

Prestations de mobilité multimodale

Réponse au questionnaire

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

Si le Conseil d'Etat soutient le développement des prestations de mobilité multimodale, il est en revanche opposé à l'introduction de nouveaux acteurs privés ("intermédiaires en mobilité") dans le système de transport public.

D'une manière générale, le Conseil d'Etat vaudois partage l'avis du Conseil fédéral selon lequel "l'utilisation de l'ensemble du système de transport peut être optimisé grâce à des offres de mobilité interconnectées taillées sur mesure selon les besoins des clients". Il est favorable à la multimodalité et à sa concrétisation dans des produits intégrés, à condition que ceux-ci répondent aux principes de base du système de transport public suisse et cantonal. A ce titre il paraît souhaitable de soutenir et d'inciter les entreprises de transport public (TP), voire même de les contraindre si cela s'avérait nécessaire, à développer des offres nouvelles, notamment selon le principe du "mobility-as-a-service". Il s'agit en effet de saisir les opportunités offertes par la numérisation pour promouvoir un système de transport public incluant le développement de prestations de mobilité multimodale, et intégrant de ce fait les prestations de mobilité aujourd'hui offertes essentiellement par le secteur privé (taxis, autopartage, covoiturage, vélopartage, ...).

Ces prestations de mobilités multimodales doivent garantir que les collectivités publiques restent souveraines en matière de gestion du trafic, d'utilisation des infrastructures et d'impacts énergétiques et environnementaux de la mobilité, par exemple lorsqu'il s'agit de trouver des itinéraires alternatifs en cas de problème. Elles ne sauraient donc être soutenues par la Confédération ou les cantons que si elles sont placées sous la responsabilité d'une entreprise de TP.

Le Conseil d'Etat soutient la volonté de renforcer les innovations, dès lors que ces innovations sont mises au service de la politique publique de mobilité, dans le respect de la protection des personnes, des entreprises et des collectivités contre des utilisations abusives des données. Il convient de rappeler que l'objectif de la loi sur le transport de voyageurs ne saurait être de "créer un environnement pour de nouveaux acteurs / des startups".

Ainsi, il ne nous semble nullement découler de la volonté d'innovation la nécessité de reconnaître ou soutenir une nouvelle catégorie d'intermédiaires privés. Le Canton est ainsi opposé à la partie de l'avant-projet fédéral qui vise à favoriser la création d'un nouveau type d'intermédiaire dans le secteur des transports publics, à savoir des vendeurs privés de titres de transports externes aux entreprises de TP ("intermédiaires en mobilité"). La création de ce nouveau type d'intermédiaire nous semble néfaste pour le financement du système de transport et sa gouvernance.

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

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

Partiellement. Les dispositions prévues ne visent pas à garantir que les collectivités publiques restent souveraines en matière de gestion du trafic, d'utilisation des infrastructures ainsi que d'impacts énergétiques et environnementaux de la mobilité, par exemple lorsqu'il s'agit de trouver des itinéraires alternatifs.

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

Si les prestations de mobilité multimodale restent aux mains des entreprises de transport public, nous sommes favorables aux principes de non-discrimination et de transparence.

Si à l'inverse il s'agit d'ouvrir le système à de nouveaux opérateurs privés (intermédiaires en mobilité), alors nous sommes opposés aux principes relatifs à la prise en charge des coûts pour l'accès aux données et à la distribution.

En effet, à l'instar de la directive 2013/37/UE du Parlement européen et du conseil du 26 juin 2019 modifiant la directive 2003/98/CE concernant la réutilisation des informations du secteur public, qui prévoit que lorsque des organismes du secteur public sont tenus de générer des recettes destinées à couvrir une partie substantielle de leurs coûts liés à l'exécution de leurs missions de service public ou des coûts afférents à la collecte, à la production, à la reproduction et à la diffusion de certains documents mis à disposition à des fins de réutilisation, ces organismes du secteur public devraient pouvoir imposer des redevances supérieures aux seuls coûts marginaux pour permettre un retour sur investissement raisonnable.

Les détenteurs de la plateforme NOVA, dans l'hypothèse où ils devraient être amenés à ouvrir l'accès à leurs données à des tiers devraient être autorisés à percevoir des redevances leur garantissant un retour sur investissement. Ils devraient également être en mesure de bénéficier d'un retour sur investissement en cas d'utilisation à des fins lucratives des données disponibles sur la plateforme NOVA.

Certes, les entreprises de transports reçoivent des subventions directement ou indirectement pour la mise en place de système de distribution. La notion de retour sur investissement porte ici sur les frais indirects du système général des transports qui mérite une juste rétribution, supérieure aux frais variables.

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

Le Conseil d'Etat est défavorable à l'ouverture du marché à de nouveaux acteurs privés (intermédiaires en mobilité). Sur l'objectif général de permettre la mise en œuvre d'infrastructures de données et de distribution facile d'accès et au juste prix aux entreprises de transport public, le Conseil d'Etat vaudois y est favorable ; c'est d'ailleurs déjà le cas avec les données du temps réels des trains issues de l'infrastructure

ferroviaire largement financée par les pouvoirs publics. En revanche, l'entrée sur le marché numérique de fournisseurs de mobilité soulève la thématique de la gouvernance de la politique des transports et ne saurait être résumée à des seules considérations techniques d'accès aux données.

3. Comment évaluez-vous la solution proposée pour un accès contrôlé à la distribution des transports publics ?

Etes-vous d'accord pour que les intermédiaires en mobilité externes aux transports publics puissent vendre des billets de TP de manière autonome dans des conditions-cadre claires et avoir accès à l'infrastructure de distribution des TP (ch. 1.2.2) ?

Non. Il ne nous semble nullement découler de la volonté d'innovation la nécessité de reconnaître ou soutenir une nouvelle catégorie d'intermédiaires privés. Le Canton est ainsi opposé à la partie de l'avant-projet fédéral qui vise à favoriser la création d'un nouveau type d'intermédiaire dans le secteur des transports publics.

La vente de titre de transport par les entreprises de TP, en coordination avec les pouvoirs publics, est un système qui a fait ses preuves et qui donne une très large satisfaction. Comme le relève le rapport explicatif, ce sont ces entreprises, très largement en mains publiques (cantons, communes, Confédération) qui ont développé, avec l'appui des pouvoirs publics, des systèmes d'intégration des titres de transport permettant d'assurer le "service direct" dans toute la Suisse. Ces entreprises sont donc capables de développer des solutions satisfaisantes et d'innover pour améliorer l'intégration du système de transport et la qualité de l'expérience des passagers.

La vente des titres de transport par les entreprises de TP permet de garder cette activité dans le giron du système de transport lui-même. Sur le plan du financement, les opérations bénéficiaires de vente retournent donc, directement ou indirectement, au système de transport lui-même – ce qui permet d'assurer sa mission de service public. L'introduction d'acteurs privés dans ce nouveau marché aurait pour conséquence de détourner une partie des revenus générés par le système de transport vers des acteurs privés et donc hors du système de transport public. Ce déficit devra à terme être compensé par les contribuables ou les utilisateurs.

D'une manière générale, le rôle de ces nouveaux acteurs risque fort d'aller au-delà de celui d'"intermédiaire" qui se cantonnerait à vendre des titres de transport. Ils en viendront nécessairement à susciter des offres de transport – voire même à les opérer en dehors des lignes de TP. La logique de ces entreprises, par nécessité, sera de faire du profit, tandis que les entreprises de TP ont d'autres buts assignés par les pouvoirs publics commanditaires et possesseurs. Cette évolution fait peser le risque très réel et assez rapide d'une perte de maîtrise des pouvoirs publics sur les systèmes de transport et conduire à leur relative désorganisation. Ces nouveaux intermédiaires, dès lors qu'ils atteindraient une masse critique suffisante pourraient affecter fortement la rentabilité de certaines lignes/tronçons, et ainsi informellement peser de manière décisive sur des choix de desserte, horaire, produits etc. aujourd'hui entre les mains des autorités publiques.

Le rapport explicatif mentionne à plusieurs reprises la possibilité pour ces intermédiaires en mobilité d'opérer, de facto, une tarification dynamique des trajets en transports publics. Cette tarification est sensée permettre de déplacer la courbe et les pics de demandes. Le Conseil d'Etat est sceptique sur l'efficacité d'une telle pratique, qui ne tient nullement compte des quantités de facteurs différents du prix qui contraignent les choix des horaires de déplacements (horaires des écoles et autres lieux de formation, heures d'ouverture des bureaux, des commerces, etc.).

Le Canton est surtout opposé à la généralisation d'une telle politique tarifaire (même effectuée via des intermédiaires privés) au motif qu'elle est contraire à l'universalité du service public.

3.1 Conditions-cadre (cf. ch. 1.2.2)

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

Le dispositif prévu dans l'avant-projet n'est pas entièrement approprié. Le volet relatif aux traitements des données, c'est-à-dire aux algorithmes utilisés, est absent du rapport alors que c'est un élément central qui doit avoir une influence sur les comportements en matière de mobilité. C'est l'un des leviers que les pouvoirs publics doivent pouvoir piloter en cohérence avec la politique des transports.

Par ailleurs, avec la présence d'intermédiaires en mobilité, qui pourraient avoir recours à des systèmes de taxis, bus privés ou autres, les principes de non-concurrence et de complémentarité avec les lignes de TP existantes, mentionnés dans la LTV à l'article 9 al. 2, let b, risquent de se révéler illusoirs.

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

Oui, comme mentionné, la branche des TP a acquis un savoir-faire sur l'ensemble de la chaîne de valeurs de la distribution.

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

Actuellement, la Commission d'arbitrage dans le domaine des chemins de fer statue sur la non-discrimination de l'accès au réseau. Ladite Commission devrait donc disposer de l'expérience nécessaire dans l'arbitrage de la non-discrimination. Il semble toutefois que ses compétences sont orientées sur la technique ferroviaire et l'infrastructure. Ceci signifie qu'une réelle expertise sur la thématique de la donnée dans le domaine de la distribution devra être acquise si cette nouvelle mission devait lui être confiée.

3.2 Accès à la distribution des transports publics / aux infrastructures de distribution (cf. ch. 1.2.3/1.2.4)

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

En cas d'ouverture, à laquelle nous sommes défavorables, les mécanismes prévus semblent corrects. Par ailleurs la conclusion d'une CCT de branche devrait être une condition pour l'accès de ces nouveaux acteurs à la plateforme de distribution publique.

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

Le Conseil d'Etat est d'avis que les principes qui s'appliquent à l'intérieure de la branche TP doivent être identique vis-à-vis de tiers éventuels. La branche TP devrait donc régler en son sein la thématique des commissions de ventes.

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

D'une manière générale, la responsabilité de l'assortiment, du tarif et de la distribution et du ressort des entreprises afin de maintenir celles-ci connectées au marché avec une liberté entrepreneuriale visant à accroître les recettes. Dès lors, une ouverture de la distribution à des tiers ne doit pas nécessairement conduire à une réduction de la marge de manœuvre des entreprises TP. Il ne peut toutefois pas être exclu qu'une segmentation de produits faciles à distribuer ou s'intégrant facilement à des offres de multi modalité conserve une exclusivité de distribution en faveur de la branche.

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

La transparence des prix pâtirait de cette situation et il deviendrait alors difficile pour le client-voyageur intégré à la chaîne de transport de pouvoir comparer les offres. Cette situation est peu compatible avec la notion de service public.

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

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

Le Conseil d'Etat est opposé à l'introduction de nouveaux acteurs privés (intermédiaires en mobilité). En ce qui concerne les entreprises de transport public, il est souhaitable qu'elles puissent renforcer leur interconnexion – mais pas d'ouvrir unilatéralement leurs données vis-à-vis des acteurs privés.

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

En cas d'obligation faite aux entreprises de transport public d'ouvrir leurs systèmes de distribution (ce à quoi nous sommes opposés, cf réponse 4.2.), alors la même obligation devrait être faite aux entreprises privées. A tout le moins, ce devrait être le cas des entreprises qui participeraient à l'éventuelle plateforme de distribution mentionnée au point 1.2.5.

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

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

Il n'apparaît pas au Conseil d'Etat, contrairement à ce que mentionne le DETEC dans le rapport explicatif, que la nouvelle solution choisie simplifie réellement les choses. En effet, l'on continue à soumettre à deux régimes distincts les entreprises de transports publics. Il ne sera, à notre sens, pas plus simple de déterminer quelles activités sont souveraines et limitent les droits des usagers par rapport à la situation actuelle et à la détermination des activités relevant des concessions. Il conviendrait d'opter pour un seul système ou à tout le moins de préciser dans le message relatif à la modification de la LTV ce que l'on entend par « souverain et restreignant les droits ou libertés » notamment en donnant plusieurs exemples dans lesquels les entreprises de transport seront soumises aux règles des art. 16 à 25bis LPD.

Selon notre compréhension du système actuel, dans le cadre de la vente de titre de transports, les entreprises de transport public sont déjà aujourd'hui soumises au droit privé et aux art. 12 à 15 LPD. Nous comprenons dès lors difficilement l'argument développé par le DETEC voulant que l'extension de l'application au droit privé des entreprises de TP facilitera les chaînes multimodales (ch. 1.2.7, p. 15). Aujourd'hui déjà, les entreprises concessionnées et les autres (privées) sont soumises au droit privé de la protection des données dans leur relation avec le client. Nous notons également que le rapport explicatif prévoit que les entreprises de transport de voyageurs soumis à autorisation cantonale seront également incluses dans ces règles. Cela ne ressort, à notre sens, pas clairement du projet de nouvel art. 19a LTV.

Il serait finalement intéressant de préciser une fois pour toutes si les entreprises régionales de transports publics sont soumises uniquement au droit fédéral de la protection des données et à la compétence du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (PFPDT), ou si une compétence cantonale existe ou subsiste en la matière (compétence de notre Bureau).

En conclusion, nous sommes d'avis que le système prévu laisse subsister l'insécurité juridique à laquelle nous sommes déjà confrontés actuellement.

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

Il conviendra à notre sens de prévoir dans la loi des garanties suffisantes de la part des intermédiaires dans les conditions-cadres d'accès au système de distribution des titres de transport (NOVA) en matière de protection des données (cela pourrait être précisé notamment dans le cadre de l'art. 23a al. 3 lit. a LTV qui semble limiter les garanties aux questions financières). Les intermédiaires devront mettre en place des systèmes offrant une sécurité suffisante pour que les données personnelles qui pourraient leur être transmises depuis le système NOVA soient suffisamment protégées. Nous souhaitons néanmoins mentionner que la majorité des données auxquelles les intermédiaires auront accès devraient être des données dites « matérielles » donc non personnelles. D'ailleurs, il convient de relever que nous ne sommes pas en mesure de déterminer à quelles données personnelles auront accès les intermédiaire en mobilité, ce qui ne nous permet pas de nous déterminer de manière complète. Plus de précisions à ce sujet devraient être prévues dans la loi (accès aux photos des abonnements par exemple). Il conviendra également de prévoir les droits d'accès aux différentes données pour ces intermédiaires, ainsi que des droits de contrôle des entreprises de transports public dans le cadre de l'accès par les intermédiaires en mobilité à NOVA.

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

Nous saluons en premier lieu l'introduction d'une base légale obligeant les entreprises de transport public à continuer à permettre aux voyageurs de se déplacer anonymement (comme c'est le cas aujourd'hui avec l'achat du billet avec des espèces à un automate). Il sera notamment important d'éviter de dématérialiser entièrement les titres de transport (par exemple, ne pas obliger les voyageurs de disposer d'un Swisspass nominatif pour l'achat des billets, même sans abonnement). Un titre de transport sur un support papier devrait continuer à être proposé. Il serait néanmoins possible de développer des systèmes informatiques permettant l'achat de billets en ligne de manière anonyme notamment en séparant clairement les données de paiement (carte de crédit, etc.) des données de voyage.

Concernant les intermédiaires, il est prévu qu'ils doivent transmettre toutes les données nécessaires à la facturation et au contrôle (art. 23a al. 3 lit. c LTV) aux entreprises de transport public. Selon le rapport explicatif, cela inclut des données matérielles et des données personnelles (notamment pour la vérification des rabais liés à des abonnements). Nous nous interrogeons dès lors sur la possibilité pour les intermédiaires d'offrir également un service anonymisé.

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

Il nous apparaît primordial de prévoir et de rappeler aux intermédiaires que les accès au système de distribution NOVA ne devraient pas être utilisés à d'autres fins que la vente de titres de transport. Les données d'abonnements ne devront pas être accessibles de manière libres par ces intermédiaires ou, si cela est nécessaire, il devra être strictement interdit de les utiliser à d'autres fins, sauf si l'entreprise dispose du consentement libre et éclairé du client. Le rapport explicatif mentionne que l'accès à des données personnelles devra être possible que "dans une mesure restreinte" (ch. 2.1, art. 17, al. 1, let. f, 1bis,

1ter, 3 et 4, p. 19), cela devrait également ressortir de la loi à notre sens, ce qui n'est pas du tout le cas à l'heure actuelle.

Il conviendrait également, comme mentionné ci-dessus, de prévoir des droits de contrôle par les entreprises de transport sur les traitements de données de la base NOVA effectués par les intermédiaires en mobilité et de prévoir des sanctions (par exemple pénales en cas de mauvaise utilisation de données). Ces points devraient à notre sens être prévus dans la LTV, à tout le moins de manière générale.

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

Il se pose la question des conséquences pour l'ensemble des entreprises de transports que ce soit pour les grandes entreprises nationales mais aussi pour les compagnies cantonales ou locale. Une phase pilote avec plusieurs typologies d'entreprises respectivement de territoires avec des suivis et des retours d'expériences serait une voie possible.

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

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

Non.

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

Le Conseil d'Etat est d'avis que plus généralement, les conditions d'accès et d'utilisation des données captées, produites ou détenues par les autorités ou par des entreprises bénéficiant d'un financement public devraient d'ailleurs être formalisées dans le cadre d'une politique publique de la donnée, les données constituant une nouvelle forme de patrimoine dans une société numérique.