



Demande tarifaire des transports publics 2007

Constatations et prise de position du Surveillant des prix concernant les mesures tarifaires dans le trafic direct, en particulier auprès des CFF, au 9 décembre 2007.

Sommaire

- 1. L'essentiel en bref**
- 2. Mesures tarifaires 2007 de l'UTP dans le domaine du trafic direct**
- 3. Mesures tarifaires 2007 des CFF dans le domaine du trafic longue distance des voyageurs**



1. L'essentiel en bref

1. L'Union des transports publics (UTP) a annoncé pour décembre 2007 une augmentation tarifaire moyenne d'environ 3,5 pour cent pour les quelque 250 entreprises de TP du trafic direct.
2. La Surveillance des prix n'est pas en mesure de contrôler l'ensemble de ces 250 entreprises de TP, notamment parce que la transparence de tous les versements, subventions et indemnités des pouvoirs publics au système global des TP est insuffisante. Pour la même raison, il est pratiquement impossible d'effectuer une analyse de l'abus de prix.
3. S'agissant de contrôler les abus tarifaires, la Surveillance des prix s'est concentrée sur les tarifs des CFF, qui ne réalisent pas moins de deux tiers du chiffre d'affaires de toutes les entreprises de TP.
4. Au terme de longues négociations, les CFF se sont déclarés prêts, sur la base d'un règlement amiable avec le Surveillant des prix, à renoncer à l'introduction de nouveaux suppléments de distance et à l'augmentation de suppléments de distance existants. Ce règlement amiable consiste en un contrat écrit, établi sur la base de la loi fédérale concernant la surveillance des prix (LSPr), qui a force obligatoire pour une durée provisoire d'une année.
5. La Surveillance des prix soumet à l'UTP et aux autorités fédérales diverses propositions pour améliorer la transparence des versements des pouvoirs publics, pour renouveler la réglementation des éventuels suppléments de distance et pour utiliser et passer en compte les bénéfices réalisés par les CFF.
6. Les CFF ont déclaré secrets d'affaires les données et les éléments de planification qu'ils ont fournis. C'est pourquoi la Surveillance des prix ne les divulguera pas. La Surveillance des prix limitera donc l'information au public à un résumé et à des données qualitatives.



2. Mesures tarifaires 2007 de l'UTP dans le domaine du trafic direct

2.1 Demande tarifaire dans le domaine du trafic direct

Le 10 janvier 2007, l'Union des transports publics (UTP, ch-direct) soumettait à la Surveillance des prix un premier document comprenant les mesures tarifaires prévues pour le 9 décembre 2007 dans l'ensemble du domaine du trafic direct, qui comprend quelque 250 entreprises de transport (les CFF y réalisant plus des deux tiers du chiffre d'affaires total).

La demande tarifaire de l'UTP prévoyait une augmentation moyenne de l'ensemble des tarifs, pondérée selon les chiffres d'affaires, de quelque 3,5 pour cent à la date du changement d'horaire fixée le 9 décembre 2007. Des taux d'augmentation tarifaire différents étaient proposés pour les différents domaines, notamment:

- + 3,1 pour cent en moyenne pour le tarif normal;
- + 3,0 pour cent pour les abonnements de parcours et les abonnements Inter;
- + 3,6 pour cent en moyenne pour les abonnements généraux;
- + 14 pour cent pour les cartes journalières «normales».

L'analyse de la Surveillance des prix s'est étalée sur plusieurs mois, puisque des renseignements supplémentaires ont dû être demandés à plusieurs reprises et que des négociations ont été ensuite conduites avec la Direction des CFF.

2.2 Compétence du Surveillant des prix

Les entreprises de transports publics des voyageurs disposent généralement d'une position dominante sur le marché. Dans de nombreux domaines, les transports par le rail représentent un monopole naturel. Il existe effectivement une lacune de substitution entre le trafic individuel et le trafic de base longue distance des CFF, en ce sens que l'on ne peut pas simplement remplacer l'un par l'autre. De ce fait, le trafic de base longue distance des CFF constitue un marché relevant. Il est par conséquent justifié de soumettre le trafic direct longue distance des voyageurs à la loi concernant la surveillance des prix (art. 2). Il s'agit là d'une pratique des CFF et de la Surveillance des prix établie de longue date. Cependant, puisque depuis peu les CFF contestent détenir une position dominante sur le marché, la Surveillance des prix, lors de nouvelles mesures tarifaires, soumettra cette question à la Commission de la concurrence.

2.3 Surveillance des prix dans le domaine du trafic direct

Cette année, pour la première fois, l'établissement et la fixation des prix du trafic direct survient dans le cadre de l'Union des transports publics (UTP). Les décisions correspondantes sont prises par la Commission du trafic voyageurs (CTV), au sein de laquelle les CFF disposent d'un droit de veto. Lors des demandes tarifaires et des contrôles de tarifs antérieurs de la Surveillance des prix, les CFF étaient le seul partenaire de négociation.

Quelque 250 entreprises sont impliquées dans le trafic direct. Il n'existe pas véritablement un système de financement assurant l'équilibre tarifaire entre les entreprises. C'est pourquoi la Surveillance des prix ne saurait limiter aux seuls CFF un contrôle complet de l'ensemble du système des TP quant à d'éventuels abus de tarifs. Pour des raisons de capacités autant que de praticabilité de l'analyse des entreprises (transparence du bilan), la Surveillance des prix a dû se concentrer sur une analyse séparée des CFF. Les CFF ont généré plus des deux tiers du chiffre d'affaires réalisé dans le trafic direct.



2.4 Constatations concernant les mesures tarifaires dans le trafic direct

S'agissant de l'ensemble du système du trafic direct, notre analyse nous conduit aux constatations et recommandations suivantes:

1. Analyse de l'abus de prix : il n'est pas possible de réaliser une analyse des abus tarifaires comprenant toutes les entreprises impliquées dans le trafic direct. Dans de telles conditions, on ne saurait constater un abus de prix général en ce qui concerne l'augmentation prévue de 3,5 pour cent par rapport à la fin de 2004 (en 2004, la Surveillance des prix avait dû renoncer à une analyse approfondie, car aucune possibilité de comparaison avec le passé n'était réalisable en décembre 2004, eu égard à Rail 2000, aux nouvelles communautés tarifaires, à l'horaire cadencé complètement nouveau et aux changements des conditions-cadre légales).
2. La Surveillance des prix se réserve le droit d'étendre à l'avenir l'examen de l'abus de prix à d'autres entreprises importantes du trafic direct.
3. Contributions des pouvoirs publics : s'agissant des CFF, la Surveillance des prix dispose de séries chiffrées d'un bon degré de précision quant aux flux financiers et aux indemnisations des pouvoirs publics. En revanche, il n'existe pas de vue d'ensemble fiable du montant total des indemnisations et des transferts de la Confédération, des cantons et des communes (ou groupements de communes) en faveur du système global des TP. Ni l'Union des transports publics, ni l'Office fédéral des transports, ni l'Administration fédérale des finances ne disposent d'une vue d'ensemble complète des séries chiffrées actualisées concernant les moyens publics injectés dans le système des TP. (Une telle comptabilité sectorielle n'est du reste pas facile à établir, car elle implique que l'on épure les montants transférés d'une corporation publique à une autre, les flux des communautés, les comptes à double, etc.).

La Surveillance des prix n'est donc pas en mesure de vérifier et de confirmer l'avis selon lequel les moyens publics en faveur des TP auraient diminué et qu'une augmentation tarifaire est de ce fait nécessaire ou justifiée. Personne ne conteste toutefois que la définition des tarifs des entreprises de TP dépend étroitement des investissements et des indemnisations des pouvoirs publics : «Soit le client règle la facture, soit le contribuable débourse».

Il en résulte une première recommandation à l'UTP : il faut réaliser un instrument statistique transparent couvrant l'intégralité des versements des pouvoirs publics en faveur des transports publics. Cet instrument exclura les comptages à double et il établira une transparence complète des transferts sous forme de série chronologique. Si l'UTP n'est pas en mesure de présenter les paiements des pouvoirs publics au système des TP, la Surveillance des prix demandera un système de comptage correspondant à la Confédération.

4. **Suppléments de distance** : il est actuellement loisible à toute entreprise des transports publics de procéder à des hausses de prix sur son réseau en augmentant les kilomètres tarifaires. Ce système, qui s'est développé au fil du temps, s'appliquera également aux mesures tarifaires 2007 pour des tronçons isolés. Une certaine concurrence existe entre les entreprises s'agissant d'augmenter les suppléments de distance. Toute augmentation réalisée par une entreprise de transport entraîne un droit à une part proportionnellement plus élevée des revenus de la communauté d'abonnements. En outre, l'augmentation des kilomètres tarifaires correspond, lors de chaque hausse de tarif subséquente du système global, à une hausse de prix supplémentaire quasi latente. Les suppléments de distance, dans un système de structures monopolistiques ou dans un système d'entreprises qui, occupant une position dominante sur le marché, peuvent faire évoluer leurs prix indépen-



damment de leurs concurrents, doivent être soit supprimés, soit conçus selon une approche objective axée sur les coûts.

Cela nous amène à notre deuxième recommandation à l'UTP : il faut remplacer, dans un délai encore à convenir, le système actuel des suppléments de distance par un système rationnel de règles reposant sur des paramètres objectifs. Le Surveillant des prix se réserve le droit, au cas où un tel système de règles ne devait pas être mis en place, d'en demander l'instauration à la Confédération.



3. Mesures tarifaires 2007 des CFF dans le domaine du trafic longue distance des voyageurs

3.1 Principe du contrôle des abus tarifaires

Le contrôle des CFF en matière d'abus tarifaires est différencié selon les divisions:

- **trafic longue distance des voyageurs:** les CFF occupent une position dominante sur ce marché s'agissant de leurs tronçons et sont de ce fait soumis à la loi fédérale concernant la surveillance des prix;
- **trafic régional:** ouvre droit à des indemnisations et fonctionne selon le principe de la commande: les mandants (cantons) paient en commun avec la Confédération et les communes les prestations commandées. Un abus de prix ne peut guère survenir;
- **trafic des marchandises:** est soumis à la concurrence et, par conséquent, ne tombe pas sous le coup de la loi fédérale concernant la surveillance des prix;
- **immeubles:** dépendent étroitement du trafic longue distance des voyageurs; les revenus sont utilisés pour le financement supplémentaire de la Caisse de pension, conformément à la stratégie du propriétaire.

Le contrôle en matière d'abus tarifaires se limite au trafic longue distance des voyageurs. Dans ce domaine, les CFF occupent une position dominante sur le marché. C'est pourquoi des augmentations de prix dans le trafic longue distance des voyageurs ne peuvent pas, par respect du principe de concurrence, être utilisées pour réduire les prix dans d'autres domaines de l'entreprise qui sont soumis à la concurrence. Du point de vue de la politique de la concurrence, le domaine monopolistique ne devrait pas permettre de subventionner indirectement le domaine soumis à la concurrence : d'une part, il en résulterait une distorsion de la concurrence; d'autre part, il faut empêcher que les consommateurs du domaine monopolistique soient indûment mis à contribution.

3.2 Méthodologie de l'évaluation des mesures tarifaires dans le trafic direct des CFF

La Surveillance des prix a contrôlé les tarifs du trafic direct des CFF sur la base de l'art. 13 LSPr. Cet article prévoit les éléments d'appréciation suivants en ce qui concerne l'analyse d'un abus de prix:

- a) l'évolution des prix sur des marchés comparables (ne s'applique pas en l'occurrence);
- b) la nécessité de réaliser des bénéfices équitables;
- c) l'évolution des coûts;
- d) les prestations particulières des entreprises;
- e) les situations particulières inhérentes au marché.

La Surveillance des prix a demandé aux CFF de nombreuses données de résultats relevant de la gestion d'entreprise. Elle a analysé les chiffres prévisionnels du plan financier à moyen terme 2008-2012 (cette procédure a requis plusieurs demandes et informations en retour). La Surveillance des prix a établi son analyse et ses calculs dans le cadre d'un vaste examen et d'une évaluation. Les CFF ont déclaré que ces données de gestion d'entreprise relèvent du **secret d'affaires**, une attitude que la Surveillance des prix entend respecter. C'est pourquoi ces documents ne sont pas à la disposition du public. Seuls les résultats qualitatifs tirés des constatations de la Surveillance des prix sont exposés dans le présent document. Toutes les constatations et évaluations présentées ci-après en terme de productivité, de bénéfice et d'augmentation de distance reposent toutefois sur des analyses quantitatives réalisées conformément à l'art. 13 LSPr.



3.3 Evolution de la productivité

Dans le domaine du trafic ferroviaire, la productivité est relevée au moyen des indicateurs de coûts d'exploitation par train-kilomètre et par personne-kilomètre. Les CFF disposent à cet égard d'un système de compte-rendu d'un bon degré de précision, qui a été mis à la disposition de la Surveillance des prix. **Au cours des années passées, la productivité du trafic ferroviaire des CFF a progressé. Les CFF sont devenus plus efficaces. Grâce à ce gain de productivité, l'entreprise parvient à absorber le renchérissement. Il n'est donc pas nécessaire de compenser le renchérissement accumulé des dernières années par des majorations de prix.**

3.4 Evolution du bénéfice

A l'échelle de l'entreprise entière, les CFF ne dégagent pas des bénéfices disproportionnés. Cela étant, l'examen de l'abus de prix effectué par la Surveillance des prix se concentre sur la seule division du trafic longue distance des voyageurs, conformément à la délimitation définie par le droit de la concurrence (cf. chiffres 2.2 et 3.1).

Les bénéfices du trafic de base longue distance sont élevés. Une adaptation tarifaire pour le trafic des voyageurs ne se justifie pas dans l'ensemble du secteur sur la base de l'évaluation du bénéfice. Ce constat repose d'une part sur une analyse des postes de bilan et de compte de résultats de la division du trafic des voyageurs (valeurs effectives et prévisionnelles), d'autre part sur un calcul de la moyenne pondérée du coût du capital (WACC, Weighted Average Cost of Capital). Cette méthode basée sur le WACC est un instrument de gestion généralement reconnu pour calculer le taux d'intérêts adapté au risque du capital propre et des fonds étrangers, le taux d'intérêts sur le capital propre correspondant à un gain raisonnable. La Surveillance des prix a également appliqué cette méthode à la demande de la Direction des CFF, dans le sens d'un contrôle de plausibilité, bien qu'elle juge cette procédure critique s'agissant d'une entreprise largement financée par des fonds publics.

Du point de vue de l'entreprise globale, il peut apparaître souhaitable de dégager des bénéfices supérieurs dans le trafic longue distance des voyageurs, mais ce serait contrevenir aux règles de la concurrence, car il y a lieu de craindre que des bénéfices excessifs issus du domaine monopolistique du trafic de base longue distance ne soient transférés dans des domaines actuellement soumis à la concurrence (trafic des marchandises, trafic international) et dans des domaines qui pourraient devenir concurrentiels à l'avenir. Le client captif du trafic de base longue distance ne doit pas être mis à contribution pour assurer le financement croisé d'autres domaines.

Le bénéfice du domaine monopolistique du trafic longue distance des voyageurs doit être raisonnable. Le mandat de prestations de la Confédération à l'endroit des CFF parle lui aussi explicitement de «bénéfice équitable».

Environ 50 pour cent des coûts complets des CFF ont été et sont financés par les pouvoirs publics. L'intégralité de l'infrastructure est financée par la Confédération ; de surcroît, les prix des sillons et les objectifs de résultat opérationnel sont négociés avec la Confédération. Actuellement, en tant que propriétaire, la Confédération n'exige des CFF aucun versement des intérêts au capital propre. **Il convient donc de relativiser la notion de «bénéfice» dans le cas d'une entreprise telle que les CFF, qui est hautement subventionnée par les pouvoirs publics.**

La Surveillance des prix s'adressera à la Confédération, en tant que propriétaire, pour l'inviter à optimiser et clarifier l'utilisation du bénéfice et la détermination du «bénéfice équitable».



3.5 Suppléments de distance

Un kilomètre ferroviaire géographique n'est pas simplement un kilomètre tarifaire. Les divers tronçons sont corrigés à la hausse par des suppléments dits de distance. A l'instar des autres entreprises de transport, les CFF fixent unilatéralement les suppléments de distance.

La Surveillance des prix a négocié avec les CFF pour que ceux-ci n'augmentent pas les suppléments de distance existants et qu'ils n'introduisent pas de nouveaux suppléments de distance dans le cadre des mesures tarifaires 2007. Ce règlement amiable sur un gel de tous les suppléments de distance vaut provisoirement pour une année.

Pour l'heure, la Surveillance des prix a renoncé à demander la réduction des anciens suppléments de distance, qui sont apparus au fil du temps. Il convient de les établir dans le cadre de l'UTP ou d'un règlement fédéral sur une base constituée de paramètres objectifs. Nous voulons ainsi également prévenir la continuation d'une course à la hausse entre les entreprises de TP.

Le gel des suppléments de distance par la Surveillance des prix se justifie du fait que l'ensemble de la situation bénéficiaire du trafic de base longue distance impose une limitation. En d'autres termes, les suppléments de distance sont le point d'attaque visant la correction de la situation bénéficiaire globale du trafic de base longue distance.

Des suppléments de distance ou des augmentations supplémentaires sur de nouveaux tronçons ne sauraient se justifier actuellement et ne sont donc pas acceptables. L'infrastructure nécessaire à de tels tronçons (p. ex. Rail 2000, Lötschberg) a été ou est financée complètement par les moyens publics. Une augmentation tarifaire est d'autant moins justifiable que l'entreprise tire parti des durées plus courtes des trajets. Pour les clients également, il n'est ni plausible ni communicable qu'ils doivent payer des suppléments justement sur les nouveaux tronçons qu'ils ont déjà intégralement financés comme contribuables. Les coûts supplémentaires sur les nouveaux tronçons, par exemple pour la sécurité, sont pris en compte dans la planification financière. Lorsque des coûts supplémentaires surviennent en raison de la densification de l'horaire, des revenus supplémentaires les compensent.

On observe une situation particulière quant aux suppléments de distance sur la ligne du **Lötschberg**: l'importante réduction de la longueur du tronçon par le tunnel de base permettrait de calculer globalement des suppléments de distance supérieurs à 100 pour cent du tronçon géographique (à ce stade, les suppléments de distance ont été limités à 50 pour cent). L'art. 10, al. 2, 2ème phrase de la Loi fédérale sur les transports publics (LTP) prévoit ce qui suit: «Des conditions comparables sont consenties aux usagers qui se trouvent dans des situations comparables». La Surveillance des prix laisse à l'OTP le soin de clarifier juridiquement si cette obligation d'égalité de traitement est encore respectée sur la ligne de base du Lötschberg.