



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Chardonnens Jean-Daniel
Deniers publics et transports publics

2020-CE-207

I. Question

Un nouveau rapport d'enquête du Contrôle fédéral des finances (CDF) a mis à jour des erreurs dans le calcul des indemnités perçues par la compagnie BLS pour quelques millions de francs.

Selon la presse, en février dernier déjà, BLS avait aussi admis ne pas avoir inclus pendant plusieurs années la vente des abonnements demi-tarifs au sein de la communauté régionale tarifaire LIBERO qui couvre les cantons de Berne et de Soleure. Par conséquent ces cantons et la Confédération ont versé plus de 43 millions de francs d'indemnités en trop. La compagnie avait également été épinglée pour des compensations perçues trop importantes en lien avec un lissage de taux d'intérêt pour un peu moins de 30 millions de francs.

Le rapport de l'organe de contrôle invite la compagnie BLS à améliorer la transparence et la fiabilité de sa comptabilité. Le CDF appelle également à dissiper les doutes de l'imputation des dépenses soumises au droit des subventions, notamment les prestations internes à l'entreprise dégageant une marge bénéficiaire. S'agissant de la comptabilité effective le CDF relèverait aussi que l'imputation de prestations entre les filiales du groupe BLS intervient en partie avec des majorations de bénéfices discutables du point de vue du droit des subventions. Il cite la location de locaux au sein de l'entreprise ou des prestations complémentaires.

Après le scandale CarPostal et les irrégularités des CFF, on ne peut que constater que cette problématique devient récurrente et inquiétante dans le domaine des transports publics. Le canton de Berne a réagi en demandant une analyse externe qui devrait passer au crible les processus du BLS et la coopération entre les différents acteurs puisque le rapport suggère que les causes des dysfonctionnements pourraient être systémiques.

La compagnie BLS étant également active dans le canton de Fribourg, des erreurs comptables sont aussi possibles. Dès lors, la question d'un contrôle externe peut se justifier. Ainsi, il pourrait aussi passer au crible les différentes entreprises de transports publics œuvrant dans le canton.

Au vu des termes utilisés, comme par exemple transparence, erreurs, doutes, majorations discutables, je me permets de poser les questions suivantes au Conseil d'Etat :

1. Est-ce que le canton de Fribourg est partenaire avec BLS pour des communautés régionales tarifaires ?
2. Si oui, est-il aussi victime des mêmes irrégularités que la communauté tarifaire LIBERO ?
3. Si oui, les autorités fribourgeoises ont-elles approché les autorités bernoises pour un examen commun ?

4. A l'instar du canton de Berne, est-il envisageable qu'une analyse externe passe au crible les comptes des compagnies qui œuvrent dans le canton ?

22 octobre 2020

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. Contexte

L'offre du transport régional de voyageurs (TRV) est commandée mais aussi financée par la Confédération et les cantons¹. En effet, la vente des titres de transports ne permet pas de couvrir les coûts d'exploitation des lignes et la différence doit être indemnisée aux entreprises de transport. Cette indemnisation se fait sur la base des offres des entreprises de transport, offres qui comprennent les coûts et les recettes prévisionnelles. Les indemnités sont par conséquent basées sur des estimations. Lors de l'établissement des comptes, la différence entre l'estimation des indemnités et le déficit réel est contrebalancée par les réserves. Plusieurs affaires relatives à des indemnités versées en trop principalement par les commanditaires du TRV ont éclatées ces dernières années ; trois concernent aussi le canton de Fribourg : une à CarPostal et deux à BLS.

Dans le cadre d'une révision de la facturation des prestations chez CarPostal Suisse SA, l'Office fédéral des transports (OFT) a constaté en automne 2017 des transferts d'écritures illicites en matière de comptabilisation des bénéficiaires portant sur les années 2007 à 2015. Des indemnités trop élevées, destinées à couvrir les déficits de prestations de service de transports publics (essentiellement transport régional de voyageurs mais aussi, plus marginalement, transport local et transport sur mandat), ont ainsi été versées à cette entreprise par les commanditaires de ces offres, la Confédération, les cantons et les communes. Le 21 septembre 2018, l'OFT et la Conférence des directeurs cantonaux des transports publics (CTP), représentant les cantons, ont conclu une convention avec la Poste Suisse en vue du remboursement des indemnités perçues en trop : 188 074 770 francs. Ce montant a été remboursé dans son intégralité par CarPostal. Pour le canton de Fribourg, un accord a été signé le 20 décembre 2018 et au total le montant remboursé s'élève à 884 215 francs.

La première affaire touchant l'entreprise BLS SA concerne le lissage des taux d'intérêts pour le matériel roulant : en raison d'un modèle incorrect, cette entreprise a reçu des indemnités pour le TRV trop élevées (différence d'intérêts) de la Confédération et des cantons. Cette irrégularité a été constatée par l'Office fédéral des transports (OFT) lors de contrôles effectués entre avril et septembre 2018. Dans un accord signé le 15 mars 2019, l'OFT et BLS se sont mis d'accord sur la compensation de la différence d'intérêts de 29,4 millions de francs par une rétrocession échelonnée entre 2019 et 2022. La part moyenne du canton de Fribourg est actuellement d'environ 1,7 % pour l'ensemble des lignes BLS (après répartition intercantonale et participation de la Confédération)² ; cette compensation s'élèverait donc à près de 500 000 francs (déduits des offres 2019 à 2022).

La deuxième affaire touchant BLS concerne la communauté tarifaire bernoise Libero et les abonnements demi-tarifs : durant les années 2012 à 2018 la part des demi-tarifs dans les recettes prévisionnelles Libero n'ont pas été intégrés dans les offres présentées par cette entreprise. Elle a

¹ Pour le canton de Fribourg, la part de la Confédération à l'indemnisation du TRV est de 55 %.

² Le canton de Fribourg est concerné par sept lignes.

donc reçu des commanditaires de l'offre du TRV une indemnisation excessive de 38,4 millions de francs. L'OFT, les cantons concernés et BLS SA vont conclure un accord pour le remboursement de ces 38,4 millions de francs. Pour le canton de Fribourg, le montant perçu en trop s'élève à 813 745 francs. Le 24 juin 2020, le Conseil d'Etat a donné procuration au Directeur de l'aménagement, de l'environnement et des constructions, pour représenter l'Etat de Fribourg et signer cet accord (voir aussi réponse à la question 2).

2. Réaction des commanditaires en matière de contrôle des comptes

Les entreprises de transport restent les principales responsables en matière de conformité de l'emploi et de comptabilisation des subventions³ et de respect de la loi fédérale sur les subventions (LSu), de la loi cantonale sur les subventions (LSub) ainsi que des législations spéciales applicables dans le domaine des transports publics. Ces législations prévoient toutefois des vérifications des autorités compétentes⁴. Suite à ces affaires, la Confédération ainsi que l'Etat de Fribourg ont encore renforcé les contrôles de l'emploi des indemnités qu'ils versent.

L'OFT a adapté au printemps 2019 son système de surveillance des subventions dans les transports publics afin de garantir leur utilisation correcte, en le complétant par de nouvelles mesures, notamment :

- > Développement d'un système de contrôle élargi pour le TRV afin d'analyser de manière plus poussée les écarts entre le budget et les comptes, de procéder à des contrôles approfondis par sondage et de vérifier la plausibilité des chiffres sur la base d'un étalonnage des performances.
- > Exigence d'auto-déclarations annuelles des entreprises de transport quant au respect du droit des subventions et au contrôle ordinaire de leurs comptes annuels au-delà d'un certain montant (10 millions de francs par an).
- > Obligation de tenir un système de contrôle interne (SCI) en matière de subventions.
- > Ajout de contrôles supplémentaires approfondis, aléatoires et axés sur les risques dans le controlling exercé par les unités spécialisées de l'OFT (augmentation des ressources humaines).

L'OFT a également établi une Directive « Audit spécial des subventions » qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2021. Cette directive concerne les entreprises bénéficiaires de subventions de la Confédération dans le domaine du TRV et/ou de l'infrastructure, ainsi que leurs organes de révision. L'audit spécial doit permettre une évaluation indépendante du respect des différentes prescriptions du droit des subventions. Cet instrument de surveillance complète le controlling et les audits de l'OFT, des différents services cantonaux en charge des transports publics (le Service de la mobilité SMO pour le canton de Fribourg) et du Contrôle fédéral des finances.

Du côté de l'Etat de Fribourg, le SMO est doté depuis le 1^{er} janvier 2019 de ressources supplémentaires afin d'exercer un contrôle accru de l'utilisation des indemnités versées par le canton pour le TRV.

³ Les indemnités versées pour le TRV sont assimilées à des subventions.

⁴ Au niveau du canton, l'article 36 « Vérification de l'affectation et des conditions d'octroi » de la LSub prévoit que « l'autorité compétente veille à ce que les subventions accordées soient utilisées conformément à l'affectation prévue et dans le respect des conditions et des charges auxquelles leur octroi est subordonné. » L'article 37 « Vérification par l'autorité de surveillance » de la loi fédérale sur le transport de voyageurs (LTV) prévoit quant à elle un contrôle des comptes des entreprises de transport par l'OFT.

3. Réponses aux questions spécifiques

Ceci étant précisé, le Conseil d'Etat répond comme suit aux questions posées par le Député Jean-Daniel Chardonnens.

1. *Est-ce que le canton de Fribourg est partenaire avec BLS pour des communautés régionales tarifaires ?*

Le but d'une communauté régionale tarifaire est d'harmoniser les tarifs entre les différentes entreprises de transport actives dans un périmètre donné afin de permettre d'y circuler avec un seul titre de transport. Deux communautés tarifaires concernent le canton de Fribourg et les BLS : Frimobil et Libero. Il peut y avoir parfois superposition des zones de ces deux communautés tarifaires.

Frimobil est la communauté tarifaire du canton de Fribourg et de la Broye vaudoise. Elle réunit toutes les entreprises de transports actives sur le territoire fribourgeois, à savoir les TPF, les CFF, la BLS, CarPostal, VMCV et le MOB.

Libero est la communauté tarifaire des cantons de Berne et de Soleure. Elle englobe plusieurs communes fribourgeoises des districts du Lac et de la Singine et plusieurs lignes concernent le canton de Fribourg. Cette communauté réunit 28 entreprises de transports actives sur son périmètre, notamment les BLS et les TPF.

A noter que le canton de Fribourg est également concerné, dans une moindre mesure, par les communautés tarifaires Mobilis et Onde Verte.

2. *Si oui, est-il aussi victime des mêmes irrégularités que la communauté tarifaire LIBERO ?*

Ce n'est pas Libero qui est victime des irrégularités financières de BLS mais les commanditaires de l'offre, la Confédération et les cantons. Le canton de Fribourg est, à ce titre, touché par les irrégularités de BLS concernant la communauté tarifaire Libero et par la non-comptabilisation des demi-tarifs dans les recettes prévisionnelles de Libero. Comme expliqué au point 1, BLS a perçu 813 745 francs d'indemnités excessives de la part du canton de Fribourg, ce pour les années 2012 à 2018. Un accord est en cours de signature. Il prévoit que les parties concernées par ces irrégularités facturent à BLS SA le montant auquel elles ont droit. L'OFT déterminera la date de paiement en concertation avec la BLS.

Frimobil n'est pas concerné par cette affaire.

3. *Si oui, les autorités fribourgeoises ont-elles approché les autorités bernoises pour un examen commun ?*

Des discussions sont en cours avec le canton de Berne, notamment au sujet de l'accord entre l'OFT, les cantons concernés et BLS SA.

4. A l'instar du canton de Berne, est-il envisageable qu'une analyse externe passe au crible les comptes des compagnies qui œuvrent dans le canton ?

Dans un premier temps, les analyses citées au point 2 du préambule seront effectuées ; elles permettront de déterminer si des examens plus approfondis, par un organe externe, doivent être entrepris. De manière générale, s'il a des doutes, le Conseil d'Etat n'hésitera pas à contrôler les comptes des entreprises de transport sous quelque forme que ce soit.

22 mars 2021