlement (CE) n° 295/2008 du Conseil, le champ transport est bien inclus dans la livraison du module commun (page L97/15) mais ne fait pas partie du module détaillé relatif aux statistiques structurelles des services aux entreprises (page L 97/50). En ce qui concerne les statistiques de court terme, le règlement européen n° 1158/2005⁸ précise les obligations relatives aux indices de prix de production dans les services, lesquelles couvrent bien le domaine des transports.

Il faut toutefois noter qu'un nouveau règlement STS est en préparation et que les obligations qui en résulteront en matière de prix de production dans les services (dont font partie les transports) devraient être renforcées et le niveau de détail demandé être plus important ce qui pourrait constituer une charge supplémentaire mais inévitable pour le SSP. Même si les prix des prestations ne constituent pas le seul facteur explicatif de la part des différents modes dans les marchés du transport une meilleure transparence dans ce domaine serait utile à tous les acteurs.

2. Recommandation 2 : Soutenir l'amélioration de la transparence des prix des différents modes à l'échelle européenne pour faciliter la rationalité des choix modaux et les décisions des pouvoirs publics notamment en matière de compétitivité du secteur et d'orientation de ces choix modaux.

Compte tenu de l'impact environnemental des transports, les statistiques relatives aux transports sont également utiles pour produire les éléments de réponse aux demandes des autorités européennes chargées de la surveillance de l'environnement. En application du principe de subsidiarité, la statistique européenne s'intéresse donc essentiellement à la recherche d'une vision de synthèse du secteur des transports : répartition modale des transports de marchandises, bilan de la circulation routière.

⁸ Depuis 2005, des amendements successifs ont été apportés par les textes suivants :

(1) Commission Regulation (EC) No 1503/2006 of 28 September 2006 implementing and amending Council Regulation (EC) No 1165/98 concerning short-term statistics as regards definitions of variables, list of variables and frequency of data compilation ;

(2) Regulation (EC) No 1893/2006 of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 establishing the statistical classification of economic activities NACE Revision 2 (...);

(3) Commission Regulation (EC) No 1178/2008 of 28 November 2008 amending Council Regulation (EC) No 1165/98 concerning short-term statistics and Commission Regulations (EC) No 1503/2006 and (EC) No 657/2007 as regards adaptations following the revision of statistical classifications NACE and CPA ;

(4) Commission Regulation (EC) No 329/2009 of 22 April 2009 amending Council Regulation (EC) No 1165/98 concerning short-term statistics as regards the updating of the list of variables, the frequency of compilation of the statistics and the levels of breakdown and aggregation to be applied to the variables ;

(5) Commission Regulation (EU) No 461/2012 of 31 May 2012 amending Council Regulation (EC) No 1165/98 concerning short-term statistics and Commission ;

(6) Regulations (EC) No 1503/2006, (EC) No 657/2007 and (EC) No 1178/2008 as regards adaptations related to the removal of the industrial new orders variables.

2. Bilan des suites données au rapport Bernadet

2.1. Rappel du contenu du rapport Bernadet

Un important travail de recensement des besoins d'informations sur les transports a été réalisé dans le cadre du CNIS au milieu des années 2000, sous la présidence de M. Maurice Bernadet, associant de multiples partenaires. Ses conclusions ont donné lieu à un rapport publié en mars 2007⁹.

Ce rapport propose d'abord une segmentation des demandeurs de données, allant des besoins des citoyens jusqu'à ceux, plus ciblés, des pouvoirs publics.

Les besoins d'information statistique des acteurs économiques et plus généralement de la société civile, concernent les personnes physiques et personnes morales qui, de manière désintéressée ou dans le cadre de leur activité professionnelle, sont demandeurs d'informations sur les transports. Il paraît utile de distinguer les organisations professionnelles d'utilisateurs des transports en leur qualité de chargeurs, les associations de consommateurs en leur qualité d'utilisateurs de transport pour des motifs de déplacement domicile - travail ou pour des motifs de loisirs. Le panorama des parties prenantes intègre les associations de promotion ou de défense diverses qui interviennent dans le processus d'élaboration et de réalisation des projets de transport ainsi que les entreprises et les bureaux d'études auxquels toutes ces parties prenantes font appel. La mission a estimé utile d'examiner les besoins des universitaires qui sont souvent exigeants par la précision des champs qu'ils couvrent et la qualité qu'ils requièrent. Ce niveau de qualité les amène à analyser les données mises à disposition par la statistique publique de façon plus détaillée que ne le font la plupart des autres utilisateurs et leur retour d'expérience devrait être plus systématiquement exploité par le SOeS¹⁰. Les résultats des recherches universitaires non directement liées à un projet déterminé peuvent aussi apporter des éclairages très utiles à l'évaluation de politiques aux implications complexes avec l'économie. Il est donc important que les recherches menées par les universitaires s'appuient sur les données les plus larges et diversifiées possibles. Cela comprend aussi la presse dans toutes ses composantes qui constitue un relais important des demandes de la société civile.

Concernant les besoins de l'État, le rapport les segmente par fonctions :

- l'État actionnaire ;
- l'État tuteur ;

⁹ Voir note 1 ci-dessus.

¹⁰ Comme le prévoit l'article 3.2 de l'arrêté du 9 juillet 2008 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, le service de l'observation et des statistiques est assisté d'un conseil scientifique dont la composition a été fixée par la décision du 1^{er} juillet 2009 du Commissariat général au développement durable. Ce conseil scientifique veille à la qualité, la rigueur et la cohérence des travaux du SOeS en donnant son avis et ses recommandations sur la pertinence des méthodes mises en œuvre dans les travaux d'observation, de collecte de données et d'études entrepris par le service ou dans lesquels celui-ci intervient, sur la qualité des informations produites en regard des critères d'appréciation habituellement retenus selon les standards internationaux et en alertant sur les facteurs scientifiques susceptibles d'orienter les travaux. Les compte rendus disponibles des réunions de ce conseil ne font pas apparaître de contribution au retour d'expérience de la qualité des données.

- l'État acteur de la politique des transports.

En effet, la « sphère publique »¹¹ est à la fois un producteur de services, au travers des entreprises publiques, l'employeur de plus d'un quart des salariés du pays et un consommateur important, via les marchés publics, dans le cadre de missions que Richard Musgrave a rassemblées en 1959¹² en trois grandes "fonctions" : allocation des ressources, stabilisation de l'économie et redistribution.

À partir des années 1970, l'État-providence a commencé à être contesté et le rôle économique de l'État a connu une triple inflexion :

- en premier lieu, la légitimité de l'action de l'État a été remise en cause, notamment par les économistes de l'école des choix publics initiée par James Buchanan et Gordon Tullock¹³ qui expliquent l'action publique à l'aide des outils développés par la microéconomie et montrent qu'elle peut s'attacher plus aux intérêts des décideurs publics au sens large¹⁴ qu'à l'intérêt général dont la définition est controversée ;
- en second lieu, l'efficacité de l'action de l'État a été discutée tant à l'échelle macroéconomique (ralentissement de la croissance) qu'à l'échelle microéconomique (gestion des entreprises publiques)¹⁵ ;
- enfin, la construction européenne et les impératifs de modernisation de l'économie dans le contexte de mondialisation des échanges ont conduit l'État soit à renoncer à certains de ses instruments traditionnels, comme les instruments monétaires soit à les confier à des institutions supranationales (Union européenne, Banque centrale européenne, organisation mondiale du commerce) ou à des autorités administratives indépendantes.

Confrontés à un environnement plus complexe et en évolution plus rapide, les agents économiques privés (ménages, entreprises) attendent maintenant de l'État, qu'il soit un « réducteur d'incertitudes », en jouant un rôle de stratège¹⁶, impliqué dans la préparation de l'avenir. Pour cela, il doit notamment exercer un rôle de veille, d'évaluation et de prospective qui ne peut s'exercer efficacement que sur la base d'informations fiables et largement partagées.

¹¹ Elle est définie comme comprenant les administrations publiques (l'État, les collectivités territoriales et les administrations de sécurité sociale) et les entreprises publiques, encore très présentes en France dans les activités de réseau, notamment pour les transports.

¹² Musgrave, Richard A. (1959), *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*.

¹³ James M Buchanan, Gordon Tullock : *The calculus of consent, logical foundations of constitutional democracy* ; Ann Arbor, University of Michigan Press [1962].

¹⁴ Voir en particulier William D. Nordhaus, 1975, *The Political Business Cycle*, *Review of Economic Studies*, 42(2), pp. 169-190.

¹⁵ Voir notamment le rapport public thématique de juillet 2012 de la Cour des Comptes « L'État et le financement de l'économie ».

¹⁶ Les débats préparatoires à l'adoption de la loi n°2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire ont fait une large place à l'expression du besoin d'un « retour à l'État-stratège » même si le contenu de cette notion est resté imprécis dans le contexte de ces débats.

Comme l'a rappelé Jean Tirole, prix Nobel d'économie 2014, lors du colloque "Régulation économique et infrastructures de réseaux" organisé par le CGEDD et le CEDD le 30 janvier 2015¹⁷, les vingt dernières années ont vu le rôle économique de l'État considérablement modifié. De producteur ou acteur politique profondément impliqué dans la gestion des entreprises et des marchés, il est devenu régulateur et émetteur d'incitations. De plus, le pouvoir politique a le plus souvent cédé la place à des autorités indépendantes, en moyenne plus fiables quant à leur capacité d'engagement et leur indépendance vis-à-vis des groupes de pression. Ce rôle de régulateur et d'incitateur est venu remplacer de manière actualisée de larges pans du rôle de tuteur. En France, cette évolution s'est particulièrement matérialisée autour de l'an 2000 dans les secteurs des télécommunications et de l'énergie. Dans le domaine des transports terrestres, la création de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (Araf) est intervenue beaucoup plus tard¹⁸ et n'a pas encore produit tous ses effets. Toutefois, la transformation de cet organisme en Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer) telle que la prévoit la loi Macron en vue de l'application de la disposition sur la libéralisation du transport par autocars laisse penser qu'une évolution de même nature est à prévoir dans ce domaine.

Aux rôles identifiés dans le rapport Bernadet, il faut donc rajouter ceux de l'État régulateur et de l'État incitateur. Enfin, l'État producteur de statistique dans le respect de la déontologie internationalement admise constitue également un rôle essentiel pour le bon fonctionnement d'une démocratie.

Comme acteur, la fonction de l'État comprend le suivi et l'évaluation des politiques de transport et en particulier l'évaluation économique et financière des projets de réglementation ou d'investissement publics. La mission considère que les données statistiques doivent permettre aux administrations centrales de mieux éclairer les enjeux et les objectifs de la politique de transport de l'État. Ces objectifs sont exposés dans les dispositions communes (articles L. 1211-1 et suivants) du code adopté par l'ordonnance n° 2010-1307 du 28 octobre 2010.

Encadré - Les objectifs de la politique des transports inscrits dans le code des transports

Article L1211-1

L'élaboration et la mise en œuvre de la politique des transports sont assurées, conjointement, par l'État et les collectivités territoriales concernées, dans le cadre d'une planification décentralisée et contractuelle, avec la participation des représentants de tous les intéressés.

Article L1211-2

En tenant compte des orientations nationales et locales d'aménagement, les autorités compétentes pour l'organisation des transports et les gestionnaires des infrastructures coordonnent leurs actions et harmonisent leur politique à l'échelon

¹⁷ www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/colloque-2015-r496.html

¹⁸ Loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009

régional et dans les aires urbaines, selon les principes et les modalités définis au présent livre.

Article L1211-3

I. — La politique globale des transports prévoit le développement des modes de transports individuels et collectifs, en prenant en compte leurs avantages et leurs inconvénients respectifs en matière de développement régional, d'aménagement urbain, de protection de l'environnement, de limitation de la consommation des espaces agricoles et naturels, d'utilisation rationnelle de l'énergie, de sécurité et de réduction des émissions de gaz à effet de serre et d'autres polluants. Elle intègre non seulement les coûts économiques mais aussi les coûts sociaux et environnementaux, monétaires et non monétaires, résultant de la création, de l'entretien et de l'usage des infrastructures, des équipements et des matériels de transport qui sont supportés par les usagers et les tiers.

II. — A cette fin, elle favorise, selon une logique intermodale :

1° La complémentarité des modes de transports individuels et collectifs ainsi que leur coopération, notamment par les choix d'infrastructures, par l'aménagement des lieux d'échanges et de correspondances, par la création d'aires de stationnement sécurisé pour les vélos dans les nouvelles gares et les réaménagements de gares existantes du réseau ferré et par le développement rationnel des transports combinés;

2° La coopération entre les opérateurs, la tarification combinée et l'information des usagers sur les différents modes de transports, par la coordination de l'exploitation des réseaux ;

3° L'amélioration prioritaire de l'efficacité de l'utilisation des réseaux et des équipements existants par des mesures d'exploitation et des tarifications appropriées ;

4° L'établissement, entre les modes de transport et les entreprises concernées, d'une concurrence loyale, notamment en harmonisant leurs conditions d'exploitation et d'utilisation et, dans chacun des modes de transport, le respect d'une concurrence non discriminatoire, en mettant en place les outils de régulation nécessaires et en garantissant leur bon fonctionnement ;

5° Le développement et l'amélioration de la politique européenne des transports.

Article L1211-4

Constituent des missions de service public dont l'exécution est assurée par l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics en liaison avec les entreprises privées ou publiques :

1° La réalisation et la gestion d'infrastructures et d'équipements affectés au transport et leur mise à la disposition des usagers dans des conditions normales d'entretien, de fonctionnement et de sécurité ;

2° L'organisation du transport public ;

3° La réglementation des activités de transport et le contrôle de son application ainsi que l'organisation des transports pour la défense ;

4° Le développement de l'information sur le système des transports ;

5° Le développement de la recherche, des études et des statistiques de nature à faciliter la réalisation des objectifs assignés au système des transports.

Article L1211-5

L'État et les autres autorités publiques mentionnées à l'article L. 1211-4, pour exercer leurs missions, ont accès aux informations relatives au trafic ferroviaire et aux données économiques nécessaires à la conduite d'études et de recherches de nature à faciliter la réalisation des objectifs assignés au système de transports.

Lorsque la divulgation de ces informations est susceptible de porter atteinte au secret des affaires, leur détenteur peut demander que leur diffusion à ces personnes publiques soit assurée par le ministre chargé des transports. Dans ce cas, celui-ci désigne les services habilités à procéder à cette diffusion, précise les conditions et les modalités de nature à garantir le respect de ce secret et arrête la nature des informations pouvant être rendues publiques.

Afin d'assurer la transparence de l'action publique, il est nécessaire que les statistiques disponibles et publiées permettent d'apprécier les résultats de la politique des transports ainsi que l'efficience et l'efficacité de la dépense publique dans ce domaine. Il convient d'observer que les besoins d'information sur les activités de transport de voyageurs et de fret (flux par origine-destination, par type de marchandises, par type de déplacement ...) nécessaires à cette appréciation ne sont pas tous couverts par le système statistique au sens strict.

Celui-ci doit toutefois être en mesure d'alimenter les exercices d'analyse prospective de l'évolution des marchés du transport qui reposent largement sur l'utilisation de modèles¹⁹ nécessitant souvent l'accès à des données rétrospectives très fines qui peuvent relever du secret commercial. En revanche, les résultats des simulations ainsi réalisées peuvent difficilement présenter le même caractère de secret commercial, cela d'autant plus qu'elles concernent des horizons éloignés comme ceux qui permettent de préparer les décisions publiques en matière de développement des modes de transports individuels et collectifs, en prenant en compte leurs avantages et leurs inconvénients respectifs, ou en matière de promotion de la multi modalité visant à

¹⁹ Cette question a été abordée de manière détaillée dans le cas de l'Île de France dans le rapport CGEDD n° 009814-01 sur la modélisation des transports en Île de France de mars 2015. (www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr).

favoriser la complémentarité des modes de transports individuels et collectifs et leur coopération, par les choix d'infrastructures et l'aménagement des lieux d'échanges et de correspondances. Les données statistiques concernant le transport de voyageurs doivent aussi permettre de rendre compte des comportements de mobilité des usagers et des arbitrages qu'ils opèrent entre les différents modes de transports pour aller d'un point à un autre.

La typologie faite au niveau national peut se décliner territorialement avec des besoins de l'État et des collectivités locales pour des informations localisées, y compris celles destinées à éclairer une problématique donnée souvent issue du questionnement de la société civile. Ces besoins peuvent être aussi éclairés par les objectifs de la politique nationale des transports décrite par le code des transports.

Comme le rapport Bernadet l'a souligné, certaines de ces statistiques relèvent *stricto sensu* de la statistique publique telle qu'elle a été définie plus haut. D'autres sont fortement utilisées sans en relever, alors même parfois que leurs utilisateurs émettent des doutes sur leur qualité. Il convient ainsi de souligner que, de façon générale, les administrations centrales semblent d'abord faire avec les données disponibles, de quelque nature qu'elles soient, sans qu'il n'existe de véritable cadre pour faire en sorte que les données manquantes indispensables soient produites ou que les données de qualité incertaines soient expertisées et améliorées le cas échéant. Le contexte de contraintes sur les moyens, connu et pris en compte par tous, peut expliquer en partie cette sorte d'autocensure, mais il faut poser aussi la question institutionnelle. De fait, l'existence d'obligations internationales a été et semble demeurer le levier le plus efficace pour la mise en place de nouveaux systèmes d'information.

2.2. Bilan de la mise en œuvre du rapport Bernadet

Le rapport établissait 31 recommandations relatives à l'information du public et des services des administrations. Elles étaient classées selon 6 rubriques :

- 1 – la connaissance des infrastructures
- 2 – le transport de marchandises hors agglomérations,
- 3 – le transport de voyageurs interurbains
- 4 – les synergies d'observation entre transports et tourisme
- 5 – le renforcement de la cohérence de l'intervention des autorités organisatrices
- 6 – le transport urbain

Un bilan de la mise en œuvre de ces recommandations avait été établi à la fin de 2012 par le SOeS.

Ce bilan était nuancé. D'un point de vue formel on pouvait y noter que des outils juridiques visant à améliorer la collecte et la mise à disposition d'informations relatives au transport aérien, ferroviaire, maritime et à la connaissance du parc automobile avaient été mis en place sous la forme de textes législatifs et réglementaires. En revanche, d'un point de vue pratique, l'efficacité de la mise en œuvre de ces textes apparaissait moins évidente, notamment pour ce qui concerne le transport ferroviaire.

Concernant l'observation par grandes enquêtes statistiques, le SOeS estimait que « les recommandations pour le transport de voyageurs interurbains et la mobilité des ménages en général ont été mises en œuvre (enquête nationale transport, panel suivi de la demande touristique, enquête passagers aériens) » et il portait une appréciation positive sur l'évolution de l'enquête Transit²⁰ pour l'observation des flux routiers de marchandises aux frontières (réalisée en 2010) et des enquêtes TRM européennes.

Il notait également l'intégration de l'ensemble des modes au dispositif relatif à la connaissance des flux de marchandises (intégration du transport routier sous pavillon étranger, intégration des oléoducs, rétablissement des statistiques ferroviaires, intégration du transport maritime).

En ce qui concerne les transports de voyageurs, le CEREMA (anciennement CERTU) a amélioré la qualité de l'enquête TCU et élaboré et mis en place une enquête portant sur les TC régionaux en liaison avec l'ARF, le Gart, l'UTP et la FNTV.

Des progrès importants ont été réalisés dans le domaine de la connaissance des prix des prestations de transports (fret et passagers aériens), de la connaissance de la logistique et des entrepôts.

En revanche certaines recommandations du rapport Bernadet jugées importantes lors de sa parution n'ont pas pu être mises en œuvre. Elles concernent la connaissance localisée de la circulation routière (R1, R7, R12), et la connaissance géolocalisée des réseaux de transport en commun urbain incluant information sur l'accessibilité physique et temporelle des points de desserte (R27).

Force est de constater que l'État et les collectivités locales n'ont pas encore pu trouver d'accord pour la mise en œuvre de ces recommandations, la voie réglementaire envisagée après la décentralisation vers le RRD ayant été abandonnée. Mais les contacts techniques se sont poursuivis avec les Conseils généraux. Dans ce cadre, une enquête a été menée par le CGDD/SOeS auprès des Conseils généraux pour s'assurer de la présence des données. Au vu des résultats positifs qui sont parvenus d'une majorité de départements, une disposition relative à la fourniture d'informations sur la circulation routière départementale a été introduite à l'article 46 alinéa 9 du chapitre III, titre VII du projet de loi de programmation de la transition énergétique pour la croissance verte. Ce texte vise à la création d'un dispositif d'échange à moindre coût pour les acteurs départementaux et l'État d'informations agrégées (TMJA, taux de circulation poids lourds) facilement accessibles et réutilisables par tous les acteurs de la gestion d'infrastructures routières. Cette disposition a été votée par l'Assemblée Nationale et le Sénat en première lecture. Lorsque ce texte aura été promulgué et mis en œuvre, le CGDD/SOeS pourra utiliser les données ainsi collectées pour produire des synthèses comme les bilans de la circulation. La gouvernance de ce nouveau système est à préciser.

Compte tenu de la distinction explicite entre les différents rôles de l'État préconisée par la mission, la DGITM doit porter politiquement le projet auprès de l'ensemble des collectivités territoriales qu'elle rencontre dans différentes instances afin de créer les conditions d'une accélération de sa mise en place. Pour sa part, le SOeS a la capacité d'aider à la mise en place technique du dispositif. Compte tenu de ses compétences techniques et de son expérience, le CEREMA pourrait se voir confier la maîtrise d'œuvre dans le cadre d'une convention explicite. La DGITM avait mis en avant l'idée

²⁰ Cette enquête est décrite plus en détails au point 4.1.2.

d'une approche expérimentale avec quelques collectivités volontaires. Il s'agit là d'une méthode pragmatique qu'il conviendrait de mettre en œuvre au plus tôt.

3. Recommandation 3 : Formaliser rapidement les relations entre les participants au futur dispositif d'échange d'informations routières agrégées afin d'aboutir à sa mise en place aussi rapide que possible et au moindre coût pour les acteurs de la gestion d'infrastructures routières.

Par ailleurs, il reste nécessaire d'améliorer la collecte et la mise à disposition des données PL. Il faut donc réfléchir à la mise en place d'un SIG pour les données routières. Un tel dispositif pourrait être mis en œuvre par le CEREMA, qui possède déjà de nombreuses données historiques et a commencé à implémenter des systèmes partiels. La maîtrise d'ouvrage pourrait être du ressort de la DGITM.

S'agissant des données relatives aux trafics sur autoroutes concédées, le SOeS est destinataire de données transmises par l'AFSA (Association française des sociétés d'autoroutes) dans des conditions qui n'appellent pas d'observations de ce service. En particulier, le SOeS reçoit les comptages aux passages des autoroutes alpines (pour Vintimille via le CEREMA et pour les tunnels du Fréjus et du Mont Blanc directement de la part des exploitants). Ces comptages distinguent VL et PL. Pour sa part, la DGITM reçoit mensuellement de l'ASFA des données de trafic (véh.km) par concession pour l'ensemble des concessions autoroutières. Chaque société transmet également des données de trafic (véh.km et TMJ) selon différentes échelles de temps, d'agrégation et de localisation dans le cadre de son rapport annuel d'exécution de la concession. Ces données sont collectées et exploitées par la DIT (sous direction de la gestion du réseau autoroutier concédé) avec l'application DARWIN. Les sociétés concessionnaires historiques transmettent des données par O-D (gare de péage – gare de péage) et par classe de véhicule sur les sections en système tarifaire fermé dans le cadre du contrôle tarifaire annuel. Il s'agit de données d'octobre de l'année N à septembre de l'année N+1. Les données à chaque barrière de péage ne sont disponibles directement que pour les barrières pleine voie en système ouvert.

Il faut souligner que les stations SIREDO du RRN non concédé sont vieillissantes et leur modernisation est soumise aux contraintes budgétaires. L'élaboration de l'indice de la circulation rencontre des difficultés techniques et de moyens : la remontée des données des DIR est lente et pas exhaustive, en particulier des DIR importantes comme celle d'Île-de-France. Le nombre de stations opérationnelles a été fortement réduit. Un macro sectionnement a été réalisé avec des problèmes de financement, DGITM/GRT était maîtrise d'ouvrage.

Le CEREMA (ex Setra) avait en projet de réaliser la refonte de ses logiciels utilisés en amont à la confection de l'indice (Melodie, Arpège), mais ce projet ne pourra être mis en œuvre en 2015, suite à arbitrage des travaux du CEREMA (ex Setra). À fin mars 2015, le dernier indice produit (provisoire car il manquait les données de certaines DIR) est celui d'octobre 2014.

L'étude amont pilotée par le CEREMA pour la rénovation du système d'information trafic a pris du retard. Les résultats de cette étude sont maintenant annoncés par le CEREMA pour début 2016. La mise en œuvre de cette rénovation est par conséquent repoussée à 2017.

4. Recommandation 4 : Sécuriser la rénovation rapide du système d'information trafic et veiller à la qualité de l'élaboration de l'indice routier en développant les synergies entre les services concernés du MEDDE et de ses établissements publics.

Par ailleurs, sur le périmètre du réseau RRN, la Sous-direction de la gestion du réseau routier non concédé et du trafic a mis en place des outils pour mesurer la congestion. Ces outils sont utilisés par les centres d'information routière (CIR). Il s'agit principalement :

- d'un outil de suivi des bouchons en cours, au profit des centres d'information routière (CIR) : construction des courbes quotidiennes des longueurs cumulées de bouchons en quasi temps réel (actualisation toutes les 10 min). Les courbes des deux dernières années sont utilisées pour construire des courbes de référence par type de jour à des fins de comparaison de la courbe du jour.

Cet outil sert à informer les médias de la situation du trafic en temps réel, indiquer une tendance d'évolution et comparer le niveau de la congestion par rapport à des journées équivalentes du passé.

- d'un outil de calcul des encombrements (mesures exprimées en heure.km ou hkm) par zone (zone de défense) ou au niveau national. Les mesures sont utilisées par la division Transport du CNIR pour la réalisation des bilans de trafic des week-end colorés et pour la préparation du calendrier des prévisions Bison Futé pour l'année N+1. Elles servent aussi à caractériser l'impact des bouchons sur la circulation (nombre de véhicules impactés).

L'exploitation de ces outils dans la durée pourrait permettre d'apprécier, dans une certaine mesure, l'évolution de la qualité de service du RRN.

En revanche, le rapport Bernadet recommandait aussi (R13) le recueil auprès des opérateurs de transport collectif de l'information adéquate sur les flux et les prix n'a été que partiellement mise en œuvre.

S'agissant de la connaissance des flux par Origine-Destination, on peut d'abord observer que la DGAC a mis en place l'enquête nationale passagers aériens qui en première analyse fournit les informations demandées sur les flux, sans avoir besoin de recourir à la méthode américaine qui n'a pu être mise en place en France. Dans le domaine ferroviaire, les données recueillies sur la base des articles L1211-5 et R 1211-1 à 15 du Code des transports pourraient permettre à terme de fournir les informations suffisantes aux autorités publiques impliquées dans la politique des transports.

S'agissant des prix des transports, dans le domaine du transport aérien, la DGAC a mis en place un système de recueil de prix de grande envergure au moyen d'un "robot informatique" qui collecte environ 140 000 tarifs aériens chaque mois et produit un indice mensuel des prix du transport aérien de passagers. Le SOeS souhaiterait faire de même en matière de prix ferroviaires ce qui pourrait permettre de disposer de données nécessaires à des études sur la demande ferroviaire (par modélisation), et de produire un indice de prix du transport ferroviaire, destiné (à l'instar de l'indice DGAC du transport aérien) à alimenter l'indice Insee des prix à la consommation. Un test est

actuellement mené par le SOeS. Aucun calendrier de mise en production n'est actuellement défini. La disposition sur la libéralisation du transport par autocars prévue dans la loi Macron rendra également utile le développement de la connaissance des prix des transports de cette nature.

5. Recommandation 5 : La connaissance des prix des transports aériens, ferroviaires et, le moment venu, par autocars paraît être une information particulièrement utile tant aux pouvoirs publics qu'aux citoyens pour les aider dans leurs choix modaux. Les travaux du SOeS dans cette direction devraient être considérés comme prioritaires.

L'amélioration de la connaissance d'ensemble du transport par autocar que le rapport Bernadet recommandait d'améliorer (R14) devient une nécessité avec la promulgation de la loi pour la croissance, l'activité, et l'égalité des chances économiques qui le libéralise. Il convient d'observer que le parc de bus et cars est désormais parfaitement connu ainsi que le kilométrage parcouru par ces véhicules. En effet, une enquête sur les autocars a été réalisée en 2014. Elle fait un point sur l'utilisation et les équipements des autocars. En revanche, il n'a pas été possible d'enquêter sur le nombre de voyageurs transportés. Il s'agit d'une donnée difficilement mesurable qui n'est, à ce stade pas disponible pour les services réguliers, de transports scolaires. Elle serait toutefois disponible pour le transport occasionnel. La mesure des trafics pourrait être une phase 2 de l'enquête qui n'a toutefois pas encore été décidée.

6. Recommandation 6 : Mettre au point dans les meilleurs délais les méthodologies qui pourraient être utilisées pour mesurer le nombre de voyageurs transportés par autocars, à la veille de la libéralisation de ce mode de transport.

3. Actualisation des besoins d'informations

La mission a procédé à l'examen des conséquences que pourraient avoir sur le dispositif actuel les évolutions structurelles ou conjoncturelles prévisibles. Depuis le rapport Bernadet, le secteur des transports a vu son environnement se transformer ce qui a des conséquences sur les modalités de recueil des informations décrivant ce secteur et sur les difficultés que pourrait rencontrer le système statistique pour faire face à ces évolutions.

3.1. L'évolution du contexte juridique influence le recueil et la diffusion des informations

La réglementation des transports a connu des évolutions substantielles depuis 2006.

La poursuite de la décentralisation a des conséquences sur l'organisation des transports principalement à l'échelle régionale en l'absence de dispositifs organisant une collecte et une consolidation nationale des données accessibles aux collectivités territoriales.

Par ailleurs, la connaissance des flux et O/D du fret ferroviaire s'est dégradée depuis 2002, et surtout depuis 2006, date de l'ouverture à la concurrence de ce marché. Le rapport Bernadet recommandait déjà l'établissement d'une base nationale de données relatives au fret ferroviaire retraçant les flux entre départements avec une décomposition détaillée des types de marchandises (NST 3).

Malgré l'instauration en 2009 de dispositions spécifiques aujourd'hui contenues dans les articles L1211-5 et R 1211-1 à 15 du Code des transports, le développement de la concurrence dans le secteur ferroviaire conduit SNCF Mobilités (anciennement : la SNCF) à avoir une assimilation extensive des données concernant ce mode à des données commercialement sensibles ce qui continue de poser des problèmes pour la collecte et la publication de ces données.

En ce qui concerne les infrastructures, l'application des articles précités du code des transports ne paraît pas poser de difficultés. RFF a eu d'emblée une attitude positive à l'égard de cette application et les données fournies correspondent au contenu prescrit par la réglementation : description du réseau en segments et circulations, dans chaque sens, description des trains de marchandises et de voyageurs et des recettes associées.

La loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire crée un groupe public ferroviaire intégrant toutes les composantes de l'activité sous l'égide d'un établissement public de tête assurant notamment le contrôle et le pilotage stratégiques et la cohérence économique du groupe.

Il conviendra de veiller à ce que la mise en œuvre de la loi du 4 août 2014 n'entraîne aucune rupture dans la transmission et la publication de ces informations par SNCF Réseau. Une telle rupture ne correspondrait ni à la lettre du texte ni à l'intention du législateur. Ainsi même si l'établissement de tête du groupe public ferroviaire a pour objet d'assurer le contrôle et le pilotage stratégiques, la cohérence économique,

l'intégration industrielle et l'unité sociale du groupe, il n'est pas possible d'en déduire que les deux établissements publics SNCF-Réseau et SNCF-Mobilités ne devront pas contribuer directement à l'information du SSP à raison des unités statistiques dont ils sont directement responsables.

7. Recommandation 7 : Responsabiliser directement les deux établissements publics SNCF-Réseau et SNCF-Mobilités pour l'application des dispositions spécifiques aujourd'hui contenues dans les articles L1211-5 et R 1211-1 à 15 du Code des transports éventuellement adaptée. Cette responsabilisation pourrait être inscrite dans les contrats à conclure avec l'État par ces établissements publics conformément aux articles L. 2111-10 et L. 2141-3 du Code des transports.

En ce qui concerne les trafics de fret, tous les opérateurs ferroviaires adressent une réponse au SOeS dans le cadre des articles précités. Le détail des informations fournies s'est amélioré à chacune des collectes annuelles. Toutefois à l'exception de ECR, aucune des entreprises ferroviaires majeures n'adresse de réponse strictement conforme au décret. Ainsi SNCF-Mobilités a fourni à partir du millésime 2014 des informations croisant origines et destinations régionales, type de marchandises et acheminement. Le niveau de détail de la nomenclature de marchandises utilisée est désormais la position (4 chiffres) contre la division (2 chiffres) les années précédentes. Le détail géographique reste néanmoins la région au lieu du gare à gare et les informations sur le conditionnement ou les matières dangereuses font l'objet de tableaux séparés. Les données relatives au wagon-km ne sont pas transmises.

Pour la plupart des opérateurs les contrôles de cohérence avec les grands agrégats collectés trimestriellement, ainsi que les contrôles de vraisemblance des distances parcourues entre régions ou des évolutions par rapport au millésime précédent soulèvent de très fortes interrogations quant à la qualité des informations transmises.

Sur ces bases, le SOeS arrive à produire des estimations pour les volumes transportés par division de la NST, par type d'acheminement (wagon isolé ou train complet), par conditionnement (combiné, traditionnel) et par O/D régional, ce qui est conforme à la réglementation européenne pour une année courante. Si les interrogations sur la qualité des données transmises sont levées il sera également possible de produire pour 2015 les informations croisant O/D régionales et type de marchandises, conformément à la réglementation.

On peut néanmoins noter que les projets d'évolution de la demande européenne portent sur les flux inter-régionaux de conteneurs, qui ne figurent pas dans le dispositif réglementaire national qu'il conviendrait donc d'aligner sur le dispositif européen.

À l'occasion de cet alignement, des adaptations du dispositif français pourraient être envisagées pour le rendre plus opérant sans que cela puisse conduire à admettre une réduction de la précision des informations à fournir dont la nécessité avait déjà été mise en évidence dans le rapport Bernadet.

Par ailleurs il faut noter qu'en matière de statistiques maritimes, Eurostat a rappelé la France à ses obligations de ponctualité et de qualité le 17 novembre 2014.

Ces données sont produites par la DGITM sur la base des données recueillies par les ports maritimes. Les États membres de l'Union européenne doivent répondre aux exigences réglementaires²¹ imposant la transmission d'informations aux réseaux SafeSeaNet ou Eurostat ce qui entraîne la nécessité d'organiser, dans chaque État, la transmission des informations attendues par les services de l'UE.

La réglementation française fait donc obligation aux autorités portuaires de mettre à la disposition du représentant de l'État les informations et statistiques relatives aux mouvements des navires conformément au code des transports et au code des ports maritimes²².

Il convient d'observer que les obligations réglementaires françaises sont toutefois plus détaillées que ce qui est strictement nécessaire pour répondre à Eurostat. Ainsi :

- pour la nomenclature de marchandises utilisée, la demande européenne se limite aux divisions de la NST2007 (20 modalités) alors que la demande réglementaire française autorise une combinaison de trois nomenclatures à choisir entre les positions de la NST2007 (80 modalités), la CPA à 7 ou 8 chiffres (plus de 2000 modalités) ou la nomenclature douanière combinée (environ 10 000 modalités) ;
- pour la combinaison des informations sur le port d'origine ou de destination, le type de fret, la nature des marchandises et la fréquence avec laquelle ces informations sont demandées sont plus exigeants ;

Une application internet²³, opérationnelle depuis le 1^{er} janvier 2010 a été développée par le MEDDE pour les autorités portuaires avec la participation de représentants des acteurs portuaires. Elle recueille les données nécessaires à l'élaboration des statistiques pour permettre leur transfert vers d'autres systèmes d'information et, en particulier, vers le système Salamandre qui assure la gestion nationale des statistiques des ports maritimes français et dont les résultats doivent être transmis à Eurostat.

Le système Salamandre a évolué vers une version V2 et, à cette occasion le format d'échange des données a été modifié ce qui a rendu des adaptations nécessaires au niveau des systèmes d'information portuaires. Ces adaptations sont en cours ou achevées pour l'ensemble des systèmes d'information portuaires (8 au total).

Un accompagnement est encore nécessaire auprès des ports afin qu'ils effectuent correctement leur transition vers ce nouveau format d'échange. Ces adaptations n'ont pas entraîné de cessation de la collecte des données par les ports. Toutefois, certains ports n'ont jamais fourni de données Eurostat, dans l'ancien ou dans le nouveau format. La DGITM mène actuellement un travail auprès de chacun de ces ports afin d'obtenir les données requises. Les ports visés, tout comme l'ensemble des ports dotés d'un système d'information portuaire, bénéficieront de la mise à jour des systèmes d'information portuaires ainsi que des formations qui l'accompagneront. Ils

²¹ Notamment la directive 2002/59/CE modifiée relative à la mise en place d'un système communautaire de suivi du trafic des navires et d'information, la directive 2009/16/CE relative au contrôle par l'État du port et la directive 2009/42/CE relative au relevé statistique des transports de marchandises et de passagers par mer.

²² Notamment l'article L 5334-6 du code des transports, les articles R 154-1 et R 154-2 du code des ports maritimes, l'arrêté du 6 juillet 2010 pris en application de l'article R 154-1 du code des ports maritimes et l'arrêté du 6 juillet 2010 pris en application de l'article R 154-2 du code des ports maritimes.

²³ Il s'agit de l'application e-scaleport.

devraient alors transmettre à la DGITM les données qu'ils n'avaient à ce jour jamais produites. Les dernières mises à jour devraient être effectuées à l'automne 2015. Le travail se poursuit entre la DGITM et les ports afin que chacun soit capable de produire des données d'une qualité équivalant au niveau de ce qui est requis par les instances européennes.

8. Recommandation 8 : Remettre la France en conformité avec les exigences européennes en matière de connaissance des trafics de fret en clarifiant juridiquement les droits à données statistiques des diverses composantes de l'État. En particulier veiller à la bonne application de l'article 5 du règlement CE n° 223/2009 du 11 mars 2009 en facilitant la coordination par le SOeS de l'ensemble des activités menées au niveau national en matière de statistiques de transport.

Enfin, l'évolution de la réglementation nationale et européenne du transport routier introduit un besoin croissant de collecte et de publication de données parallèlement à la tendance de fond à la limitation des exigences déclaratives pesant sur les entreprises nationales et européennes. L'analyse des trafics routiers de marchandises a principalement reposé sur les enquêtes TRM et Transit décrites plus précisément au point 4.1.

La DGAC a également produit des textes réglementaires en 2012. Les données recueillies permettent en particulier de répondre à Eurostat et, selon le SOeS, les remontées à Eurostat ne posent pas de problème.

La réglementation de la statistique publique a également évolué

Par son article 144, la loi n°2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie a fait évoluer la loi n°51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques. Cette évolution se traduit en particulier par la création d'une autorité de la statistique publique qui veille au respect du principe d'indépendance professionnelle dans la conception, la production et la diffusion de statistiques publiques ainsi que des principes d'objectivité, d'impartialité, de pertinence et de qualité des données produites et par la création d'un comité du secret statistique appelé à se prononcer sur toute question relative au secret en matière de statistiques et à émettre des avis sur les demandes de communication de données individuelles collectées en application de la loi du 7 juin 1951 modifiée.

Les conditions d'accès aux données de la statistique publique ont évolué avec la création en 2009 par le Service Organisation des Systèmes d'Information du Groupe des Écoles Nationales d'Économie et Statistique (Genes), du centre d'accès sécurisé aux données (CASD) qui permet aux chercheurs de travailler sur des données individuelles très détaillées (données sur les individus et ménages et données d'entreprises), et donc soumises à la confidentialité, dans des conditions de sécurité élevées. La procédure d'habilitation pour l'accès au CASD est encadrée par la loi et impose un ensemble de démarches plus formelles que les voies d'accès traditionnelles qu'il s'agisse du site internet de l'Insee qui fournit des fichiers anonymisés et librement accessibles ou du réseau Quetelet, de la très grande infrastructure de recherche des sciences humaines et sociales, qui assure la collecte, l'archivage, la documentation et de l'accès des chercheurs à des données et fournit des fichiers plus détaillés dénommés FPR (Fichier Production Recherche).

3.2. L'évolution institutionnelle du ministère modifie les relations entre services

Les services centraux et déconcentrés du MEDDE ont été réorganisés et les organismes d'étude contributeurs traditionnels à la production de données ont été réformés. En particulier, un Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux (IFSTTAR) a été créé le 1^{er} janvier 2011 par fusion de l'INRETS et du LCPC et un Centre d'expertise des risques, de l'environnement, des mobilités et de l'aménagement (CEREMA) a été créé le 1^{er} janvier 2014 par fusion de onze services antérieurement séparés, les huit Centres d'études techniques de l'équipement (Cete), le Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (Certu), le Centre d'études techniques, maritimes et fluviales (Cetmef) et le Service d'études sur les transports, les routes et leurs aménagements (Setra).

L'IFSTTAR est un établissement public à caractère scientifique et technologique²⁴, placé sous la tutelle conjointe du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. Il est doté d'un conseil d'administration au sein duquel siègent les ministères chargés de l'équipement, des transports, de l'environnement, de la recherche, de l'enseignement supérieur, du budget, de l'industrie, de la santé, de l'intérieur et de la défense même si le MEDDE est largement représenté.

Le CEREMA est un établissement public à caractère administratif placé sous la tutelle conjointe des ministres chargés du développement durable, de l'urbanisme et des transports²⁵. Il est doté d'un conseil d'administration où siègent en plus des trois ministères précités les ministères chargés de l'intérieur, du budget et de la recherche et les représentants de cinq groupements de collectivités territoriales.

Le secteur des transports n'est donc plus qu'une des composantes, parmi d'autres, des activités de ces établissements publics ce qui suppose que leurs contributions aux données caractérisant ce secteur soient correctement définies en lien avec le SSM et les directions sectorielles.

Les anciens organismes d'études rattachés au ministère en charge des transports produisaient des données sectorielles en liaison avec le Service Économique Statistique et Prospective (SESP), précédent service statistique ministériel qui produisait, analysait et diffusait des statistiques notamment dans le domaine du transport avant la création du CGDD. Ainsi, l'ancien SESP correspondait à l'actuel SOeS plus une sous-direction d'études aujourd'hui au SEEID. Les changements de structure et de gouvernance de ces organismes d'études intervenues en 2008 ont modifié les processus d'échanges de données entre services mis en œuvre antérieurement.

En particulier, le lien étroit qui existait entre statistiques et études dans les organisations antérieures a été distendu ce qui oblige à formaliser de façon plus précise les conditions dans lesquelles les organismes d'études du MEDDE peuvent disposer d'un accès à des données détaillées et fournir au système statistique des

²⁴ décret n° 2010-1702 du 30 décembre 2010 portant création de l'Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux (IFSTTAR)

²⁵ décret n° 2013-1273 du 27 décembre 2013 relatif au Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA)

résultats de modélisation pertinents et précis. Actuellement, la seule modalité d'accès possible aux données individuelles des enquêtes statistiques réalisées dans le cadre de la loi du 7 juin 1951 est le dépôt d'un dossier devant le comité du secret statistique, tel que spécifié dans cette loi. Il conviendrait de rechercher avec les services chargés de la modélisation des trafics le niveau de détail réellement nécessaire aux exercices utiles à l'établissement des politiques de transport et de proposer les adaptations pouvant permettre une meilleure efficacité de ces exercices.

9. Recommandation 9 : Reconnaître de façon plus précise le besoin d'informations utiles à des modélisations des trafics par les services d'étude du ministère et des établissements publics administratifs et de recherche et améliorer les conditions dans lesquelles les organismes d'études du MEDDE peuvent disposer d'un accès à des données aussi détaillées que possible pour fournir des résultats de modélisation pertinents et précis.

3.3. Le débat public autour des transports s'est approfondi et fait apparaître de nouvelles exigences

La mission a observé que la société civile, qu'il s'agisse de personnes physiques ou de personnes morales, demande à être de mieux en mieux informée sur les transports. En effet, ce secteur présente des spécificités liées à la grande diversité des modes des transports, de leurs infrastructures et des services qu'elles supportent et à l'importance de leur impact sur la vie des citoyens, sur l'économie et sur l'organisation des territoires urbains ou non. Différentes catégories de demandeurs d'informations peuvent être distinguées comme les associations de promotion ou de défense de catégories plus ou moins larges d'intérêts, les organisations professionnelles, les syndicats de salariés mais aussi experts et les bureaux d'études auxquels elles s'adressent. Parmi ces derniers il faut souligner le rôle des chercheurs qui ont besoin de données nombreuses et précises pour leurs travaux de modélisation et de prospective qui sont particulièrement utiles à la compréhension des phénomènes complexes qui animent ce secteur.

a) Les demandes des parties prenantes

Dans le cadre de ses investigations, la mission a recueilli l'expression de besoins de diverses catégories comme les chargeurs pour le fret ou les usagers des transports pour le transport de voyageurs.

Les représentants des voyageurs apprécient le fait que les éléments présentés à la CCTN mettent l'accent sur les données économiques et leur évolution annuelle et quinquennale qu'il s'agisse notamment de contribution au PIB, subventions, emplois, salaires, investissement, budgets des ménages. L'information délivrée concerne également la mesure des déplacements des biens et personnes par mode, et son évolution annuelle et quinquennale.

Ils font toutefois remarquer que d'une façon générale, les données fournies ne permettent pas d'apprécier le bon emploi des ressources consacrées au transport alors même que les difficultés économiques de l'État, des entreprises et des citoyens imposent une recherche accrue d'efficacité et d'efficience. Au demeurant, même en l'absence de difficulté économique l'amélioration de la transparence de l'action publique devrait constituer un objectif permanent.

La mission a relevé une demande insistante pour l'amélioration des données d'offres dans les différentes composantes du système de transports. Ainsi, pour les transports collectifs de voyageurs, la FNAUT souhaiterait la quantification de l'offre par exemple en trains x km ou sièges x km par segment. Elle regrette que les comptes des transports n'apportent pas de données suffisantes pour apprécier l'évolution de l'offre dans le temps. À l'appui de sa position elle invoque la situation des TET et celle des transports collectifs en Île-de-France, métros, RER et Transilien. Dans ce dernier cas, elle aimerait trouver dans les comptes nationaux une mise en rapport de la croissance des trafics avec l'évolution de l'offre. Pourtant les données publiées par le STIF (via l'OMNIL) comportent une indication de l'évolution de l'offre détaillée ligne par ligne. Mais n'est fournie qu'une mesure globale du trafic par famille de lignes (RER et Transilien SNCF, RER RATP, métro), les taux de saturation des différentes lignes ne sont pas suivis. Il en résulte selon la FNAUT une difficulté pour apprécier par les statistiques la pertinence des efforts consentis.

Dans le contexte de la libéralisation de ce segment de marché, la FNAUT apprécierait particulièrement qu'un suivi statistique de l'offre d'autocar interurbain soit initié avec la possibilité de distinguer l'offre qui concurrence le train et celle qui concurrence seulement la voiture. (cf. recommandation 6).

Elle fait observer que les dépenses de matériel roulant sont un poste majeur des investissements pour le transport ferroviaire. S'agissant des transports locaux et régionaux de voyageurs, elles sont le plus souvent à la charge des collectivités publiques. Or, les données d'investissement public recueillies dans les comptes des transports ne permettent pas de les dissocier des dépenses d'infrastructure. Elle fait observer que leurs cycles économiques sont très différents, et que l'amortissement des premières est une pure dépense d'exploitation, susceptible d'économie de gestion courante, au contraire des deuxièmes.

S'agissant du fret ferroviaire, la FNAUT constate avec satisfaction la disponibilité de données sur la croissance de la part prise par les nouveaux opérateurs depuis 2006. Elle souhaiterait un enrichissement des données concernant le fret ferroviaire en matière d'offre, avec par exemple un dénombrement des opérateurs ferroviaires nationaux, internationaux et de proximité.

Elle regrette également que les comptes des transports ne retracent ni réalisations, ni efforts budgétaires en matière d'accessibilité aux PMR (personnes à mobilité réduite).

Enfin elle souhaiterait l'élaboration d'indicateurs de l'évolution du patrimoine d'infrastructures de transport. La FNAUT voudrait par exemple que les comptes des transports retracent le détail des lignes de chemin de fer désaffectées et déclassées, alors qu'on y trouve seulement une comparaison européenne en 2010 de la longueur des réseaux en service, électrifiés et grande vitesse, sans mention de leurs évolutions. Elle apprécierait également y trouver les aliénations d'emprise de la SNCF, de RFF et des ports, en zone urbaine, périurbaine et rurale. La demande est d'autant plus légitime que depuis 2002 la loi prescrit aussi à ce rapport de «récapituler la valeur patrimoniale des infrastructures publiques de transports en France». Elle suggère de suivre la consistance de ce patrimoine public et pas seulement sa valeur monétaire au demeurant bien difficile à apprécier autrement que par la comptabilité des gestionnaires d'infrastructures.

10.Recommandation 10 : La consistance géolocalisée du patrimoine d'infrastructures de transport (fer, ports, nature des réseaux...) devrait être tenue à jour et rendue publique par les gestionnaires d'infrastructures qui détiennent cette information aux fins de gestion.

b) Le retour d'expérience de la gestion du système de transport

En fournissant des données sur le passé qui soient fiables et comparables dans le temps, la statistique publique constitue un élément clé du retour d'expérience de la gestion du système de transport.

Compte tenu de l'importance des caractéristiques des infrastructures pour le fonctionnement du système, ce retour d'expérience doit aussi porter sur l'évolution des capacités du parc d'infrastructures.

Ainsi, les bilans ex post des grandes infrastructures²⁶ ont souvent montré des trafics réels inférieurs aux prévisions élaborées lors des études préalables aux décisions ce qui a entraîné une contestation des modèles de prévision de trafic mis en œuvre et des données introduites dans ces modèles. Les débats menés autour de projets de grandes infrastructures de transports, notamment dans le Sud-ouest, ont conduit à l'établissement d'observatoires des trafics et des évolutions économiques. La bonne information des parties prenantes aux grands projets est, en effet, une nécessité pour faire émerger les consensus permettant la réalisation de ces projets.

Les constats qui peuvent être faits sur la constitution et le fonctionnement de ces observatoires sont les suivants.

A la suite des conclusions de la Commission Mobilité 21, le Ministre délégué chargé des transports, de la mer et de la pêche a demandé au CGEDD, par courrier du 29 novembre 2013, de mettre en place un conseil scientifique chargé d'élaborer une méthodologie d'observation de la saturation et d'assurer la supervision des observatoires locaux. Le Conseil scientifique national, présidé par le président de la section « économie, transports, réseaux » et dont le secrétariat est assuré par SNCF Réseau, a élaboré un kit pédagogique et une batterie d'indicateurs de suivi.

Deux observatoires locaux, dont SNCF Réseau assure également le secrétariat, ont également été mis en place dans ce cadre :

a) l'observatoire sur la ligne classique de l'arc languedocien Nîmes-Montpellier-Perpignan, coprésidé par le préfet de la région Languedoc-Roussillon, le Président de la même région et un membre du CGEDD. Il s'est déjà réuni trois fois et a notamment permis de restituer les premiers résultats des indicateurs, même si le travail reste à poursuivre. Il doit permettre d'éclairer les futures décisions relatives au projet de Ligne Nouvelle Montpellier-Perpignan (LNMP), telles que celles relatives à son horizon de réalisation en fonction du recalage des perspectives de trafic.

²⁶ L'établissement de ces bilans, prescrit initialement par l'article 14 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, résulte aujourd'hui de l'article L. 1511-6 du code des transports.

b) l'observatoire de la saturation de l'axe Paris-Lyon, incluant dans son périmètre le secteur de la gare de Lyon à Paris, la LGV actuelle (LN1), le noeud ferroviaire lyonnais (NFL) et tenant compte des autres lignes du réseau susceptibles d'être affectées par la saturation de cet axe. Il doit notamment permettre d'éclairer les décisions relatives au projet de LGV Paris - Orléans - Clermont-Ferrand - Lyon (POCL) et à celui du Contournement Ferroviaire de l'Agglomération Lyonnaise (CFAL). Présidé par un membre du CGEDD, et comprenant notamment les inspecteurs généraux chargés d'étudier ces différents projets, il s'est réuni une première fois en 2014 pour se faire présenter la méthodologie préconisée par le Conseil scientifique. La programmation de la seconde réunion est dépendante du délai nécessaire à SNCF Réseau pour élaborer les chiffres correspondant aux indicateurs retenus.

Il convient de souligner que, pour les autres projets pouvant être justifiés par des phénomènes de saturation ferroviaire, des structures d'observation existaient déjà, sous une forme intégrée aux comités de pilotage des études des projets (interconnexion sud des LGV en Ile-de-France) ou dans le cadre d'observatoires déjà constitués (ligne nouvelle Bordeaux-Hendaye), si bien qu'il n'a pas été décidé de créer de nouveaux observatoires ou de modifier leur fonctionnement, au-delà de l'application de la méthodologie définie par le Conseil scientifique national.

Le dispositif d'observation des trafics transfrontaliers dans le pays basque, en lien avec la ligne nouvelle Dax-Espagne appelle, pour sa part une observation particulière. L'observatoire des trafics terrestres (routiers et ferroviaires) dans le Pays Basque, entre Dax et Vitoria, répond, à la fois, aux recommandations de la mission du CGEDD sur l'expertise des études de trafic du GPSO commandée le 26 août 2010, d'une part, et au courrier de la Ministre de l'Écologie au préfet de la région Aquitaine en date du 10 août 2011, d'autre part. Cet observatoire a été mis en place le 14 novembre 2011. Plusieurs réunions se sont tenues depuis.

Un "comité de pilotage", présidé par le préfet de la région Aquitaine, réunit les organismes publics français et espagnols, les élus, les organismes socio-professionnels et les associations. Un "Conseil scientifique" est présidé par la DREAL Aquitaine avec l'appui du sous-préfet de Bayonne. A la différence de ce qui se passe pour les autres observatoires locaux dont le secrétariat et le processus de collecte et d'analyse de données est assuré par SNCF Réseau, dans le cas de l'observatoire des trafics terrestres (routiers et ferroviaires) dans le Pays Basque, ces missions sont assurées par la DREAL Aquitaine, assistée par le Cerema.

Cet observatoire avait validé une méthodologie propre de constitution et d'alimentation des indicateurs de suivi des trafics, avant que ne soit mis en place le Conseil scientifique national. La DREAL Aquitaine a eu l'occasion de présenter sa démarche et les difficultés rencontrées dans la collecte de certaines données ou l'alimentation de certains indicateurs lors de la réunion du Conseil scientifique national du 06 juin 2014. A la suite de cette réunion, il a été décidé que la DREAL Aquitaine prendrait en compte les orientations, la méthodologie et les indicateurs définis par le Conseil scientifique national, comme le prévoit le courrier du Ministre du 29 novembre 2013, en particulier par souci d'homogénéité de la méthodologie retenue avec les autres observatoires et afin de répondre aux critiques formulées par les opposants au projet GPSO dans le Pays Basque. Cette décision a fait l'objet d'une information de la DREAL Aquitaine aux membres de l'observatoire par un courrier du 6 février 2015, qui proposait également que l'observatoire se réunisse de nouveau une fois que les indicateurs ferroviaires et les résultats associés seraient élaborés avec la méthodologie mise en place au niveau national.

La DREAL et SNCF Réseau sont en train de se concerter sur l'adaptation des indicateurs définis au niveau national qui pourraient être utilisés pour l'observatoire dans le Pays Basque.

11.Recommandation 11 : La compatibilité et la cohérence des méthodes employées par ces observatoires doivent être renforcées pour réduire les risques de doublons, en particulier, lorsque les aires d'influence de différents projets d'infrastructures peuvent se recouper.

c) L'apport de la statistique publique au débat

Il en résulte que l'approfondissement des débats publics autour des transports prend des formes diversifiées qui s'appuient sur des informations ne relevant pas toutes de la statistique publique au sens strict. Il ne faut pas lui demander de sortir de son domaine de pertinence et de couvrir l'ensemble des informations nourrissant le débat.

Lorsque les débats portent sur des projets d'infrastructures ou sur des projets d'évolution de services, et l'efficacité de l'action publique, ils doivent être éclairés par des données relevant principalement de la statistique publique (évolution des trafics, de la répartition modale, des bilans économiques par projet, par mode par opérateur). En effet, les données pertinentes dans ces domaines sont généralement rétrospectives et peuvent être produites par le SSP au niveau de détail et de qualité suffisant pour alimenter des modèles de simulation et de prévision éclairant l'avenir et permettant une prise de décision mieux informée par les différentes autorités publiques.

D'autres sujets comme l'évolution de l'offre, sa qualité (horaires, capacité disponibles, prix) s'appuient sur des descriptions d'un futur plus ou moins proche et sont principalement utiles à la prise de décision par des utilisateurs pour leurs choix de transport. La FNAUT a publié en avril 2013 une analyse approfondie des attentes des voyageurs en matière de qualité de service²⁷ qui expose bien la consistance des données souhaitées. Les attentes exprimées comprennent le besoin d'une information voyageur à la fois précise, fiable et commodément accessible, la disponibilité de calculateurs d'itinéraire dynamiques multimodaux et de services de planification de voyages éclairant les choix des utilisateurs des services de transport. Les informations correspondantes relèvent de plus en plus du domaine en développement de l'open data et des services commerciaux ou non qui s'y rapportent²⁸.

Une mention particulière doit être faite pour les données décrivant rétrospectivement la qualité du service rendu. Une autorité de la qualité de service dans les transports (AQST) a été créée en 2012 pour fournir aux utilisateurs de transports une information sur l'évolution de la qualité du service, notamment sa ponctualité, sa régularité et la qualité de l'information délivrée, ainsi que sur leurs droits et sur les moyens dont ils disposent pour les faire valoir.

Selon ses responsables, cette autorité a pour missions de créer et d'exploiter une base de données (ligne éditoriale, gestion et validation des contenus mis en ligne, validation des modes de diffusion, suivi actualisé des indicateurs de régularité et de ponctualité,

²⁷ « Les attentes des voyageurs en matière de qualité de service : l'analyse de la Fnaut », avril 2013, accessible par:http://www.conso.net/images_publications/fnaut_attente_voyageurs_qualite_service.pdf

²⁸ Ces sujets sont détaillés au point 3.4 du présent rapport.

rédaction et publication de notes d'informations, articles, etc.), d'évaluer les dispositifs liés à la qualité de service (vérification de la qualité de l'information destinée aux voyageurs, évaluation des dispositifs de réclamation et/ou de médiation, préparation, conduite, exploitation des études ou sondages de satisfaction sur la qualité de service) et de gérer les relations avec l'ensemble des parties prenantes à la qualité de service dans les transports (organismes pourvoyeurs d'information, notamment les opérateurs, services de l'État concernés, membres du haut comité de la qualité de service...). Ces missions comportent donc un contenu qualitatif très important pour les utilisateurs des services de transport.

Lors de la remise du bilan annuel 2014 de la qualité de service dans les transports de voyageurs, le Secrétaire d'État chargé des Transports, de la Mer et de la Pêche a encouragé l'AQST et le Haut Comité à la Qualité de Service dans les Transports (HCQST) à poursuivre leurs travaux et à les amplifier, en prenant plus largement en compte les préoccupations des voyageurs du quotidien, pour qui la qualité est essentielle. A sa demande, l'AQST va ainsi élargir dès cette année son champ de réflexion aux transports collectifs urbains, en étroite concertation avec les autorités organisatrices et les opérateurs.

Dans ce but, le CEREMA travaille avec l'AQST, le GART et l'UTP à l'élaboration d'un indicateur national agrégé de la qualité de service dans les transports collectifs urbains. Cet indicateur se rapportera à la régularité et à la ponctualité de chaque mode de transports (métro, tramway et bus).

12.Recommandation 12 : La congestion dans les transports collectifs devrait également être observée avec ses deux manifestations que sont les taux d'occupation en voyageurs au m² et les incidents d'exploitation induits par les augmentations de fréquence.

S'agissant des aspects quantitatifs de ses productions, le décret de création de cet organisme²⁹ dispose en son article 4 que l'autorité établit des indicateurs statistiques de suivi de la qualité de service dans les transports et qu'à cette fin elle est habilitée à recueillir, dans des conditions et sous une forme définies par convention, « *les informations statistiques, produites, recueillies, diffusées ou publiées par toute personne, pour son compte propre ou pour le compte de tiers, en vue de mesurer la qualité d'un service de transport ou d'une prestation liée à un service de transport qu'elle assure, qu'elle contribue à assurer ou qui est placé sous son contrôle ou son autorité* ».

Cette définition en apparence très large et l'emploi récurrent de l'adjectif « statistique » ne peuvent masquer le fait que le système ainsi institué ne se rattache d'aucune manière au SSP. En effet ce système n'est pas établi sous le régime de la loi n° 51-711 du 7 juin 1951 qui fixe le cadre juridique et institutionnel d'ensemble de la statistique publique en France et l'accès aux informations utiles à son fonctionnement se fait par voie conventionnelle ce qui exclut le recours aux enquêtes obligatoires sous le contrôle du CNIS et de l'ASP. Son fonctionnement repose donc sur le bon vouloir des contributeurs et sur le soutien politique du HCQST créé simultanément. Mais quels que soient les efforts de la petite structure qui assure son fonctionnement, ce système ne peut se prévaloir de la mise en œuvre du code des bonnes pratiques de la

²⁹ Décret n° 2012-211 du 14 février 2012 portant création de l'autorité de la qualité de service dans les transports et du haut comité de la qualité de service dans les transports.

statistique européenne³⁰. S'il était un jour envisagé de donner aux chiffres ainsi produits une qualité susceptible de leur conférer vraiment la qualification de statistique, il faudrait envisager un rapprochement plus étroit avec le SSP ce qui, à ce stade, ne semble pas d'actualité, les orientations gouvernementales rappelées précédemment traduisant plus un souci d'élargissement du domaine observé que celui de son approfondissement.

Toutefois, le SOeS s'intéresse plus précisément à la qualité du service rendu à la collectivité qui finance, souvent largement, le service de transport (densité du réseau, intermodalités, ...) par des ressources tirées de la fiscalité. Ce sujet n'est pas abordé par l'AQST dans le cadre de ses missions statutaires. Dans son rapport annuel 2014, l'AQST indique que l'année 2015 devrait permettre de poursuivre l'extension de son champ d'analyse et de proposition en incluant un premier tableau de bord de la qualité générale des transports collectifs urbains de province.

Par ailleurs, la première fiche sur la mesure de cette forme de qualité du service rendu dans les transports devrait être publiée cette année dans le 52^{ème} rapport à la CCTN (juillet 2015) préparé par le SOeS. L'importance du sujet de la qualité du service rendu aux voyageurs justifie qu'une bonne coordination des différents services soit établie.

Enfin, compte tenu de l'exigence d'efficience qui s'applique de plus en plus à l'action publique, il faut veiller à faire une délimitation précise de ce que peut et doit fournir le SSP au débat relatif aux transports. Cela passe, en particulier par la bonne application de l'indicateur 11.1 du code des bonnes pratiques de la statistique européenne³¹. Les informations utiles au débat public mais dont les usages ne nécessitent pas qu'elles disposent de tous les attributs des productions de la statistique publique ne doivent pas être demandées au SSP. La Commission des comptes des transports de la Nation (CCTN) qui est régie par le décret n° 2009-531 du 12 mai 2009, est une instance permettant cette délimitation du fait de sa composition et des missions qui lui sont assignées.

3.4. Le cadre technologique de production et de diffusion des données est en évolution rapide

Depuis plus d'une dizaine d'années, les technologies d'analyse, d'exploitation et de traitement des données se développent à un rythme croissant dans tous les domaines de l'économie. Ce développement permet la création de nouveaux services et de nouvelles applications fondés sur l'utilisation, l'agrégation ou la combinaison de données. C'est l'un des moteurs du développement concomitant de l'approche dite « open data » dans la mise à disposition des données publiques. Cette approche consiste en la mise à disposition du public des données produites par toute administration ou entreprise bénéficiant d'une délégation de service public, à l'exclusion des données à caractère personnel couvertes par la protection de la vie privée et de celles dont la publication contrevient à des législations protectrices spécifiques (secret médical, secret de la défense nationale, secret statistique, secret des affaires, etc.). Elle constitue une obligation pesant sur le secteur public depuis la directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003

³⁰ Ce code est décrit dans l'annexe 3

³¹ « Des procédures sont prévues pour consulter les utilisateurs, vérifier la pertinence et l'utilité des statistiques existantes au regard de leurs besoins actuels ainsi que pour examiner leurs besoins nouveaux et leurs priorités »

concernant la réutilisation des informations de ce secteur. Cette directive aussi connue sous l'acronyme PSI (Public Sector Information) a été transposée en droit français par l'ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005 et par le décret n° 2005-1755 du 30 décembre 2005 relatif à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques, pris pour l'application de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978. Toutefois, la directive 2003/98/CE ne contenait aucune obligation contraignant les États en matière d'accès aux documents ni aucune obligation d'autoriser la réutilisation de documents. La décision d'autoriser ou non la réutilisation était laissée à l'appréciation des États membres ou de l'organisme du secteur public concerné. À la lumière de la mise en œuvre de cette première directive, la commission européenne a fait adopter la directive 2013/37/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013. Ce texte établit un cadre juridique harmonisé à l'échelle de l'Europe visant au développement de l'ouverture et de la réutilisation des données publiques dans tous les États membres. Il met particulièrement l'accent sur la réutilisation des données publiques puisque les données entrant dans le champ de la directive doivent « *être réutilisables pour des usages commerciaux et non commerciaux* ». Dans ce cadre, seuls les documents ayant été produits par des organismes publics dans l'exercice de leur mission de service public et n'étant pas protégés par des droits de propriété intellectuelle détenus par des tiers sont soumis aux règles relatives à la réutilisation. Des motifs d'exclusions peuvent toujours s'appliquer, tels que la non-accessibilité (et donc la non-réutilisation) des documents pour des raisons liées à la sécurité publique, au secret commercial ou à la confidentialité des données à caractère privé. Les conditions de réutilisation définies par cette directive concernent en particulier :

- le format sous lequel les documents doivent être communiqués (nouvel article 5, par. 1 de la Directive PSI) ;
- la tarification, notamment la possibilité pour les établissements culturels de facturer au-delà des coûts marginaux (nouvel article 6, par. 1 de la Directive PSI) ;
- la possibilité pour les organismes publics de mettre en place des licences, ainsi que la promotion par les États membres de l'utilisation de licences ouvertes (nouvel article 8, par. 1 de la Directive PSI) ;
- les règles en matière de transparence et de recherche des informations (nouveaux articles 7 et 9 de la Directive PSI).

Les États membres doivent transposer les dispositions de la directive portant modification dans leur dispositif législatif et réglementaire avant le 18 juillet 2015. Dans le cas français, un projet de loi devrait être déposé prochainement sur le bureau du Parlement. Les premières indications disponibles suggèrent une ouverture large, avec par défaut l'ouverture gratuite et un encadrement des redevances qui subsisteraient.

Faciliter l'accès et l'utilisation des informations publiques dans un souci de transparence, est désormais une priorité de la politique de modernisation de l'État. Cette priorité est portée par la mission interministérielle Etalab³², qui est un service du Premier ministre chargé de créer et alimenter le portail de données publiques ouvertes data.gouv.fr mis en ligne depuis le 5 décembre 2011.

Ce portail permet aux services publics de publier des données publiques et à la société civile de les enrichir, modifier, interpréter en vue de coproduire des informations d'intérêt général. Les services publics concernés sont ceux de l'État, des collectivités territoriales et plus généralement des entités de droit privé ou de droit public poursuivant une mission de service public.

Le cadre juridique de la diffusion des données publiques est défini par la loi du 10 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs, complétée en 2005 par un chapitre sur la réutilisation des informations.

Cette réutilisation consiste en l'utilisation par des tiers d'une information à d'autres fins que la mission de service public pour les besoins de laquelle cette information a été produite. La doctrine de la CADA est que les informations produites dans l'exercice d'une mission de service public administratif telle que celle d'une autorité organisatrice des transports sont « réutilisables », mais non celles produites dans l'exercice d'une mission de service public à caractère industriel et commercial telle que l'exécution du service par un opérateur de service tel que la RATP ou la SNCF.

Cette restriction est potentiellement gênante pour le développement de l'information accessible aux utilisateurs du système de transport ce qui justifiait un réexamen de la situation. Dans cette perspective, un Comité du débat sur l'ouverture des données liées à l'offre de transport a été constitué à la demande du Secrétaire d'État chargé des Transports, de la Mer et de la Pêche. Ce Comité a remis en mars 2015 un rapport³³ qui contient des recommandations en matière d'ouverture des données utiles à l'information du voyageur pour la préparation et la réalisation de son voyage.

Ces recommandations portent principalement sur les données « publiques » au sens du Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) de décembre 2012, c'est-à-dire les données détenues par les collectivités territoriales, les délégataires de service public (notamment les entreprises privées chargées d'une mission de service public industriel et commercial), les organismes exerçant des missions de service public et les entreprises publiques (telles que la RATP ou la SNCF).

Constatant que le fondement de la loi CADA ne permet pas de traiter le cas de tous les opérateurs de transport, le Comité recommande d'examiner la possibilité de créer un statut « d'information d'intérêt général », qui permettrait d'élargir le périmètre des informations réutilisables au-delà de celles produites dans le cadre d'une mission de service public. L'accès aux données publiques pourrait alors être déterminé en fonction d'« une finalité d'intérêt général (i.e. d'accès aux informations utiles pour le citoyen ou les entreprises, à partir des données produites dans le cadre d'une mission de service

³² régie par le décret n° 2011-577 du 26 mai 2011 relatif à la réutilisation des informations publiques détenues par l'État et ses établissements publics administratifs et la circulaire du 26 mai 2011 relative à la création du portail unique des informations publiques de l'État « data.gouv.fr » par la mission « Etalab » et l'application des dispositions régissant le droit de réutilisation des informations publiques.

³³ Ce rapport est accessible à l'adresse: http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/vf_rapport_jutand.pdf

public) ». Cette finalité devrait être précisément définie par l'État, les autorités organisatrices et les opérateurs privés.

Plutôt que de s'appuyer sur les principes fondant la loi CADA, le Comité propose d'utiliser un raisonnement *sui generis* qui :

« ☐ ne s'articulerait pas à un droit à communication des documents administratifs (une partie seulement de ces informations étant susceptible d'être contenue dans de tels documents) ;

☐ s'exercerait indifféremment de la distinction entre mission de service public administratif et mission de service public industriel et commercial ;

☐ pourrait, dans certains cas, s'étendre à des données produites par des personnes privées dans le cadre d'un service ne relevant pas d'un service public, mais faisant l'objet d'une convention avec une personne publique ;

☐ pourrait, in fine, s'étendre à des données purement privées (données relatives aux bornes de recharge des véhicules électriques ou au guidage indoor) ».

Il propose également de classer les informations pertinentes en trois catégories distinctes. La première catégorie contiendrait des informations à caractère « statique » (topographie, arrêts, structure du réseau, données horaires théoriques, offre tarifaire, ...) qui devraient être ouvertes sans condition. La deuxième catégorie contiendrait les informations relatives au temps réel dont l'administration devrait tenir la liste à jour et qui pourraient être ouvertes sous conditions pour se prémunir d'utilisations aggravant les conditions d'exploitation des réseaux en cas d'incident. Enfin, le rapport définit une troisième catégorie de données, concernant l'utilisation des réseaux (données de trafic) qui pourraient avoir un caractère commercial. Il est alors recommandé qu'elles soient ouvertes pour un usage de recherche et d'analyse, mais pas forcément réutilisables dans le cadre de la création de services commerciaux, tout au moins de façon totalement libre comme la première catégorie ce qui laisse la voie ouverte à des usages sous le régime de conventions.

Le rapport appelle également l'attention sur le problème de la qualité et de la complétude des données. En effet l'ouverture des données est inutile si elles ne sont pas utilisables et valorisables. On peut donc penser qu'il y aura une complémentarité entre, d'une part, la production de données réutilisées dans le cadre de la création de services commerciaux et, d'autre part, la production de la statistique publique dont les caractéristiques essentielles sont la finalité d'information générale et la collecte par des organismes chargés d'une mission de service public.

Il est toutefois prématuré de définir précisément les conditions de cette complémentarité et la mission recommande une observation de la production de la première catégorie précitée pour être capable de procéder ultérieurement à l'adaptation du périmètre des productions de la statistique publique afin d'éviter les redondances excessives. Le résultat de cette observation pourrait être présenté périodiquement à la CCTN.

13.Recommandation 13 : Observer la production de données fondées sur les informations d'origine publique à caractère « statique » (topographie, arrêts, structure de réseau, données horaires théoriques, offre tarifaire, ...) dans le cadre de la création de services commerciaux et en présenter périodiquement une synthèse à la CCTN.

4. Adapter le dispositif statistique actuel pour mieux répondre aux enjeux présents et futurs

La mission a analysé les capacités de réponse du dispositif statistique actuel face aux différentes demandes dans les différents domaines. Le dispositif actuel combine selon le cas des informations directes accessibles par les moyens traditionnels et des informations reconstituées à l'aide de modèles et d'enquêtes partielles. La mission a considéré que le travail qui lui était confié n'intégrait pas l'examen de la qualité des modèles de trafic et ne devait porter que sur les conditions dans lesquelles les modèles actuellement employés pouvaient être correctement nourris par les données disponibles.

En revanche elle a considéré qu'elle pouvait examiner les lacunes éventuelles du système constitué par les données collectées et par les modèles pour formuler des recommandations sur l'extension de la collecte de données ou le développement de nouveaux modèles.

L'étude s'appuie sur les outils déjà mis en œuvre et examine la pertinence de la poursuite de leur mise en œuvre et les besoins éventuels d'évolution de ces outils.

4.1. Les outils de collecte de données en matière de transport

4.1.1. Les outils en matière de transport de voyageurs

Dans le domaine des voyageurs, il existe différents types d'enquêtes portant sur la mobilité qui permettent d'obtenir une vision globale et cohérente de tous les modes et situations de transport de personnes (articulation mobilité quotidienne et longue distance) à différentes échelles territoriales.

En premier lieu, il convient de citer l'enquête nationale transports et déplacements (ENTD) dont la dernière remonte à 2008 qui couvre aussi bien les déplacements locaux que ceux à longue distance.

Il s'agit d'enquêtes lourdes (environ 20 000 ménages et 45 000 personnes interrogés) à faible périodicité (dix à quinze ans) mais riches d'enseignements tant chronologiques que synchroniques. La prochaine enquête de cette nature est envisagée en 2018.

L'ENTD fournit des informations sur trois thèmes complémentaires :

1/ La description des déplacements comprenant :

- la mobilité régulière : les déplacements habituels domicile-travail, domicile-lieu d'étude ou de garde des enfants ;
- la mobilité quotidienne : les déplacements réalisés à l'occasion d'activités situées dans un rayon de 80 kilomètres autour du domicile ;
- la mobilité à longue distance : les déplacements réalisés à plus de 80 kilomètres de la résidence principale.

2/ La connaissance du parc des véhicules à disposition des ménages et de son usage :

- description de l'ensemble des véhicules de deux à quatre roues dont dispose le ménage ;
- description de l'usage d'un des véhicules du ménage (vélo, deux-roues à moteur, automobile ou véhicule utilitaire léger) ;
- détention de permis de conduire (moto, auto...), pratique de la conduite et accidents de la circulation.

3/ L'accessibilité aux transports collectifs (y compris par abonnements et réductions tarifaires).

Lors de l'enquête de 2008, un échantillon d'environ 750 volontaires a été doté de récepteurs GPS pour décrire leurs déplacements pendant une semaine. Cette expérience visait à tester une nouvelle méthode de recueil d'informations qui fait l'objet de nombreuses recherches (voir 4.3.2). Si ces recherches aboutissent, une telle méthode devrait permettre une description beaucoup plus précise du cadre spatial et temporel des déplacements, notamment pour les plus courts d'entre eux.

En second lieu, d'autres enquêtes se focalisent sur un type particulier de mobilité dans un territoire déterminé. Ainsi la mobilité quotidienne au niveau local est appréhendée par les enquêtes ménages déplacements (EMD) et par l'enquête globale transport (EGT) de la région Île-de-France.

En effet, pour l'exercice de leur responsabilité d'autorité organisatrice des transports, des collectivités locales ont besoin d'informations sur les déplacements effectués sur leur territoire de compétences, qui est généralement trop petit pour que l'échantillon de l'ENTD soit représentatif. Les EMD sont financées par les collectivités locales et bénéficient de subventions de l'État dès lors qu'elles sont réalisées selon la méthodologie du CEREMA (« standard Certu »). Conçue au départ pour fournir des données aux modèles de trafic utilisés dans les études d'infrastructures de transport, ces enquêtes fournissent depuis plusieurs années d'autres informations utiles à la compréhension des pratiques de déplacements d'une population urbaine (agglomérations de plus de 100 000 habitants). Cette compréhension est nécessaire pour élaborer et évaluer les politiques de transport dans ces agglomérations telles que les plans de déplacements urbains (PDU). La taille de l'échantillon est d'au moins 1 500 ménages.

Plus d'une centaine d'enquêtes de ce type ont été réalisées et conservées par le CEREMA dans une base de données nationale depuis 1976 sur une soixantaine d'agglomérations. Sous réserve de variantes locales, les concepts, les définitions et les questionnaires sont suffisamment harmonisés pour permettre des comparaisons entre les agglomérations une même année ainsi que des analyses chronologiques pour un même territoire. Le processus de choix des agglomérations faisant l'objet, une année donnée, d'une EMD, associée à la variabilité des comportements dans le temps et selon les territoires ne permet toutefois pas de tirer de conclusions nationales ni en statique ni en évolution, de cette concaténation des enquêtes déplacements locales.

Pour les villes moyennes (agglomérations dont le pôle urbain compte moins de 100 000 habitants), une variante des EMD a été mise au point. Il s'agit des « enquêtes déplacements villes moyennes (EDVM) » dont les définitions et les concepts sont identiques à ceux des EMD, mais la méthodologie est adaptée aux enjeux des villes moyennes (questionnaire allégé et passé par téléphone au lieu du face-à-face, nombre réduit de personnes enquêtées par ménage,).

La méthode des EDVM a été également adaptée à la situation de territoires plus larges permettant de tenir compte des phénomènes de périurbanisation. Des « enquêtes déplacements grands territoires (EDGT) », réalisées par téléphone, ont été mises en place pour les territoires périurbains moins denses et plus éloignés des centre-ville.

Le cas de l'Île-de-France est traité séparément par l'enquête dite EGT. Ces enquêtes d'une périodicité comprise entre sept et dix ans ont longtemps été réalisées par l'INSEE après les recensements de la population : 1976, 1983, 1991 et 2001. La dernière a été réalisée en 2010 par TNS Sofres sous le pilotage du STIF et de la DRIEA cofinanceurs dans la proportion 2/3-1/3. La méthodologie retenue est devenue plus comparable avec les EMD. Environ 18 000 ménages et 43 000 personnes ont été interrogés ce qui est l'ordre de grandeur de l'ENTD de 2008 pour la France entière.

La représentativité des résultats a été affinée grâce à un découpage de l'Île-de-France en plus d'une centaine de secteurs de tirage de l'échantillon et le territoire régional a été découpé en carreaux de 100 m de côté au lieu de carreaux de 300 m dans le cœur d'agglomération et 900 m ailleurs pour les EGT précédentes.

La précision des origines et destinations des déplacements et celle des distances parcourues ont ainsi pu être améliorées ce qui est essentiel pour le calage des modèles de simulation des trafics.

En outre la précision des autres informations recueillies a été accrue (caractéristiques générales des ménages : localisation, revenu, le nombre de personnes et d'actifs, motorisation, caractéristiques des individus composant les ménages, structures des déplacements des individus-motifs, modes de transport utilisés, origine/destination, etc.).

Enfin, l'information relative à la mobilité à longue distance est recueillie par l'enquête nationale sur le « suivi de la demande touristique (SDT) » résultant d'une coopération entre la tutelle du secteur du tourisme (DGE) et celle du secteur des transports qui a permis l'amélioration du dispositif (refonte du questionnaire, intégration des AR à la journée, application de la convention recommandée par Eurostat sur le nombre de nuitées hors domicile,...). Cette enquête SDT a pour objectif de suivre l'évolution des comportements touristiques des résidents en France. Elle est réalisée mensuellement par voie postale par l'institut TNS-Sofres auprès d'un panel de 20 000 personnes, âgées de 15 ans et plus, représentatif de la population résidente. Cette enquête permet de mieux connaître les déplacements de plus de 100 kilomètres. Les résultats concernent le motif du déplacement, le kilométrage parcouru, le mode de transport principal, les voyages avec ou sans nuitée, la distance d'éloignement du domicile.

4.1.2. Les outils en matière de transport de fret

Dans le domaine du fret où le transport routier reste le mode dominant, l'outil principal est constitué par l'enquête sur l'utilisation des véhicules routiers de marchandises immatriculés en France (TRM) décrivant les transports routiers nationaux (pour compte d'autrui ou pour compte propre) et, depuis 1990, les transports internationaux.

Ce type d'enquête, est réalisé depuis longtemps (la première enquête TRM remonte à 1952) mais des évolutions notables ont eu lieu, en particulier avec la mise en conformité avec le règlement européen relatif au relevé statistique des transports de marchandises par route (règlement (UE) n° 70/2012 du Parlement européen et du Conseil du 18 janvier 2012). Des enquêtes et des résultats comparables existent dans les autres pays de l'Union européenne à l'exception de Malte auxquels s'ajoutent la Norvège et le Liechtenstein, soit un ensemble de 28 États. Le rapprochement des enquêtes de chacun des pays, coordonné au sein de l'UE (règlement (CE) n° 1172/98), permet à chaque pays d'obtenir une vue d'ensemble du transport effectué sur son territoire ainsi que sur ceux des autres États membres de l'UE.

Cette enquête permet de mesurer le transport routier de marchandises et le kilométrage des poids lourds sur le territoire national ou à l'étranger, pour le compte d'autrui et pour compte propre. Les résultats servent à l'analyse économique du secteur (suivi conjoncturel, comptabilité nationale, études sur les entreprises de transports). Ils servent également à évaluer les implications sur la politique des infrastructures des flux de marchandises décrits par origine-destination notamment les questions de circulation, sécurité, environnement et congestion.

Pour tenir compte des phénomènes saisonniers, l'enquête est permanente. L'unité statistique enquêtée est le « véhicule-semaine » (camion ou tracteur routier), c'est-à-dire le véhicule à moteur et ses remorques éventuelles pendant une semaine.

La base de sondage est le fichier Rsvero (répertoire statistique des véhicules routiers). La population des camions est d'environ 275 000 unités et celle des tracteurs routiers de 265 000 unités. Un échantillon est tiré tous les trimestres. Le sondage porte sur environ 15 000 camions et 65 000 tracteurs routiers. Afin d'améliorer la précision des données conjoncturelles, la technique de rotation des échantillons par moitié d'une année sur l'autre a été adoptée. Par ailleurs, pour une meilleure représentativité du transport professionnel, le tirage de l'échantillon est effectué avec des probabilités inégales basées sur l'activité (APE) du propriétaire du véhicule et l'âge du véhicule.

Les questionnaires relatifs à l'activité d'un véhicule pendant une semaine donnée sont envoyés à l'utilisateur dudit véhicule. Depuis le quatrième trimestre 2008, deux modes de collecte sont proposés : le mode postal traditionnel et le questionnaire pdf interactif par Internet (un questionnaire internet sera mis en place à l'automne 2015). Une seule réponse complète (papier ou électronique) doit parvenir au service gestionnaire. Ce dernier représente plus de 20 % des effectifs affectés aux statistiques de transports au sein du SOeS ce qui constitue un effort substantiel pour le SSM confronté à une contrainte croissante sur ses moyens. Cet effort est toutefois en rapport avec les enjeux du transport routier de marchandises tant pour le fonctionnement du système de transports que pour la transition énergétique.

A cet égard, la mission a pu constater la qualité des interactions entre le SOeS et le CNR. Des évolutions initiées en dehors du MEDDE ont pu nourrir certaines incompréhensions entre les deux parties. Tel est par exemple le cas pour l'enquête-sectorielle annuelle (ESA) Transport et entreposage pilotée par l'Insee qui a succédé à l'enquête annuelle d'entreprise (EAE) pilotée par le SOeS qui ne permet plus d'obtenir des données relatives au parc roulant par type de carrosserie, ou pour l'utilisation des données du TRM européen pour laquelle le SOeS a dû se conformer à la politique de confidentialité d'Eurostat. Ces incompréhensions semblent maintenant levées.

En revanche, l'enquête Transit³⁴ qui analyse les trafics aux franchissements alpins et pyrénéens et les trafics en transit international³⁵, a posé des problèmes croissants de mise en œuvre et elle ne devrait pas être renouvelée. Sa dernière occurrence a été réalisée en 2010 aux points-frontière de Bâle-Saint-Louis, du tunnel du Mont-Blanc, du tunnel du Fréjus, du col du Montgenèvre, de Vintimille sur l'A8, du Perthuis sur l'A9 et de Bariatou sur l'A63, du débouché du tunnel sous la Manche, et sur le port de Calais.

L'échantillonnage pendant les périodes d'enquête³⁶ était fonction du nombre maximum de PL qu'il est possible de stocker simultanément sur la plate-forme d'enquête, l'arrêt des véhicules par les forces de l'ordre se faisant de façon aléatoire en fonction de la disponibilité des emplacements de parking sur le site. Ce mécanisme d'arrêt des véhicules par mobilisation des forces de l'ordre à de nombreuses reprises est de moins en moins praticable et oblige à recourir à d'autres procédés de collecte. Or, l'approfondissement de la connaissance de la nationalité des chauffeurs nécessite de procéder par des enquêtes cordons qui ne peuvent plus être réalisées car elles requièrent trop de moyens et la collaboration désormais aléatoire des forces de l'ordre.

En outre, les informations collectées dans le cadre de l'enquête Transit n'étaient pas représentatives de l'ensemble du trafic, en particulier parce que du fait du ciblage du seul transit qui ne captait qu'environ un tiers des flux, les importations ou exportations origine ou destination France n'étaient pas couvertes. La solution est donc plutôt à rechercher au niveau européen, ces enquêtes ne portant que sur les véhicules ou entreprises françaises.

L'analyse de la demande d'information d'approvisionnement de carburant sur le territoire national ou non, doit également concerner l'ensemble des pavillons circulant sur le territoire. Des estimations grossières peuvent être effectuées avec le bilan de la circulation. Il semble aussi possible de faire des estimations par modélisation.

³⁴ Cette enquête a été réalisée en 1992/1993, 1999, 2004 et 2010, la dernière intégrant les flux de poids-lourds empruntant le tunnel sous la Manche et le port de Calais. Elle est un élément d'un système international appelé « Cross Alpine Freight transit » (CAFT) dépendant du « processus de Zurich » qui est une instance de coopération réunissant les ministres des transports de la France, de l'Italie, de l'Allemagne, de l'Autriche, de la Suisse, de la Slovénie et du Liechtenstein. Ce processus a été mis en place à la suite à la Déclaration de Zurich du 30 novembre 2001. Les données CAFT sont prises en compte en tant que base de données commune pour l'ensemble des pays alpins. Une description détaillée est donnée à <http://www.processus-de-zurich.org>.

³⁵ On désigne par transit un transport passant par la France sans y effectuer de chargement ni de déchargement.

³⁶ Le plan de sondage comporte au moins 36 périodes respectant une stratification par trimestre, type de jour dans la semaine et type de période au cours de la journée, sur les franchissements importants, chaque période durant au moins 4 heures par sens de circulation.

Des résultats concernant les trafics de transit ont été obtenus en utilisant les données des enquêtes TRM UE réalisée en 2010. La comparaison avec les résultats de l'enquête Transit portant sur la même période a été effectuée, avec des résultats que le SOeS considère comme globalement satisfaisants.

Les travaux menés par le SOeS portaient sur le croisement des sources des données existantes (comptages d'infrastructures, enquêtes TRM annuelles UE, écotaxe poids-lourds...) avec l'intégration des enquêtes TRM européennes en substitution de l'enquête Transit. La DGITM a fait valoir que la connaissance des itinéraires, des nationalités des véhicules, des chauffeurs et des remorques, ou encore de l'approvisionnement en carburant sur le territoire national ou non sont nécessaires pour certaines problématiques de politiques publiques (suivi du pavillon français, justification des contrôles, couverture des coûts...).

Par ailleurs, il semble nécessaire de vérifier :

- la qualité / fiabilité des résultats obtenus, notamment leur homogénéité avec ceux obtenus par les autres pays qui continuent à mettre en œuvre l'enquête CAFT/Transit ;
- la continuité des séries de données sur longue période :

Les travaux menés par le SOeS vont se poursuivre avec l'exploitation des données des années ultérieures et l'examen des résultats détaillés. A cet égard, il convient de noter que plus le SOeS aura d'informations fiables venant des comptages routiers, meilleures seront les estimations réalisées. Ces éléments de comptage dépendent de plusieurs acteurs, dont la DGITM, le CEREMA et les gestionnaires d'infrastructures qui doivent pouvoir appuyer le SOeS dans sa démarche. Les tableaux résultants seront publiés pour répondre aux demandes CAFT (Cross Alpine Freight Transport). Ces demandes étaient supervisées par un groupe sur la mobilité établi dans le cadre du processus de Zurich. Ce groupe a été dissous et ses fonctions ont été reprises par l'observatoire permanent des transports routiers et ferroviaires de marchandises dans la région alpine. Pour l'instant, aucune consigne n'a été envoyée aux pays adhérents pour la prochaine remontée CAFT théoriquement prévue fin 2015. L'Autriche aurait reporté son enquête sur 2015. Cette situation incertaine est préjudiciable à l'appréciation objective de l'évolution des trafics de transit dans ces zones sensibles.

14.Recommandation 14 : Il serait souhaitable de clarifier le devenir des enquêtes CAFT et de valider l'utilisation des enquêtes TRM réalisées dans le cadre européen par la quasi-totalité des pays alpins.

4.2. L'évolution récente des moyens du SOeS en matière de transports

La mission a cherché à mettre en rapport l'évolution des moyens dont dispose le SOeS dans le domaine des transports avec le volume des productions et les besoins identifiés. Les effectifs du service affectés aux transports ont baissé de 18 % entre 2008 et 2014, si l'on tient compte de l'intégration du pôle de Rouen depuis janvier 2014. L'évolution de ces effectifs ne fait pas exception à l'évolution générale des services centraux du ministère et il n'y a pas de raisons de penser que cette tendance soit appelée à s'inverser dans les prochaines années. Il faudra donc adapter les priorités aux moyens qui resteront disponibles plutôt que d'essayer d'obtenir un ajustement des effectifs et des crédits en fonction de priorités sectorielles auto proclamées. Cette tendance doit donc inciter les utilisateurs des statistiques de transports à être très sélectifs dans les demandes adressées au SOeS. Cette sélectivité doit tenir compte de l'inévitable priorité à donner à la satisfaction des obligations de l'État français à l'égard d'Eurostat telles qu'elles résultent notamment des textes rappelés au 1.2.2 alors même que certains processus de production sont très anciens³⁷ et nécessitent donc d'être rénovés.

³⁷ comme par exemple la chaîne TRM qui date des années 2000

Tableau 1 : Évolution des effectifs de la sous-direction des statistiques des transports du SoeS

Année	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Sous-directions	3	5	5	4	3	3	2
Bureau Statistique des transports et des véhicules	12	11	12	12			
Bureau Statistique de la route et des véhicules					7	8	8
pôle de Rouen (intégré dans la sous-direction depuis janvier 2014)	12,7	12,7	12,7	12,7	12,4	11,7	11,7
Bureau Statistique d'entreprises et des prix du transport	17	16	15	15	19		
Bureau des statistiques de la multimodalité						14	12
Bureau Synthèses économiques et sociales sur les transports- (changement de périmètre 2013, intitulé inchangé)	12	13	11	11	10	13	13
TOTAL ETP	56,7	57,7	55,7	54,7	51,4	49,7	46,7

Source : SOeS

Les crédits affectés aux statistiques de transports sont retracés dans le tableau 2.

Tableau 2 : Crédits affectés aux statistiques de transport

€	2011	2012	2013	2014
CP prévisionnels	473 064	394 760	360 900	549 700
CP consommés	1 744 679	312 038	285 066	243 428

Source : SOes (application PAT) pour les CP

Les crédits retracés pour 2011 contiennent 1 095 569€ pour le bureau statistique des transports et véhicules dont 600 000€ pour le renouvellement d'un marché prestataire (enquête panel carburant) et 300 000€ pour la convention DGCIS (devenue DGE) relative à l'enquête SDT.

Les crédits consommés annuellement décroissent continûment ce qui impose une optimisation de l'allocation des ressources et le choix de méthodes de recueil des données de moins en moins coûteuses. Le SOeS explique la différence entre les CP prévisionnels et les CP consommés pour l'année 2014 par le report en 2015 du lancement du projet Rsvero. Le projet a démarré en mars 2015, mais avance lentement compte tenu des moyens qui peuvent lui être consacrés, tant du côté de la maîtrise d'ouvrage que de celui de la maîtrise d'œuvre.

Il s'agit pour l'essentiel de dispositifs transversaux pour lesquels il serait complexe et peu pertinent de chercher à quantifier les moyens imputables aux seuls besoins « transports ». On peut aussi souligner que l'Insee travaille également sur le domaine des statistiques des transports mais de façon plus transversale par exemple dans le cadre du recensement de la population.

Enfin, il convient de distinguer, d'une part, les enquêtes statistiques proprement dites et, d'autre part, les systèmes d'information et bases de données alimentés par des acteurs du système de transport.

4.3. Les pistes d'amélioration

4.3.1. Améliorer la connaissance des trafics

Le rapport Bernadet recommandait (R31) d'améliorer la connaissance des flux de "Marchandises en ville". Des travaux ont été menés en Île-de-France et dans l'agglomération bordelaise avec une coopération entre le LET, la DGITM et le SOeS. Pour l'instant, il n'y a pas eu de mise en œuvre des enquêtes marchandises en ville dans d'autres agglomérations. Les contacts du ministère avec les acteurs locaux parties prenantes n'ont pas permis de réunir les participations financières nécessaires (cas de Marseille par exemple).

Il convient de souligner que les enquêtes « marchandises en ville » constituent le socle du modèle existant FretUrb, utilisé par de nombreuses collectivités. Par ailleurs, des travaux de développement sont en cours (projet SILOGUES³⁸ du PREDIT) en vue

³⁸ Ce projet, développé par le Laboratoire d'Économie des Transports (LET) de l'Université Lyon 2, a pour objectif de construire une plateforme logicielle de simulation des politiques de logistique urbaine pour l'aide à la décision publique de moyen et long terme à l'échelle globale du territoire urbain. Les outils de simulation de cette nature sont toutefois en dehors du champ d'investigation de la présente mission.

d'aboutir à un outil permettant de simuler les politiques en matière de logistique urbaine et leurs effets.

D'un point de vue technique, la rédaction du guide méthodologique sur l'Enquête transport de Marchandises en ville est achevée. Elle a fortement mobilisé les acteurs du LET, de la DRI et du SOeS. Ce guide est en cours de relecture au CEREMA. Il devrait être publié à l'automne 2015.

L'enquête Ile-de-France est terminée et a commencé à faire l'objet d'une exploitation (fichier des établissements). Une première restitution des premiers résultats a eu lieu en 2014.

Pour sa part la collecte sur l'agglomération de Bordeaux s'est bien déroulée et l'enquête de Bordeaux est en cours d'apurement par le LET (objectif fin 2015). Elle fera l'objet d'une exploitation en 2016, puis l'exploitation de l'enquête Ile-de-France sera achevée. Il conviendrait que le ministère puisse définir avec les maîtres d'ouvrage et le LET les conditions de mise à sa disposition des données.

15.Recommandation 15 : La publication par le CEREMA du guide méthodologique sur l'enquête transport de marchandises en ville devrait être l'occasion de relancer les collectivités dans le but de trouver de nouveaux acteurs de ces collectes de données.

Bien évidemment, la réalisation de telles enquêtes ne permet pas à elle seule d'interpréter la complexité de la situation du transport de marchandises dans une ville donnée. Mais elle peut permettre d'alimenter des outils de simulation tels que celui envisagé dans le projet SILOGUES précité.

Le rapport Bernadet recommandait également (R9) de mieux cerner les évolutions des pratiques logistiques et de l'intermodalité.

Or, comme le notait ce rapport, les pratiques logistiques évoluent très vite en Europe, de même que l'organisation des chaînes de transport. Les enquêtes nationales comme l'enquête « Envois CHargeurs Opérateurs » (ECHO), du fait de leur niveau de détail et donc leur coût, ne peuvent être réalisées qu'avec une faible fréquence et ne peuvent suivre cette évolution. Par ailleurs, l'enquête ECHO réalisée de 2004 à 2006³⁹ portait sur un échantillon d'environ 3 200 chargeurs et le suivi d'environ 10 000 envois pour lesquels l'ensemble des opérateurs a été interrogé. L'objectif de l'enquête était surtout d'étudier les modes d'organisation et les critères de décision des chaînes de transport, les différents types d'expéditeurs, les rôles respectifs des chargeurs, des agents de fret et des transporteurs dans le choix des modes de transport et des itinéraires. Cependant, le nombre d'observations réalisables ne permettaient pas à l'enquête ECHO d'avoir la même valeur statistique que des données telles que celles de la base SITRAM ou que celles des Douanes.

L'IFSTTAR souhaite une mise à jour de cette enquête. Pour le SOeS, une telle enquête, relève davantage d'une démarche de recherche, qualitativement illustrative des phénomènes et des relations entre acteurs qu'elle mettrait en évidence que d'une démarche de production statistique pour établir une mesure de ces mêmes grandeurs.

³⁹ Une première enquête sur ces thèmes dite « Enquête Chargeurs » avait été réalisée en 1988 à l'instigation de l'INRETS et l'enquête ECHO était présentée comme son prolongement.

La mission partage cette analyse et considère que, pour l'instant, l'amélioration de la connaissance des pratiques logistiques et de l'intermodalité entrerait plus naturellement dans un cadre de recherche tel que celui qu'a pu offrir le PREDIT que dans celui de la statistique publique objet principal du présent rapport.

16.Recommandation 16 : Faire exprimer clairement les besoins des acteurs en matière d'amélioration de la connaissance des pratiques logistiques et de l'intermodalité pour pouvoir apprécier l'utilité que le système statistique public investisse sur ce sujet difficile à observer de façon stable dans la durée.

Il avait été recommandé en 2006 de procéder à un recensement des plateformes logistiques existantes ou recensées. La mission observe la création du répertoire des entrepôts et plateformes logistique constitué par le SOeS. Il est constitué par synthèse de sources diverses (voir rapport CCTN fiche E7 encadré). À son origine en 2009, ce répertoire était destiné à servir de base de sondage à l'enquête sur les activités des entrepôts et plate formes logistiques. Il fait depuis l'objet d'enquêtes annuelles dites d'amélioration du répertoire. Il a été entièrement géolocalisé et constitue une source inédite d'informations sur les implantations. La fiche CCTN établie pour la première fois dans le 51^{ème} rapport à la CCTN publié en juillet 2014 constitue une valorisation. Une seconde valorisation est en discussion avec le CEREMA. Elle viserait, après identification des zones logistiques, à produire des informations statistiques sur ces zones à partir du répertoire (nombre d'entrepôts, superficie, spécialisation sectorielle mais également emploi). Par la suite, une troisième enquête sur les activités des entrepôts et plateformes logistiques pourrait être réalisée.

La mission pense que la réalisation de telles enquêtes spécialisées constitue un bon compromis entre l'ambition de compréhension des mécanismes de décision en matière de logistique à partir d'une enquête très lourde et coûteuse comme ECHO et la réalité des moyens dont dispose le ministère dans son ensemble qui permettrait une observation déjà intéressante du fonctionnement des chaînes logistiques principales sur le territoire national.

4.3.2. Améliorer les enquêtes déplacement

Il semble qu'il faudrait encourager le dispositif actuel organisé autour du CEREMA-Lyon, notamment la démarche de labellisation, la mise à disposition des bases de Quetelet et la constitution d'une base agrégée.

Par ailleurs, les évolutions récentes des procédés fondés sur l'utilisation des GPS ouvrent de nouvelles perspectives aux enquêtes sur la mobilité.

Les améliorations techniques apportées aux systèmes GPS se traduisent par :

- des récepteurs plus petits ;
- une meilleure précision de la description d'itinéraire et des temps de parcours ;
- une plus grande capacité de stockage ;
- une autonomie accrue ;

- et un temps d'acquisition plus faible.

Les prix des récepteurs ont fortement baissé notamment depuis la dernière ENTND 2007-2008 qui avait donné lieu à une expérimentation limitée de collecte de données par GPS.

Selon les experts, ces moyens permettent un accroissement de la qualité et de la quantité de données qui peuvent être recueillies lors d'une enquête :

- automatisation de la collecte permettant le recueil de détails échappant aux enquêtes classiques ;
- meilleure description des trajets courts ;
- description plus précise de l'itinéraire ;
- temps terminaux, attentes, vitesse, etc. ;
- élimination des omissions de description des déplacements ;
- extension de la période d'enquête accroissant l'échantillon de déplacements collectés⁴⁰.

Une enquête pilote GPS est menée dans la région Rhône-Alpes (2014-2015). Elle concerne 100 personnes dans l'agglomération de Lyon qui sont enquêtées selon des modalités adaptées aux caractéristiques des récepteurs GPS. Les informations recueillies seront confrontées à celles obtenues lors d'une Enquête Régionale Déplacement concernant environ 2500 individus dans l'agglomération de Lyon et lors d'une Enquête Ménage Déplacement de l'Aire Métropolitaine Lyonnaise concernant 16500 individus dans la même agglomération qui ont lieu cette année.

À ce stade, ces méthodes semblent donc permettre de collecter un plus grand nombre de données que les méthodes classiques. Toutefois, leur exploitation nécessite des développements informatiques importants (récupération des traces GPS, transformation des traces en déplacements et identification des lieux fréquentés, appariement des traces avec les informations collectées par ailleurs, identification des lieux non codés, des modes et des motifs à partir de bases de données existantes). Il faut donc disposer de SIG de bonne qualité en plus des logiciels d'exploitation des données GPS.

L'un des avantages reconnus de l'utilisation des traces GPS est la meilleure exhaustivité de la collecte, en particulier pour les petits déplacements. En revanche les récepteurs peuvent tomber en panne (de plus en plus rarement) et ils ont un certain retard dans la détection de la mise en mouvement ce qui décale les heures de départ. Par ailleurs, avec les méthodes envisagées jusqu'à présent, fondées sur le volontariat des enquêtés, les échantillons présentent des caractéristiques socio démographiques biaisées et ces biais n'ont pas encore pu être traités correctement (ceux qui acceptent le GPS se déplacent plus que la moyenne : il y a corrélation entre le fait de figurer dans l'échantillon avec GPS et la variable d'intérêt, les déplacements).

⁴⁰ La collecte de données par GPS peut durer une semaine environ ce qu'il faut comparer aux deux jours de déplacements généralement analysés dans une enquête classique.

Des méthodes et des outils de traitement performants sont disponibles ou en voie de l'être. Il faut poursuivre les développements et les validations en cours notamment sur le cas de l'agglomération lyonnaise.

Une utilisation des méthodes GPS à plus grande échelle semble maintenant techniquement possible dans le cadre d'une enquête de type ENT-D. La prochaine pourrait avoir lieu en 2017-2018. Une évaluation coûts/avantages devrait être réalisée rapidement pour s'assurer de la pertinence économique d'un tel basculement.

En effet, il apparaît clair que les méthodes GPS ne peuvent pas encore se substituer aux méthodes classiques d'enquêtes pour lesquelles il faudra encore mobiliser des financements importants. Les méthodes GPS peuvent apporter des compléments d'information utiles.

Toutefois, des développements supplémentaires sont nécessaires :

- pour la détection du mode de transport ;
- pour l'estimation des motifs de déplacement.

C'est pourquoi aujourd'hui l'utilisation des GPS apparaît comme un complément et non un substitut des méthodes traditionnelles (face à face, téléphone, carnet de voyage). Cependant, le GPS permet un gain de qualité (cf. supra) et un allègement de la collecte traditionnelle.

Le coût de ces développements ainsi que l'affectation de ce coût aux différentes parties prenantes doit être étudié. Au-delà du recueil des données brutes, et donc de la mise en place d'un parc de récepteurs GPS dédiés⁴¹, des développements en logiciels et en connexion à des SIG fiables et précis sont à prévoir ce qui aura un coût qu'il faut prendre en compte.

Plus généralement, la préparation d'une telle enquête devrait, comme cela a été le cas pour les plus récentes, associer les différents services et établissements publics concernés dépendant du MEDDE et ceux de l'Insee autour du SOeS, maître d'ouvrage.

17.Recommandation 17: Faire une analyse détaillée des coûts des nouvelles méthodes GPS pour vérifier leur soutenabilité, en particulier vérifier le bien fondé de l'achat des matériels, compte tenu de leur rapide obsolescence.

La mission a également été informée du lancement du projet de recherche Mobi-lise qui a été lauréat de l'appel à projet national "Connaître pour Agir" que l'ADEME a lancé fin 2013. Ce projet de recherche est porté par un consortium de 12 structures. Un comité de pilotage a été mis en place et réunit, sous l'égide de l'ADEME, des organismes comme le CEREMA, l'IFSTTAR, la Caisse des Dépôts ou la CNIL.

⁴¹ À ce stade, l'utilisation des traces des téléphones portables ou des GPS des smartphones paraît prématurée pour des raisons de protection de la vie privée et parce que cela risque d'aggraver les biais des échantillons déjà détectés sur les expériences précédentes fondées sur la distribution à des personnes volontaires de détecteurs GPS dédiés.

Ce projet vise à mieux connaître les déplacements des personnes au sein de leur bassin de vie. Il s'agit notamment de recueillir des données numériques d'une précision inédite sur ces déplacements via les smartphones et d'agrèger ces nouvelles données à celles dont dispose déjà la collectivité afin d'améliorer la compréhension des flux de personnes et, via un outil d'aide à la décision, d'adapter l'offre de déplacements et, plus largement, l'aménagement du territoire aux usages réels.

Reims Métropole et la Communauté de communes des Crêtes Préardennaises ont accepté d'être les territoires d'expérimentation de Mobi-lise et participent à la démarche depuis son démarrage.

Le projet est constitué de trois composants :

- une application smartphone gratuite, destinée au grand public, fonctionnant comme un réseau social consacré au territoire de vie de l'utilisateur. Cette application permet le recueil automatique des données de déplacements de ses utilisateurs après leur accord ;
- une grande base de données sur les déplacements des personnes, issues de plusieurs sources (données de l'application, données des enquêtes déplacements classiques, données fournies par des opérateurs de téléphonie mobile...) et une plateforme de partage ;
- un outil d'aide à la décision pour les acteurs locaux, fondé sur un système d'information géographique, facilitant l'analyse des pratiques de mobilité et offrant une nouvelle compréhension des déplacements sur le territoire.

Les participants à l'expérimentation pourront utiliser l'application réseau social sur leur smartphone. Grâce à cette application, ils pourront obtenir et partager des informations utiles au quotidien (événements et lieux sportifs, culturels, loisirs etc.). En échange, il leur sera proposé de transmettre à Mobi-lise des informations anonymes sur leurs déplacements. Cette transmission se fera sans intervention de leur part.

L'application smartphone pourra être utilisée par les acteurs de l'agglomération (commerçants, artisans, restaurants, hôtels, associations sportives, culturelles,...) pour faire connaître leurs activités, leurs services ou leurs produits. En cela, l'application représente une vitrine innovante pour l'économie locale et un outil au service de l'animation du territoire par ses propres acteurs.

Les promoteurs de Mobi-lise le présentent comme un outil pour l'efficacité des politiques publiques dans les domaines de l'aménagement du territoire, de la mobilité, du développement économique, du tourisme et de la culture.

S'agissant du transport, il fournirait des outils permettant d'adapter les politiques de mobilités aux usages réels par une connaissance plus fine et en temps réel les déplacements de personnes, par une mesure quasi instantanée des effets transport des événements et manifestations se produisant sur le territoire et des lieux que fréquentent les habitants. Il en résulterait la possibilité de disposer d'un outil d'aide à la décision innovant au service de l'efficacité des transports publics. Cet outil reste toutefois à mettre au point.

L'expérimentation sur les intercommunalités de Reims et des Crêtes Préardennaises doit se dérouler de fin mai à fin octobre 2015 avec un déploiement en 3 phases :

- test technique de validation de l'application par les partenaires du projet de fin mai à fin juin 2015 ;
- test élargi à des volontaires testeurs sur territoire (associations contactées dans la phase d'étude, personnels de la ville de Reims, de Reims Métropole et de la communauté de communes des Crêtes Préardennaises) de juillet à août 2015 ;
- expérimentation grand public de septembre à octobre 2015.

Ce projet est un exemple intéressant d'expérimentation innovante permettant un partage de données de mobilité issues d'acteurs divers (institutions publiques, entreprises, individus), et recueillies par des canaux divers (enquêtes, traces issues des smartphones, outils développés par l'ADEME,...). L'usage de ce type de méthodes pour des enquêtes statistiques en matière de transport semble poser le même type de problèmes de biais d'échantillonnage que les expérimentations menées par l'IFSTTAR. En outre, même s'il peut en résulter une plus grande facilité à réunir des financements, en particulier de partenaires privés intéressés par de nouvelles perspectives, il convient de s'interroger sur la possibilité de collecter systématiquement de cette manière des données pour des usages mêlant public et privé et dans l'affirmative de tracer précisément les limites d'usage des différentes données collectées.

De nombreux projets, le plus souvent locaux et au stade de la R&D, se développent et le SOeS doit être en situation d'apprécier la possibilité d'extension de certains d'entre eux au niveau national et en production.

18. Recommandation 18 : Le SOeS devrait pouvoir être associé à l'élaboration de tels projets en particulier pour évaluer la possibilité de collecter systématiquement de cette manière des données pour des usages mêlant public et privé et dans l'affirmative d'assurer, au titre de la statistique publique, une veille à l'égard des nouvelles sources de données, aussi bien en provenance du secteur public que du secteur privé afin de tracer précisément les limites d'usage des différentes données collectées.

4.3.3. La description digitalisée des réseaux de TCU

Le rapport Bernadet recommandait (R27) la mise au point d'un système digitalisé décrivant les réseaux de transport en commun urbains contenant des informations sur l'accessibilité physique et temporelle des points de desserte.

En 2014, à la demande du SOeS, le CEREMA a mis en place, en partenariat avec le GART et le soutien de l'AFIMB une première version de la base relative aux arrêts des transports collectifs, dite « base ATC ». Cette base permet de visualiser et télécharger les données géolocalisées des arrêts de transports collectifs urbains et départementaux situés en France métropolitaine. Plus de 30 réseaux sont déjà disponibles, dans un format homogène, et avec les indicateurs calculés pour chaque arrêt :

- population à moins de 300m de l'arrêt ;

- fréquence de passages des bus à cet arrêt ;
- amplitude horaire de la desserte à cet arrêt.

Ces données peuvent ensuite être utilisées à des fins statistiques ou pour des analyses territoriales :

- analyser l'adéquation de la desserte avec la population résidant à proximité d'un arrêt ;
- cartographier un réseau de transport (selon la fréquence de desserte par exemple) ;
- comparer des indicateurs globaux entre territoires et réseaux.

Elles peuvent également être croisées avec d'autres données territoriales, pour des analyses plus approfondies.

Les données de la base ATC produites à partir de plateformes Open Data, sont redistribuées en « accès libre », téléchargeables par tous (sous licence ODBL). Celles qui sont directement fournies par les AOT (autorités organisatrices de transport) ne sont accessibles qu'en « accès restreint » au réseau intranet du MEDDE (Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie), et ne sont utilisables que dans certaines limites. Celles-ci sont précisées dans cet avertissement, rappelant le droit du producteur qui revient à l'AOT compétente sur le réseau de transport en question, et le droit d'auteur de la base ATC, cédé par le CEREMA. Ces données en accès restreint sont également redistribuées à l'AOT ayant fourni ces données, qui bénéficie ainsi de données homogénéisées, de calculs d'indicateurs sur ses arrêts et d'une analyse de la qualité des données.

En 2015, cette base sera enrichie à partir du résultat des relances effectuées auprès des AOT ; un modèle de convention a été préparé pour définir les conditions de mise à disposition des données par les AOT, dans l'objectif notamment de leur ouverture.⁴²

On peut également noter la réalisation en 2014 d'une version bêta d'une interface web de restitution des données issues des enquêtes annuelles sur les transports collectifs urbains (TCU). Il s'agit d'apporter aux services de l'État, aux AOT et aux exploitants une information sur l'organisation, la structure et la gestion des réseaux urbains ainsi que leur fréquentation et de permettre d'établir des comparaisons ou des synthèses.

⁴² une information sur la base ATC est disponible à : <http://www.territoires-ville.cerema.fr/base-atc-base-nationale-d-arrets-de-transport-a1217.html>

Conclusion

Le secteur des transports et le système statistique qui l'observe doivent faire face au défi permanent de l'adaptation à l'évolution des besoins qui résultent des mutations économiques, sociales et environnementales et des évolutions institutionnelles – intégration européenne, décentralisation- qui les accompagnent. Depuis plusieurs années, le contexte général de maîtrise de la dépense publique impose une recherche croissante d'efficience. Parallèlement, les obligations de statistique publique, notamment issues d'Eurostat se développent.

De façon générale, l'outil statistique doit alimenter la connaissance des caractéristiques de l'offre et de la demande de transports qui sont déterminantes pour l'élaboration, le suivi et l'évaluation ex post des politiques de transports.

Les enjeux de transition énergétique renvoient plus particulièrement au suivi des caractéristiques de la mobilité marchandises et voyageurs (distances parcourues), du taux d'occupation des véhicules, de l'efficacité énergétique des moteurs et des carburants, et des déterminants du choix modal. La maîtrise des émissions de polluants locaux passe également par une connaissance fine et territorialisée des parcs de véhicules.

La connaissance des nouveaux services de mobilité ou des nouveaux modes de déplacements (autopartage, co-voiturage, modes doux) et de leurs déterminants (développement de l'information), devient un enjeu de plus en plus important. Il en est de même du développement attendu des lignes d'autocars. La qualité de service est devenue un facteur explicatif important de la mobilité et de ses déterminants. Cette qualité recouvre évidemment les aspects de régularité et de ponctualité qui ont sous-tendu la création de l'AQST il y a quelques années. Mais elle doit s'apprécier également au regard d'autres aspects tels que le confort, la fréquence ou la diversité des choix offerts ce qui impose un développement de l'information accessible aux voyageurs ou aux chargeurs.

Plus généralement, et notamment à des fins prospectives, l'amélioration de la connaissance des données permettant d'apprécier les déterminants géographiques (notamment en lien avec les formes urbaines) et socio-démographico-économiques des choix de mobilité apparaît importante.

Par ailleurs, pendant longtemps l'accent a été principalement mis sur la connaissance des infrastructures et des trafics. Toutefois, les politiques modernes d'exploitation, de maintenance et de développement des réseaux, leur cohérence et leur efficience, supposent de connaître plus finement la répartition dans le temps et dans l'espace des trafics sur les différents types de réseau (national, y compris le réseau concédé, départemental et communal). Au-delà de la connaissance des trafics en temps réel (exploitation) et en temps différé (analyse économique, évaluation des projets) par catégorie de véhicule (VL et PL) qui reste très utile et qui doit être fiabilisée, de nouveaux besoins apparaissent concernant la variabilité des temps de parcours afin de mieux apprécier les mesures d'exploitation / maintenance à mettre en œuvre, et d'une manière générale de mieux optimiser l'utilisation des infrastructures existantes.

Afin d'améliorer la gestion du patrimoine d'infrastructures, il est également nécessaire de mieux connaître l'état du réseau et son lien avec l'état des véhicules, leurs

consommations et l'incidentalité / accidentalité ; la connaissance des dépenses d'entretien par nature et par section, est également nécessaire pour mieux optimiser la gestion de la maintenance des infrastructures en fonction de la qualité de service rendue.

Dans un contexte de concurrence internationale accrue, les enjeux de la politique portuaire et maritime, renvoient notamment à l'amélioration de la connaissance des parts de marché et des hinterlands des ports, de l'activité du pavillon français et de sa compétitivité.

Parallèlement, les enjeux de la performance logistique renvoient à une meilleure connaissance des plateformes et des flux de marchandises, ainsi que des organisations logistiques des chargeurs et prestataires logistiques.

Plus généralement, dans le domaine des marchandises, il importe que l'outil statistique puisse produire des éléments permettant d'éclairer les déterminants des choix de mode, de véhicule, de localisation géographique des plateformes des prestataires logistiques et des chargeurs (prix, temps-fiabilité-qualité, information).

Enfin l'outil statistique peut apporter un éclairage particulièrement utile de la politique générale de contrôle et de mise en œuvre de la réglementation, notamment européenne. Par exemple, dans le transport routier, il convient de mieux connaître les conditions d'exploitation (pavillon, nombre de chauffeurs et nationalité, approvisionnement en carburant ou non sur le territoire national, connaissance des itinéraires, surcharge éventuelle). On peut également citer le répertoire des véhicules, qui permet de donner à la DGEC des éléments utiles à l'orientation des actions de l'État et à la réglementation relative aux véhicules.

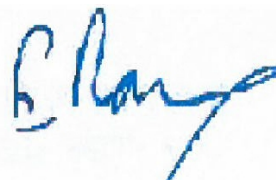
Ces besoins accrus de données pour faciliter l'émergence de politiques de plus en plus complexes imposent que la collecte de données s'adapte à ces priorités fonctionnelles ainsi qu'aux contraintes budgétaires et au nouveau « paysage des données », ouvert notamment par le développement des nouvelles technologies et des nouveaux services à la mobilité (information déplacement, économie du partage, données massives). L'adaptation des différentes sources existantes à ce nouveau paysage doit cependant s'opérer de façon progressive. Dans ce domaine également le besoin d'une priorisation constante et rigoureuse des actions s'impose.

Michel Massoni



Ingénieur général
des ponts, des eaux
et des forêts

Emmanuel Raoul



Inspecteur général de l'INSEE
membre permanent du CGEDD

Annexes

1. Lettres de mission

CGEDD n° 009197-01



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

Commissariat général au développement durable

Paris, le 16 JUIL. 2013

Service de l'observation et des statistiques

Note

à

Nos réf. : CGDD/SOeS/JPA/SM/130712

Monsieur le Vice-président du Conseil général
de l'environnement et du développement durable.

Tour Pascal B
92055 LA DEFENSE

Objet : rationalisation des outils statistiques relatifs aux transports.

Le Conseil national de l'information statistique, saisi par le ministère des Transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, a établi un état des lieux des forces et faiblesses du dispositif existant en matière de collecte et d'exploitation d'informations statistiques dans le domaine des transports début 2007.

Le rapport établi alors sous la présidence du professeur Bernadet couvre l'ensemble du domaine et formule des recommandations et préconisations, dont la mise en œuvre fait l'objet d'un suivi annuel régulier sous l'égide du Comité de coordination des statistiques des transports, dont le SOeS assure le secrétariat.

Toutefois, les travaux de la Commission Bernadet¹ ont été conduits antérieurement à la restructuration du Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, et à l'évolution des services extérieurs de l'État. Il paraît donc nécessaire de vérifier que la démarche de recueil et d'analyse des informations concernant le domaine des transports, qui fait notamment intervenir en appui au CGDD, autorité statistique, plusieurs directions opérationnelles (DGITM, DGAC), le réseau scientifique et technique (Certe / Sétra / Cete et notamment certains pôles de compétence et d'innovation), les services extérieurs, et les opérateurs, reste conforme à l'analyse qui en a été faite.

Par ailleurs, le SOeS, en charge de la statistique publique relative aux transports, est qualifié « autorité statistique nationale » et doit, à ce titre, assurer la réponse des autorités françaises à Eurostat pour les règlements statistiques. L'exercice de cette responsabilité ne pose pas de difficulté pour ce qui concerne le transport routier de marchandises, le transport ferroviaire ou le transport fluvial. L'organisation d'une réponse unique de la France à Eurostat reste posée pour ce qui concerne les statistiques maritimes (aujourd'hui portées par la DGITM), aériennes (DGAC), ainsi que pour le « recensement de la circulation » ou l'accidentologie routière (Sétra / ONISR).

Les évolutions intervenues depuis 2007 ont également porté sur le recueil des informations relatives au parc automobile, avec la création du Répertoire statistique des véhicules routiers en remplacement du Fichier central des automobiles précédemment géré par les constructeurs. Ce nouveau dispositif pourrait jouer un rôle accru dans la réponse de la France aux obligations européennes remplies sous la responsabilité de la DGEC avec le concours de l'UTAC ou de l'Ademe.

¹ Le CNIS était alors composé de Commissions dont la Commission transport-tourisme présidée par M. Bernadet.

Je souhaiterais que le CGEDD conduise une mission aux fins :

- d'actualiser l'état des lieux du dispositif existant en matière de collecte et d'exploitation d'informations statistiques dans le domaine des transports dans la suite du rapport Bernadet et en s'appuyant sur les travaux du Comité de coordination des statistiques des transports ;

- de faire le point de nos obligations statistiques à l'égard des organismes européens dans le secteur des transports et de la façon dont ces obligations sont actuellement assurées ;

- et de proposer une organisation et un mode de pilotage efficace, dans un souci de rationalisation des moyens et compétences.

La mission devra prendre en compte l'évolution déjà intervenue, et celle prévisible à court et moyen termes, des moyens informatiques, géomatiques et des technologies de recueil d'information (GPS, téléphonie mobile). Elle examinera les conditions de déploiement des systèmes d'information et ressources du ministère en open-data. Enfin, elle évaluera dans toute la mesure du possible, le besoin de renouveler les grandes enquêtes statistiques transports que sont notamment l'enquête nationale transports et déplacements ou l'enquête chargeurs.

Il serait souhaitable que les conclusions de cette mission soient transmises avant le 31 décembre 2013.

Pour le ministre et par délégation,

Le Commissaire général
au développement durable



Jean-Paul Albertini





MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET DE L'ÉNERGIE

**Conseil général de l'environnement
et du développement durable**

Le vice-président

La Défense, le

31 JUIL. 2013

Note

à l'attention de

Monsieur Michel MASSONI,
ingénieur général des ponts,
des eaux et des forêts

Monsieur Emmanuel RAOUL,
inspecteur général de l'INSEE

Référence CGEDD n° 009197-01

Par lettre du 16 juillet 2013, le ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (Commissariat général au développement durable) a demandé au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) de diligenter une mission sur la rationalisation des outils statistiques relatifs aux transports.

Je vous confie cette mission, dont le président de la 2ème section est le superviseur. Sa coordination sera assurée par M. Michel MASSONI. Elle est enregistrée sous le n° 009197-01 dans le système de gestion des affaires du CGEDD.

J'attire votre attention sur le souhait du ministre de disposer du rapport final avant le 31 décembre 2013.

Conformément à la procédure en vigueur, je vous demande de m'adresser votre rapport de fin de mission aux fins de transmission au ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (commissaire général au développement durable).

Pour le vice-président,
par intérim,

Louis-Michel SANCHE

Copies : M. le président et M. le secrétaire de la 2ème section



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET DE L'ÉNERGIE

**Conseil général de l'environnement
et du développement durable**

La Défense, le **31 JUIL. 2013**

Le vice-président

à

Monsieur le ministre de l'écologie,
du développement durable
et de l'énergie

à l'attention de
Monsieur le commissaire général
au développement durable

Référence CGEDD n° 009197-01

Par lettre du 16 juillet 2013, vous avez demandé au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) de diligenter une mission sur la rationalisation des outils statistiques relatifs aux transports.

Je vous informe que j'ai désigné M. Michel MASSONI, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, et M. Emmanuel RAOUL, inspecteur général de l'INSEE, pour effectuer cette mission.

Pour le vice-président,
par intérim,

Louis-Michel SANCHE

Copies : M. le directeur du cabinet (MEDDE)
M. le directeur du cabinet (MTMP)

2. Liste des personnes rencontrées

Type d'acteur	Acteur	Correspondant
Administrations du MEDDE	CGDD-SEEIDD	Jean-Jacques Becker , sous directeur Nicolas Wagner , chef du bureau de l'analyse économique des transports
	CGDD-SOeS	Sylvain Moreau , chef de service Guillaume Mordant , adjoint au chef de service Nathalie Caron , sous directrice Jean-Louis Coster , chef de bureau
	DGITM/SAGS/EP	Xavier Delache , sous directeur Olivier Gavaud , chef de bureau André Leuxe
	DGITM-MTI	Jean François Janin
	DGITM-AFIMB	Bernard Schwob
	AQST	Pascal Mignerey Julien Monteil
	DGAC	Philippe Ayoun (DGAC/DTA/SDEP)
	DREAL Rhône-Alpes	Robert Clavel Chef de projets Intermodalité Yves Pothier chef de l'unité données statistiques Marie-Hélène Fabry unité données statistiques
Organismes techniques du Ministère	CEREMA/ DtecTV /DD	Tristan Guilloux Olivier Richard
	IFSTTAR /AME-DEST	Francis Papon Laurent Hivert Jean-Loup Madre Jimmy Armoogum Philippe Marchal Pierre-Olivier Flavigny Thi Huong Thao Pham
Région Rhone-Alpes	Direction des transports	Anne Fournier Chef de projet
Experts indépendants	Société Mobi-Lise	Denys Alapetite
Parties prenantes	FNAUT	Daniel Mouranche
	AUTF	Christian Rose
Opérateurs et Syndicats professionnels	Union des Transports Publics (UTP)	Claude Faucher , délégué général, Anne Meyer , directrice département clientèles, exploitation & recherche , Stéphanie Lopes d'Azevedo , chargée de mission
	Comité National Routier	Liebart , président du CNR,

	(CNR)	Bernadet , vice-président du CNR et Président du Conseil scientifique Alexis Giret , directeur
	SNCF	Pierre Messulam , directeur Stratégie, Innovation Recherche et Régulation Pascal Lanfry
	RFF	Grégoire Marlot , directeur de la Stratégie

3. Cadre général de la statistique publique applicable aux activités du SoeS

A- La loi « Informatique et Liberté »

La loi Informatique et Liberté concerne les données « à caractère personnel », c'est-à-dire « toute information relative à une personne physique identifiée ou qui peut être identifiée, directement ou indirectement, par référence à un numéro d'identification ou à un ou plusieurs éléments qui lui sont propres. Pour déterminer si une personne est identifiable, il convient de considérer l'ensemble des moyens en vue de permettre son identification dont dispose ou auxquels peut avoir accès le responsable du traitement ou toute autre personne. »

Dans ce cadre, les fichiers de données individuelles potentiellement couverts sont non seulement ceux qui contiennent des informations nominatives (identité de personnes physiques présente dans le fichier), mais également ceux qui contiennent des informations anonymes indirectement nominatives (possibilité de reconnaître une partie des personnes en croisant les informations disponibles) ou des informations d'entreprises, dès lors que certaines entreprises ont le statut d'entreprises individuelles.

Parmi les obligations fixées par cette loi, trois principes méritent d'être soulignés : l'obligation de ne collecter les données qu'en lien avec des finalités déterminées, explicites et légitimes ; la loyauté dans la collecte et le traitement des données ; le caractère adéquat, pertinent et non excessif des données collectées au regard des finalités du traitement.

Cette loi s'impose à tous, y compris aux opérateurs de la statistique publique. La loi Informatique et Liberté prévoit cependant que, par exception au premier des principes énoncés ci-dessus, « un traitement ultérieur de données à des fins statistiques ou à des fins de recherche scientifique ou historique est considéré comme compatible avec les finalités initiales de la collecte des données ».

Pour les statistiques de transport, ce cadre doit notamment être pris en compte, d'une part pour les réponses aux enquêtes sur échantillon auprès de personnes physiques ; d'autre part, pour les données fines de consommation des ménages, en particulier celles qui peuvent être issues de la facturation des services de transport.

B- La loi de 1951 relative à la statistique publique

La loi n° 51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques, plusieurs fois modifiée, fixe le cadre juridique et institutionnel d'ensemble de la statistique publique en France.

En premier lieu, elle définit dans son article 1^{er} les contours du « service statistique public ». Celui-ci regroupe l'Insee, direction du ministère en charge de l'économie, ainsi que les services statistiques ministériels, listés par ailleurs dans un décret d'application⁴³. En particulier, le service de l'observation et des statistiques (SOeS) est

⁴³ Annexe du décret n°2009-250 du 3 mars 2009 relatif à l'Autorité de la statistique publique, modifié par l'arrêté du 16 décembre 2001.

un service statistique ministériel, celui du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE/MLET).

En second lieu, l'article 1^{er} définit également les « statistiques publiques », productions statistiques qui peuvent aussi bien résulter d'enquêtes que de l'exploitation de données collectées par des administrations ou des entreprises privées sous délégation de service public. Ces « statistiques publiques » peuvent donc être produites par le service statistique public, mais elles peuvent être également produites par des organismes tiers.

Enfin, la loi n°51-711 crée l'Autorité de la statistique publique, garante du respect des règles déontologiques professionnelles et du code des bonnes pratiques mis en place au niveau européen. Son champ d'action porte à la fois sur le système statistique public mais aussi sur les statistiques publiques telles que définies par cette loi.

B.1 Obligations et droits du SOeS comme « service statistique ministériel »

Respect de règles déontologiques

En tant que service statistique ministériel, le SOeS est soumis au respect de règles déontologiques, garanti par le contrôle de l'Autorité de la statistique publique. S'il n'existe pas de corpus spécifique recensant l'ensemble de ces règles, l'article 1^{er} du décret n°2009-250 du 3 mars 2009 relatif à l'Autorité de la statistique publique cite quelques principes généraux : l'indépendance professionnelle dans la conception, la production et la diffusion de statistiques publiques, l'objectivité, l'impartialité, la pertinence et la qualité des données produites. Il fait également référence aux recommandations européennes en matière de bonnes pratiques statistiques, beaucoup plus détaillées⁴⁴.

Il convient de rappeler que dans un contexte économique de plus en plus mondialisé, des règles reconnues internationalement visant à garantir la qualité des statistiques ont progressivement émergé. En 1994, la commission statistique de l'ONU a adopté les principes fondamentaux de la statistique officielle qui sont considérés comme indispensables dans une société démocratique. A cet effet, les instituts de statistiques doivent travailler sur la base de préoccupations professionnelles incluant des principes scientifiques et déontologiques. Le Fonds monétaire international (FMI) et l'Organisation de coopération économique internationale (OCDE) ont également émis des recommandations en matière de qualité statistique. En 2005, la Commission européenne a promulgué le Code de bonnes pratiques de la statistique européenne. Ce code a été révisé en 2011 et complété par un cadre d'assurance qualité qui décline des méthodes pour chacun des indicateurs des principes 4 et 7 à 15. Le Code européen, qui s'inspire des travaux antérieurs, est plus détaillé et concret. Il se réfère notamment au management de la qualité selon le modèle dit EFQM (European Foundation for Quality Management).

⁴⁴ Le code des bonnes pratiques de la statistique européenne est accessible sur le site internet de l'Autorité de la statistique publique et sur celui de l'Insee.

Encadré : Quelques principes choisis du code des bonnes pratiques de la statistique européenne

(le code liste des principes qu'il accompagne d'indicateurs).

« Principe 4: Engagement sur la qualité.

La qualité est primordiale pour les autorités statistiques. Celles-ci évaluent systématiquement et régulièrement les points forts et faibles afin d'améliorer continuellement la qualité des processus et des produits. »

« Indicateur 4.3: La qualité des produits est régulièrement vérifiée; les éventuels arbitrages nécessaires sont examinés et des rapports sur la qualité sont établis sur la base des critères de qualité applicables aux statistiques européennes. »

« Indicateur 4.4: Les principales productions statistiques font l'objet d'une évaluation régulière et approfondie, le cas échéant en faisant appel à des experts extérieurs ».

« Principe 5: Secret statistique.

Le respect de la vie privée ou du secret des affaires des fournisseurs de données (ménages, entreprises, administrations et autres répondants), la confidentialité des informations qu'ils communiquent et l'utilisation de celles-ci à des fins strictement statistiques sont absolument garantis. »

« Indicateur 5.6: Des protocoles stricts s'appliquent aux utilisateurs extérieurs ayant accès aux microdonnées statistiques à des fins de recherche ».

« Principe 6: Impartialité et objectivité.

Les autorités statistiques développent, produisent et diffusent les statistiques européennes dans le respect de l'indépendance scientifique et de manière objective, professionnelle et transparente, plaçant tous les utilisateurs sur un pied d'égalité. »

« Indicateur 6.2: Les choix concernant les sources et méthodes statistiques, ainsi que les décisions en matière de diffusion des statistiques, sont arrêtés en fonction de considérations statistiques. »

« Indicateur 6.4: Les informations concernant les méthodes et les procédures suivies sont mises à la disposition du public ».

« Principe 9: Charge non excessive pour les déclarants.

La charge de réponse est proportionnée aux besoins des utilisateurs sans être excessive pour les déclarants. Les autorités statistiques surveillent la charge de réponse et fixent des objectifs en vue de sa réduction progressive. »

« Indicateur 9.1: L'étendue et le détail des demandes de statistiques européennes se limitent à ce qui est absolument nécessaire. »

« Indicateur 9.4: Afin d'éviter la multiplication des demandes d'information, les sources administratives sont mises à contribution autant que possible. »

« Principe 11: Pertinence.

Les statistiques européennes répondent aux besoins des utilisateurs ».

« Indicateur 11.1: Des procédures sont prévues pour consulter les utilisateurs, vérifier la pertinence et l'utilité des statistiques existantes au regard de leurs besoins actuels ainsi que pour examiner leurs besoins nouveaux et leurs priorités. »

« Indicateur 11.3: La satisfaction des utilisateurs est vérifiée à intervalles réguliers et fait l'objet d'un suivi systématique ».

« *Principe 14 : Cohérence et comparabilité.*

Les statistiques européennes présentent une cohérence interne et dans le temps et permettent la comparaison entre régions et pays; des données connexes provenant de sources différentes peuvent être combinées et utilisées conjointement.

« *Principe 15: Accessibilité et clarté.*

« Les statistiques européennes sont présentées sous une forme claire et compréhensible, diffusées d'une manière pratique et adaptée, disponibles et accessibles pour tous et accompagnées de métadonnées et d'explications. »

« Indicateur 15.6 : Les utilisateurs sont tenus informés de la méthodologie relative aux processus statistiques, y compris de l'utilisation des données administratives ».

Concertation et coordination sur le programme de production statistiques

Par ailleurs, le programme de production de SOeS est, comme celui des autres parties prenantes du système statistique public, soumis à l'avis du Conseil national de l'information statistique (Cnis). Mis en place par la loi de 1951, son organisation générale est précisée dans le décret d'application n°2009-318 du 20 mars 2009. Son rôle est d'organiser la concertation entre producteurs et utilisateurs de la statistique publique, ainsi que la coordination entre les différents producteurs. Les programmes statistiques annuels sont ainsi discutés en son sein, ainsi que des exercices de programmation pluri annuels. Seule la production statistique entre dans son champ. Les programmes d'études et de recherche que l'Insee ou les services statistiques ministériels peuvent avoir en sont donc exclus.

L'organisation du Cnis a été mise en place selon le modèle de concertation des parties prenantes utilisé par le Commissariat général au Plan entre 1946 et 2006. Elle est la transposition dans le domaine des statistiques de cette tradition historique de l'administration économique française. Les membres du Cnis reflètent donc la diversité de la demande sociale. Parmi eux, le décret du 20 mars 2009 prévoit notamment la participation d'un représentant de chacune des principales organisations syndicales et patronales, d'un conseiller régional désigné par l'Association des régions de France, d'un conseiller général désigné par l'Association des départements de France, d'un maire et d'un président d'EPIC, désignés par l'Association des maires de France, de deux chercheurs en sciences économiques ou sociales, de deux représentants d'associations de journalistes. L'ensemble de ces membres se réunit formellement une fois par an en assemblée plénière pour adopter les différents avis du Cnis.

L'essentiel des travaux s'effectue en amont dans le cadre de commissions thématiques, qui se réunissent chacune deux fois par an. Le site internet du Cnis assure une publicité à leurs travaux, auxquels les parties prenantes potentiellement concernées, notamment les associations ou chercheurs, peuvent demander à participer, sans être membre du Cnis. De fait, ces participations externes sont cependant peu nombreuses. Les projets de programme de travail sont discutés dans le cadre de ces commissions, qui sont aussi le cadre de présentations de l'état des productions statistiques ou de projets d'évolution sur un domaine donné.

Droit d'accès aux enquêtes de la statistique publique et aux données administratives

En tant que service statistique ministériel, le SOeS peut accéder aux données individuelles des enquêtes statistiques réalisées par d'autres services statistiques.

L'accès à des données de nature administrative est généralement matérialisé juridiquement par une convention bilatérale entre le service statistique et l'administration (ou la personne morale de droit public) détentrice des données.

B.2 Les enquêtes « statistiques publiques »

Les « statistiques publiques » peuvent être produites par des organismes publics autres que l'Insee ou les services statistiques ministériels. Lorsqu'il s'agit de données administratives, elles doivent préalablement être labellisées par l'Autorité de la Statistique publique. Lorsqu'il s'agit d'enquêtes, elles doivent respecter une procédure encadrée par la loi de 1951. Il convient de noter que l'Insee comme les services statistiques ministériels doivent aussi respecter cette procédure pour leurs enquêtes pour qu'elles bénéficient du label de la statistique publique.

Une grande partie des statistiques relatives aux transports produites par le SOeS relève de ce droit général. Elles font alors l'objet d'une validation en deux temps, d'une part sur leur opportunité, d'autre part sur leur qualité au regard des objectifs poursuivis et des méthodes statistiques. Dans un premier temps, l'examen en opportunité est réalisé au sein de la commission thématique concernée du Cnis. Il consiste notamment à s'assurer que l'enquête répond à une demande identifiée et qu'elle ne fait pas double emploi avec d'autres sources existantes de la statistique publique. Dans un second temps, la méthodologie de l'enquête (base de sondage, constitution de l'échantillon, questionnaire, traitements aval) est évaluée par un comité spécifique, le comité du label⁴⁵, qui s'assure qu'elle est adéquate pour atteindre les objectifs annoncés, mais également non excessive (ce comité comprend à la fois des méthodologues et des membres du Cnis). Une fois reconnues d'intérêt général et de qualité statistique (voire assortie d'une obligation de réponse), les enquêtes sont répertoriées dans un arrêté annuel portant approbation du programme d'enquêtes statistiques d'initiative nationale et régionale des services publics, signé par le ministre en charge de l'économie (cet arrêté est publié chaque année au Journal Officiel de la République Française en décembre). Pour les enquêtes régulières, la validation de l'opportunité et de la qualité statistique n'est pas acquise une fois pour toutes : elles doivent repasser régulièrement devant les deux instances.

Toutes les enquêtes de l'Insee sont visées par cette procédure.

Les enquêtes labellisées bénéficient des garanties prévues par la loi de 1951. En particulier, la diffusion des résultats de ces enquêtes statistiques doit respecter des conditions spécifiques relatives au « secret statistique ». Le secret statistique interdit ainsi la transmission de toute donnée individuelle, ou indirectement identifiable, hors du service statistique, et donc en particulier à l'autorité de tutelle. La loi de 1951 indique même explicitement que les renseignements collectés « ne peuvent en aucun cas être utilisés à des fins de contrôle fiscal ou de répression économique. ». Pour les données relatives aux entreprises, le respect du secret statistique a été défini ainsi : toutes les

⁴⁵ Chapitre IV du décret n°2009-318 du 20 mars 2009 relatif au Conseil national de l'information statistique et au comité du secret statistique.

données diffusées doivent concerner au moins trois répondants, et aucun ne doit représenter plus de 85 % de la valeur diffusée.

Par exception au principe général de non diffusion de données couvertes par le secret statistique et sous réserve de l'accord du service producteur, la loi de 1951 prévoit une possibilité « à des fins de statistique publique ou de recherche scientifique ou historique », après avis d'un comité *ad hoc*, le comité du secret⁴⁶. Celui-ci s'assure notamment que les données demandées sont nécessaires au projet de recherche présenté. Habituellement, l'accès est attribué à un chercheur ou une équipe de chercheurs identifiés, sur un projet de recherche identifié. Lorsque l'Insee accorde cet accès pour ses données couvertes par le secret statistique, la pratique mise en place consiste à demander aux bénéficiaires d'y accéder par l'intermédiaire du centre d'accès sécurisé distant aux données, le CASD⁴⁷. Ce centre a en effet développé des solutions techniques garantissant un niveau élevé de confidentialité sans imposer une présence physique des utilisateurs dans ses locaux, comme cela se fait dans certains pays. Son utilisation est tarifée.

Chaque service statistique ministériel reste libre d'imposer ou non le recours au CASD pour l'accès aux données qu'il détient.

Le secret statistique s'applique à toutes les données collectées à des fins d'établissement de statistiques, qu'il s'agisse d'enquête proprement statistiques, c'est-à-dire inscrites à l'arrêté annuel publié au Journal Officiel, ou de données de nature administrative qui sont utilisées à des fins autres que celles qui ont motivé leur production.

⁴⁶ Chapitre II du décret n°2009-318 du 20 mars 2009 relatif au Conseil national de l'information statistique et au comité du secret statistique.

⁴⁷ Ces procédures sont accessibles par : <http://www.casd.eu/>

4. Description du dispositif statistique du SoeS en place au premier semestre 2014

A/ ENQUÊTES STATISTIQUES :

- **Enquêtes sur l'utilisation des véhicules routiers (SOeS) – enquêtes de statistique publique :**
 - enquête TRM (Européenne et permanente) ;
 - enquête VUL (Française et apériodique) ;
 - enquête 2RM (française et apériodique 1^{ère} réalisation en 2012) ;
 - enquête VASP-véhicules automoteurs spécialisés (française et apériodique à notre connaissance - deux réalisations en 1993 et en 2001, avec 4 catégories de véhicules enquêtés séparément : camping cars, véhicules à usage évident (véhicules ateliers, ambulances, véhicules d'incendie), véhicules pour travaux publics ou de voirie et bennes à ordures, dernière publication en décembre 2006 sur les camping cars ;
 - enquête TRV (française ; anciennement permanente jusqu'en 2006 ; apériodique, réalisation d'une enquête sur les autocars en 2014.
- **Enquête proches des enquêtes véhicules :**
 - panel carburant (résultats achetés (cofinancement SOeS et ADEME) à Kantar-World panel annuel depuis 1978. L'achat de ces données a été interrompu en 2014) : objet mesure de la consommation de carburant par les voitures des ménages ;
 - panel Parc-Auto : annuel hors statistique publique (financement Ademe/CCFA ; enquête effectuée et exploitée par TNS Sofres, résultats utilisés par l'IFSTTAR).
- **Enquêtes « sociales » sur le TRM (SOeS) –enquêtes de statistique publique :**
 - enquête sur la durée du travail des conducteurs des établissements du TRM (dite Chronotachygraphe) : permanente depuis 2002 (portant sur les trois derniers trimestres 2001) en deux volets :
 - volet annuel permet d'établir la structure des conducteurs routiers entre conducteurs de véhicules légers, de poids lourds sur courte distance ou grands routiers ;
 - volet trimestriel, sur la durée du travail proprement dite.

- enquête « annuelle » sur les conditions de travail des conducteurs routiers de marchandise (réalisée pendant 3 ans : 2006-2007-2008).
- **Enquêtes sur la conjoncture économique – enquêtes de statistique publique :**
 - enquête de conjoncture dans le TRM (Insee) : extension de l'enquête de conjoncture dans les services ; a remplacé l'ancienne enquête de conjoncture que réalisait le SOeS jusqu'en 2005 ;
 - enquête messagerie– fret express : SOeS, permanente (française, trimestrielle). Cette enquête sert également au calcul d'un indice de prix du secteur de la messagerie – fret express (Naf rév. 2 – 52.29A) ;
 - enquêtes sur les prix du transport de fret et de la logistique (SOeS/Insee, européenne : règlement STS n°1165/98 sur les statistiques conjoncturelles de court-terme) :
 - transport ferroviaire de fret (SOeS, Naf rév. 2 – 49.2) ;
 - transport routier de fret (SOeS jusqu'au T4 2012 puis Insee, Naf rév. 2 – 49.41) ;
 - transport maritime et côtier de fret (SOeS/Insee, Naf rév. 2 – 50.2) ;
 - transport fluvial de fret (SOeS jusqu'au T4 2012 puis Insee, Naf rév. 2 – 50.4) ;
 - transport aérien de fret (SOeS, Naf rév. 2 – 51.21) ;
 - entreposage- stockage (SOeS jusqu'au T4 2012 puis Insee, Naf rév. 2 – 52.10) ;
 - services de manutention (SOeS jusqu'au T4 2012 puis Insee, Naf rév. 2 – 52.24).
- **Enquêtes structurelles : enquêtes de statistique publique**
 - enquête annuelle d'entreprises dans le secteur des transports (SOeS) abandonnée en 2008 et remplacée par :
 - enquête structurelle annuelle (Insee) dans le secteur des transports (enquête européenne, règlement « business statistics » / questions supplémentaires françaises) ;
 - enquête sur l'activité des entrepôts (SOeS) : 2011 ; sera renouvelée en 2016.

- **Enquêtes sur la mobilité (tout mode) a-périodiques :**

- enquête nationale transport et déplacements (SOeS) / initiative française environ tous les dix ans (1994, 2008, prochaine prévue en 2018) – enquête de statistique publique ;
- enquêtes ménages déplacements « format Certu » à l'initiative des collectivités locales avec partenariat de l'Etat, environ tous les dix ans par agglomération ;
- enquête nationale ECHO (marchandises) / SOeS, initiative française (avec IFSTTAR) - enquête de statistique publique ;
- enquêtes marchandises en ville « format en cours de définition / SOeS-Certu », initiative Collectivités locales (avec LET) ;
- panel « suivi de la demande touristique » : DGCIS (et participation SOeS) : répond à règlement européen (tourisme) mais éléments annuels sur mobilité longue distance (à plus de 100 km du domicile).

- **Enquêtes « cordon » :**

- initiatives locales / hors statistique publique ;
- enquête TRANSIT / SOeS coordonné dans le cadre de l'observatoire des trafics alpins d'une part, des trafics pyrénéens d'autre part ; enquête de statistique publique. Réalisée en 1994, 1999, 2004 et 2010. Enquête non reconduite en 2015, remplacée par une estimation des trafics aux points frontières à l'aide des enquêtes de transport routier de marchandises européennes.

- **Enquêtes auprès des autorités organisatrices de transport (DGITM/Gart/UTP ; avec Certu) :**

- TCU ; TCD ; TCR (en cours de création) : initiative nationale, hors statistique publique (mais réutilisation par le SoeS).

- **Recensement de la population (Insee) – enquête de statistique publique :**

- mode principal de transport Domicile-Travail + parc de véhicules des ménages ; rassemblé par SOeS ; mise à disposition de Géokit, estimation des distances, temps de trajet et des émissions de CO2.

B/ SYSTÈMES D'INFORMATION ET BASES DE DONNÉES

- **RSVéRo (Répertoire statistique des véhicules routiers) : SoeS.**

- **Données ferroviaires :**
 - dans le cadre du décret / arrêté ferroviaire 555/2012 : Le SOeS répond notamment au règlement européen 2001/91 ;
 - véhicules ferroviaires : EPSF rassemble par SOeS (en cours de construction) ;
 - accidentologie ferroviaire : EPSF répond aussi à règlement UE (hors statistique).

- **Données fluviales :**
 - collecte VNF / rassemble par SOeS / inséré dans SITRAM : répond à règlement statistique UE.

- **Estimations d'emploi Insee, complétés par ACOSS (SOeS), SNCF, RATP, Air France, La Poste :**
 - salaires :
 - AcoSS, DADS, ACEMO (Dares), ICT (Insee).
 - offres et demandes d'emploi :
 - fichier Dares / Pôle emploi.
 - mouvements de main d'œuvre :
 - EMMO / DMMO (Dares).
 - Santé au travail :
 - données CNAMTS sur les accidents du travail ;
 - accidents sécurité routière (ONISR).
 - Formation :
 - formations initiales et formations continues : DGITM ;
 - déclarations obligatoires 24.83 : contribution des entreprises à la formation continue (exploitation CEREQ) ;
 - contrats de professionnalisation (enquête OPTL).

- **Circulation routière :**

- sur le réseau routier national (DGITM / Sétra) :
 - données de comptage ;
 - recensement de la circulation (quinquennal, coordonnée CEE-ONU).
- sur le réseau départemental (pas de données).
- **Voirie / infrastructures :**
 - RRN : Sétra ;
 - RRD / RRC : DGCL (rassemblé par le SoeS) ;
 - gares ferroviaires : fourni par la SNCF et géolocalisation par le SoeS ;
 - aéroports avec plus de 1000 passagers annuels (DGAC), accessible au SoeS ;
 - base des arrêts TC (Certu/SOeS) : en cours de construction ;
 - stations-service (Ministère de l'économie) : accessible au SOeS (retraitement de la géolocalisation).
- **Répertoire des entrepôts et plates-formes logistiques.**

Systèmes d'information / diffusion :

- sitram
- géokit
- internet (site du SOeS)

5. Glossaire des sigles et acronymes

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
ADP	Aéroports de Paris
AFIMB	Agence française pour l'information multimodale et la billettique
AFITF	Agence de financement des infrastructures de transport de France
AFSA	Association française des sociétés d'autoroutes)
AOT	Autorité organisatrice de transport
AQST	Autorité de la qualité des services dans les transports
ARAF	Autorité de régulation des activités ferroviaires
ARF	Association des Régions de France
ASP	Autorité de la stratégie publique
ATC	Arrêts de transports collectifs (taxe)
CAFT	Cross alpine freight transport
CÉREMA	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CÉRTU	Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques
CÉTÉ	Centre d'études techniques de l'équipement
CÉTMEF	Centre d'études techniques, maritimes et fluviales
CÉTU	Centre d'études des tunnels
CGDD	Commissariat général au développement durable
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CGI	Commissariat général à l'investissement
CPER	Contrat de projet État-Région
DGITM	Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer
DIT	Direction des infrastructures de transport (MEDDE)
EMD	Enquête ménage-déplacement
ESA	Enquête sectorielle annuelle
ÉTP	Équivalent temps plein
ÉTPT	Équivalent temps plein travaillé

Acronyme	Signification
FNTV	Fédération nationale des transports de voyageurs
IFSTTAR	Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux,
LGV	Ligne à grande vitesse
MEDDE	Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie
RRD	Réseau routier départemental
RRN	Réseau routier national
RST	Réseau scientifique et technique
SÉTRA	Service d'études sur les transports, les routes et leurs aménagements
SIG	Système d'information géographique
SIM	Service d'information multimodale
SNCF	Société nationale des chemins de fer français
SNIT	Schéma national des infrastructures de transport
SOeS	Service de l'observatoire et des études statistiques (MEDDE)
SSE	Système stratégique européen
SSM	Services statistiques ministériels
SSP	Service statistique public
TCSP	Transport en commun en site propre
TCU	Transports en commun urbains
TER	Transport express régional ou train express régional
TET	Train d'équilibre du territoire
TGV	Train à grande vitesse
TRM	Transport routier de marchandises
UE	Union européenne
UTP	Union des transports publics
VNF	Voies navigables de France

