

Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC)  
Madame la Conseillère fédérale Simonetta Sommaruga

Berne, 08 avril 2019

## **Prise de position: Consultation relative aux prestations de mobilité multimodale**

Madame la Conseillère fédérale,

Le 7 décembre 2018 le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a ouvert la procédure de consultation sur les prestations de mobilité multimodale. La Conférence des directeurs cantonaux des transports publics (CTP) remercie pour l'occasion qui lui est offerte de prendre position sur le projet.

### **1. Remarques générales**

La CTP salue l'idée d'encourager le développement des prestations de mobilité multimodale et le souci de veiller à une plus grande sécurité en termes d'investissements. La CTP est elle aussi d'avis qu'une importante fonction d'interface revient aux TP dans le cadre d'un système de transport multimodal. L'orientation stratégique de l'actuel projet de loi est donc judicieuse. Toutefois un grand nombre de questions ont été soulevées par les membres ainsi que dans le cadre de discussions menées par les organes de la CTP – la Conférence spécialisée, le Comité et l'assemblée plénière. Si le projet a suscité des réactions favorables, il a aussi donné lieu à des positions résolument contre. Sur la base de ces retours des cantons nous formulons ci-après quelques remarques générales, qui revêtent à nos yeux une importance toute particulière à ce stade.

- Les offres de transport multimodales sont une réalité. Il s'agit d'un nouveau marché, qui pour l'instant n'est pas régulé et se développe sur une base économique essentiellement privée. En Suisse les offres multimodales ne font sens que si elles incluent les TP. Sinon il y a un risque de transfert indésirable. Lorsque la mobilité multimodale fonctionne de manière optimale, elle est à même de favoriser l'accès aux TP, de les compléter et de faciliter leur utilisation. Le projet permet un développement, mais pas un pilotage.
- A l'heure actuelle les entreprises de transport et les communautés tarifaires sont les principales interlocutrices des cantons pour les concepts de mobilité. Le modèle actuel garantit que la Confédération

et les cantons puissent influencer sur l'offre. La coordination entre l'urbanisation et les transports constitue un élément central – la planification des transports entend favoriser la part des TP dans la répartition modale (Modal Split). La Confédération et les cantons investissent des sommes considérables dans les transports publics, afin de garantir la concrétisation de cette volonté. Ils souhaitent donc pouvoir continuer à influencer de manière directive.

- Le projet n'aborde pas la question du rôle des entreprises de transport en matière de concepts de mobilité multimodale. Il se contente de critiquer la situation actuelle. Dommage. L'opportunité n'a pas été saisie. Les entreprises de transport jouissent auprès de la population d'une grande notoriété et d'une grande crédibilité. Elles seraient en principe à même d'offrir une mobilité multimodale capable de correspondre aux objectifs de la politique des transports et environnementale de la Confédération et des cantons. Le rôle des entreprises de transport ne présente pas un intérêt seulement du point de vue des commandes et de la planification des transports. Les cantons – et la Confédération – sont propriétaires des entreprises de transport. Ils ont donc tout intérêt à ce que les entreprises de transport puissent se développer et améliorer leur rentabilité.
- Le projet met fortement l'accent sur l'utilité potentielle de la mobilité multimodale. Les potentiels mentionnés par le Conseil fédéral sont très prometteurs. Cependant, comme le projet se limite à l'ouverture des canaux de données et de distribution des TP, un développement à la hauteur des potentiels évoqués n'est pas suffisamment assuré. Il existe également des risques. Par exemple:
  - Amélioration de l'offre de mobilité dans les villes et les agglomérations, mais stagnation dans les zones rurales;
  - Surcharge encore plus importante du trafic aux heures de pointe;
  - Fournisseurs MaaS : lignes TRV à faible cadence entrant en concurrence avec les offres propres et par conséquent accentuation de la baisse de rentabilité de telles lignes.
  - Augmentation de trafic induite, ce qui va à l'encontre des objectifs environnementaux et de politique climatique.

Il importe d'examiner ces risques plus avant, afin de prévenir des développements indésirables dans la mesure du possible.

- Le projet mentionne la fragmentation trop importante de la distribution à l'heure actuelle et les difficultés d'orientation qui en résultent pour la clientèle. Ce problème risque de s'aggraver si de nouveaux acteurs arrivent sur le marché et vendent des billets TP. Le projet prévoit la suppression d'un prix imposé pour des tiers. Dans le cas d'offres combinées cela est compréhensible et judicieux, puisque le transport public s'inscrit dans un prix global. Mais le projet autorise par ailleurs que des tiers se contentant de vendre des billets TP s'imposent sur le marché. La valeur ajoutée d'un tel modèle pour le système de transport n'est pas évidente. Certes les clients pourraient peut-être acheter des titres de transport meilleur marché – la différence de prix étant financée par le biais d'autres biens (données, publicité), etc. Mais pour le système global il n'y aurait aucune utilité.
- Dans le cas de prestations MaaS un prérequis important pour la concurrence réside dans la réciprocity de l'accès. Les exigences des entreprises de transport, selon lesquelles tous les prestataires doivent garantir le libre accès à leurs données de distribution, est du point de vue du propriétaire tout-à-fait compréhensible. Pour les clients comme pour les commanditaires il est crucial qu'il n'y ait pas de situation de monopole. Le projet ne donne pas assez de garanties à ce sujet. Des contrats d'exclusivité entre fournisseurs devraient notamment être interdits.

- L'OFT a défini des mesures destinées à clarifier ces points. Il conviendrait d'accélérer la mise en œuvre de ces mesures. A cet égard il importe d'impliquer les commanditaires et propriétaires, les entreprises de transport ainsi que d'autres acteurs intéressés – des spécialistes TIM au bénéfice d'un savoir-faire en matière de planification de l'urbanisation et des transports, par exemple. Il convient également de clarifier si, et par quels moyens, les entreprises de transport peuvent, et devraient, développer leurs propres concepts de MaaS.

Si les entreprises de transport garantissaient l'ouverture de la plateforme NOVA, un certain retard en résultant dans le projet serait acceptable. La mise à disposition de premières offres combinées est primordiale; en effet elle permettrait d'acquérir des expériences dans ce domaine. Une réglementation légale pourrait être élaborée sur la base de ces expériences.

## 2. Catalogue de questions

Le catalogue de questions ne peut être traité qu'en substance, étant donné que le projet est jugé majoritairement comme non encore abouti. Par ses réponses la CTP entend faciliter une meilleure définition de l'orientation stratégique des futurs travaux.

### 1. Êtes-vous d'accord avec les objectifs généraux du projet?

La CTP soutient l'objectif fondamental du projet de loi visant à augmenter l'efficacité du système de transport global et à garantir à la Suisse l'accès aux possibilités offertes par la numérisation dans le domaine de la mobilité du futur. Pour que ces objectifs puissent être atteints, il est indispensable de retravailler le projet.

### 2. Comment évaluez-vous la nouvelle disposition légale sur le développement de la mobilité multimodale (ch. 1.2.1)?

#### a. Êtes-vous d'accord avec l'objectif du nouvel article?

La CTP soutient la volonté de la Confédération de promouvoir suffisamment tôt le développement de la mobilité multimodale et d'attribuer aux TP un rôle clé dans ce domaine. De même nous partageons l'opinion de la Confédération en ce qui concerne la nécessité d'apporter de nouvelles améliorations en matière de disponibilité et d'échange de données, afin d'être en mesure à l'avenir d'exploiter pleinement les potentiels que recèlent les offres multimodales. Comme nous l'expliquerons plus précisément ci-après, la CTP considère que le projet présente encore un potentiel d'amélioration à cet égard.

#### b. Êtes-vous d'accord avec les principes de non-discrimination, de transparence et de prise en charge des coûts pour l'accès aux données et à la distribution?

Les principes prévus sont dans l'ensemble judicieux. Afin de garantir la sécurité en matière d'investissements nécessaire à de nouvelles offres de mobilité innovantes, il est indispensable que les conditions du marché soient équitables et que l'accès aux données et à la distribution soit transparent et exempt de discrimination. La régulation légale du projet se limite toutefois à cet égard exclusivement au secteur TP.

Les mesures relatives aux autres prestations de mobilité n'ont pas encore atteint un stade suffisamment avancé pour faire des déclarations fiables en ce qui concerne la réciprocité.

*c. Comment évaluez-vous l'éventuel soutien de la Confédération à la construction d'infrastructures de données et de distribution afin de maintenir à un bas niveau les obstacles à l'entrée sur le marché numérique pour les fournisseurs de mobilité?*

La CTP soutient le rôle que la Confédération entend endosser en matière de développement d'infrastructures de données et de distribution. Aujourd'hui déjà la Confédération participe de manière indirecte aux structures de données et de distribution des TP par le biais de la "Plateforme Open Data des TP suisses" gérée par les CFF pour le compte de l'Etat. L'engagement prévu constitue donc une suite logique de l'approche suivie à ce jour; il garantit que le savoir-faire ne sera pas perdu et que d'éventuelles redondances seront évitées. Avec la solution de branche NOVA une plateforme est d'ores et déjà à disposition pour la distribution d'offres TP, avec les interfaces nécessaires pour raccorder de nouveaux prestataires de mobilité.

Cependant, mis à part les solutions TP mentionnées, la nécessité d'agir est encore grande pour ce qui est de l'accès aux structures de données et de distribution. La Confédération a reconnu cette lacune et défini de premiers plans de mesures pour les prestataires de mobilité externes au secteur des TP. Les défis à relever sont considérables et les mesures se concentrent dans un premier temps, jusqu'en 2022, sur des thèmes majeurs fondamentaux tels que la recherche d'une image de visée commune, la clarification du rôle des pouvoirs publics, la fixation de standards et de meta-plateformes pour l'échange de données ainsi que le maintien à un bas niveau des obstacles au développement de nouveaux modèles commerciaux et d'offres. Au vu de ce catalogue de mesures il est probable que le chemin jusqu'à la mise en place de systèmes de données et de distribution garantissant un accès opérationnel et identique pour tous les acteurs du marché prendra encore quelques années. Il importe de garder à l'esprit cette dimension temporelle si nous voulons atteindre l'objectif de la garantie d'un accès équitable et identique pour tous les acteurs du marché.

*3. Comment évaluez-vous la solution proposée pour un accès contrôlé à la distribution des transports publics? Êtes-vous d'accord pour que les intermédiaires en mobilité externes aux transports publics puissent vendre des billets de TP de manière autonome dans des conditions-cadre claires et avoir accès à l'infrastructure de distribution des TP (ch. 1.2.2)?*

A l'avenir un rôle clé doit revenir aux TP dans les chaînes de transport multimodal. Nous considérons qu'un accès à la distribution réglé de manière uniforme et contrôlé par une instance indépendante constitue un élément central pour atteindre ce but et aplanir la voie vers de nouvelles offres de mobilité novatrices. A ce propos la branche TP estime être en mesure de garantir l'accès sans interventions de régulation et renvoie à la plateforme NOVA ainsi qu'au nouveau contrat standard. En revanche la Confédération affirme qu'une solution de branche comporte deux risques essentiels. D'une part, la sécurité nécessaire en matière d'investissements ne serait pas assurée pour de nouveaux acteurs sur le marché si le contrôle de l'accès contractuel relève unilatéralement des entreprises TP. D'autre part, il y aurait le risque de voir un prestataire tiers exercer un monopole sur une entreprise TP. Ces risques ne semblent pas sans fondement, mais la régulation légale préconisée par la Confédération n'exclut pas non plus la for-

mation de monopoles. Contrairement aux entreprises TP qui sont tenues de par le projet de loi d'organiser un accès non discriminatoire à la distribution, les intermédiaires en mobilité continueraient à être libres de conclure avec d'autres prestataires de mobilité des accords d'exclusivité en matière de distribution et, ce faisant, de disposer éventuellement d'une position dominante sur le marché. Un tel scénario ne serait dans l'intérêt de la clientèle et ne correspondrait pas à la vision de la Confédération et des cantons.

Du point de vue de la CTP l'ouverture de la plateforme NOVA offre un cadre approprié pour mener à bien des projets pilotes de mobilité multimodale. Toutefois, par souci de transparence et de concurrence équitable, cette réglementation devrait être complétée par une base légale. A cet égard il importe de veiller à interdire aux intermédiaires en mobilité de conclure des contrats d'exclusivité.

### 3.1 Conditions-cadre (chap. 1.2.2)

#### a. Considérez-vous que la « gouvernance » (Qui réglemente quoi dans quel processus ? Qui surveille ?) est appropriée à l'accès au marché de la distribution des TP?

Au sein de la CTP la gouvernance a été critiquée – en lien notamment avec les données. Il y a lieu d'examiner de manière plus approfondie le rôle qui revient aux pouvoirs publics dans leurs différentes fonctions (planification des transports ; propriétaires des entreprises de transport ; commanditaires et financeurs de prestations de transport).

#### b. Estimez-vous opportun de laisser la concrétisation des exigences légales en premier lieu au secteur des transports publics?

Oui. Les cantons se félicitent que les entreprises de TP puissent fixer de manière autonome les modalités d'utilisation en matière d'accès à leurs systèmes de données et de distribution. Une convention standard correspondante est sur le point d'être conclue avec la plateforme NOVA. Par ailleurs avec l'Union des transports publics (UTP), les instances de Service Direct (ch-direct), les communautés tarifaires suisses (ct-suisses) – et dans un futur proche l'Alliance Swisspass – la branche dispose des organes de décision et de mise en œuvre nécessaires pour une solution de branche.

#### c. Pensez-vous que la CACF (future RailCom) est un organe de surveillance du marché approprié?

Nous estimons que le transfert de la surveillance du marché à la CACF est envisageable sur le principe. Le rôle visé impliquerait toutefois un élargissement substantiel des tâches qui lui incombent. Jusqu'à présent la CACF avait pour fonction de veiller à ce que l'accès aux infrastructures ferroviaires soit exempt de discrimination et de résoudre les litiges éventuels entre entreprises ferroviaires. Ainsi son champ de compétence se limitait au domaine de l'infrastructure ferroviaire. La distribution n'a rien à voir avec ce champ d'activité – a fortiori en ce qui concerne les offres hors TP, qui conformément aux objectifs de la Confédération devaient être intégrées également à moyen terme. Il convient de garder par ailleurs à l'esprit la nécessité d'inclure dans la future surveillance du marché le contrôle du traitement et de l'utilisation des données.

### 3.2 Accès à la distribution des transports publics/à l'infrastructure de distribution (chap. 1.2.3/1.2.4)

#### a. Considérez-vous que les conditions d'accès (obligation de s'annoncer et d'établissement en Suisse) pour la vente de billets de TP sont appropriées?

Oui, l'obligation de s'annoncer est un prérequis incontournable pour garantir la transparence et un bon fonctionnement de la surveillance de la distribution. Une succursale en Suisse garantit que la régulation y compris vis-à-vis d'entreprises étrangères reste effective et qu'en cas de litiges il sera possible de recourir à leur encontre. Une exception à cette règle serait envisageable uniquement pour des entreprises de transport institutionnalisées dans des régions limitrophes à l'étranger, à condition que toutes les autres conditions requises pour un accès soient remplies.

#### b. Pensez-vous que les droits et les obligations en matière de vente de billets de TP sont équilibrés entre les entreprises de transport public et les intermédiaires en mobilité?

Cf. introduction ; la réponse varie en fonction du point de vue adopté (commanditaire, propriétaire, régulation du trafic).

#### c. Est-il justifié qu'au niveau de la loi, aucune obligation ne soit imposée aux entreprises de transport public de rendre toutes les gammes de produits accessibles à des tiers pour la vente?

A l'heure actuelle: Oui.

#### d. Est-il approprié que les intermédiaires en mobilité paient aux entreprises de transport public le prix régulier des billets de TP, mais qu'ils aient la liberté de tarification vis-à-vis de leurs clients?

La liberté de tarification représente une incitation importante pour des tiers et les motive à s'engager dans la vente de billets de TP. Cette mesure semble judicieuse pour soutenir le développement de l'innovation. Du point de vue du commanditaire en principe rien ne s'oppose à ce que des tiers fixent de nouveaux prix pour les billets de TP, si cela se traduit par une utilisation accrue et que les entreprises de TP continuent à percevoir le prix régulier.

Dès lors que des tiers veulent vendre uniquement des billets TP du Service Direct, la valeur ajoutée n'est pas évidente si le prix imposé à ces acteurs est supprimé (cf. introduction). Se pose notamment la question de savoir si des assouplissements en termes de protection des données pour de telles offres répondraient au principe de la proportionnalité.

### 4. Comment évaluez-vous les perspectives d'ouverture de la distribution d'autres fournisseurs de mobilité (ch. 1.2.5)?

#### a. Êtes-vous d'accord avec l'objectif à plus long terme de parvenir à ce que tous les fournisseurs de mobilité ouvrent leurs systèmes de distribution?

Oui, ces conditions sont incontournables si l'on veut exploiter pleinement le potentiel des prestations de mobilité multimodale. Ce faisant l'ouverture devrait respecter le principe de réciprocité, autrement dit viser un traitement aussi égalitaire que possible de tous les acteurs du marché. Il importe donc d'exclure la

possibilité de conclure des accords d'exclusivité (cf. question 3) d'emblée, c'est-à-dire dès l'ouverture prévue de la distribution de billets de TP.

*b. Souhaiteriez-vous que d'autres fournisseurs de mobilité en dehors des TP soient également tenus par la loi d'ouvrir leurs systèmes de distribution?*

Une obligation générale d'ouverture constituerait une grave atteinte à la liberté économique. Les entreprises TP sont en grande partie subventionnées. Des privés ne peuvent donc être en soi traités de la même manière. Pour que l'objectif du projet puisse être atteint, les fournisseurs de mobilité en tant que service (MaaS) intéressés (y compris les entreprises de transport) devraient dans la mesure du possible ne pas rencontrer d'obstacles à la concurrence (cf. question 4a).

*5. Comment évaluez-vous les adaptations pour le traitement des données par les entreprises de transport public - ancien art. 54 LTV (ch. 1.2.7)?*

*a. Approuvez-vous que les entreprises de transport public ne soient plus soumises au droit de la protection des données pour les services fédéraux mais pour les particuliers - à condition qu'elles n'agissent pas à titre souverain et ne restreignent pas les droits ou les libertés des personnes?*

Oui. A des fins de non-discrimination une égalité de traitement en matière de droit de protection des données entre les entreprises de TP et les autres prestataires de mobilité est un préalable indispensable.

*b. Pensez-vous que les intérêts des voyageurs en matière de protection de leurs données personnelles sont suffisamment garantis par le projet?*

Du point de vue de la CTP cette question ne peut pas encore être tranchée de manière définitive. Les technologies et les plateformes de saisie et d'échange des données concernant les données personnelles des passagers n'ont pas encore atteint un stade de développement permettant d'évaluer si l'actuelle Loi sur la protection des données offre un niveau de protection suffisant. A cet égard nous renvoyons aux indications des cantons et aux services spécialisés dans la protection des données ; il s'avère que des clarifications supplémentaires sont absolument indispensables.

*c. Quelles idées concrètes avez-vous concernant les offres non discriminatoires que les entreprises de transport public doivent fournir pour les voyages avec ou sans garantie d'anonymat?*

L'achat de billets individuels doit pouvoir rester possible sans nécessiter la communication des données personnelles. Par ailleurs un assortiment de base de titres de transports doit être disponible – les données personnelles fondamentales sont connues mais les déplacements de voyageurs ne sont pas relevés (p.ex. abonnement demi-tarif, abonnement de parcours, abonnement des communautés tarifaires). Ces dernières années les titres de transport mentionnés ont bénéficié d'une grande popularité et sont pour la stabilité des recettes des entreprises de transport incontournables.



Si les titres de transport connus aujourd'hui devaient à long terme être en contradiction avec un système de contrôle moderne et entièrement électronique, il faudrait en complément des offres avec enregistrement des données personnelles développer des abonnements complètement anonymes. La possibilité de voyager de manière anonyme doit être accessible sans discrimination et facilement. La clientèle souhaitant voyager de manière anonyme ne doit – par rapport au prix d'un billet simple – ni être confrontée à des complications disproportionnées ni être pénalisée au niveau du prix.

d. Avez-vous d'autres préoccupations concernant la protection des données?

Oui. Le traitement et l'utilisation des données doivent être surveillés par un organe approprié et tout comportement contraire à la loi (usage abusif des données, p. ex.) doit faire l'objet de sanctions.

6. Comment évaluez-vous le projet en termes d'impact dans la mise en œuvre?

Le projet est trop peu abouti pour pouvoir évaluer les répercussions au niveau de la mise en œuvre. Pour ce faire, des travaux de base supplémentaires, allant dans le sens des remarques faites en introduction, sont indispensables.

7. Avez-vous d'autres commentaires sur le projet de consultation?

a. Avez-vous des remarques à faire sur d'autres contenus du projet?

Lors de l'assemblée générale de la CTP l'OFT a fait référence à la prise de position de la COMCO et aux risques en matière de concurrence inhérents à une ouverture non régulée de la plateforme NOVA. L'Office fédéral des transports a examiné et approuvé les conditions d'utilisation 2.0 de la plateforme NOVA donnant pour la première fois accès à la vente de billets TP également à des tiers. Les cantons partent donc du principe que ces conditions d'utilisation ne contredisent nullement le droit de la concurrence et des cartels en vigueur. Si la Commission de la concurrence devait ne pas partager cet avis, les parties prenantes devront procéder rapidement à une clarification. Il faudra, dans le cadre de l'évolution du projet, apporter une réponse aux questions relevant du droit de la concurrence – en plus de la plateforme NOVA, vraisemblablement les "ententes exclusives".

b. Estimez-vous que des sujets ont été négligés?

Le projet ne fournit pas d'indications concrètes quant au nombre d'intermédiaires en mobilité intéressés et ne précise pas si un besoin suffisant de la clientèle existe déjà. Les rares remarques relatives à des cas d'utilisation potentiels restent superficielles. Le projet de loi n'envisage pas les risques potentiels d'une ouverture unilatérale de la distribution TP. Contrairement à l'opinion véhiculée par le rapport explicatif, les offres multimodales ne se traduisent pas forcément par un renforcement des TP. L'étude confiée par le DETEC, dans le cadre des travaux préliminaires au projet de loi, à Ecoplan & KCW signale p. ex. expressément que la répartition modale pourrait avoir des effets négatifs pour les TP en cas d'ouverture de la distribution: à offre constante cela entraînerait une augmentation des besoins en indemnités, ce qui générerait des coûts plus élevés pour la Confédération et les cantons. (cf. Ecoplan/KCW: Chancen und Risiken einer Öffnung des Zugangs zum öV-Vertrieb).



Impossible aujourd'hui d'évaluer si l'utilité potentielle de la mobilité multimodale se concrétisera. Il importe d'examiner plus avant les risques et de procéder à une pesée des intérêts. En outre les offres multimodales posent des exigences d'un nouvel ordre en termes de gouvernance des transports et des données. Les rôles et tâches qui incomberont à la Confédération et aux cantons à cet égard sont loin d'être clarifiés.

Nous vous remercions de bien vouloir prendre en considération notre prise de position.

Veillez agréer, Madame la Conseillère fédérale, nos meilleures salutations.

**Conférence des directeurs cantonaux  
des transports publics CTP**

Le président



Hans-Peter Wessels

La secrétaire générale



Christa Hostettler

Copie: à tous les cantons