



Berne, le

Pour des transports publics abordables et cohérents

Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 19.4199 (Reynard) du 26 septembre 2019

Table des matières

1	Introduction	4
1.1	Postulat CN Reynard: Pour des transports publics abordables et cohérents (19.4199) ...	4
1.2	Qu'entend-on par «tarifs»?	4
1.3	Où en sont les transports publics en Suisse aujourd'hui?	5
2	Organisation de la branche des TP dans le domaine tarifaire; financement des TP.....	6
2.1	L'organisation sectorielle Alliance SwissPass - Les organes actuels et leurs tâches	6
2.1.1	Aperçu introductif	6
2.1.2	Aperçu des principaux organes de l'Alliance SwissPass avec positionnement de l'OFT.....	7
2.2	Service direct national (SDn)	10
2.3	Communautés régionales	10
2.4	Décompte du trafic	11
2.4.1	Répartition des recettes dans le SDn: deux principes	12
2.4.2	Répartition des recettes dans les communautés	12
2.4.3	Répartition des coûts communs du SDn.....	13
2.4.4	Coûts communs des communautés.....	13
3	Les rôles actuels de la Confédération / Le financement des TP.....	14
3.1	Les différents rôles et influences de la Confédération aujourd'hui	14
3.2	Financement des transports publics	16
3.2.1	Financement du transport grandes lignes et des offres touristiques (offres sans fonction de desserte).....	17
3.2.2	Financement du transport régional de voyageurs.....	17
3.2.3	Financement du transport local.....	17
3.3	Recettes dans les transports publics	17
4	Défis à relever.....	20
4.1	Univers tarifaires nationaux et régionaux.....	20
4.1.1	Problèmes du point de vue de l'utilisateur.....	20
4.1.2	Divergences d'intérêts, d'attentes et de réglementation des commanditaires.....	20
4.1.3	Deux univers tarifaires, des organes redondants	21
4.1.4	Transport transfrontalier	21
4.2	Structures de planification et de facturation	21
4.3	Déséquilibres dans l'organisation des tarifs.....	22
4.4	Lacunes législatives	23
4.4.1	Absence de base légale pour faire appliquer les directives fédérales dans le domaine des tarifs.....	23
4.4.2	Absence de bases légales nationales pour les communautés de transport et les communautés tarifaires.....	23
5	Mesures de la Confédération, des cantons et de la branche	23
5.1	Mesures de la Confédération	23
5.1.1	Approbation temporaire de la convention 500 (C500)	23
5.1.2	Organisation de l'infrastructure ferroviaire (OBI) - Rejet de la maîtrise du système	24
5.2	Intérêt des cantons.....	24

Référence : BAV-312.00-17/3/2/3/1/2/4

5.2.1	Renforcement du rôle des cantons	24
5.2.2	Implication de la Confédération et des cantons dans le projet «Concept initial de système tarifaire intégré» (GITA).....	24
5.3	Perfectionnement du système tarifaire.....	24
5.3.1	Projet GITA.....	24
5.3.2	Plate-forme de distribution uniforme	26
6	Besoin d'adaptations juridiques	26
7	Liste des abréviations	29
8	Annexe 1: bases légales du service direct (SD)	30

1 Introduction

1.1 Postulat CN Reynard: Pour des transports publics abordables et cohérents (19.4199)

Texte du postulat du 26 septembre 2019

Le Conseil fédéral est chargé de présenter un rapport pour évaluer la tarification et le financement des transports publics ainsi que les pistes d'amélioration.

Développement

Dans le développement du postulat, il est précisé que le Conseil fédéral doit présenter un rapport qui analysera le système de tarification actuel, son financement, ses incohérences, ses différents degrés de de couverture des coûts selon les régions, la manière d'améliorer la situation pour les usagers. D'après le postulat, la branche peut fixer les tarifs de manière très autonome et les possibilités d'intervenir du Surveillant des prix et de l'OFT sont limitées. Le Surveillant des prix pourrait uniquement intervenir sur des profits générés par le transport grandes lignes. Il n'existe quasiment pas de possibilités d'influence sur les prix dans le transport régional. C'est pourquoi il faudrait vérifier s'il est souhaitable que la Confédération reprenne la main sur la tarification en ayant un droit de regard, de consultation ou de veto sur les tarifs.

Le 20 novembre 2019, le Conseil fédéral a proposé d'accepter le postulat. Il souhaite que toute la Suisse dispose d'un système de tarification et de distribution simple, équitable, compréhensible et bon marché aussi bien pour les usagers des transports publics que pour les contribuables. C'est pourquoi il préconise que ces questions soient clarifiées dans un rapport. Les communautés tarifaires et les entreprises de transports publics seront impliquées dans l'établissement du rapport.

1.2 Qu'entend-on par «tarifs»?

Les tarifs sont, au sens large, les «conditions générales d'utilisation des transports publics». Ils comprennent des règles relatives aux conditions d'utilisation, à la logique de tarification, aux assortiments ainsi qu'au niveau de prix:

- Les conditions d'utilisation règlent les conditions générales d'utilisation des transports publics (par ex. le transport de bagages à main, de vélos, de chiens ou d'animaux domestiques).
- La logique de tarification détermine le mode de calcul d'un prix. Il peut s'agir par exemple d'un système de kilomètres tarifaires¹, sur la base desquels les prix des billets sont calculés en combinaison avec un tableau des prix. Le tarif est basé sur la distance parcourue. Des kilomètres supplémentaires (appelés kilomètres tarifaires) sont parfois pris en compte entre les différents lieux (par ex. pour les trajets à forte fréquentation ou les trajets touristiques). Il peut également s'agir d'un système de zones, connu dans les communautés. Un prix unique est demandé à l'intérieur d'une zone géographique (par ex. dans les centres-villes). Pour les voyages interzones, les prix des zones sont additionnés.
- L'assortiment comprend différents types de titres de transport. Il existe ainsi des titres de transport individuels et des abonnements valables pour une zone et une durée déterminées, ou des titres de transport individuels et des abonnements valables pour un trajet ou une zone déterminés et pour une durée déterminée.
- Le niveau de prix indique le montant atteint par les tarifs, par exemple sur une ligne ou dans une zone de la communauté tarifaire. Ainsi, les niveaux de prix varient d'une communauté tarifaire de Suisse à l'autre. Le niveau de prix peut être plus élevé sur une ligne très fréquentée que sur une ligne où la demande est faible (en raison des kilomètres tarifaires supplémentaires attribués à la ligne).

¹ Kilomètres tarifaires : ils découlent des kilomètres effectifs multipliés par un facteur (par ex. 1,5), ce qui donne un prix du titre de transport dans le schéma tarifaire plus élevé que si celui-ci avait été calculé avec les kilomètres effectifs.

Référence : BAV-312.00-17/3/2/3/1/2/4

Outre les thèmes susmentionnés, la distribution des titres de transport est un autre domaine de l'environnement tarifaire. Il s'agit ici de différents canaux de vente et de systèmes permettant d'écouler les titres de transport (c'est-à-dire comment les clients peuvent les obtenir).

1.3 Où en sont les transports publics en Suisse aujourd'hui?

Le paysage tarifaire actuel des TP en Suisse, avec le Service direct national (SDn) et les zones régionales des communautés tarifaires, dans lesquelles opèrent 250 entreprises de transport (ET), permet aux clientes et clients de voyager d'un point à un autre avec un seul billet, comme l'exige la loi. Des dispositions tarifaires communes existent depuis plus de 150 ans dans les TP. L'abonnement demi-tarif et l'abonnement général existent respectivement depuis 132 et 124 ans. En 2019, chaque personne a parcouru en moyenne 2580 kilomètres en train en Suisse. Si l'on compte les autres moyens de transport public, ce chiffre atteint 3200 kilomètres. Les TP sont donc très bien utilisés en Suisse. L'attrait des TP suisses repose notamment sur la coopération et la transparence au sein des systèmes tarifaires et de distribution dans le cadre du service direct (SD).

Le SD est établi depuis des décennies au niveau national et régional. L'évolution des besoins de mobilité et des conditions-cadres requiert des perfectionnements du système tarifaire (par ex. dans le domaine de la numérisation). Ces dernières années, la branche des TP a mis en œuvre différentes phases de développement. Au cours de l'été 2015, le SwissPass a été introduit comme support central des titres de transport (également sous forme numérique depuis 2018 avec le SwissPass Mobile). C'est la plate-forme commune de distribution des TP NOVA (de l'allemand *Netzweite ÖV-Anbindung*) qui a permis cette innovation. NOVA est la plaque tournante de distribution par laquelle presque tous les titres de transport TP sont vendus. Différents canaux de distribution comme les applications mobiles, les distributeurs de billets ou les appareils des conducteurs de bus reçoivent les données de vente de la plate-forme NOVA (voir aussi ch. 5.3.2). Depuis le début de 2020, la billetterie automatique peut être utilisée sur l'ensemble du territoire suisse (FAIRTIQ, EasyRide). Au début du voyage, on se connecte à une application mobile et on s'en déconnecte à l'arrivée. Cette application calcule le prix du billet et le facture en conséquence.

Au niveau de la gouvernance, le secteur des TP a réfléchi ces dernières années aux moyens de rapprocher, malgré la complexité des structures tarifaires de la Suisse fédérale, le SDn et les 18 communautés régionales. Depuis début 2020, les entreprises de transport (ET) du SDn et les communautés sont organisées au sein de l'Alliance SwissPass (ASP), ce qui a permis de réduire déjà un peu les doublons dans la gestion de la tarification. Toutefois, les structures et les compétences décisionnelles ne sont pas encore suffisamment mûries pour répondre aux exigences de l'Office fédéral des transports (OFT) (voir ch. 5.1.1).

Un projet actuel et important est en cours sous le nom de «GITA» (de l'allemand *Grobkonzept Integriertes Tarifsystem*, Concept initial de système tarifaire intégré /ch. 5.3.1). Le Conseil fédéral et l'OFT attendent qu'un système de tarification et de distribution simple, équitable, compréhensible et dans l'intérêt des clients soit établi en Suisse. Une telle modification de système va au-delà de quelques changements ponctuels. Cela concerne notamment, mais pas seulement, les incohérences de prix (ch. 4.1.1), qui reviennent régulièrement au centre des discussions politiques et médiatiques et des réactions des clients. De plus, les transports publics sont perçus comme chers et le système tarifaire comme complexe, surtout par les usagers occasionnels qui ne possèdent pas d'abonnement forfaitaire. C'est ce qui ressort notamment d'une enquête représentative menée l'an dernier par ASP auprès de la clientèle (voir ch. 5.3.1).

Un autre projet actuel concerne l'encouragement de la mobilité multimodale. Afin d'exploiter et d'utiliser de manière optimale les infrastructures et les offres des transports publics et privés, il faut un meilleur flux d'informations entre les gestionnaires d'infrastructures, les entreprises de transport, les prestataires privés et, enfin, les usagers des transports. Le Conseil fédéral propose de mettre en place une infrastructure étatique de données sur la mobilité (MODI) qui permettra aux différents acteurs de se mettre en réseau plus facilement ainsi que de mettre à disposition et d'échanger des données. Ce projet est dirigé par l'OFT.

Référence : BAV-312.00-17/3/2/3/1/2/4

Pour rester durable, il faut éliminer les incohérences de prix, abaisser les seuils d'entrée pour les nouveaux usagers ainsi que les voyageurs occasionnels et améliorer la capacité d'adaptation aux futurs besoins des usagers². Le projet «GITA» a repris ces objectifs. La branche des TP travaille actuellement en collaboration avec les organisations de commanditaires (voir ch. 3.2) à des ébauches de solutions concrètes. Du point de vue de la Confédération, des adaptations plus importantes sont inévitables, tant pour promouvoir l'efficacité que pour tenir compte de l'évolution des besoins des usagers et du rôle des transports publics dans la réalisation des objectifs climatiques à atteindre. Cela devra être spécifié plus précisément dans le plan de mesures à élaborer³. Ce faisant, il est impératif d'exploiter également les possibilités offertes par la numérisation.

2 Organisation de la branche des TP dans le domaine tarifaire; financement des TP

2.1 L'organisation sectorielle Alliance SwissPass - Les organes actuels et leurs tâches

2.1.1 Aperçu introductif

Les entreprises établissent les tarifs de leurs prestations. Le tarif énumère les conditions auxquelles est applicable le prix défini pour le transport et les autres prestations y afférentes selon l'art. 15 de la loi du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs (LTV)⁴. Les entreprises offrent en règle générale un seul contrat de transport au voyageur qui doit emprunter le réseau de différentes entreprises (art. 16 LTV), grâce au Service direct national (SDn / voir ch. 2.2) ou aux transports directs limités à certaines régions (organisés dans les communautés régionales / voir ch. 2.3). Afin de garantir le SD, les entreprises règlent leurs relations réciproques (art. 17 LTV). ASP s'engage, en tant qu'organisation sectorielle des TP regroupant 250 ET et 18 communautés, pour des dispositions tarifaires, des solutions de distribution ainsi que des assortiments et des systèmes d'information uniformes dans toute la Suisse. ASP est organisée en tant qu'association. Un organe de gestion assure l'exploitation opérationnelle.

Le paysage tarifaire actuel est marqué par deux évolutions: l'organisation du SDn, qui existe depuis longtemps, et le développement des associations régionales qui ont vu le jour à partir des années 1980. On parle également de deux univers tarifaires qui se superposent: le SDn et les communautés régionales.

Dans le SDn, les différentes ET fixent elles-mêmes leur niveau de prix⁵, dans les limites des conditions-cadres⁶. Les autres paramètres de tarification (par ex. rabais, supplément 1^{re} classe), les dispositions tarifaires (par ex. limites d'âge, validité) et l'assortiment (par ex. titres de transport à l'unité, abonnements) sont fixés et perfectionnés en commun entre les ET. Conformément à l'art. 15 LTV, l'autonomie tarifaire revient actuellement aux ET.

Dans les 18 communautés de Suisse, le principe «du temps et de l'espace» s'applique généralement aux titres de transport. Le titre de transport comprend toutes les offres des entreprises de transport réunies au sein de la communauté. À la différence du SDn, les ET ne peuvent pas fixer seules les tarifs dans les communautés. Le niveau des prix et l'assortiment sont normalement fixés conjointement avec ou par les cantons (co-commanditaires du transport régional et d'une partie du transport local).

² Des offres plus flexibles, davantage axées sur les voyageurs occasionnels, les navetteurs à temps partiel et les trajets de loisirs.

³ Dépêche ats (en allemand uniquement)

https://www.parlament.ch/de/services/news/Seiten/2021/20211207094629629194158159038_bsd067.aspx

⁴ RS 745.1 ; les principales bases légales du SDn figurent à l'annexe 1.

⁵ Dans certains cas, les modifications des kilomètres tarifaires doivent être approuvées par les commissions compétentes.

⁶ Les ET ne peuvent fixer le niveau des prix que dans une certaine mesure. Elles sont tenues de respecter les conditions-cadres fixées en commun au sein de l'Alliance SwissPass (tableau des prix, prix des abonnements, dispositions tarifaires etc.).

Référence : BAV-312.00-17/3/2/3/1/2/4

Le Zürcher Verkehrsverbund (ZVV) constitue une exception. Ici, le conseil des transports détermine, après consultation des ET, le tarif ZVV, qui est ensuite approuvé par le Conseil d'État. Cette pratique est en contradiction avec l'autonomie tarifaire des ET, ancrée dans le droit fédéral, mais elle est pratiquée et tolérée depuis 1990.

Comme les distances parcourues par les pendulaires ne cessent d'augmenter et que les trajets dépassent les frontières de la communauté, le besoin de solutions de billetterie inter-communautaires s'accroît. Certaines communautés de la région zurichoise veulent également répondre à ce besoin sur la base de «l'espace et le temps», à savoir avec une communauté des communautés. C'est ainsi qu'une solution a été trouvée dans la région métropolitaine de Zurich avec le Z-Pass. Avec un billet Z-Pass, les clients peuvent voyager au-delà des frontières de la ZVV et dans les zones des communautés A-Welle, Ostwind, Tarifverbund Schwyz et Tarifverbund Zug. De telles solutions transversales entraînent des compensations de plus en plus complexes entre les différentes communautés et les ET. Les différentes parts de recettes des ET doivent être ventilées et attribuées sur la base de différentes logiques de tarification. L'OFT estime que dans la pratique, ce système s'est avéré de plus en plus opaque et sujet à des pannes.

Du point de vue de l'organisation, on peut donc constater qu'il existe en Suisse deux univers tarifaires qui se chevauchent, à savoir le SDn et les communautés régionales. Les décisions de grande portée dans les TP ne relèvent pas de la responsabilité d'une seule entreprise ou organisation. Pour le SDn, c'est l'ensemble des participants ou, dans le cas des communautés, l'assemblée des communautés qui décide dans certains cas. Les décisions de portée plus limitée sur des thèmes tels que les prix, les assortiments, les canaux de distribution ou l'information à la clientèle sont prises au sein d'organes nationaux communs. Dans la plupart des cas, ces décisions ne sont toutefois contraignantes que pour les ET qui sont affiliées au SDn. Les communautés sont largement autonomes en ce qui concerne les tarifs, les assortiments et la distribution et prennent leurs décisions dans leur propre organe. Le souhait des cantons en tant que commanditaires et bailleurs de subventions est souvent déterminant, directement ou indirectement.

2.1.2 Aperçu des principaux organes de l'Alliance SwissPass avec positionnement de l'OFT

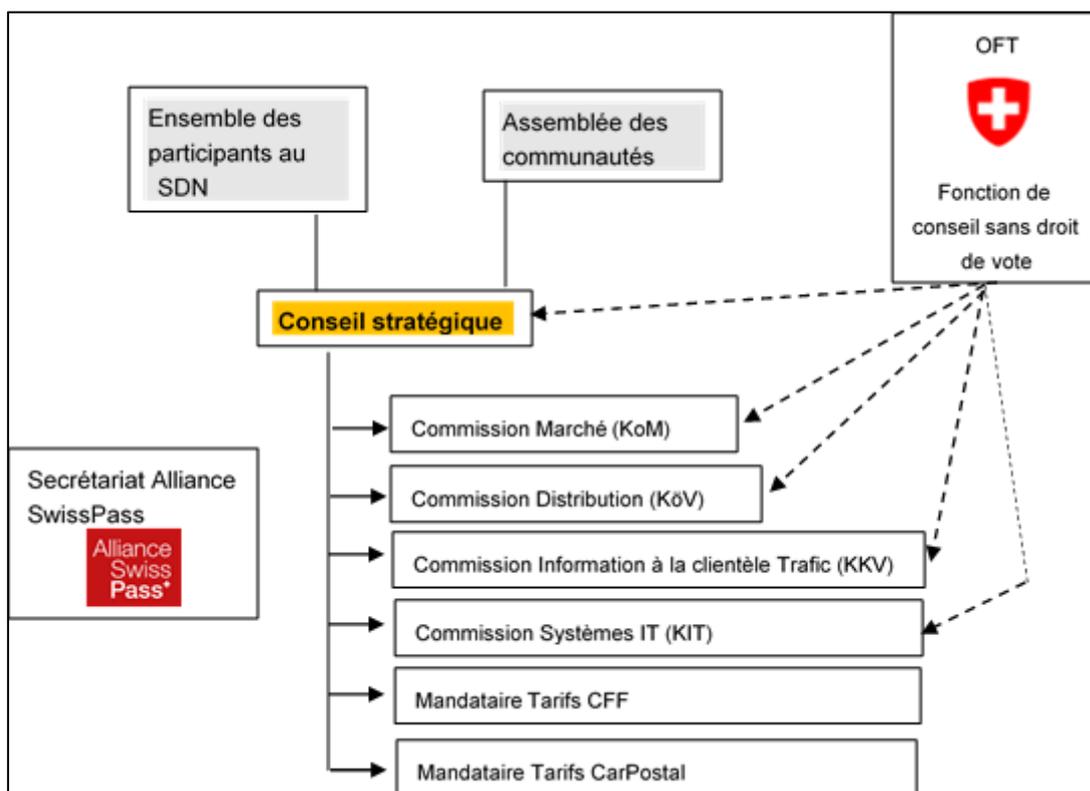


Figure 1: Organisation de l'Alliance SwissPass

Référence : BAV-312.00-17/3/2/3/1/2/4

Les différents organes⁷ sont décrits ci-dessous, conformément à la figure 1.

Ensemble des participants au SDn

L'organe suprême du SDn est ce que l'on appelle «l'ensemble des participants au SDn». Il s'agit de toutes les ET et communautés qui acceptent au moins «un élément de l'assortiment» à savoir un tarif SDn. Il peut s'agir par exemple de l'abonnement demi-tarif. Les participants au SDn décident par exemple

- des modifications d'une convention⁸ et de ses annexes
- des modifications fondamentales des prix et de l'assortiment dans le SDn
- des modifications des conditions de vente et d'utilisation ayant un impact financier important
- des principes de répartition des recettes et des coûts
- des adaptations et renouvellements coûteux des systèmes de distribution

Lors d'une enquête générale, les décisions sont prises selon les règles suivantes: chaque participant dispose d'une voix. Une proposition est considérée comme acceptée lorsque deux tiers des participants au vote concernés par l'objet l'approuvent dans le délai légal d'au moins vingt jours. Lorsqu'un objet est approuvé par moins de deux tiers, mais par plus de la moitié des votants, il est tout de même considéré comme accepté si les entreprises qui l'ont soutenu sont à l'origine d'au moins 50% des recettes et frais occasionnés par l'objet en question.

Assemblée des communautés

Les 18 communautés de Suisse se sont regroupées au sein de l'Assemblée des communautés pour mieux se coordonner sur les sujets qui vont au-delà des limites de chacune. Dans cet organe suprême du monde des communautés, elles décident par exemple de la composition du Conseil stratégique, des modifications de la Convention 500 (C500) ou de l'introduction de standards communs au sein de l'Alliance SwissPass.

Avec «l'ensemble des participants au SDn», l'assemblée des communautés forme le sommet de l'Alliance SwissPass. Toutes les décisions à partir d'une certaine portée doivent être confirmées par les deux organes. L'Assemblée des communautés – combinée avec un forum – a lieu deux fois par an, au printemps et en automne. Entre les assemblées, les décisions peuvent être prises par voie de correspondance. Une proposition est acceptée lorsqu'elle est approuvée par au moins deux tiers des communautés présentes ou ayant droit de vote.

Conseil stratégique

En tant que comité, le Conseil stratégique constitue l'organe directeur de l'ASP. Il décide des questions et principes stratégiques et définit les valeurs de référence dans les domaines des prix, de l'assortiment, de la distribution, de la répartition des recettes et des coûts ainsi que des systèmes d'information à la clientèle. Il est en outre responsable du perfectionnement des transports publics et dirige les principaux projets d'innovation, comme par exemple le projet GITA.

Le Conseil stratégique se compose de huit à treize directrices et directeurs ou membres de la direction d'entreprises de TP suisses. Le Conseil stratégique peut prendre des décisions lorsqu'au moins la moitié des membres sont présents, les membres ayant un siège fixe (CFF, ZVV, CarPostal SA) devant compter parmi les présents. Une proposition est acceptée si elle recueille la majorité des voix exprimées. En cas d'urgence, les décisions peuvent être prises par voie de correspondance.

Une particularité du Conseil stratégique est sa compétence de prendre des décisions dans le SDn. En revanche, dans le cas des communautés régionales, il ne peut généralement émettre que des recommandations. Dans son courrier d'approbation de la C500 (voir ch. 5.1.1), la Confédération considère que cela constitue une inégalité de traitement et exige qu'il y soit remédié.

⁷ [Organes de l'Alliance SwissPass - Alliance SwissPass](#)

⁸ Par exemple, la convention de l'Alliance SwissPass (Organisation nationale de coopération des participants au service direct) - abrégée Convention 500 (C500)

Référence : BAV-312.00-17/3/2/3/1/2/4

L'OFT, la Conférence des directeurs cantonaux des transports publics (CTP) ainsi que l'Union des transports publics (UTP) sont ce que l'on appelle des assesseurs sans droit de vote.

Commission Marché

La commission Marché (KoM) prend les décisions d'ordre opérationnel sur les thèmes relatifs au marketing, à la promotion des ventes, à la formation des prix, à l'assortiment et à la répartition des recettes du SDn. Elle est responsable de l'analyse et du développement réguliers de l'assortiment des titres de transport du SDn et des tarifs, et soumet des propositions au Conseil stratégique dans ce cadre. Elle décide en outre des nouvelles admissions d'ET au SDn et d'adaptations du champ d'application, comme par exemple la reconnaissance de l'abonnement demi-tarif dans le domaine de l'abonnement général.

Commission Distribution

La commission Distribution prend des décisions opérationnelles sur tous les sujets relatifs à la distribution, à savoir entre autres les moyens de paiement, le commissionnement, le clearing, la garantie des recettes, le contrôle des titres de transport ainsi que la répartition des coûts. Elle définit les normes de distribution (dans les systèmes de vente) applicables aux nouveaux moyens de vente et aux supports et systèmes d'échange de données. Pour les titres de transport, elle est responsable de la sécurité, du formatage ainsi que de la procédure de mutation.

Commission Information à la clientèle Trafic

La commission Information à la clientèle Trafic (KKV) coordonne et développe l'information à la clientèle dans les TP. Avec l'aide de groupes de travail, elle conçoit les exigences techniques pour les standards communs à la branche et les prescriptions, entre autres selon l'ordonnance du DETEC du 23 mars 2016 concernant les exigences techniques sur les aménagements visant à assurer l'accès des personnes handicapées aux transports publics (OETHand)⁹. Ces produits sont publiés dans les «Prescriptions concernant les standards d'information à la clientèle dans les transports publics» V580 - FIS-commun. L'objectif est d'offrir aux voyageurs une information standardisée, précise et cohérente en termes de contenu, aussi bien en situation normale qu'en cas de perturbation.

Commission Systèmes IT

La commission Systèmes IT développe les systèmes informatiques centraux de vente et de distribution des titres de transport des TP. Elle fixe des standards dans le domaine de l'échange de données et garantit le bon fonctionnement des interfaces, de manière que la gestion des titres de transport puisse être centralisée, mais leur vente décentralisée. En outre, elle assure l'entretien des solutions informatiques exploitées en commun.

Organe de gestion de l'Alliance SwissPass

L'organe de gestion¹⁰ de l'Alliance SwissPass fournit différents services à ses membres. Il est notamment le «gardien de la convention de l'Alliance SwissPass» («convention de l'organisation nationale pour la collaboration des participants au Service direct des voyageurs » - abréviation C500¹¹). Il est responsable de ce que le Conseil stratégique, les commissions et les groupes de travail traitent les affaires dans les bons domaines d'activité et garantit une vue d'ensemble de toutes les affaires en cours.

Autres tâches de l'organe de gestion :

Générales:

- Organisation, conseil et coordination des organes et des commissions
- Gestion du flux d'informations au sein d'ASP
- Présence politique et médiatique
- Coordination et concertation entre les différentes parties prenantes

⁹ RS 151.342

¹⁰ [Qui sommes-nous? - Alliance SwissPass](#)

¹¹ [Tarifs et prescriptions Vue d'ensemble - Alliance SwissPass](#)

Référence : BAV-312.00-17/3/2/3/1/2/4

Spécialisées:

- Coordination et soutien des groupes de travail dans les domaines des TP, du SDn et des communautés
- Élaboration, mise à jour et publication des dispositions tarifaires communes
- Exécution du mandat Clé de répartition
- Coordination et soutien des mandataires¹²
- Point de contact pour les questions relatives aux transports publics
- Autres tâches spécifiques dans les domaines d'activité

2.2 Service direct national (SDn)

Organisation du SDn

En Suisse, il existe plus de 400 entreprises de transport public. Il est néanmoins possible d'utiliser différents moyens de transport tels que le train, le bus, le bateau et les remontées mécaniques avec un seul billet, et d'acheter ce billet pratiquement à chaque point de vente. Un voyage, un billet, tel est l'un des principes du SDn (par ex. Ostermundigen – Saas Fee / trajet avec BLS, CFF et CarPostal). L'abonnement général et l'abonnement demi-tarif comptent parmi les produits les plus connus. Les voyages en train de plus longue durée, à savoir dès que la distance parcourue dépasse 4 km, bénéficient d'un rabais de distance qui s'applique également de manière générale aux voyages effectués avec différentes ET¹³.

Le SDn ne connaît ni l'obligation de réserver ni l'obligation de prendre un train (cette dernière n'existe que pour les billets dégriffés). Avec un billet individuel normal, la liaison choisie peut être empruntée une fois avec n'importe quel train.

2.3 Communautés régionales

Introduction Communautés

En Suisse, il existe actuellement 17 communautés tarifaires (par ex. Libero, Ostwind, Mobilis, Arcobaleno) ainsi qu'une communauté de transport (ZVV) = 18 communautés. Contrairement au SDn, où les clients achètent un «voyage» d'un arrêt A à un arrêt B avec un billet individuel ou un abonnement de parcours, une communauté se compose d'un système de plans de zones. Dans la plupart des communautés, le passager peut se déplacer librement à l'intérieur d'une zone avec son billet pendant une durée déterminée (logique de tarification : espace et temps). Les billets de courte distance dans les centres en sont exclus. Le client peut ainsi acheter un billet valable sur une ou plusieurs zones. Dans la plupart des communautés, les titres de transport suivants sont disponibles : titres de transport individuels, cartes journalières et abonnements.

Chaque communauté dispose d'une structure organisationnelle autonome. L'organe le plus important est en général le conseil de communauté ou la commission de communauté. Y siègent des représentants des ET qui offrent leurs prestations au sein de la communauté ainsi que le ou les cantons impliqués. En règle générale, l'OFT est représenté sans droit de vote dans la plupart des communautés. Le conseil de communauté définit entre autres la répartition des zones au sein de la communauté, l'assortiment et les prix. La collaboration est réglée dans un contrat-cadre, un contrat de collaboration ou une convention de communauté, lesquels doivent être approuvés par l'OFT.

¹² Le terme «mandat SD» (mandat de service direct) désigne différentes tâches centrales que le mandataire assure pour le compte de l'ensemble du SD. Il existe actuellement cinq mandats partiels: Prix et assortiment, Marketing, Services de distribution, Décompte et IT et services. Les CFF sont responsables de ces mandats partiels. CarPostal ainsi que l'organe de gestion de l'ASP sont également chargés d'un mandat chacun.

¹³ Ne s'applique pas en cas de hausse des prix

Référence : BAV-312.00-17/3/2/3/1/2/4

Figure 2 : carte des communautés sur le site Internet des CFF¹⁴

1. Unireso + Léman Pass (transfrontalier CH - F)
2. Mobilis
3. Onde verte
4. Frimobil
5. Vagabond
6. Libero
7. TNW
8. A-Welle
9. Passepartout
10. Zoug
11. Schwyz
12. ZVV
13. Ostwind
14. Arcobaleno (avec lignes transfrontalières CH-I)
15. Davos-Klosters
16. Oberengadin (BüGA)
17. TransReno (non indiqué / région de Coire)
18. Z-Pass (non indiqué).

ZVV, A-Welle, OSTWIND, Tarifverbund Schwyz et Tarifverbund Zug sont réunis dans une communauté tarifaire pour l'espace vital et économique de Zurich.

2.4 Décompte du trafic

Les deux chiffres ci-après traitent brièvement de la répartition des recettes dans le SDn et dans les communautés régionales. Ils ont en commun le fait que, du point de vue de l'OFT, les attributions des recettes sont compliquées, sujettes à des erreurs et coûteuses.

Il convient donc d'envisager un nouveau paysage des communautés pour l'avenir. En principe, on pourrait par exemple concevoir une communauté de transport suisse dans laquelle les recettes ne se-

¹⁴<https://www.sbb.ch/fr/abos-billette/kaufmoeglichkeiten/tarifverbunde.html>

Référence : BAV-312.00-17/3/2/3/1/2/4

raient plus versées aux ET, mais directement aux commanditaires du trafic commandé. Les systèmes d'incitation pour les ET ne seraient alors plus assurés par les recettes, mais par exemple par des systèmes de mesure de la qualité.

2.4.1 Répartition des recettes dans le SDn: deux principes

En règle générale, on distingue deux principes pour la répartition des recettes dans le SDn:

- La répartition selon les chiffres de vente des recettes des titres de transport liés aux trajets, par exemple les billets et abonnements de parcours ou les surclassements.
- La répartition selon des clés de répartition des recettes provenant des titres de transport forfaitaires, par exemple les abonnements généraux ou les cartes journalières.
- La répartition des recettes provenant des abonnements demi-tarif constitue une forme particulière. Elle se base certes sur une clé de répartition, mais celle-ci repose à son tour sur les chiffres de vente des titres de transport.

Répartition par chiffres de vente

Pour les titres de transport liés au parcours dans le SDn, les voyageurs connaissent l'itinéraire et, en règle générale, les ET¹⁵. Par conséquent, la proportion par ET de chaque titre de transport SDn vendu peut être calculée automatiquement sur la base des kilomètres tarifaires enregistrés ou des prix, et créditée à l'ET sur son compte.

Répartition par clé de répartition

La situation de départ est autrement plus difficile pour les voyageurs munis d'un titre de transport forfaitaire (comme l'abonnement général ou la carte journalière). Dans ce cas, l'itinéraire et les ET utilisés ne sont pas connus, car les transports publics peuvent être utilisés de manière illimitée pendant une période donnée. C'est pourquoi l'Alliance SwissPass effectue des enquêtes de consommation auprès des détenteurs de ces titres de transport forfaitaires. Elles servent de base à l'établissement de clés de répartition. Les recettes des titres de transport forfaitaires sont ensuite réparties mensuellement entre les ET participant au titre de transport sur la base de la clé de répartition.

Les relevés de consommation sont effectués par l'organe de gestion de l'Alliance SwissPass, qui vérifie la plausibilité de ces données et leur attribue des recettes virtuelles - les prix que les clients auraient payés sans abonnement général en achetant des billets individuels pour chaque trajet. L'ensemble des recettes virtuelles donne ensuite la clé de répartition.

Les 37 clés de répartition du SDn fonctionnent de manière très similaire. Au total, environ 2,5 milliards de francs sont ainsi distribués chaque année.

La clé de répartition pour les abonnements demi-tarif constitue une forme particulière. Elle se base sur les annonces d'annulation des ET. La vente de billets à demi-tarif fait perdre aux ET une partie de leurs recettes. La clé de répartition est établie sur la base de ces données. Avec les recettes des ventes de demi-tarif, les ET couvrent environ un tiers de leurs manques à gagner.

2.4.2 Répartition des recettes dans les communautés

Dans les communautés, non seulement les recettes des titres de transport forfaitaires, mais aussi celles des billets individuels doivent être réparties au moyen d'une clé, car les trajets ne peuvent pas être déterminés avec précision en raison de la logique des zones au moins pour les titres de transport non tracés. Chaque communauté en Suisse est elle-même responsable de la répartition des recettes. Selon l'art. 32, let. a de l'ordonnance du 11 novembre 2009 sur l'indemnisation du trafic régional de voyageurs (OITRV)¹⁶, il est possible dans les communautés de convenir entre les entreprises de transport de la répartition des recettes en fonction de la demande et sur la base des voyageurs-kilomètres et, en dérogation au SDn, du nombre de passagers également. En effet, avec la création des commu-

¹⁵ Exception : lorsque plusieurs ET circulent sur une même ligne.

¹⁶ RS 745.16

Référence : BAV-312.00-17/3/2/3/1/2/4

nautés tarifaires, une méthode de répartition propre a été développée et la plupart des communautés l'appliquent. À l'aide des paramètres « passagers » et « vkm », les communautés tiennent compte, lors de l'attribution des recettes, du tarif de base pour les courses brèves et de la dégression tarifaire.

Si la part par ET de chaque titre de transport vendu en SDn est calculée automatiquement sur la base des kilomètres tarifaires ou des prix déposés en raison du système, il convient de former des caisses de répartition dans les communautés pour tous les types de titres de transport, y compris pour les billets à l'unité. Les recettes des titres de transport vendus sont versées dans la caisse de répartition correspondante. Dans de nombreuses communautés, le volume de passagers (nombre de passagers) et les voyageurs-kilomètres sont relevés par sondage. Les recettes des caisses de répartition sont réparties entre les différentes ET en fonction du nombre de passagers et de voyageurs-kilomètres.

2.4.3 Répartition des coûts communs du SDn

Les coûts communs de l'Alliance SwissPass s'élèvent actuellement à 228 millions de francs par an. Toutes les règles relatives à la répartition des coûts sont résumées dans les prescriptions 512 sur la «Répartition des coûts au sein de l'Alliance SwissPass». L'imputation des coûts s'effectue selon différents principes. Une partie des coûts est imputée via une clé de répartition des coûts mixtes, la clé standard. Pour cela, les recettes totales des clés de répartition des titres de transport forfaitaires sont additionnées et la part du produit total par ET est ainsi calculée. Les autres coûts sont imputés selon le principe de causalité dans la mesure du possible, à l'aide de clés de répartition des coûts spéciales.

2.4.4 Coûts communs des communautés

Pour l'instant, il est impossible de chiffrer les coûts des structures respectives des communautés, qui ont été mises en place parallèlement à celles du SDn. Ces structures parallèles sont nées du fait que le SDn ne parvenait pas à couvrir les besoins des clients en particulier sur les courtes distances (en transport local / confort de l'abonnement général à petite échelle). Il convient de noter que les communautés participent également aux coûts de l'ASP.

Référence : BAV-312.00-17/3/2/3/1/2/4

3 Les rôles actuels de la Confédération / Le financement des TP

3.1 Les différents rôles et influences de la Confédération aujourd'hui

Les rôles de la Confédération pouvant être directement ou indirectement en rapport avec le domaine des tarifs sont abordés ci-après.

Les différents rôles de la Confédération dans les TP		
Rôle	Qui	Tâches
Supervision	OFT	Surveiller le Service direct et le respect des lois en général Attribuer des droits de transport de voyageurs concédés / autorisés (y compris les règles tarifaires).
Commanditaire du transport régional de voyageurs (TRV)	OFT	Commander des prestations de TRV (train, bus, installations de transport à câbles, bateaux)
Régulateur	OFT	Surveiller l'organisation du marché/principe du commanditaire Fixer les prix des sillons
Propriétaire des CFF et de Car-Postal	DETEC, AFF	Préparer et coordonner les affaires relatives à la politique du propriétaire, notamment en ce qui concerne la définition et le respect des objectifs stratégiques.
Copropriétaires pour certaines ET	DETEC	Participer à la gestion stratégique des ET
Surveillance des tarifs et des prix	Surveillance des prix	Droit de recommandation pour les prix administrés par l'Etat (prix du sillon) et droit de décision pour les tarifs et les prix des entreprises puissantes sur le marché
Autorité en matière de concurrence	Commission de la concurrence (COMCO)	Promouvoir la concurrence et interdire les restrictions de concurrence
Autorité de surveillance de la protection des données	Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (PFPDT)	Conseiller et superviser les particuliers et les organes fédéraux en ce qui concerne le respect des dispositions légales en matière de protection des données.

Figure 3 : Rôles de la Confédération

Surveillance de l'OFT

En vertu des bases légales, l'OFT exerce une fonction de surveillance et de contrôle. Dans le cadre de cette fonction, l'OFT peut notamment assumer les tâches suivantes:

- Contrôler si les règles et les tarifs ne sont pas préjudiciables au public et si le principe d'égalité de traitement est respecté.
- Imposer des exigences en matière d'intégration tarifaire et d'organisation des ET (SDn)
- Pour certaines questions, l'OFT est le «tribunal arbitral de dernière instance», par exemple en cas de désaccord sur l'intégration de nouvelles ET au SDn, en cas de litige tarifaire au sein de l'ASP, ou autres.
- Dans les procédures de concession, l'OFT aborde l'obligation de publier des tarifs, le principe d'égalité de traitement et l'intégration tarifaire.

Il incombe en outre à l'OFT d'approuver les règlements sectoriels ainsi que les conventions des communautés tarifaires. Le mandat pour ces tâches découle de l'art. 17, al. 3, LTV, qui dispose que «les accords sur le service direct et la responsabilité ne doivent tenir compte des intérêts particuliers

Référence : BAV-312.00-17/3/2/3/1/2/4

des entreprises que dans la mesure où les intérêts globaux des transports publics ne sont pas lésés. Ces accords doivent être soumis à l'approbation de l'OFT».

Commanditaire du transport régional de voyageurs (TRV)

La grande majorité des lignes du TRV ne couvrent pas leurs coûts. Pour que ces lignes soient tout de même proposées par les ET, la Confédération et les cantons subventionnent actuellement environ 1400 lignes du TRV de 114 ET à hauteur d'environ 2,0 milliards de francs par an.

L'indemnisation du TRV est une tâche commune de la Confédération et des cantons (commanditaires). La Confédération participe à hauteur d'environ 50 % à l'ensemble des coûts non couverts dans toute la Suisse. La procédure de commande est effectuée pour une période d'horaire (correspondant à deux années d'horaire). Dans l'optique d'une gestion économique de l'argent des contribuables, les commanditaires s'attendent à ce que les coûts non couverts qu'ils indemnisent soient les plus bas possibles. Les ET doivent d'une part optimiser en permanence les coûts et d'autre part réaliser des recettes aussi élevées que possible. Ainsi, les commanditaires influencent indirectement les tarifs par leurs attentes en matière de recettes.

Outre la tâche commune décrite ci-dessus, la Confédération, les cantons et les communes peuvent, conformément à l'art. 28, al. 4, LTV, commander seuls d'autres offres, des améliorations de l'offre ou des réductions de tarif. Ils supportent les coûts non couverts de ces offres, tels qu'ils résultent du compte planifié.

L'OFT peut, non seulement en tant qu'autorité de surveillance, mais aussi en tant que commanditaire, émettre implicitement certaines prescriptions en matière de tarification. Ainsi, le 12 décembre 2018, l'OFT a fait parvenir aux entreprises de transport ayant droit aux indemnités ainsi qu'aux cantons les prescriptions concernant la procédure de commande pour la période de l'horaire 2020/2021. Il y était précisé que la baisse du prix des sillons devait être prise en compte dans les coûts, de sorte que cette diminution des coûts entraînait une baisse du volume d'indemnisation pour les commanditaires. En même temps, les entreprises de transport étaient cependant libres de financer la baisse des prix par leurs propres moyens, puisque la compétence en matière de tarifs ne relève pas de l'OFT. Ainsi, une compétence tarifaire est créée de facto à partir de la position de négociation en tant que commanditaire.

Propriétaire

En tant qu'actionnaire unique des CFF et de la Poste ou de CarPostal (le SG DETEC et l'AFF représentant le propriétaire), la Confédération participe à l'orientation stratégique et peut exercer une influence en conséquence:

- Il est possible de formuler des objectifs pour les CFF et la Poste en matière d'autofinancement et de bénéfices. Ces objectifs incluent la possibilité de fixer les prix en fonction de la demande afin d'optimiser les recettes et le taux d'utilisation du matériel roulant et de l'infrastructure.
- Il est possible de définir les conditions-cadres dans lesquelles ces objectifs doivent être atteints.
- La Confédération élit les conseils d'administration des CFF et de la Poste.

Par ailleurs, la Confédération est copropriétaire d'autres ET. Jusqu'en 2022, une personne de confiance de la Confédération était déléguée au Conseil d'administration d'une ET en cas de participation importante. Mais comme cela peut poser des problèmes juridiques de responsabilité, on y a renoncé.

Surveillance des prix

L'influence exercée par le Surveillant des prix sur les prix découle de l'art. 12 de la loi fédérale du 20 décembre 1985 concernant la surveillance des prix (LSP¹⁷). Le Surveillant des prix peut uniquement intervenir si des entreprises puissantes sur le marché ou exerçant un monopole pratiquent des prix abusivement élevés. Il n'y a abus de prix que si le niveau des prix n'est pas la conséquence d'une

¹⁷ RS 942.20

Référence : BAV-312.00-17/3/2/3/1/2/4

concurrence efficace. De plus, une concurrence efficace présuppose que les acheteurs ont la possibilité de se rabattre sur des offres comparables sans devoir consentir des efforts considérables. Ces deux critères de compétence du Surveillant des prix sont réunis dans le cas des transports publics.

En ce qui concerne l'examen des abus par le Surveillant des prix, il faut tenir compte de différentes restrictions qui sont dues en partie, mais pas seulement, aux systèmes complexes et peu transparents de séparation des tarifs et des recettes. L'examen se concentre, en raison de son autofinancement, sur le transport grandes lignes où l'injonction du Surveillant des prix de mettre en place des billets dégriffés s'est avérée être une mesure applicable.

Bien que le Surveillant des prix puisse en principe intervenir sur des lignes spécifiques du transport régional, lorsque le degré de couverture des coûts est supérieur à 100 %, une séparation des recettes ligne par ligne s'avère souvent peu fiable.

Le Surveillant des prix estime qu'il faudrait créer une base juridique plus efficace, au moins pour la fixation des principes tarifaires, afin de rendre possible un contrôle stratégique.

Commission de la concurrence (COMCO)

La distribution d'offres de transports publics n'est pas soumise sans restriction à la régie du transport de voyageurs. Dans la mesure où il ne s'agit pas de la distribution de titres de transport propres pour des prestations de transport de voyageurs sous le régime de la concession, la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les cartels (LCart)¹⁸ est applicable. Plusieurs questions de délimitation sont en suspens, notamment en ce qui concerne les solutions de mobilité multimodale.

Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (PFPDT)

Le PFPDT est compétent dans deux domaines : la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD)¹⁹ et la loi fédérale du 17 décembre 2004 sur la transparence (LTrans)²⁰.

Dans les transports publics, le domaine de la protection des données revêt une importance particulière, notamment dans le traitement des données des clients.

Conclusion Rôles et influence de la Confédération

Les trois départements de la Confédération (DETEC, DFF et DEFR) exercent, à des titres divers, une influence sur la tarification du transport de voyageurs en Suisse. Ce faisant, ils défendent des objectifs différents. Alors que les commanditaires et les propriétaires sont favorables à des augmentations de prix, car ils évaluent les transports publics du point de vue de la charge financière des pouvoirs publics (augmentation du degré de couverture des coûts), le Surveillant des prix, dans la mesure de ses moyens, protège les voyageurs contre les augmentations de prix qui ne résistent pas à une évaluation selon la LSPr.

Dans la plupart des rôles, l'influence de la Confédération sur le paysage tarifaire est limitée. Il n'existe pas à proprement parler de système d'objectifs au niveau fédéral pour la politique tarifaire.

3.2 Financement des transports publics

L'ensemble des transports publics de voyageurs comprend le transport grandes lignes, le transport régional et le transport local, ainsi que les offres sans fonction de desserte (également appelées offres touristiques). Le financement varie selon la catégorie.

Selon la définition actuelle, le transport grandes lignes doit fonctionner sans subventions et peut dégager un bénéfice. Les entreprises de TP local et régional ayant droit aux indemnités sont en partie forte-

¹⁸ RS 251

¹⁹ RS 235.1

²⁰ RS 152.3

Référence : BAV-312.00-17/3/2/3/1/2/4

ment subventionnées et ont des possibilités de bénéfices limitées (art. 36 LTV). Dans ces conditions, les incitations lors de l'élaboration des tarifs sont différentes pour CFF Grandes lignes et pour les entreprises de TP indemnisées. Cette situation s'explique par le fait qu'il n'existe en Suisse qu'un seul tarif commun pour les trajets en transport grandes lignes et en transport régional (système ouvert).

3.2.1 Financement du transport grandes lignes et des offres touristiques (offres sans fonction de desserte)

Les lignes du transport grandes lignes relient entre eux les centres urbains et les grands centres de la Suisse et assurent le raccordement de la Suisse aux principaux axes de transport européens. Les principes et les critères du transport grandes lignes sont fixés dans un guide de l'OFT²¹.

Les lignes sans fonction de desserte ne circulent souvent pas toute l'année ou pas tous les jours; il s'agit notamment des chemins de fer de montagne ou des lignes de navigation. Conformément à l'art. 28, al. 2, LTV, elles sont exclues des indemnités de la Confédération. Toutefois, ces offres sont en partie soutenues financièrement par les cantons et/ou les communes.

Tant le réseau du transport grandes lignes que les offres touristiques doivent être intégralement autofinancés, c'est-à-dire exploités sans indemnités.

3.2.2 Financement du transport régional de voyageurs

Selon l'art. 4 OITRV, le TRV concerne le transport de voyageurs à l'intérieur d'une région, y compris la desserte de base des localités, ainsi que le transport de voyageurs entre une région et des régions voisines, même étrangères. Les lignes du TRV doivent avoir une fonction de desserte, ce qui est le cas lorsqu'à l'une au moins des extrémités de la ligne se trouve un point de jonction avec le réseau principal des transports publics et qu'à l'autre extrémité ou entre les extrémités de la ligne se trouve une localité. De plus, la localité desservie doit compter au moins 100 habitants toute l'année.

La plupart des lignes du TRV ne couvrent pas leurs coûts. Afin que ces lignes soient malgré tout proposées par les ET, la Confédération et les cantons indemnisent les ET, dans le cadre de la procédure de commande, pour moitié chacun des coûts non couverts selon les comptes planifiés de l'offre de TRV qu'ils ont commandée en commun (art. 28, al. 1, LTV).

En tant que co-commanditaire des lignes du TRV, la Confédération a certaines possibilités d'influencer les tarifs par le biais de la procédure de commande, car elle peut également émettre des directives dans ce domaine. Pour les lignes du TRV, il existe notamment l'obligation de proposer et de reconnaître le SD et les tarifs qui y sont liés (art. 6, al. 1, let. g, OITRV).

3.2.3 Financement du transport local

Selon l'art. 3 OITRV, le transport local ou trafic local comprend les lignes servant à la desserte capillaire des localités, c'est-à-dire dont les arrêts ne sont en règle générale pas éloignés de plus de 1,5 km du point de liaison le plus proche avec le réseau supérieur des TP et que la distance entre les arrêts est courte. Conformément à l'art. 28, al. 2, LTV, les offres du transport local sont exclues des prestations fédérales. Les lignes du transport local sont commandées et financées par les cantons et/ou les communes.

3.3 Recettes dans les transports publics

Le niveau des prix des tarifs est l'un des trois moyens de pilotage permettant d'influencer l'efficacité de l'indemnisation des transports publics. Cette efficacité signifie que les commanditaires doivent payer le moins possible de subsides sous forme d'indemnités par kilomètre d'offre ou par voyageur-

²¹ [Guide du transport grandes lignes](#) (en allemand)

Référence : BAV-312.00-17/3/2/3/1/2/4

kilomètre. L'offre (étendue, efficacité) définit le total des coûts, la somme de toutes les recettes tarifaires représente la part que les usagers doivent payer et la différence doit être versée par les commanditaires sous forme de subvention.

Le degré de couverture des coûts peut varier d'une région à l'autre. Cela s'explique principalement par les différences régionales en termes de demande, qui ont une influence considérable sur les recettes. De plus, les niveaux de prix varient parfois considérablement aussi bien dans le SDn qu'au sein des communautés dans les différentes régions.

Vu l'actuel système tarifaire dual, les niveaux de prix dans les communautés sont soit plus hauts soit plus bas que le niveau de prix national fixé par le SDn. Dans certaines régions de communautés, il existe aujourd'hui des écarts importants par rapport au niveau de prix du SDn, qui sont souvent voulus politiquement. Afin d'éviter que les régions de communauté de transport dont le niveau de prix est bas ne soient cofinancées par la Confédération à un taux supérieur à la moyenne, l'OFT prévoit une harmonisation successive des deux niveaux de prix jusqu'à un écart maximal de 20 %. Le Surveillant des prix considère quant à lui le niveau de prix du SDn comme une limite que les communautés doivent également respecter en raison de l'égalité de traitement des usagers.

Les mesures tarifaires dans le SDn s'appliquent à tous les secteurs et donc également au TRV indemnisé ainsi qu'au transport grandes lignes. Une ET ne peut donc influencer ses recettes que de manière limitée. Les décisions concernant les adaptations tarifaires doivent donc être prises au sein des organes. Le système actuel ne permet pas de prendre une mesure tarifaire ciblée pour un secteur particulier. Cette inertie lors des adaptations tarifaires exerce une forte pression sur les commanditaires pour qu'ils augmentent les subventions en cas d'aménagement de l'offre ou de hausse des coûts. En outre, cela limite les possibilités d'action du Surveillant des prix pour réduire de manière ciblée le niveau des prix du transport grandes lignes à un niveau approprié, car il baisserait aussi automatiquement les tarifs du transport régional.

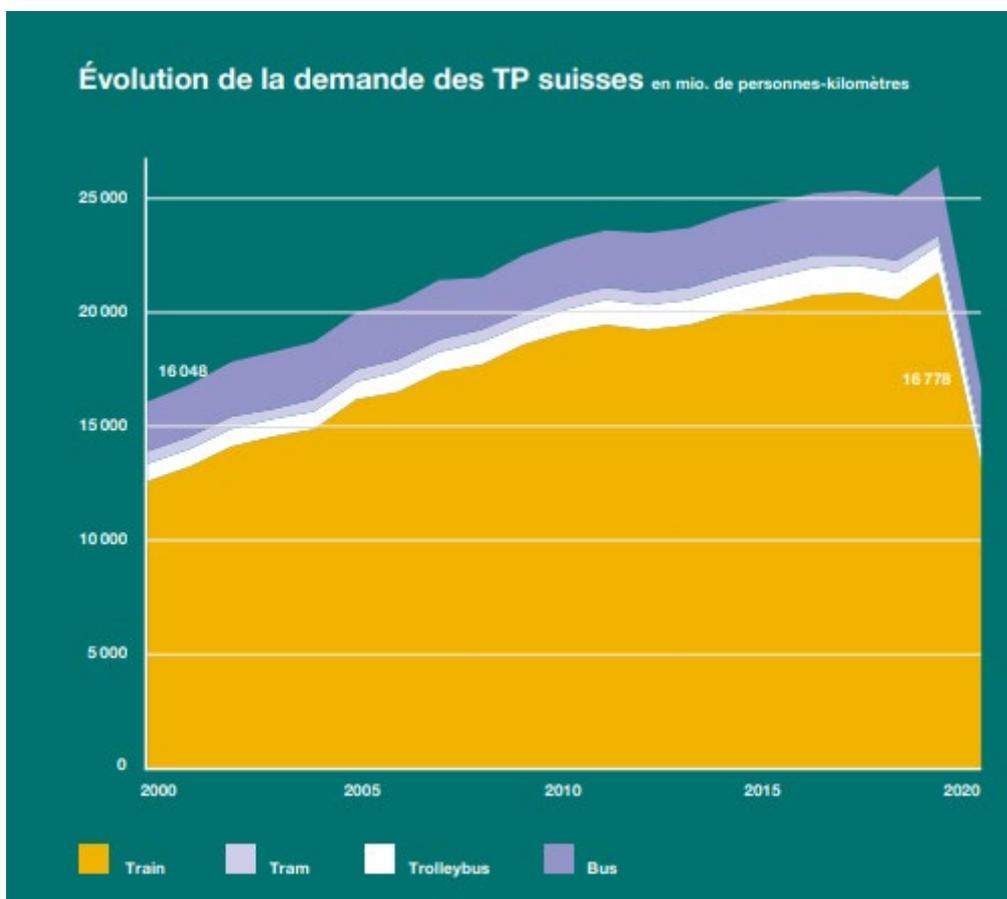


Figure 4: Évolution de la demande dans les TP suisses en millions de voyageurs-km. (Source: brochure de l'UTP)

Référence : BAV-312.00-17/3/2/3/1/2/4



Figure 5: Évolution du chiffre d'affaires des principaux produits (voir également le graphique ci-dessous) dans les TP (source: Organe de gestion de l'ASP - état août 2021)

Les chiffres d'affaires n'ont cessé d'augmenter au cours des dernières années. Mais suite à la pandémie de COVID-19, ils ont fortement baissé.

Avant la pandémie, un Suisse ou une Suissesse sur deux possédait un abonnement de TP. En 2019, près de trois millions d'abonnements demi-tarif, un demi-million d'abonnements généraux et plus d'un million d'abonnements communautaires ont été vendus.

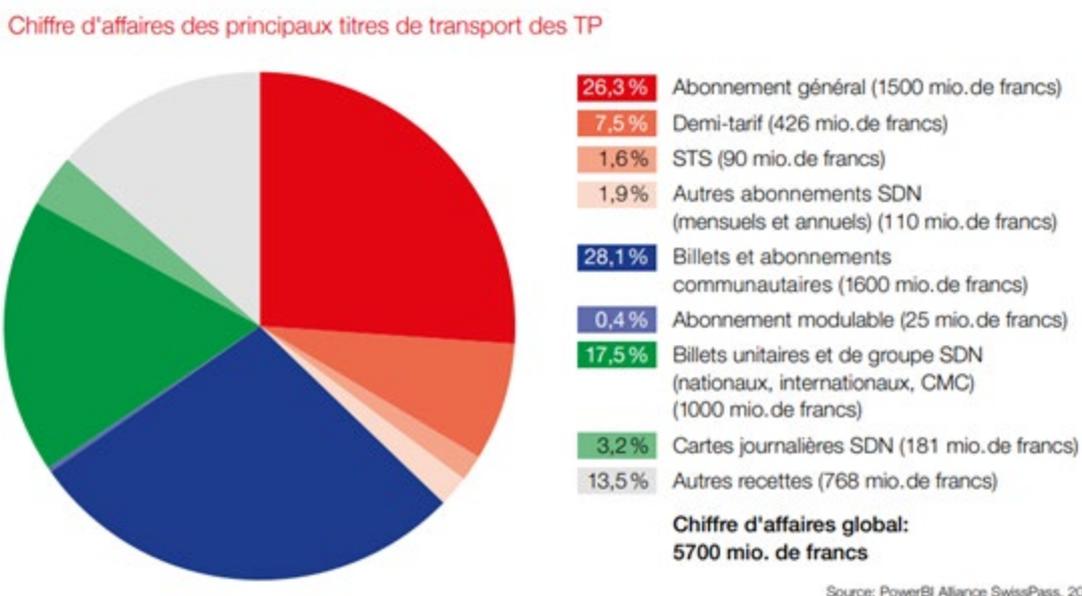


Figure 6: Manuel relatif à l'Alliance SwissPass - Chiffres d'affaires des titres de transport dans les TP (état 2019)

D'après la branche, les prix des voyages individuels ont évolué parallèlement au renchérissement au cours des 20 dernières années. Alors que le prix de l'abonnement demi-tarif n'a que modérément

Référence : BAV-312.00-17/3/2/3/1/2/4

augmenté, celui de l'AG a connu une hausse supérieure à la moyenne, surtout au cours de la première décennie du nouveau millénaire.

4 Défis à relever

4.1 Univers tarifaires nationaux et régionaux

4.1.1 Problèmes du point de vue de l'utilisateur

En Suisse, il existe deux univers tarifaires qui se superposent, avec 19 systèmes « autonomes » (1 SD national et 18 communautés régionales). Pour les usagers, l'accès au système des transports publics est donc difficile du point de vue tarifaire. Les voyageurs qui n'utilisent pas les TP régulièrement mais qu'occasionnellement doivent actuellement acquitter des frais de transaction élevés : avant le voyage, ils doivent choisir le bon titre de transport, le bon tarif et le bon canal de distribution. Il peut en résulter des situations insatisfaisantes, les clients ne payant pas tous le même prix pour les mêmes prestations.

Exemple : achat de tickets fractionnés

Pour se rendre d'un point à un autre, on achète normalement un billet direct (en SDn). Mais si l'on connaît très bien les tarifs, il est possible d'acheter des billets pour chaque partie de trajet, c'est-à-dire des billets « fractionnés » (dans l'exemple ci-dessous, deux billets au lieu d'un seul).

Exemple pour le trajet Berne – Jaun, village via Fribourg : 1 aller simple sans réduction, le 19.07.2021 :

1. Billet direct du SDn
 - Berne–Jaun, village: 47,20 francs
2. Billet fractionné (2 billets)
 - Berne–Fribourg 14,20 francs
 - Fribourg–Jaun, village 16,80 francs (billet communautaire frimobil - toutes zones)
 - Total 31,00 francs
3. Différence de prix entre le billet du SDn et la solution fractionnée
 - Économie en cas d'achat de billet fractionné : **16,20 francs** (47,20 moins 31,00 francs)

4.1.2 Divergences d'intérêts, d'attentes et de réglementation des commanditaires

L'un des défis dans le domaine des tarifs est qu'ils sont confrontés à des intérêts, des attentes et des règles différents de la part des usagers, de la Confédération, des cantons et des ET.

En ce qui concerne les tarifs, plusieurs parties prenantes (cantons, ET, CFF GL, communautés, OFT) sont impliquées. Les intérêts respectifs sont parfois très différents. Aucune partie prenante n'est prête à céder ses acquis.

Les **cantons** veulent jouer un rôle actif en tant que commanditaires principaux du TRV. Ils paient (avec les communes) une partie des coûts non couverts dans les communautés régionales. Ils en déduisent qu'ils ont un droit à participer aux décisions sur la logique de tarification, sur les assortiments et sur le niveau des prix. Les cantons sont aujourd'hui impliqués à des degrés différents dans les communautés en ce qui concerne la stratégie, la politique tarifaire, les principes de répartition des recettes ainsi que le budget.

La **Confédération**, qui supporte la plus grande partie de la charge financière de l'infrastructure ferroviaire et qui apporte une contribution financière notable aux coûts non couverts des transports publics

Référence : BAV-312.00-17/3/2/3/1/2/4

dans le TRV, joue aujourd'hui un rôle secondaire dans la fixation des prix. Dans les conditions actuelles, les différents intérêts en jeu et le peu de possibilités d'influence directe ne permettent plus d'organiser activement le système tarifaire. La modification de la législation ferroviaire et l'introduction de la réforme des chemins de fer a fortement réduit les possibilités d'influence de l'OFT en matière de tarifs.

Avec ses directives stratégiques marquées par la politique régionale, la communauté de transport **ZVV** rend difficile la création d'un système tarifaire uniforme et simple à l'échelle nationale.

Le **transport grandes lignes** doit, selon la définition actuelle, fonctionner sans subventions et peut dégager un bénéfice. Compte tenu de ces conditions, les incitations lors de l'élaboration des tarifs sont différentes pour CFF Grandes lignes que pour les entreprises de transports publics ayant droit aux indemnités.

La structure compliquée actuelle, comprenant le paysage des communautés, le SDn et les rôles particuliers de ZVV et du transport grandes lignes, avec tous les problèmes d'interface que cela implique, restera inchangée pour les voyageurs si aucune mesure n'est prise. En raison des conflits d'intérêts au sein de la branche des TP, cette situation ne permettrait pas d'évoluer vers un système de prix et d'assortiment simple et avantageux. Pour la suite de la procédure, il convient donc de clarifier au préalable les rôles, les attentes et les possibilités des parties concernées.

4.1.3 Deux univers tarifaires, des organes redondants

En effet, il existe aujourd'hui deux mondes tarifaires et, par conséquent, pour le SDn et les communautés régionales, des organes en partie redondants :

- l'organe de gestion national d'ASP ainsi que les différents bureaux des communautés régionales,
- l'ensemble des participants au SDn ainsi que l'assemblée des communautés,
- une structure organisationnelle autonome pour chacune des 18 communautés (par ex. conseil de communauté),
- les commissions nationales et régionales spécifiques aux communautés,
- les groupes de travail nationaux et régionaux spécifiques aux communautés, et
- différents organes de révision.

De plus, les CFF sont chargés de plusieurs mandats dans le SDn. En résumé, on peut dire que l'organisation des TP en Suisse est complexe et dispose de nombreuses interfaces.

Les deux univers tarifaires mobilisent beaucoup de ressources humaines et financières. Par rapport à la petite taille de la Suisse, l'organisation est hétérogène et coûte trop cher.

4.1.4 Transport transfrontalier

Plusieurs régions suisses²² connaissent des flux considérables de transports (pendulaires) transfrontaliers. Du point de vue des tarifs et de la distribution, la situation pour les voyageurs du transport local transfrontalier en RER, tram et bus est souvent compliquée. Afin de réaliser des effets de transfert dans ce domaine également, il faudrait non seulement mettre l'accent sur des objectifs et des mesures d'offre, mais aussi tenir compte des défis importants (transfrontaliers) en termes de tarifs et de distribution.

4.2 Structures de planification et de facturation

Le paysage tarifaire entraîne des structures de planification et de facturation complexes. Les ET doivent soumettre des offres aux commanditaires. Les coûts non couverts dépendent essentiellement des recettes. Des parts importantes des recettes sont calculées par différents organes et communiquées

²² Genève, Bâle, Tessin, Schaffhouse, Constance, Vorarlberg

Référence : BAV-312.00-17/3/2/3/1/2/4

aux ET. Comme les recettes sont encaissées sur un large assortiment par différents organismes et selon différentes logiques de tarification, le calcul des parts de recettes est d'autant plus exigeant.

Aujourd'hui, la grande majorité des ET n'ont pas d'influence directe sur la conception du système tarifaire et ne peuvent pas non plus utiliser leur souveraineté tarifaire pour optimiser leurs recettes. Elles reçoivent la majeure partie de leurs recettes des titres de transport forfaitaires ou des recettes des communautés. Le risque le plus important pour l'estimation des recettes est souvent une modification d'une clé de répartition, qui peut avoir des répercussions considérables et imprévues sur les recettes. Les gestionnaires du transport grandes lignes (CFF, BLS, SOB) sont très intéressés par la fixation des tarifs, car ils gèrent avec le transport grandes lignes un secteur d'activité autofinancé.

La souveraineté tarifaire est aujourd'hui exercée par ASP pour le SDn. Les mesures tarifaires générales (comme les augmentations de prix des billets forfaitaires) font partie des décisions importantes.

Les communautés ont un intérêt direct à la fixation des tarifs, de l'assortiment et du niveau des prix. Les tarifs de certaines communautés sont inférieurs au niveau des prix du SDn tandis que d'autres se situent au-dessus. Certaines communautés tarifaires tentent d'exploiter la marge de manœuvre en matière de fixation des prix, d'autres misent sur des tarifs bas. Dans certains cantons, des votations populaires ont permis d'abaisser les tarifs.

D'un point de vue financier, les commanditaires sont très intéressés par la fixation des tarifs, notamment en ce qui concerne le niveau des prix. En transport régional et local, ils supportent les conséquences financières des décisions tarifaires en indemnisant les coûts non couverts. Les cantons tentent en partie d'influencer la tarification et le niveau des prix par le biais de communautés tarifaires. Outre le niveau des prix, il s'agit également de la structure tarifaire. Le tarif doit être adapté à l'offre de transport. Les tarifs du transport local et de banlieue, du transport grandes lignes et des transports touristiques doivent être différents puisque les produits, les besoins des clients, les marchés et les modèles de financement diffèrent.

Les structures tarifaires font également partie intégrante de la politique cantonale des transports, d'une part afin d'optimiser les recettes ou d'augmenter l'utilisation des TP, d'autre part afin de simplifier l'accès aux TP dans et entre les agglomérations.

Le secteur des transports publics est actuellement en train de centraliser les décomptes dans NOVA, ce qui devrait entraîner une standardisation et des gains d'efficacité.

4.3 Déséquilibres dans l'organisation des tarifs

Ces dernières années, l'organisation des tarifs a été progressivement adaptée. Avec l'Alliance SwissPass, les responsabilités au sein du SDn ont été réorganisées et les compétences renforcées. Une structure supérieure a également été créée, l'assemblée des communautés. Des structures et des mécanismes de décision ont été créés en commun afin de faire avancer ensemble le développement dans le domaine des tarifs.

Toutefois, des déséquilibres subsistent en ce qui concerne le caractère contraignant des décisions. Par conséquent, l'application des décisions repose sur l'existence d'un large consensus. Les améliorations ne peuvent donc être apportées que lentement. Compte tenu de l'évolution rapide des conditions-cadres du monde du travail ces dernières années (par ex. tendance au télétravail ou encouragement de réunions en ligne), il s'est avéré qu'une telle « inertie » comportait des risques majeurs. Si le secteur des TP ne réagit pas en temps utile aux besoins du marché, il perd des clients. Dans le domaine de l'organisation, d'autres étapes doivent suivre en vue d'une responsabilité concertée pour une fixation prévoyante et moderne des tarifs.

Référence : BAV-312.00-17/3/2/3/1/2/4

4.4 Lacunes législatives

4.4.1 Absence de base légale pour faire appliquer les directives fédérales dans le domaine des tarifs

Les dispositions en vigueur de la LTV prévoient, à l'art. 15, une large autonomie des entreprises dans la réglementation de leurs tarifs. Cela vaut pour tous les aspects (conditions d'utilisation, logique de tarification, assortiment, niveau des prix, voir ch. 1.2 ci-dessus). Cette liberté entrepreneuriale est limitée par des prescriptions relatives à l'égalité de traitement à l'art. 15, al. 3 et 5. Il existe en outre l'obligation d'offrir un SD (art. 16). Par conséquent, l'OFT peut intervenir sur la base de l'art. 52 ou de l'art. 17, al. 3, en cas d'infraction aux art. 15 ou 16 (ou à une autre disposition de la LTV). L'OFT ne peut pas émettre de directives (plus poussées) sur les différents aspects de la tarification. L'OFT n'a donc aucune possibilité d'aménagement dans le domaine des tarifs.

4.4.2 Absence de bases légales nationales pour les communautés de transport et les communautés tarifaires

Les communautés de transport et les communautés tarifaires sont nées de la délégation de droits des ET. Il n'existe pas de dispositions légales au niveau national qui fixeraient leurs compétences. Pour certaines communautés tarifaires et pour la communauté de transport zurichoise, il existe une loi cantonale ainsi que des ordonnances qui fixent les tâches, les procédures et le cofinancement des communes.

5 Mesures de la Confédération, des cantons et de la branche

5.1 Mesures de la Confédération

5.1.1 Approbation temporaire de la convention 500 (C500)

Conformément à l'art. 17, al. 3, LTV, la Confédération doit approuver les accords sur le SD. Ainsi, par courrier du 16 avril 2018, la branche des TP a envoyé à l'OFT une demande d'approbation de la version 1 de la C500 (édition du 16 novembre 2017).

En raison des conditions-cadres et des problématiques exposées aux chapitres 1 et 2, l'OFT a temporairement approuvé la C500 par courrier du 19 juin 2018. Les exigences suivantes ont été formulées en vue d'une approbation définitive:

- Une participation du Conseil stratégique aux décisions des différentes communautés est obligatoire dans la mesure de la participation du Conseil stratégique aux décisions concernant le SDn. Cela permet d'assurer une égalité de traitement entre les communautés et le SDn.
- Il s'agit d'adopter une base nationale de calcul des prix (réglementation en matière de politique des prix/système tarifaire intégré) légère, facile à comprendre et conviviale. Cette base est ouverte aux futures possibilités offertes par la numérisation. Afin de tenir compte de l'indépendance des communautés et de la qualité variable de l'offre dans les différentes régions, la fixation du niveau des prix au sein des différents périmètres des communautés demeure dans les compétences de ces dernières.
- Il existe un assortiment national, léger, des titres de transport (principe). L'assortiment (SDn et communautés régionales) doit être réduit et uniformisé. Afin de tenir compte de ses besoins régionaux, chaque communauté peut compléter cet assortiment des titres de transport. Les critères des cas exceptionnels ne doivent pas aller à l'encontre des dispositions nationales. Le Conseil stratégique décide en dernière instance d'ajouter à l'assortiment national des titres de transport les compléments des communautés.
- De manière générale, le système de tarification et de distribution doit être conçu de manière à être moins coûteux à l'exploitation qu'aujourd'hui.

Référence : BAV-312.00-17/3/2/3/1/2/4

5.1.2 Organisation de l'infrastructure ferroviaire (OBI) - Rejet de la maîtrise du système

Dans son message du 16 novembre 2016 sur l'organisation de l'infrastructure ferroviaire (OBI)²³, la Confédération voulait créer les conditions permettant de confier la responsabilité des tarifs des TP à une organisation nationale. À cet égard, le mandat ainsi que le pilotage des maîtrises de système devaient être réglés dans la loi. La maîtrise du système devait offrir la possibilité d'une coordination améliorée et supérieure des tâches systémiques. Pour l'essentiel, les nouveautés allaient dans le sens d'une clarification des droits et des obligations des parties concernées. Il était prévu que cette organisation soit composée de représentants du SDn ainsi que des communautés.

Le Parlement a rejeté l'introduction d'une maîtrise du système dans le secteur des transports pour le domaine tarifaire, car l'implication des cantons, notamment, restait floue.

5.2 Intérêt des cantons

5.2.1 Renforcement du rôle des cantons

Les cantons sont favorables à un perfectionnement du système. Ce faisant, ils souhaitent élargir leurs possibilités d'organisation, lesquelles découlent de leur responsabilité en matière de transport régional et local. Ils souhaitent ainsi exercer une influence sur la souveraineté en matière de tarifs en s'assurant une marge de manœuvre aussi large que possible en ce qui concerne l'assortiment, le niveau et la politique des prix.

5.2.2 Implication de la Confédération et des cantons dans le projet «Concept initial de système tarifaire intégré» (GITA)

Afin d'impliquer davantage les cantons dans le perfectionnement du système tarifaire, le groupe de suivi GITA «Commanditaires» - présidé par l'OFT- a été créé en 2021. Des droits de participation définis permettent de garantir que la Confédération et les cantons puissent influencer les décisions prises dans le cadre du projet GITA (cf. ch. suivant 5.3.1). Il est notamment garanti que les conséquences financières d'une modification du système tarifaire peuvent être présentées de manière transparente aux commanditaires que sont la Confédération et les cantons (ainsi que les communes) et que ces derniers doivent donner leur accord. En outre, il est garanti que la liberté d'organisation des cantons peut être préservée ou élargie.

5.3 Perfectionnement du système tarifaire

5.3.1 Projet GITA

La branche des TP s'est fixé pour objectif de réorganiser la collaboration entre le SDn et les communautés régionales dans le cadre du projet «Gouvernance 2020». Parmi les objectifs figuraient une simplification et une uniformisation des TP du point de vue des clients ainsi qu'une plus grande efficacité grâce à des structures et à des processus plus simples. Dans un deuxième temps, fin 2019, les structures du SDn et des communautés ont été fusionnées dans une nouvelle organisation.

Au printemps 2020, la stratégie 2025 de l'Alliance SwissPass a été approuvée par la branche des TP. Les exigences de l'OFT découlant des courriers d'approbation temporaires concernant la C500 ont été intégrées dans la stratégie.

La branche des TP a élaboré les grandes lignes et les axes stratégiques suivants sur le thème «Prix et assortiment»:

²³ FF 2016 8399

Référence : BAV-312.00-17/3/2/3/1/2/4

Prix et assortiment	
Grandes lignes	
1	Nous assurons le financement par les utilisateurs des transports publics au moyen d'un système de prix et d'assortiment intégré et de bout en bout que les clients jugent simple, transparent et équitable.
2	Dans la conception du système de prix et d'assortiment, nous tenons compte des différences d'offres et de caractéristiques de financement du transport longues distances, du transport régional ayant droit aux indemnités, du transport local et du transport régional sans fonction de desserte n'ayant pas droit aux indemnités.
Axes stratégiques	
1	Le développement du système de prix et d'assortiment s'appuie en priorité sur les exigences actuelles de la clientèle et contribue ainsi à la simplification et à la clarté au profit des usagers des transports publics.
2	Le système de prix et d'assortiment ainsi que la commercialisation de l'ensemble de la chaîne de mobilité favorisent l'acquisition de nouveaux clients ainsi que l'amélioration de la répartition modale.
3	Le principe du système ouvert du tarif normal est maintenu. Des exceptions sont possibles.
4	Les règles de prix doivent, d'une part, garantir une flexibilité suffisante aux différents secteurs pour guider le financement par les utilisateurs dans l'intérêt des commanditaires ou des ET et, d'autre part, assurer une structure de prix cohérente.
5	Le système tarifaire repose sur une base nationale unique de la logique de tarification. Les exigences des clients et du marché en matière de transport grandes lignes, de transport régional, de transport local et de communautés tarifaires sont prises en compte.
6	Le système de prix et d'assortiment tire profit du potentiel de numérisation de la distribution et des supports de billets
7	La méthodologie de répartition des recettes est développée de façon à répartir autant que possible les recettes en fonction de la consommation actuelle et en optimisant les coûts.
8	Le système de prix et d'assortiment répond aux exigences d'un système à tarification préalable, d'un système à tarification a posteriori et des développements futurs tels que les solutions de mobilité multimodale.

Figure 7 : Grandes lignes directrices et axes stratégiques de la branche des TP sur le thème «Prix et assortiment».

L'application de la stratégie s'effectue dans le cadre de projets de mise en œuvre. Le développement d'un concept initial de système tarifaire intégré a été défini comme l'un des projets de mise en œuvre stratégique. Le concept initial résultant de ce projet doit servir de base au perfectionnement de l'univers tarifaire actuel. Le Conseil stratégique a adopté les axes stratégiques du projet GITA au début de l'année 2021.

En raison des expériences négatives des projets précédents, le projet GITA se concentre d'après la branche sur la formation des prix des billets à l'unité du tarif normal. Cette limitation vise à réduire la complexité du projet. Selon les résultats actuels des études de marché de la branche des TP, c'est dans le domaine des billets à l'unité que les usagers estiment qu'il y a le plus de mesures à prendre.

Enquête auprès des usagers et étude de marché en rapport avec le projet GITA

Comme le note l'organe de gestion de l'ASP, la phase d'analyse a donné lieu à des sondages qualitatifs auprès de la clientèle ainsi qu'à une étude de marché quantitative et représentative de la population. Dans ce cadre, 28 % des clients des TP et 44 % des non-utilisateurs des TP ont indiqué que la crainte d'effectuer un faux achat et la complexité de l'achat d'un titre de transport étaient des motifs pour ne pas utiliser (davantage) les TP. 22 % des acheteurs de titres de transport individuels ont en outre indiqué qu'ils avaient probablement ou certainement acheté un mauvais titre de transport au moins une fois au cours des 12 derniers mois.

Référence : BAV-312.00-17/3/2/3/1/2/4

Par ailleurs, la phase d'analyse a permis de déterminer les besoins des usagers. Les types de mobilité (automobile, TP, transport aérien, micro-mobilité) et les modes de transport (transport de voyageurs et de marchandises) vont se mélanger et poser de nouvelles exigences en matière d'intermodalité et de perméabilité des systèmes. Par conséquent, les TP doivent pouvoir être plus facilement mis en réseau avec des moyens de transport nouveaux ou supplémentaires. L'accès à différents supports de mobilité (combinés ou non) sera facilité notamment par une technologie plus efficace, plus intelligente, plus intuitive et plus économique. Un système tarifaire intégré pourrait contribuer considérablement à simplifier l'accès aux offres multimodales.

5.3.2 Plate-forme de distribution uniforme

Le message du 4 juin 2021 relatif à une modification de la loi sur le transport de voyageurs (réforme du transport régional de voyageurs et de présentation des comptes; [21.039]) contient entre autres des dispositions sur l'infrastructure de distribution.

Avec la plate-forme NOVA, les entreprises de TP exploitent actuellement une infrastructure de distribution permettant de traiter la distribution des offres de TP. NOVA a remplacé tous les anciens systèmes centraux de distribution du SDn et des communautés régionales en les réunissant en un seul système. La plate-forme contient tous les éléments centraux pour la vente de prestations de TP.

Le message prévoit un nouvel art. 17a LTV stipulant que toutes les entreprises au bénéfice d'une concession de transport de voyageurs au sens de l'art. 6 LTV exploitent en commun l'infrastructure de distribution. L'inscription de la plate-forme dans la LTV vise à protéger durablement les investissements des commanditaires dans NOVA. Afin de garantir le fonctionnement de l'infrastructure de distribution commune, il est stipulé que les ET concessionnaires doivent mettre à disposition toutes les données matérielles et personnelles nécessaires à la distribution des offres de TP. Il s'agit de données de distribution, concrètement de données permettant de garantir le SD comprenant des données factuelles telles que les données de prix, les données tarifaires ou les données d'assortiment. En outre, si cela s'avère nécessaire, des données personnelles doivent être mises à disposition dans une mesure limitée pour déterminer si une personne dispose, au cours d'une période spécifique, de billets ou d'abonnements déjà achetés qui sont pertinents pour un voyage.

6 Besoin d'adaptations juridiques

Au cours des dernières décennies, les TP ont connu un développement dynamique. L'offre a été massivement développée, des communautés de transport et des communautés tarifaires ont vu le jour, la fixation des tarifs en transport national a été confiée à ASP et, au titre d'une tâche commune, l'offre de transport régional est commandée depuis 25 ans par la Confédération et les cantons et celle de transport local par les cantons et les communes. Sous la direction d'ASP, le système tarifaire a été perfectionné activement. Les dispositions légales dans le domaine des tarifs n'ont pas suivi cette évolution. Il faut donc modifier les dispositions légales relatives aux responsabilités et aux fonctions en matière de tarifs.

L'objectif d'une telle adaptation est de modifier les dispositions légales relatives au pilotage du système tarifaire ainsi que d'adapter les responsabilités et les compétences des parties prenantes à la situation actuelle et à l'évolution prévisible. Le Conseil fédéral estime qu'il y a des mesures à prendre en créant une base juridique pour les communautés de transport et les communautés tarifaires, en définissant de manière différenciée les responsabilités en matière de souveraineté tarifaire et en clarifiant le rôle des commanditaires dans le domaine des tarifs. Les cantons, les communautés tarifaires et les ET doivent être associés à cette élaboration.

Lors de la détermination des mesures réglementaires nécessaires, il convient de prendre en compte aussi bien les évolutions des dernières années que les évolutions prévisibles en vue d'un futur système tarifaire. Comme indiqué au ch. 4.4 (Lacunes législatives) et au ch. 6 (Besoin d'adaptations juridiques), il y a des lacunes législatives dues à l'évolution des structures, des rôles et du paysage

Référence : BAV-312.00-17/3/2/3/1/2/4

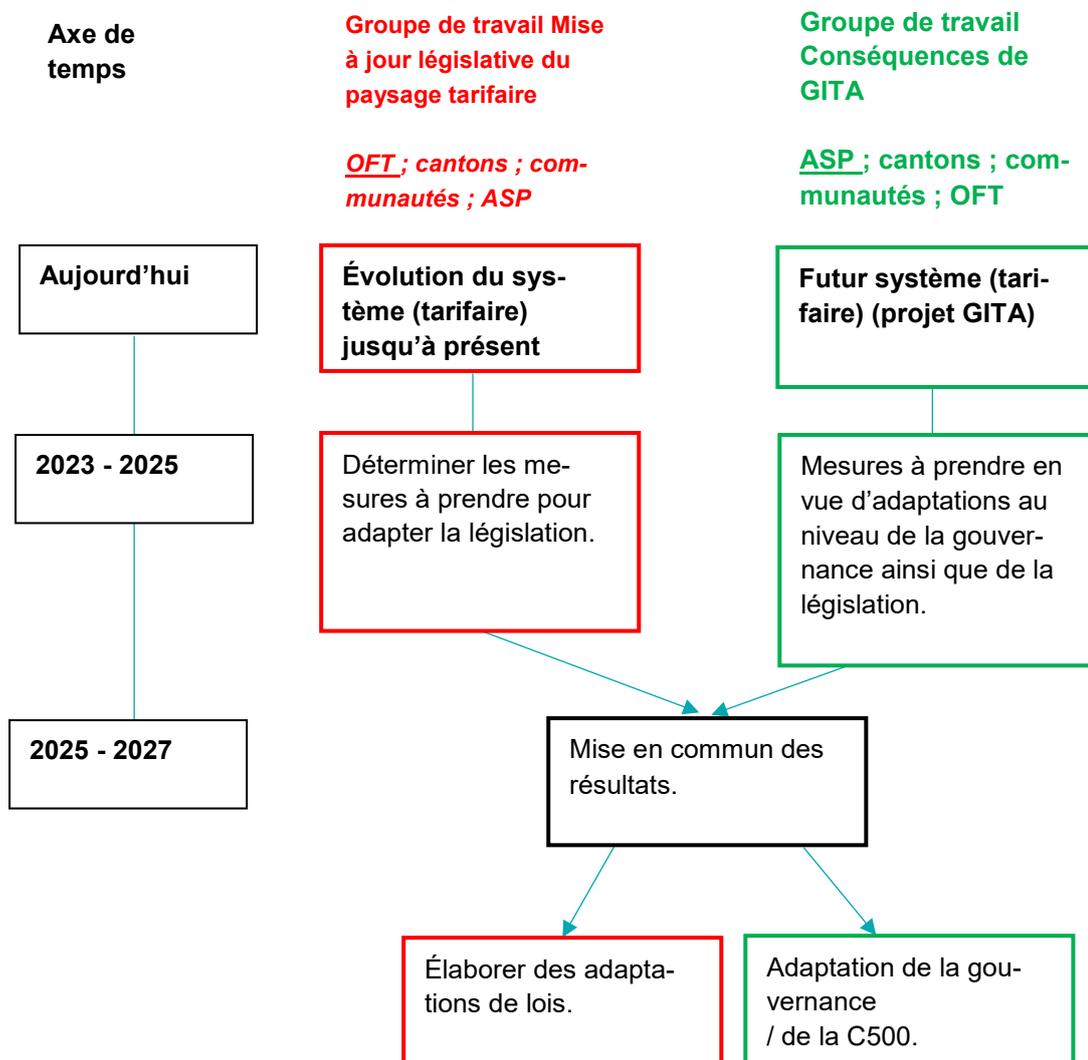
tarifaire. En ce qui concerne les évolutions dans le domaine des tarifs telles que les prévoit la branche des TP dans le projet GITA (voir ch. 5.3.1 projet GITA), il faut s'attendre à ce que d'autres mesures réglementaires s'imposent. Ainsi, les thèmes suivants doivent notamment être traités:

- Bases légales pour les communautés de transport et les communautés tarifaires;
- Base légale pour l'organisation ASP;
- Attribution des responsabilités en matière de tarifs aux niveaux national et régional (différenciés selon les conditions générales, la logique de tarification, l'assortiment, le niveau des prix);
- Participation des commanditaires que sont la Confédération et les cantons dans le domaine des tarifs;
- Modifications de la loi dues aux adaptations du paysage tarifaire découlant du projet GITA.

Les travaux doivent notamment se dérouler avec la participation active des cantons et des organes de la branche des TP (en particulier ASP), sous la direction du DETEC (OFT).

Référence : BAV-312.00-17/3/2/3/1/2/4

Sur cette base, le Conseil fédéral estime qu'il est nécessaire d'agir ou de procéder comme suit:



Comme le processus législatif national relève de la souveraineté de la Confédération, il est prévu que l'OFT préside le groupe de travail «Mise à jour législative du paysage tarifaire».

En revanche, le groupe de travail «Conséquences de GITA» est dirigé par ASP. Celle-ci est déjà responsable du projet GITA et des thèmes de la gouvernance et des adaptations dans la C500.

L'OFT est responsable du processus et de la coordination entre les deux groupes de travail.

Il est prévu que des représentants de l'OFT, des cantons, des communautés ainsi que d'ASP (ET; direction ASP) siègent dans les deux groupes de travail. La CTP désigne les représentants des cantons. L'assemblée des communautés délègue les représentants des communautés et le Conseil stratégique les représentants d'ASP.

Dans un premier temps, les deux groupes de travail élaborent leur cahier des charges.

Dès que les deux groupes de travail auront déterminé les mesures à prendre, les résultats seront réunis dans un groupe de travail commun, évalués et les conséquences en seront déduites. Pour les

Référence : BAV-312.00-17/3/2/3/1/2/4

adaptations au niveau de la loi (processus législatif) ou de la gouvernance / C500, les groupes de travail respectifs reprendront la conduite des travaux.

Répertoire des figures

Figure 1: Organisation de l'Alliance SwissPass	7
Figure 2 : carte des communautés sur le site Internet des CFF	11
Figure 3 : Rôles de la Confédération en matière de tarification	14
Figure 4: Évolution de la demande dans les TP suisses en millions de voyageurs-km. (Source: brochure de l'UTP)	18
Figure 5: Évolution du chiffre d'affaires des principaux produits (voir également le graphique ci-dessous) dans les TP (source: Organe de gestion de l'ASP - état août 2021)	19
Figure 6: Manuel relatif à l'Alliance SwissPass - Chiffres d'affaires des titres de transport dans les TP (état 2019)	19
Figure 7 : Grandes lignes directrices et axes stratégiques de la branche des TP sur le thème «Prix et assortiment»	25

7 Liste des abréviations

OITRV	Ordonnance du 11 novembre 2009 sur l'indemnisation du trafic régional de voyageurs (RS 745.16)
ASP	Alliance SwissPass
OFT	Office fédéral des transports
SD	Service direct (SDn et SD régional des communautés)
PFPDT	Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence
GITA	Concept initial de système tarifaire intégré
KIT	Commission Systèmes informatiques
KKV	Commission Information à la clientèle Trafic
KoM	Commission Marché
CoV	Commission Distribution
CTP	Conférence des directeurs cantonaux des transports publics
SDn	Service direct national
NOVA	Connexion au réseau de transports publics
TP	Transports publics
LTV	Loi du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs (RS 745.1)
vkm	Voyageurs-kilomètres
TRV	Transport régional de voyageurs
CS	Conseil stratégique
ET	Entreprise de transport
C500	Convention de l'Alliance SwissPass (organisation nationale en vue de la collaboration des participants au service direct en transport de voyageurs)
UTP	Union des transports publics

Référence : BAV-312.00-17/3/2/3/1/2/4

OTV	Ordonnance du 4 novembre 2009 sur le transport de voyageurs (RS 745.11)
COMCO	Commission de la concurrence

8 Annexe 1: bases légales du service direct (SD)

Vous trouverez ci-dessous un aperçu des principaux articles de loi et d'ordonnances régissant les tarifs au niveau fédéral.

- Art. 15 LTV²⁴

Cet article régit l'obligation d'établir des tarifs. Il dispose notamment que les entreprises doivent établir des tarifs pour leurs prestations.

¹ Les entreprises établissent les tarifs de leurs prestations. Le tarif énumère les conditions auxquelles est applicable le prix défini pour le transport et les autres prestations y afférentes.

² Les tarifs sont définis en fonction de l'ampleur et de la qualité de la prestation ainsi que des coûts de l'offre. Ils servent à obtenir des recettes adéquates.

³ Ils prévoient des conditions comparables pour les clients qui se trouvent dans des situations comparables. Ils ne restreignent pas de manière disproportionnée le choix entre diverses offres de prestations.

⁴ Les entreprises peuvent fixer leurs tarifs:

- a. de sorte qu'un équilibre des produits de lignes d'un même secteur soit possible;
- b. de manière à atténuer les pics de demande et à équilibrer le taux d'utilisation des véhicules et de l'infrastructure, étant entendu que les titres de transport à tarif normal doivent être valables pour toutes les catégories d'un moyen de transport, indépendamment du créneau horaire.

⁵ Les tarifs doivent être appliqués à tous de manière identique. Ils doivent être publiés.

- Art. 16 et 17 LTV

Ces articles règlent le SD ainsi que l'organisation des entreprises afin que le SD puisse être assuré.

Art. 16 Service direct

¹ Pour le transport longues distances, le transport régional ainsi que le transport local, les entreprises offrent en règle générale un seul contrat de transport au voyageur qui doit emprunter le réseau de différentes entreprises. Si le besoin en est avéré, elles sont tenues de proposer un service direct pour le transport longues distances et le transport régional.

² À cet effet, les entreprises établissent en commun des tarifs et des titres de transport.

Art. 17 Organisation

¹ Afin de garantir le service direct, les entreprises règlent leurs relations réciproques. Elles fixent notamment:

- a. les domaines de collaboration;
- b. les conditions de participation au service direct;
- c. la répartition des coûts administratifs communs;
- d. la répartition des recettes provenant du transport de voyageurs;

²⁴ Loi du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs (LTV) ; RS 745.1

Référence : BAV-312.00-17/3/2/3/1/2/4

e. la responsabilité collective et l'action récursoire.

² Lorsqu'un service direct est particulièrement important, l'OFT peut imposer d'autres exigences à l'organisation.

³ Les accords sur le service direct et la responsabilité ne doivent tenir compte des intérêts particuliers des entreprises que dans la mesure où les intérêts globaux des transports publics ne sont pas lésés. Ces accords doivent être soumis à l'approbation de l'OFT.

⁴ Si les entreprises n'assurent pas dans un délai raisonnable un service direct répondant aux besoins, l'OFT prend les décisions nécessaires.

- Art. 10 OITRV²⁵

Cet article contient une des rares dispositions sur les tarifs qui concernent directement la Confédération: il s'agit de l'équilibre tarifaire.

¹ La Confédération et les cantons veillent à ce que les services de transport de même valeur soient offerts dans tout le pays à des prix comparables. Les coûts de production plus élevés dans les régions défavorisées du point de vue géographique ou pour d'autres raisons ne doivent pas entraîner une hausse sensible des tarifs.

² Les entreprises de transport peuvent offrir aux indigènes des tarifs réduits jusqu'à concurrence des tarifs pratiqués précédemment et en accord avec la Confédération et les cantons.

- Art. 31 OITRV

Cet article régit les allègements tarifaires.

Des facilités tarifaires peuvent être commandées et indemnisées lorsqu'elles sont propres à augmenter la part des transports publics dans le trafic global. Les commanditaires de facilités tarifaires compensent les pertes de recettes des entreprises de transport.

- Art. 32 OITRV

Cet article détermine à quelles conditions les lignes du transport régional de voyageurs dans les communautés tarifaires peuvent être commandées et indemnisées conjointement par la Confédération et les cantons sans compensation séparée des pertes de recettes.

Dans les communautés tarifaires, la Confédération et les cantons peuvent commander ensemble des offres sur des lignes du transport régional de voyageurs et les indemniser sans dédommagement séparé pour les pertes de recettes, pour autant que:

- les entreprises de transport conviennent de la répartition des recettes en fonction de la demande et sur la base des voyageurs-kilomètres et du nombre de passagers;
- les mesures tarifaires simplifient l'utilisation de l'offre globale des transports publics;
- des investissements spéciaux des communautés tarifaires touchant plusieurs secteurs soient financés séparément.

- Art. 55a, 56 et 57 OTV²⁶

Dispositions d'exécution relatives à l'obligation d'établir des tarifs et au SD.

Art. 55a Obligation d'établir des tarifs

¹ Les tarifs sont déterminés notamment en fonction de la distance de voyage, du confort des véhicules, de l'attrait de l'offre de transport et des correspondances.

² Les entreprises se concertent sur leur tarification destinée à l'atténuation des pics de demande et à l'équilibrage du taux d'utilisation des véhicules et de l'infrastructure.

³ Lorsque les titres de transports sont liés à un itinéraire précis et à une ou plusieurs courses, ce lien doit pouvoir être annulé moyennant un supplément adéquat.

²⁵ Ordonnance du 11 novembre 2009 sur l'indemnisation du trafic régional de voyageurs (OITRV) ; RS 745.16

²⁶ Ordonnance du 4 novembre 2009 sur le transport de voyageurs (OTV) ; RS 745.11

Référence : BAV-312.00-17/3/2/3/1/2/4

- Art. 56 Service direct en transport relevant de la concession

¹ Un service direct peut aussi s'étendre uniquement à des parties de la Suisse ou à certaines agglomérations ou régions en dehors ou au sein d'organismes résultant de l'organisation visée à l'art. 17 LTV.

² Les entreprises doivent fournir le service direct pour le transport régional de voyageurs commandé conformément à l'art. 28, al. 1, LTV et pour le transport longues distances.

³ Pour le reste du transport relevant de la concession, les entreprises doivent également proposer le service direct en transport local lorsque:

- a. les conditions techniques le permettent;
- b. l'utilité pour les voyageurs dépasse les dépenses.

⁴ Les lignes du transport longues distances, du transport régional et du transport local pour lesquelles l'offre du service direct n'est pas obligatoire sont fixées dans la concession.

- Art. 57 Titre de transport

¹ Les voyageurs doivent être munis de titres de transport valables. Ils les conservent pendant la durée du voyage et les présentent sur demande à l'agent chargé du contrôle.

² Les tarifs peuvent prévoir l'obligation pour le voyageur d'oblitérer son billet. Cette obligation doit être signalée au public dans les stations et si possible sur les véhicules.

³ Un billet nominatif n'est pas transmissible.