



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Bürgisser Nicolas / Schneuwly André

2021-CE-385

L'entreprise BLS et la manière de traiter la clientèle des transports publics

I. Question

Après la présentation de l'idée fribourgeoise pour un éventuel futur atelier de maintenance ferroviaire BLS à Flamatt, les deux députés singinois ont été interpellés par plusieurs pendulaires (clients de BLS) sur la manière dont ils étaient traités par BLS. Ce qui s'est passé : les trains BLS sont souvent en retard, voire carrément annulés. Vendredi 3 septembre 2021, de nombreux pendulaires ont été choqués par la communication des BLS. Le train de la ligne S1 partant de Fribourg à 06h10 (train n°15121) et s'arrêtant à Düdingen, Schmitten, Wünnewil, Flamatt, Thörishaus Dorf et continuant vers Berne, Bern Wankdorf et Thoune, a été tout d'abord annoncé comme « avec un retard indéterminé ». Peu après, les nombreux pendulaires ont reçu l'information sèche et brève que le train était totalement supprimé. Et ce de manière glaciale, sans excuse et sans justification. Les nombreux pendulaires ont été laissés sur le quai et ont dû, de bonne heure, attendre 30 minutes le train suivant.

Qu'un train puisse avoir un problème technique est tout à fait compréhensible et qu'il soit annulé également. Mais les députés signataires sont préoccupés par la manière dont BLS traite ses clients. Selon eux, les BLS les traitent comme une marchandise qui se transporte péniblement.

Les députés signataires posent les questions suivantes au Conseil d'Etat :

1. Les trains BLS annulés sont-ils signalés au Conseil d'Etat ? Les trains supprimés sont-ils indemnisés par le canton de Fribourg aux entreprises de transport ou sont-ils déduits et exemptés d'indemnisations ?
2. Pour combien de temps les BLS auront-ils encore la concession pour les tronçons fribourgeois (par ex. la S1) ? Y aura-t-il, une fois la concession expirée, un appel d'offres public, afin que d'autres entreprises de transport (par exemple, TPF, CFF, etc.) puissent également participer et rendre une offre ?
3. Quelles sont les chances de l'entreprise fribourgeoise tpf de reprendre la partie de la ligne S1 (Fribourg–Berne) ?
4. Existe-t-il des règles de conduite pour une entreprise de transport dans le cadre d'une concession, afin que, par exemple, des excuses soient présentées auprès des clientes et des clients lorsqu'un service n'est pas fourni ?

5. L'Office fédéral des transports envisage d'ouvrir une procédure pénale contre les BLS (auprès du Ministère public ou du Ministère public de la Confédération) car cette entreprise a reçu des subventions excessives de la Confédération et des cantons pendant des années, probablement partiellement au vu et au su de la direction. Quelle est la hauteur des préjudices causés au canton de Fribourg par les BLS ?

8 octobre 2021

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. Suppressions de trains – généralités

Si les trains suisses sont globalement fiables et ponctuels, il arrive que des suppressions aient lieu, ce pour différentes raisons : accidents de personne, problèmes techniques sur la ligne ou sur la composition (wagons, locomotive), problèmes de personnel, météorologiques, d'éboulement, etc. En cas de suppression mais aussi de retard d'un train, les entreprises de transport doivent, en vertu de l'article 15a de la loi sur le transport de voyageurs (LTV), informer « les voyageurs avant et pendant les courses ». Une prescription de l'Office fédéral des transports (OFT) précise que « les gestionnaires d'infrastructure et les entreprises de transport ferroviaire règlent le déroulement des processus conjoints pour l'information à la clientèle, d'un commun accord »¹. Il a ainsi été convenu que les entreprises de transport exploitantes se chargeaient de l'information à la clientèle dans les trains et que les gestionnaires d'infrastructure de l'information dans les haltes ferroviaires et sur les quais. Dans le cas évoqué par les députés Nicolas Bürgisser et André Schneuwly, l'entreprise exploitante est BLS et le gestionnaire d'infrastructure CFF.

Les règles observées par les entreprises de transport² en cas de retard de trains dépendent de la cadence de la ligne mais aussi du trafic sur la voie ferroviaire où ils circulent. Le processus aboutissant à la décision de supprimer une course varie donc de cas en cas. Sur une ligne desservie à la cadence 30 minutes, comme la S1, une telle décision est prise lors d'un retard moins important que sur une ligne desservie à la cadence horaire ; le nombre de trains circulant chaque heure sur le tronçon ferroviaire concerné a également une influence sur la décision de suppression d'un train. Dans tous les cas, les entreprises essayent d'éviter les suppressions, parce qu'elles créent un grand inconfort pour la clientèle, mais aussi parce qu'elles compliquent la gestion du matériel et du personnel.

La Confédération finance une plateforme d'information nationale pour les transports publics ; elle est rattachée à CFF Infrastructure. Cette plateforme permet notamment aux entreprises de transport de partager les informations, par exemple celles liées à des événements imprévus. Les annonces à la clientèle dans les haltes ferroviaires et sur les quais sont, quant à elles, standardisées au niveau Suisse par CFF Infrastructure qui a édicté des règles.

¹ Office fédéral des transports (OFT) : 742.173.001 Chemin de fer Prescriptions suisses de circulation des trains PCT (R 300.1–.15).

² Les entreprises de transport ont des directives internes contenant des règles à observer en cas de retard de trains. Document : Directives et décisions réservées dans le trafic voyageurs (Richtlinien und vorbehalten Entschlüsse im Personenverkehr RIVEP).

2. Suppression du 3 septembre 2021

Le 3 septembre 2021 le train régional S1 Fribourg/Freiburg–Berne–Thun (n°15121) exploité par BLS et partant de Fribourg à 06h10 a connu un problème technique qui a retardé sa mise en circulation en gare de Fribourg et entraîné un retard de 11 minutes. Compte tenu de la fermeture de la voie 1 de la gare de Fribourg/Freiburg en raison des travaux de mise aux normes, du nombre important de trains circulant sur le tronçon Fribourg/Freiburg–Flamatt–Berne (7 trains voyageurs par heure et par sens) ainsi que du chantier de la gare de Bümpliz-Süd, un tel retard aurait eu un impact important sur les autres trains. BLS a donc décidé d'engager un train de remplacement entre Berne et Thun et de supprimer le train entre Fribourg/Freiburg et Berne.

Les annonces générées par haut-parleurs dans les haltes et sur les quais desservis par ce train ont été faites par CFF Infrastructure (et non BLS). Quatre annonces standardisées ont été diffusées sur les quais à Fribourg/Freiburg, Fribourg/Freiburg Poya, Düringen et Schmitten : elles informaient d'un « retard d'environ 4 minutes », que la S1 n'était « pas encore prête au départ » ou qu'elle était « immobilisée actuellement en gare de Fribourg »³. La dernière annonce de CFF, faite à 6h22, mentionnait la suppression du train : « Annonce de suppression de la S1 pour Thun. La S1 pour Berne, Thun, départ à [heure exacte en fonction de la halte ferroviaire où l'annonce est faite], est supprimée. Cette situation est due à un dérangement technique au train. » Ce train n'ayant pas été remplacé par un autre moyen de transport entre Fribourg et Berne (le prochain train S1 partait 18 minutes après l'annonce de suppression), il n'y a pas eu d'orientation clientèle. Si les annonces générées automatiquement et de façon standardisée dans les haltes ferroviaires peuvent paraître austères, les personnaliser est difficilement envisageable sans perte d'efficacité et de réactivité du système. Les informations du système d'exploitation (RCS) de CFF Infrastructure sont transmises automatiquement aux écrans installés dans le train.

Ceci étant, l'automatisation n'empêche pas quelques mots d'excuses dans une entreprise qui se veut proche de ses clientes et clients. Dans ce contexte, le canton demandera à CFF Infrastructure de mieux soigner sa communication avec les clientes et clients.

A noter que l'entreprise BLS qui exploite la S1 n'a reçu qu'une seule réclamation en lien avec la suppression du 3 septembre 2021.

Cela étant précisé, le Conseil d'Etat répond comme suit aux questions posées par les députés Nicolas Bürgisser et André Schneuwly.

1. *Les trains BLS annulés sont-ils signalés au Conseil d'Etat ? Les trains supprimés sont-ils indemnisés par le canton de Fribourg aux entreprises de transport ou sont-ils déduits et exemptés d'indemnisations ?*

Si le Conseil d'Etat n'est pas averti personnellement de la suppression d'un train BLS ou d'une autre entreprise, le Service de la mobilité (SMo) est régulièrement informé des problèmes de ponctualité ou de capacité des trains par les entreprises des transports. Des solutions sont recherchées. Le SMo réagit également aux plaintes qu'il reçoit parfois de la part des usagères et usagers des trains.

³ Les annonces variaient en fonction de la halte. A Flamatt il n'y en a eu que 3.

Les entreprises de transport du transport régional de voyageurs (TRV) sont indemnisées par les pouvoirs publics sur la base d'offres faites avant chaque période d'offre⁴. Selon le droit en vigueur, ces indemnités ne sont pas réduites en fonction des aléas d'exploitation et des suppressions de trains. Les commanditaires peuvent inclure une réserve dans la convention de façon à permettre un calcul a posteriori (selon art. 22 de l'Ordonnance sur l'indemnisation du trafic régional de voyageurs OITRV). Un tel recalcul a par exemple été fait pour l'offre 2020/2021 de CFF en raison de très grosses coupures et d'importants allègements d'offres constatés en 2020 et dues à un manque de conductrices et conducteurs de locomotives (sans lien avec la pandémie de la COVID-19). Dans le cas de la S1, il n'y a pas eu de demande de recalcul de l'indemnisation, vu son caractère relativement isolé, confirmé par les résultats du Système de mesure de la qualité (QMS).

En effet, un suivi de la qualité des prestations se fait également via le système de mesure de la qualité du TRV (QMS TRV) mis en place par l'OFT en 2016. Ce QMS s'appuie sur des données de ponctualité fournies par les entreprises de transport (DPM – Direct Performance Measures) et sur des données provenant de mesures de clients-test MSS (Mystery Shopping Surveys) qui évaluent la ponctualité, la propreté, l'ordre, l'état des véhicules et des gares ou arrêts ainsi que la qualité de l'information aux voyageurs. Un rapport global de la qualité des prestations du TRV en Suisse ainsi que des rapports par entreprises et par cantons sont rédigés chaque année. Dans leur rapport, les entreprises indiquent les mesures qu'elles mettront en œuvre afin d'améliorer la qualité dans les domaines où le standard minimal exigé n'est pas atteint. Le QMS TRV est, pour la Confédération et les cantons, un instrument de pilotage qui leur permet de définir une série d'exigences minimales et de demander, au besoin, des optimisations.

2. *Pour combien de temps les BLS auront-ils encore la concession pour les tronçons fribourgeois (par ex. la S1) ? Y aura-t-il, une fois la concession expirée, un appel d'offres public, afin que d'autres entreprises de transport (par exemple, TPF, CFF, etc.) puissent également participer et rendre une offre ?*

Les concessions des lignes exploitées par BLS et qui circulent dans le canton de Fribourg (S1 Fribourg–Flamatt–Berne–Thun, S2 Laupen–Flamatt–Bern–Langnau i.E, S5 Bern–Kerzers–Neuchâtel / Murten–Payerne et S52 Bern–Kerzers–Ins) sont valables jusqu'au 14 décembre 2030. Ces lignes font partie du S-Bahn Bern (RER Bern), et non du RER Fribourg|Freiburg, et dépendent principalement du canton de Berne. Il n'est pas dans l'intérêt du canton de Fribourg, du district de la Singine et des utilisatrices et utilisateurs des transports publics de voir ces lignes segmentées et exploitées par plusieurs entreprises de transport avec transbordement aux frontières cantonales

Il existe trois façons de commander des prestations du TRV : l'appel d'offre, la convention d'objectif (qui garantit la reconduction de la concession) et le renouvellement tacite de la concession. Un appel d'offre doit être planifié avec les autres commanditaires. Etant donné que la concession actuellement en vigueur n'arrive à échéance que fin 2030, il n'y a pas encore de réflexion à ce sujet, mais est tout à fait envisageable notamment en cas de détérioration de l'offre et/ou des prestations.

⁴ Une période d'offre correspond à deux années d'horaire.

3. *Quelles sont les chances de l'entreprise fribourgeoise tpf de reprendre la partie de la ligne S1 (Fribourg–Berne) ?*

Le Conseil d'Etat ne voit pas, en l'état, l'intérêt pour le canton de Fribourg et pour les utilisatrices et utilisateurs des transports publics d'une division en deux segments de la ligne S1 Fribourg/Freiburg–Bern–Thun, qui dépend du S-Bahn Bern, et de la reprise du tronçon Fribourg/Freiburg–Berne par TPF. Une offre sans changement en direction de l'Oberland Bernois et avec desserte de Berne Wankdorf est en effet intéressante pour les Fribourgeoises et les Fribourgeois. Ce point de vue pourrait changer si cette offre devait être remise en question.

Par ailleurs, le tronçon Fribourg/Freiburg–Berne de la S1 n'est pas indemnisé uniquement par le canton de Fribourg mais également par celui de Berne et par la Confédération.

A noter que la qualité de l'exploitation de BLS peut être considérée comme bonne selon les critères de qualité de la Confédération, comme le montre le rapport QMS 2020. En effet, le niveau de la qualité de l'information voyageurs dans le train se monte à 98,06 %, soit un résultat supérieur à la valeur d'acceptation fixée par l'OFT (95,00 %), de même que le niveau de la qualité de l'information voyageurs dans les gares qui s'élève à 92,04 % alors que la valeur d'acceptation de cet indicateur est fixée à 88,00 %.

Enfin, le niveau moyen de ponctualité de l'entreprise BLS en 2020 se monte à 93,03 %, soit un résultat situé juste dans la zone de tolérance des valeurs-cibles définies par l'OFT (entre 93,00 % et 96,00 %). Pour le tronçon de la ligne S1 Fribourg–Flamatt–Bern, le niveau se trouve également dans la zone de tolérance avec un résultat de 94,60 %.

4. *Existe-t-il des règles de conduite pour une entreprise de transport dans le cadre d'une concession, afin que par exemple des excuses soient présentées auprès des clientes et des clients lorsqu'un service n'est pas fourni ?*

Comme mentionné en préambule, en cas de retard ou de suppression d'un train, l'information à la clientèle dans les trains incombe aux entreprises de transport exploitantes et celle aux haltes ferroviaires et sur les quais aux gestionnaires d'infrastructure. Les annonces faites aux pendulaires en attente sur les quais des différentes haltes desservies le vendredi 3 septembre 2021 par le train de la ligne S1 partant de Fribourg à 06h10 (train n°15121) étaient gérées par le gestionnaire d'infrastructure ferroviaire entre Fribourg–Berne, à savoir CFF (et non BLS). Ces annonces sont automatisées, numérisées et standardisées. Comme précisé dans l'introduction, l'automatisation n'empêche toutefois pas quelques mots d'excuses dans une entreprise qui se veut proche de ses clientes et clients. Dans ce contexte, le canton demandera à CFF Infrastructure de mieux soigner sa communication avec les clientes et clients sur ce point.

A noter que depuis le 1^{er} janvier 2021, les entreprises de transport sont tenues de rembourser ou de dédommager les voyageurs en cas de retards de plus d'une heure à l'arrivée ou de suppression engendrant un tel retard.

5. *L'Office fédéral des transports envisage d'ouvrir une procédure pénale contre les BLS (auprès du Ministère public ou du Ministère public de la Confédération) car cette entreprise a reçu des subventions excessives de la Confédération et des cantons pendant des années, probablement partiellement au vu et au su de la direction. Quelle est la hauteur des préjudices causés au canton de Fribourg par les BLS ?*

Pour rappel, les indemnités perçues en trop sont liées aux recettes issues de la vente d'abonnements demi-tarifs par la communauté tarifaire bernoise Libero, qui n'ont pas été intégrées dans les comptes prévisionnels des offres présentées par l'entreprise BLS SA, ainsi que du modèle de lissage des taux d'intérêts pour le matériel roulant. Cette dernière a donc perçu des commanditaires de l'offre du trafic régional voyageurs (TRV) une indemnisation excessive de 47 millions de francs. Le montant du préjudice pour le canton de Fribourg (Etat et communes) était de 903 141 francs. Ce montant a été entièrement remboursé par BLS.

22 novembre 2022