

2266 MaaS ou comment conjuguer données et mobilités ?

Alexandra ADERNO,
avocate, Cabinet SEBAN & Associés

et

David CONERARDY,
avocat, Cabinet SEBAN & Associés



Le MaaS est aujourd'hui un pan intégré de la politique des mobilités et implique une mécanique bien huilée au sein de laquelle les AOM jouent un rôle central. Qu'il s'agisse d'assurer la communication et l'accès des données relatives aux services de mobilités, de diffuser l'information voyageurs et de veiller à ce que les fournisseurs d'outils de mobilité servicielle présentent des offres de mobilité intégrées et sélectionnées de façon non discriminatoire ou encore de collecter les données brassées par ces outils, les AOM interviennent désormais à tous les stades de la mise en œuvre du MaaS conformément au cadre juridique fabriqué sur mesure par le législateur. Retour sur les grandes étapes qui ont jalonné la naissance du MaaS.

1 - Alors que la loi d'orientation des mobilités¹ (LOM) encourage le déploiement massif de la mobilité servicielle, mieux connue sous l'acronyme MaaS², la loi dite Climat et Résilience³ en fait un enjeu majeur du changement des comportements des usagers vers une mobilité durable.

C'est dans ce contexte, renforcé par la transformation du paysage ferroviaire et le souhait de délivrer des titres de transport intermodaux et l'ouverture massive de la donnée publique encadrée par le Code des transports, le Code des relations entre le public et l'administration et le règlement européen pour la protection des données, que les autorités organisatrices de la mobilité (AOM), mais aussi les transporteurs, ont entendu se saisir du sujet afin de fournir une information fiable aux usagers et d'améliorer la qualité des services de mobilité. À cet égard, le MaaS constitue indéniablement le pivot central de l'intermodalité. Il présente l'intérêt d'avoir permis l'ouverture des données de mobilité pour accélérer son déploiement tout en traitant lui-même un volume considérable de données personnelles qu'il doit communiquer en retour.

La mise en place d'un service numérique multimodal, comme le nomme désormais la LOM⁴, revêt un enjeu d'autant plus fort pour les AOM, et notamment les régions, que son fournisseur doit respecter des obligations précises s'agissant de la communication de données relatives aux déplacements effectués, au service après-vente des produits tarifaires ainsi que des données d'identification du client.

Autant d'informations qui sont de nature à optimiser l'organisation et l'exploitation des services et à favoriser l'intégration tarifaire ainsi que la modernisation de la billetterie.

Ainsi, le cadre juridique mis en œuvre pour la mobilité servicielle a été une véritable évolution dans cette activité sectorielle (**1**) alors même que cela a contribué à la massification de l'ouverture des informations publiques dans le secteur des mobilités (**2**).

1. Le cadre juridique de la mobilité servicielle

2 - Outre l'ouverture des données de mobilités (II), le déploiement d'un outil de mobilité servicielle manquait cruellement d'un cadre juridique sur lequel s'appuyer. La LOM a remédié à cette difficulté en explicitant les droits et les obligations incombant aussi bien aux AOM qu'aux transporteurs et aux fournisseurs de plateformes numériques. Désormais, la MaaSification des mobilités sera uniformisée et normalisée.

A. - Les outils du MaaS

1° Informations et services numériques multimodaux

3 - En droit interne, le MaaS correspond à la mise en œuvre de types de services régis par une section unique du Code des transports dénommée « Services d'information et de billetterie multimodale »⁵. La mobilité servicielle, réduite à son minimum, impose la mise en place d'un service d'information tandis que la mobilité servicielle

1. L. n° 2019-1428, 24 déc. 2019 d'orientation des mobilités.

2. Mobilité as a service.

3. L. n° 2021-1104, 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

4. Codifié à l'article L. 1115-10 du Code des transports.

5. Livre 1^{er} du Code des transports, sect. 3, chap. V, titre 1^{er}.

dans sa version la plus complète conduit à la mise en place d'une plateforme de présentation et d'achats de titres de différents opérateurs de transport d'un territoire déterminé.

Ainsi, l'article L. 1115-8 du Code des transports met à la charge des autorités organisatrices de la mobilité régionales (*C. transp., art. L. 1231-3*) et, en Île-de-France, d'Île-de-France Mobilités (*C. transp., art. L. 1241-1*), le soin de mettre en place un service d'information à l'intention des usagers portant sur l'ensemble des modes de déplacements dans leur ressort territorial.

Partant, les AOM régionales doivent fournir une information exhaustive des modes de transports existants au sein de leur ressort territorial. À cet égard, il convient de relever que les AOM régionales organisent aussi bien des services de transport routiers que ferroviaires mais aussi des services de mobilité active et d'usages partagés de véhicules terrestres à moteur. Il en va de même d'Île-de-France Mobilités qui a la charge des services de bus, des services Transilien, RER ou encore des services guidés tels que les métros et les tramways.

Le service d'information doit répondre aux exigences d'accessibilité aux personnes handicapées⁶. Hormis cette obligation, force est de constater que les AOM régionales disposent d'une marge de manœuvre totale pour décider du type de service d'information à mettre en place.

Le service numérique multimodal, défini par l'article L. 1115-10 du Code des transports, créé par la LOM, comme « *un service numérique qui permet la vente de services de mobilité, de stationnement ou de services fournis par une centrale de réservation* », constitue un outil plus abouti de mobilité servicielle.

2° La vente de produits tarifaires

4 - Concrètement, un service numérique multimodal (SNM) est une plateforme destinée notamment à la vente de services de mobilité qui peut effectuer, limitativement, deux types de prestations :

- la délivrance de produits tarifaires de ces services de mobilité, en appliquant leurs conditions d'utilisation, de tarification et de réservation ;
- la revente desdits services au prix qu'il fixe, sous réserve de l'accord de l'autorité organisatrice compétente ou du fournisseur du service, ainsi que la vente de ses propres produits tarifaires.

En pratique, un SNM peut assurer plusieurs rôles pour permettre la vente des titres de transport des opérateurs de transports aux usagers. Il est soit intermédiaire entre les opérateurs et les usagers, il se contente alors de proposer un produit existant aux conditions fixées par les opérateurs de transport qui en assurent la vente directe, soit revendeur de produits tarifaires, il acquiert alors les produits pour les vendre directement en lieu et place de l'opérateur de transport.

Force est de constater que l'intention du législateur, en permettant au SNM de fournir diverses prestations, était d'offrir une souplesse d'action en encadrant la mise en place de ce service mais sans en définir le contenu. Quoi qu'il en soit, les prestations de délivrance de produits tarifaires et de revente doivent donner lieu à la conclusion d'un contrat entre le fournisseur du SNM et le gestionnaire de chacun des services proposés à la vente afin de définir les conditions techniques et financières de la vente des produits tarifaires de ces services⁷. Selon les débats parlementaires, il s'agissait alors de « *conférer aux opérateurs de service public une forme de pouvoir unilatéral de fixation de conditions contractuelles de fonctionnement du service numérique multimodal dans des termes très larges, dépassant leurs compétences* »⁸.

En réalité, le contenu du contrat et ses modalités techniques et financières de fonctionnement relèvent de la liberté contractuelle des parties, qui sont libres de définir les modalités d'exécution qu'elles souhaitent.

Précisons encore qu'en visant les « *gestionnaires des services* », le législateur a souhaité englober aussi bien les opérateurs de transport, exploitant de service public ou opérateur d'offre privée, que les AOM, en fonction de la façon dont les services sont exploités. Toutefois, dès lors que les AOM peuvent fixer des objectifs en matière de billetterie dans les conventions d'exploitation conclues avec les opérateurs de transport, on peut s'interroger sur la nécessité qu'elles soient également parties aux contrats avec le fournisseur du SNM et le gestionnaire de service. En effet, dès lors que le gestionnaire de service n'est pas le seul compétent et décisionnaire pour établir la billetterie, il semble juridiquement plus sécurisé que l'AOM soit partie à la convention à conclure avec le fournisseur du SNM qui délivrera les titres de transport, ou à tout le moins, qu'elle valide cette convention préalablement à sa conclusion.

3° La nature des services vendus par un service numérique multimodal

5 - L'article L. 1115-11 du Code des transports énumère les services pour lesquels le fournisseur du SNM peut, de droit, assurer la délivrance des produits tarifaires, en appliquant leurs conditions d'utilisation, de tarification et de réservation. Autrement dit, l'article L. 1115-11 Code des transports dresse une liste de six services pour lesquels le fournisseur de SMN peut, de droit, proposer les produits tarifaires à la vente sans que les opérateurs de services, les AOM ou les prestataires privés ne puissent s'y opposer. Ce sont :

- les services de transports réguliers de transport public de personnes, les services à la demande de transport public de personnes, les mobilités actives⁹, les usages partagés de véhicules terrestres à moteur¹⁰ et les services de stationnement que les AOM, les collectivités territoriales et leurs groupements organisent ;
- les services ferroviaires d'intérêt national (*C. transp., art. L. 2121-1*) et les services routiers non urbains d'intérêt national (*C. transp., art. L. 3111-3*) ainsi que les transports maritimes réguliers publics de personnes et de biens pour la desserte des îles françaises (*C. transp., art. L. 5431-1*) ;
- les services ferroviaires librement organisés (*C. transp., art. L. 2121-12*), les services librement organisés de transports routiers réguliers interurbains (*C. transp., art. L. 3111-17*) ou international (*C. transp., art. L. 3421-2*) et les services de transports maritimes soumis à des sujétions de service public concernant la desserte de ports (*C. transp., art. L. 5431-2*), « *lorsque le point d'origine et la destination finale sont situés dans le ressort territorial d'une région ou distants de moins de cent kilomètres et situés dans le ressort territorial de deux régions limitrophes* » ;
- les services de partage de véhicules, cycles et engins¹¹ permettant le déplacement de personnes lorsque le véhicule, le cycle ou l'engin n'est pas fourni par une personne physique ;
- les centrales de réservation des services de transport routier (*C. transp., art. L. 3142-1*) ;
- « *Les services de mise en relation*¹² *facilitant la pratique du covoiturage, lorsque le point d'origine et la destination du trajet sont situés dans le ressort territorial d'une région ou distants de moins de cent kilomètres et situés dans le ressort territorial de deux régions limitrophes,*

6. L. n° 2005-102, 11 févr. 2005, art. 47, pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté de personnes handicapées.

7. III de l'article L. 1115-10 du Code des transports.

8. Amendement n° CD2983 au Projet de loi n° 1831 adopté par le Sénat, art. 11, Exposé sommaire, 12 mai 2019, p. 3.

9. Principalement la marche et le vélo conformément à l'article L. 1271-1 du Code des transports.

10. Covoiturage, autopartage, location de bicyclettes (*free floating*).

11. Services d'autopartage, de location de vélos, de scooters, etc., d'initiatives privées.

12. Tels que les plateformes de covoiturage en ligne (Klaxit, Karos, Bla Bla Car).

si le fournisseur du SNM verse une allocation aux covoitureurs pour les trajets proposés par l'intermédiaire du service de mise en relation ».

Enfin, précisons que les services dont la vente peut être assurée, de droit, sur le SNM sont ceux pour lesquels la société gestionnaire présente un chiffre d'affaires et une durée d'existence supérieurs à des seuils fixés par décret. L'article R. 1115-12 du Code des transports fixe le chiffre d'affaires minimum à atteindre à 5 000 000 d'euros et la durée d'existence à 3 ans.

B. - Les droits et les obligations pesant sur les acteurs du MaaS

6 - Cela étant exposé, il apparaît que la mise en place d'un service numérique multimodal (SNM) conduit à faire intervenir principalement le fournisseur du SNM et les gestionnaires des services, terme qui, à notre sens, désigne les opérateurs de transport et/ou les AOM, selon le mode de gestion des services de transport. À cet égard, chacun joue un rôle clairement identifié et des obligations distinctes.

1° Les obligations applicables aux gestionnaires de service

7 - Le II de l'article L. 1115-11 du Code des transports expose que cette obligation de délivrer des produits tarifaires de services s'impose seulement aux gestionnaires de services disposant d'un service numérique de vente. Dans cette hypothèse, les gestionnaires de services sont dans l'obligation de fournir au SNM une interface pour que l'utilisateur accède directement à ce service numérique de vente, si le SNM souhaite vendre leurs produits tarifaires. Cette interface peut consister en un lien profond entre le service numérique de vente du gestionnaire et le SNM, si les conditions d'utilisation, de tarification ou de réservation des services le justifient, sous réserve que cela ne conduise pas à mettre particulièrement en avant cette solution de mobilité à l'issue d'une requête d'un usager et si cela ne fait pas obstacle à la mise en place d'une solution de paiement commune. De plus, l'article R. 1115-17 du Code des transports prévoit que, pour assurer l'accès au service numérique de vente du gestionnaire des services dans de bonnes conditions d'interopérabilité, le fournisseur du SNM peut demander au gestionnaire la fourniture d'une interface standardisée, si elle est reconnue par le ministre chargé des Transports.

En revanche, ce n'est qu'une simple faculté pour le fournisseur du SNM de solliciter la mise en œuvre d'une interface standardisée.

Bien plus, dans le cadre du contrat conclu entre le fournisseur du SNM et le gestionnaire du service concernant les conditions techniques et financières de la vente des produits tarifaires de ce service, le gestionnaire peut demander au fournisseur « une compensation financière, raisonnable et proportionnée, des dépenses encourues pour la fourniture de cette interface ».

2° Les obligations applicables aux fournisseurs du SNM

8 - Le législateur impose au SNM de respecter plusieurs obligations parmi lesquelles :

- lorsque le SNM propose la vente de services réguliers de transport public de personnes, de services à la demande de transport public de personnes, de mobilités actives¹³ et d'usages partagés de véhicules terrestres à moteur¹⁴, à l'exception donc des services de transports scolaires, il doit proposer une offre intégrée comprenant la vente de l'ensemble des services, pour chacune des catégories de services dont il assure la vente et des services de stationnement. Cela signifie que l'offre proposée doit donc être complète au regard des

catégories de services de transports publics qui se déploient sur le territoire couvert par le SNM et qui sont proposés à la vente ;

- De façon pragmatique, cela signifie encore que si le SNM propose la vente de services de covoiturage, il doit vendre l'offre complète de services de covoiturage sur son territoire. Toutefois, il peut aussi décider de ne pas proposer les services de covoiturage à la vente. Il ne s'agit donc pas d'imposer au fournisseur de vendre tous les titres de tous les modes de transport organisés par les AOM mais de déployer le SNM à la carte afin d'éviter les distorsions de concurrence¹⁵. L'obligation de complétude de l'offre s'applique de façon stricte.

- sur le territoire couvert par le SNM, pour chacune des catégories de services dont il assure la vente¹⁶, il doit sélectionner de façon non discriminatoire les services librement organisés, résultant de l'initiative privée, de transports ferroviaires (C. transp., art. L. 2121-12), de transports routiers réguliers interurbains (C. transp., art. L. 3111-17) ou internationaux (C. transp., art. L. 3421-2) et les services de transports maritimes soumis à des sujétions de service public concernant la desserte de ports (C. transp., art. L. 5431-2), dont il assure la vente et dont le point d'origine et la destination finale sont situés dans le ressort territorial d'une région ou distants de moins de cent kilomètres et situés dans le ressort territorial de deux régions limitrophes ainsi que les services de partage de véhicules, cycles et engins permettant le déplacement de personnes. De nouveau, cette disposition renvoie à la notion de « catégories de services ». Toutefois, il paraît plus délicat d'appréhender la définition que le législateur entend donner aux catégories de services dans ce cadre ;

- En effet, le 2° du II de l'article L. 1115-10 du Code des transports prévoit que « pour chacune des catégories de services dont il assure la vente, il sélectionne de façon non discriminatoire les services mentionnés aux 3° et 4° du I de l'article L. 1115-11 dont il assure la vente ». Ainsi, si la notion de catégories de services semble être identique à celle utilisée aux termes du 1° du II de l'article L. 1115-10 du Code des transports, il n'en demeure pas moins que, en visant les 3° et 4° du I de l'article L. 1115-11 du Code des transports, le législateur renvoie davantage à des modes de transport. En effet, ces dispositions renvoient à des services non conventionnés de transport ferroviaire, de transport maritime, de transport routier ou encore des services de partage de véhicules, cycles et engins permettant le déplacement de personnes.

- Ainsi, il résulterait donc de la combinaison de ces dispositions que, dès lors qu'un fournisseur de SNM assure la vente, à titre d'exemple, de services réguliers de transport public de personnes (catégorie de service), il sélectionne parmi les services ferroviaires, de transport routier ou de transport maritime non conventionnés (mode de transport), de façon non discriminatoire, ceux dont il assure la vente des titres de transport. Une telle obligation ne s'impose en revanche pas au fournisseur du SNM s'il est aussi l'opérateur de l'ensemble des services dont il assure la vente. Il assure ainsi une offre de services de transport libéralisés dont la sélection doit s'inscrire dans le principe de libre concurrence.

- il doit transmettre aux gestionnaires de services dont il assure la vente et, le cas échéant, à la collectivité territoriale compétente, « l'ensemble des données nécessaires à la connaissance statistique des déplacements effectués, au service après-vente des produits tarifaires vendus et à la lutte contre la fraude, y compris les données d'identification du client collectées par le service numérique multimodal ».

Si ces dispositions fondent assurément une obligation légale, mise à la charge des SNM, de communiquer un certain nombre d'informations sur les mobilités gérées par le service, reste à identifier qui sont

13. Principalement la marche et le vélo conformément à l'article L. 1271-1 du Code des transports.

14. Covoiturage, autopartage, location de bicyclettes (*free floating*).

15. Amendement 526 au Projet de loi n° 1974 adopté par la Commission sur le projet de loi adopté par le Sénat, art. 11, Exposé sommaire, 27 mai 2019.

16. Transports réguliers, TAD, mobilités actives et usages partagés de véhicules terrestres à moteur.

les destinataires de cette transmission et à déterminer quel en est le contenu.

Or, si la notion de gestionnaires des services ne semble soulever aucune difficulté particulière¹⁷ – il s'agit de l'AOM ou de l'opérateur en fonction du mode d'exploitation retenu – il peut en aller autrement de l'expression « *collectivité territoriale compétente* ».

À cet égard, plusieurs remarques peuvent être formulées :

- d'une part, le législateur vise la transmission de données aux collectivités territoriales compétentes et non aux autorités organisatrices de la mobilité, ce qui peut paraître étonnant ;

- d'autre part, le législateur vise en premier lieu la transmission de données au profit des gestionnaires de services dont les produits tarifaires sont vendus sur le SNM et, le cas échéant, leur transmission aux collectivités territoriales compétentes. À cet égard, à la seule lecture de la disposition, il n'est pas possible d'identifier dans quelles hypothèses la transmission aux collectivités territoriales s'impose. Or, les débats parlementaires¹⁸ sont muets sur les bénéficiaires principaux des données communiquées par le fournisseur de SNM. Quoiqu'il en soit, il ne semble pas que l'utilisation de la formule « *le cas échéant* » permette de considérer que ce n'est que de façon alternative ou exclusive que les collectivités territoriales compétentes peuvent se faire communiquer les dites données ;

- Bien au contraire, une lecture littérale de la disposition conduit à considérer que le législateur a souhaité envisager l'hypothèse particulière où l'AOM gère elle-même l'offre de transport¹⁹ – l'autorité revêt alors la qualité de gestionnaire, ou bien celle d'un gestionnaire de service privé qu'une AOM n'organise donc pas.

- cette interprétation du texte est confortée à la lecture des dispositions réglementaires qui viennent décliner le dispositif de transmission de données prévu par le législateur. En ce sens, l'article R. 1115-16 du Code des transports dispose que :

- « *Les données (...), que le fournisseur de service numérique s'engage à transmettre au gestionnaire des services et, le cas échéant, à l'autorité organisatrice compétente, sont uniquement destinées à leur fournir une connaissance statistique des trajets effectués au moyen du service numérique, afin que ce gestionnaire et cette autorité organisatrice puissent améliorer, sur un territoire donné, leurs offres de services de mobilité en matière notamment d'intermodalité et de correspondances, ainsi que l'organisation des mobilités en général, et qu'ils puissent s'assurer de la pertinence de leurs décisions d'investissement* ».

- Il ressort de ces dispositions que le pouvoir réglementaire ne retient pas l'emploi de l'expression de « *collectivité territoriale compétente* », comme le fait le législateur, mais bien celle de « *autorité organisatrice compétente* » – excluant par là même toute incertitude sur la qualité de destinataire des AOM.

- Il existe une obligation de régler contractuellement les modalités de communication de ces données par le fournisseur du SNM vers le gestionnaire de service qui résulte expressément d'un décret du 7 décembre 2021²⁰ relatif au service numérique d'information et de billettique multimodal.

17. La gestion du service public de transport peut être directement assurée par la personne publique dont le service dépend (c'est-à-dire en régie directe) ou déléguée à une entité privée (société commerciale, association, groupement d'intérêt économique), à un organisme mixte (société d'économie mixte locale, groupement d'intérêt public) ou même à un organisme public (établissement public).

18. Amendement n° CD2983 de la rapporteure, sous amendé par le CD3240 du Gouvernement.

19. Pour exemple, cette hypothèse pourrait correspondre à la situation dans laquelle une région exploite directement une ligne de transport express régional (TER). Elle sera ainsi qualifiée de gestionnaire du service.

20. D. n° 2021-1595, 7 déc. 2021 relatif au service numérique d'information et de billettique multimodal.

- En ce cas, les relations contractuelles qui se noueront entre les gestionnaires de services et le fournisseur du SNM²¹ devront préciser les modalités de transmission des données nécessaires au service après-vente, à la lutte contre la fraude ou encore des données de nature statistiques relatives au déplacement des usagers.

- Toutefois, une question demeure lorsque l'AOM n'est pas le gestionnaire des services puisque les dispositions réglementaires prévoient seulement que les modalités de transmission de ces données sont traitées dans le contrat conclu entre le gestionnaire et le fournisseur de SNM.

- Or, si au terme des dispositions légales l'AOM peut prétendre à la transmission de données, en revanche, aucun support ou outil juridique n'est prévu pour organiser les modalités de communication de ces données du fournisseur de SNM.

Il ressort donc de ces dispositions que le SNM est tenu de communiquer de nombreuses données soit aux gestionnaires de services, soit aux AOM.

- « *Il établit un plan de gestion des informations concernant les services dont il assure la vente, qui sont protégées par le secret des affaires. Ce plan garantit qu'un service concurrent ne peut avoir connaissance de ces informations* »,

- le processus d'achat mis en place par le fournisseur du SNM doit assurer l'information sur les services dont il assure la vente mais aussi garantir la simplicité d'utilisation et la qualité du service pour l'utilisateur,

- enfin, les solutions de déplacement qui sont proposées à la requête de l'utilisateur doivent être présentées de manière claire sans qu'elles puissent l'induire en erreur. L'utilisateur doit être clairement informé des critères utilisés pour la sélection et le classement de ces solutions, y compris les critères liés directement ou indirectement à son profil. Ces critères doivent être appliqués de façon non discriminatoire à tous les services dont le SNM propose la vente. En pratique, cela implique qu'un service en particulier ne doit jamais être spécifiquement mis en valeur aux termes des requêtes des usagers.

- Concrètement, il ressort de l'article L. 1115-10 du Code des transports qu'il appartient au fournisseur du SNM de définir les critères utilisés pour sélectionner et classer les solutions de déplacement. Partant, les solutions de déplacement ainsi proposées doivent prendre en compte les caractéristiques des solutions de déplacement – dont le prix – et ne peuvent se fonder sur aucun autre élément directement ou indirectement lié à un accord commercial entre le fournisseur du SNM les gestionnaires des services dont le service numérique multimodal assure la vente.

Par conséquent, le fournisseur du SNM doit assurer à la fois des obligations de communication de données, des obligations quant à la sélection des services de transport dont il propose la vente, des obligations tendant à garantir la neutralité concurrentielle et des obligations tenant aux caractéristiques du service fourni aux usagers. À cet égard, un décret a apporté des précisions aux fournisseurs des SNM s'agissant du classement des services dont la vente est proposée dans le cadre d'une requête formulée par un usager, des conditions techniques d'interopérabilité entre le SNM et le service numérique de vente du gestionnaire des services, de la sécurité numérique, du contrôle des titres, de la gestion de l'identité numérique ainsi que de l'échange d'informations entre le SNM et le service numérique de vente du gestionnaire des services. Le décret a aussi vocation à préciser les garanties exigées du fournisseur du SNM par les gestionnaires de service lorsque celui-ci perçoit le produit des ventes.

Cela étant exposé, il convient d'indiquer que ces obligations légales imposées au fournisseur d'un SNM doivent permettre « *de protéger les services de transport contre les risques, notamment de désintermédiation, qui résulteraient d'un développement non encadré* ».

21. Conformément au III de l'article L. 1115-10 du Code des transports.

des services de billetterie multimodale » mais aussi « d'assurer une concurrence équilibrée entre acteurs »²².

Par conséquent, ces dispositions légales précitées ont vocation à prémunir les fournisseurs de SNM de tout risque lié au droit de la concurrence et au droit de la consommation. C'est donc dans ces conditions qu'elles doivent être scrupuleusement respectées.

2. Déployer la mobilité servicielle par l'ouverture des données de mobilité

9 - Le MaaS, Mobility as a Service, n'est pas, à proprement parler, juridiquement défini bien que désormais encadré. C'est en évoquant l'intermodalité que le MaaS est le plus aisément définissable. Le CEREMA définit le terme « *intermodalité* » par l'utilisation successive de plusieurs modes de transport pour réaliser un déplacement²³.

Selon Laurent CHEVEREAU²⁴ « *le MaaS permet de pousser plus loin le concept d'intermodalité, en proposant des outils qui vont faciliter cette pratique complexe : information multimodale complète avec calculs d'itinéraires intermodaux, tarification et processus d'achat combinés (sous forme d'abonnement multimodal, de paiement à l'usage avec un processus unique d'achat de titres pour un trajet intermodal, ou encore avec un système de post-paiement et une facture unique multimodale en fin de mois), et support unique pour accéder à chacun de ces services* ».

Partant, un MaaS performant devra agréger un nombre croissant de données pour permettre aux usagers de disposer d'un contenu précis, vérifié et régulièrement mis à jour (A). Il doit aussi se structurer pour maintenir l'effort d'ouverture de données publiques toujours plus nombreuses (B).

A. - Communiquer les données relatives aux mobilités

10 - L'essor du numérique a transformé en profondeur l'organisation et l'exploitation de nombreux services publics. S'agissant de la mobilité, l'intégration du numérique dans les actions des AOM et des transporteurs a conduit à une grande révolution des pratiques et de l'information disponible.

La loi pour une République numérique²⁵ a modifié le cadre de l'ouverture des données publiques de l'administration par rapport à ce qui prévalait jusqu'alors, en mettant en place une obligation de diffusion spontanée à la charge des administrations (CRPA, art. L. 312-1-1). Cela a entraîné une véritable massification de l'information disponible pour l'ensemble des usagers du service public. Au sens de la loi, les AOM sont concernées par l'*Open Data* tout comme leurs délégataires de service public (CCP, art. L. 3131-2).

Outre ces dispositions génériques, c'est l'article L. 1115-1 du Code des transports, introduit par la loi Macron du 6 août 2015²⁶, qui a prévu une obligation de publication des données des services réguliers de transport à la charge notamment des AOM mais aussi des transporteurs. Dans sa version applicable à compter de 2015, cette disposition prévoyait que ces données sont diffusées librement, immédiatement et gratuitement en vue d'informer les usagers et de fournir le meilleur service, notamment en permettant l'organisation optimale des services de mobilité et des modes de transport.

Le règlement délégué (UE) 2017/1926 de la Commission du 31 mai 2017²⁷ a réformé le cadre applicable aux données à caractère personnel ainsi que la mise à disposition de ces données avant que la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM) et notamment son article 25 renforce encore davantage les obligations en matière de communication des données de mobilité.

Cet article 25 a considérablement modifié l'article L. 1115-1 du Code des transports, en élargissant l'obligation de fourniture des données aux données statiques et dynamiques sur les déplacements et la circulation ainsi qu'aux données historiques de circulation.

Notons que les données dynamiques sont des informations qui portent sur les passages de bus en temps réel, les perturbations du trafic, la disponibilité des véhicules alors que les données statiques sont des informations par essence non évolutives, c'est-à-dire par exemple la localisation des points d'arrêts. Le nouvel article L. 1115-1 du Code des transports impose encore la fourniture des données des points de recharge des véhicules électriques ou hybrides incluant leur localisation, puissance, tarification et modalité de paiement, leur accessibilité, leur disponibilité et les éventuelles restrictions d'accès en fonction des gabarits des véhicules.

Au-delà, le règlement 2017/1926 de la Commission du 31 mai 2017 ainsi que la LOM ont permis le développement du point d'accès national. Le point d'accès national accélère la communication de données puisqu'il a pour objectif de rendre l'information voyageur, relative à l'ensemble des modes de transport, disponible sur le maximum de supports numériques, grâce à l'ouverture des données, et ainsi faciliter les déplacements des usagers, favoriser l'intermodalité et lutter contre l'omniprésence de l'autosolisme.

À ce titre, il est destiné aux producteurs de données en matière de mobilité (AOM, transporteurs) et aux ré-utilisateurs de ces données (développeurs, fournisseurs de SNM)²⁸. Les usagers en bénéficient de manière indirecte grâce à ces services d'information sur les déplacements. Les jeux de données publiés sont de différentes natures et concernent les référentiels d'arrêts de transport public, les horaires des lignes de transport en commun (données théoriques et temps réel), les lieux de covoiturage, les stations de recharge pour véhicules électriques.

Les administrateurs de la plateforme mettent à disposition des producteurs de données des outils de vérification de la qualité des données publiées. Cette plateforme a été pensée comme pouvant permettre la centralisation des données de mobilité sur un espace unique censé faciliter leur réutilisation par des tiers. L'accès aux données est possible *via* une API²⁹ et une licence dédiée.

B. - Et assurer leur accessibilité grâce à la standardisation

11 - Comme cela a été évoqué, le MaaS est un outil permettant de révolutionner en profondeur l'usage des services de mobilité tout en étant, avant tout, un outil de simplification de l'offre de mobilité. Il permet à l'utilisateur, puisqu'il est pensé et tourné vers lui, d'accéder à un portail unique pour trouver une information de qualité et acheter un titre de transport commun *via* une plateforme unique.

Toutefois, cette plateforme devra agréger un nombre croissant de données pour permettre aux usagers de disposer d'une offre toujours plus précise des différentes mobilités à leur disposition (notamment pour les calculs d'itinéraires multimodaux). En effet, pour être

22. Amendement n° CD2983 au Projet de loi n° 1831 adopté par le Sénat, art. 11, Exposé sommaire, 12 mai 2019, p. 3.

23. www.cerema.fr/fr/actualites/maas-trait-union-territoires.

24. Directeur d'études « Mobilité servicielle – MaaS » au CEREMA.

25. L. n° 2016-1321, 7 oct. 2016 pour une République numérique.

26. L. n° 2015-990, 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

27. Comm. UE, règl. délégué (UE) 2017/1926, 31 mai 2017 complétant la directive 2010/40/UE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne la mise à disposition, dans l'ensemble de l'Union, de services d'informations sur les déplacements multimodaux.

28. <https://doc.transport.data.gouv.fr/guide-du-pan>.

29. Application Programming Interface.

adopté par l'ensemble des usagers, cette plateforme doit reposer sur un contenu accessible, régulièrement mis à jour et cohérent.

Plus précisément, si le MAAS se nourrit de données et permet leur ouverture au plus grand nombre, il est confronté à des difficultés relatives au peu d'opérabilité de certaines plateformes déjà mises en œuvre qui ralentissent l'ouverture de ces données en entrant dans une logique de propriété des informations diffusées.

À ce titre, divers acteurs publics et privés ont identifié un besoin de standardisation accrue des plateformes MaaS résultant de la nécessité d'interopérabilité des systèmes d'information. En ce sens, le consortium de la Fabrique des Mobilités avec Capgemini Invent, la DGITM et le GART a identifié le besoin prioritaire d'améliorer la standardisation d'interfaces du MaaS. Il poursuit cet objectif dans les travaux réalisés et notamment dans « *Standards Maas – Gouvernance & performance* »³⁰.

Un standard se définit de manière classique comme « *un ensemble de recommandations développées et préconisées par un groupe représentatif d'utilisateurs* ». On retrouve la notion de communauté d'intérêts (représentative du secteur), qui constitue la base d'un standard, visant avant tout à répondre aux besoins de cette communauté.

En effet, sans standards garantissant une méthode partagée par l'ensemble des acteurs de l'écosystème, les acteurs sont contraints de se connecter un à un, en repartant de zéro, avec des coûts de développement et une complexité considérables. Les MaaS les plus puissants peuvent développer leurs propres interfaces imposables à ceux qui veulent travailler avec eux sans pour autant être suivis par tous les acteurs et pouvoir répondre à tous les besoins.

La difficulté résulte de la création de MaaS résultat de l'initiative privée. Lorsque l'innovation est systématiquement produite par des acteurs privés, ceux-ci peuvent gager des avantages concurrentiels ou des situations monopolistiques, de nature à préjudicier gravement aux AOM, dont la présentation des offres de services bénéficie d'une visibilité moindre sur la plateforme. Raison pour laquelle de nombreuses AOM souhaitent désormais investir massivement dans la mobilité servicielle, écartant ainsi les risques de dépendance technique et de pratiques anti-concurrentielles de fournisseurs de SNM privés.

30. https://cloud.fabmob.io/s/37ErjFKAi3G2STM/download/Fabmob_Benchmark_Standardisation_MaaS_Janv_2022.pdf.

Cette prise en main des AOM doit s'accompagner du développement de standards unanimement partagés entre acteurs publics et privés afin de simplifier la façon dont sont reliés un ou plusieurs services de mobilité et un ou plusieurs MaaS ainsi que de généraliser et accélérer les projets de MaaS à des coûts acceptables.

Selon le rapport de la Fabrique des mobilités, les succès d'un standard se mesurent au degré d'adoption de celui-ci, à l'adéquation aux besoins de la communauté, d'autant plus si elles sont suffisamment diversifiées, à la pérennité de l'outil et aux externalités positives qu'il génère.

À ce jour, NeTEx est la norme technique du Comité européen de normalisation pour l'échange d'informations de transport public sous forme de documents XML. Il fournit un schéma basé sur le modèle Transmodel de transport public et des structures de données communes. Il peut par ailleurs être utilisé pour échanger de nombreux types de données entre les systèmes d'information des passagers, y compris des données décrivant les arrêts, les installations, les horaires et les tarifs.

Pour que le Maas poursuive son objectif de transformation en profondeur de l'usage des services de mobilité, il doit rester avant tout un outil de simplification de l'offre de mobilité. Pour autant, la standardisation n'est pas gage de performance, l'ouverture des données et la qualité de l'offre restant au cœur du rouage.

Conclusion

12 - Désormais la mobilité servicielle jouit d'un cadre juridique clairement défini mais dont la mise en œuvre peut encore interroger. En ce qu'il mélange des informations sur la mobilité et des données personnelles brassées par des technologies innovantes et en constante mutation, le MaaS est un outil dont les AOM peinent encore à se saisir. Néanmoins, les droits et les obligations qui s'imposent tant aux fournisseurs de services numériques multimodaux qu'aux gestionnaires de services doivent permettre de les prémunir des risques notamment liés aux pratiques anti-concurrentielles lorsque la mobilité servicielle repose sur l'initiative privée. Dès lors qu'elles souhaitent elles-mêmes initier la création de MaaS, le Point d'accès national et les plateformes standards sont autant d'outils de nature à les accompagner efficacement. ■