



Cour des comptes

Évaluation de la mise en œuvre des contrats de gestion conclus avec la SNCB, Infrabel et la SNCB-Holding

Rapport en exécution de la résolution de la Chambre des
représentants du 23 juillet 2015



TABLE DES MATIÈRES

1	Mission de la Cour des comptes	10
2	Portée de l'audit	10
3	Méthode et calendrier	12
3.1	Méthode	12
3.2	Procédure contradictoire	13
3.3	Calendrier	13
PARTIE I		14
	Contrats de gestion	14
	Chapitre 1	15
	Finalité et qualité des contrats de gestion 2008	15
1.1	Finalité des contrats de gestion	15
1.1.1	Les contrats de gestion, outil de politique publique	15
1.1.2	Adaptation des contrats de gestion	16
1.2	Qualité des contrats de gestion	18
1.2.1	Contexte	18
1.2.2	Analyse des contrats	19
1.2.2.1	Objectifs, normes et indicateurs	19
1.2.2.2	Délais	21
1.2.2.3	Rapportage, suivi, évaluation	21
1.2.2.4	Mesures correctrices	21
1.2.2.5	Relations intragroupe ou externes	22
1.3	Conclusions et recommandations pour les futurs contrats de gestion	22
1.3.1	Les contrats de gestion, instrument de contractualisation des tâches de service public	22
1.3.2	Les contrats de gestion au regard des règles européennes	23
	Chapitre 2	26
	Suivi des contrats de gestion	26
2.1	Suivi par la Direction générale du transport terrestre	26
2.1.1	Contexte	26
2.1.2	Analyse	28
2.2	Rôle du ministre	30
2.2.1	Contexte	30
2.2.2	Analyse	30
2.3	Rôle des commissaires du gouvernement	31
2.3.1	Contexte	31
2.3.2	Analyse	31

2.4	Réforme légale d'août 2015	32
2.5	Conclusion	33
Chapitre 3		36
	Réalisation des contrats de gestion	36
3.1	Observations générales	36
3.2	Thématiques particulières	39
3.2.1	Sécurité ferroviaire	39
3.2.1.1	Contexte	39
3.2.1.2	Exécution des contrats de gestion	41
3.2.1.3	Indicateurs en matière de sécurité ferroviaire	45
3.2.1.4	Conclusion	49
3.2.2	Offre de trains	50
3.2.2.1	Contrat de gestion	50
3.2.2.2	Réalisations	52
3.2.2.3	Conclusions	54
3.2.3	Ponctualité	54
3.2.3.1	Statistiques de ponctualité	54
3.2.3.2	Ponctualité dans le contrat de gestion d'Infrabel : vue d'ensemble	56
3.2.3.3	Infrabel et le régime de performance à partir de 2013	57
3.2.3.4	Évaluation de la ponctualité chez Infrabel	58
3.2.3.5	Ponctualité dans le contrat de gestion de la SNCB	60
3.2.3.6	Conclusion	61
3.2.4	Communication de crise	62
3.2.4.1	Protocole de communication de crise entre les sociétés du groupe SNCB	62
3.2.4.2	Historique	62
3.2.4.3	Conclusion	63
3.2.5	Confort dans les trains – places assises	64
3.2.5.1	Objectif	64
3.2.5.2	Mesure objective de la qualité	64
3.2.5.3	Mesure subjective de la qualité	65
3.2.5.4	Conclusions	66
3.2.6	Offre de parkings	67
3.2.6.1	Contrats de gestion	67
3.2.6.2	Parkings voitures	67
3.2.6.3	Parkings deux-roues	70
3.2.6.4	Évaluation subjective de la qualité	72
3.2.6.5	Conclusions	72
3.2.7	Investissements	73
3.2.7.1	Contexte	73
3.2.7.2	Exécution des contrats de gestion	74
3.2.7.3	Exécution des investissements	83
3.2.7.4	Conclusions et recommandations	85
3.2.8	Contrats de gestion et RER	86
3.2.8.1	Contexte	86
3.2.8.2	Suivi du RER par les contrats de gestion	87
3.2.8.3	Conclusion	88

Chapitre 4	89
Renforcer le caractère obligatoire de la réalisation des contrats de gestion	89
4.1 Améliorer la préparation et le contenu des contrats de gestion	90
4.2 Améliorer le suivi des contrats de gestion en cours de réalisation	91
4.3 Adopter des mesures correctrices et des sanctions	92
Partie II	93
Utilisation entière et exclusive du financement fédéral des missions de service public	93
Chapitre 1	94
Aperçu et évolutions du financement fédéral des missions de service public	94
1.1 Définition des missions de service public	94
1.1.1 Avant la réforme au 1 ^{er} janvier 2014	94
1.1.2 Après la réforme au 1 ^{er} janvier 2014	94
1.2 Financement fédéral des missions de service public	95
Chapitre 2	97
Suivi de l'utilisation du financement fédéral	97
2.1 Dotations d'investissement	97
2.1.1 SNCB-Holding	99
2.1.2 Infrabel	101
2.1.3 SNCB	103
2.1.4 Suivi des dotations d'investissement cumulées allouées par l'État et des investissements réalisés cumulés	105
2.1.5 Exécution et financement des investissements pour le réseau express régional (RER)	108
2.1.5.1 Introduction	108
2.1.5.2 Investissements à exécuter par le biais du fonds RER	108
2.1.5.3 Convention de 2003	109
2.1.5.4 Investissements réalisés au cours de la période 2004-2014	110
2.1.5.5 Rapportage en matière d'investissements RER	111
2.1.5.6 Conclusion	112
2.1.6 Traitement comptable des subsides en capital	113
2.1.7 Avances	113
2.1.8 Réalisation d'investissements avec l'aide de filiales	114
2.1.9 Conclusions	116
2.2 Dotations d'exploitation	117
2.2.1 Avant la réforme au 1 ^{er} janvier 2014	117
2.2.1.1 SNCB-Holding	117
2.2.1.2 Infrabel	118
2.2.1.3 SNCB	120
2.2.2 Après la réforme au 1 ^{er} janvier 2014	122

2.2.2.1	Infrabel	122
2.2.2.2	SNCB	124
2.2.3	Conclusion	125

Chapitre 3 **126**

Flux financiers concernant la mission de service public – cadre légal **126**

3.1	Généralités	126
3.2	Règles de transparence européennes relatives aux activités ferroviaires	127
3.3	Transposition de la réglementation européenne en droit belge	128
3.4	Conclusion	129

Chapitre 4 **131**

Flux financiers concernant la mission de service public – avant la réforme **131**

4.1	SNCB-Holding	131
4.1.1	Évaluation du rapportage à la lumière des exigences de transparence	131
4.1.2	Flux financiers concernant les missions de service public	132
4.2	SNCB	134
4.2.1	Évaluation du rapportage à la lumière des exigences de transparence	134
4.2.2	Comptabilisation des activités de service public via un système de comptes séparé	134
4.2.2.1	Compte de résultats relatif aux missions de service public	134
4.2.2.2	Relevés des flux de trésorerie	137
4.3	Infrabel	139
4.3.1	Évaluation du rapportage à la lumière des exigences de transparence	139
4.3.1.1	Compte de résultats	140
4.3.1.2	Flux de trésorerie	140
4.4	Conclusion générale	142

Chapitre 5 **144**

Flux financiers concernant la mission de service public – après la réforme **144**

5.1	SNCB	144
5.1.1	Évaluation du rapportage à la lumière des exigences de transparence	144
5.1.2	Comptabilisation des activités de service public via un système distinct de comptes	145
5.1.2.1	Compte de résultats relatif aux missions de service public	145
5.1.2.2	Relevés de flux de trésorerie	148
5.2	Infrabel	149
5.2.1	Évaluation du rapportage à la lumière des exigences de transparence	149
5.2.2	Enregistrement comptable des activités de service public via un système distinct de comptes	149
5.2.2.1	Méthodologie	149
5.2.2.2	Comptes de résultats par secteur d'activité	150

5.2.2.3	Flux de trésorerie	151
5.3	Conclusion	152
Chapitre 6		153
	Dette financière des chemins de fer belges	153
6.1	Avant la réforme	153
6.1.1	Contexte	153
6.1.2	Évolution de la dette financière nette consolidée globale	155
6.1.2.1	Évolution de la dette financière nette consolidée « contrat de gestion »	155
6.1.2.2	Évolution de la dette financière nette consolidée « hors contrat de gestion »	157
6.1.3	Évolution de la dette financière nette de la SNCB-Holding et distinction entre le secteur public et le secteur commercial	158
6.1.4	Évolution de la position de trésorerie globale d'Infrabel	159
6.1.5	Évolution de la dette financière nette de la SNCB	159
6.1.6	Conclusion	160
6.2	Ventilation de la dette dans le cadre de la réforme au 1^{er} janvier 2014	161
6.3	Dette financière nette de la SNCB au 31 décembre 2014	163
6.4	Dette financière nette d'Infrabel au 31 décembre 2014	164
6.5	Conclusion	165
Chapitre 7		167
	Conclusion générale	167
Partie III		171
	Processus d'audit interne	171
Chapitre 1		172
	Cadre de l'évaluation des processus d'audit interne	172
1.1	Processus d'audit interne et de contrôle interne	172
1.2	Historique des activités d'audit interne dans les chemins de fer et de leur évaluation	173
1.2.1	La structure unitaire	173
1.2.2	Les trois entités du groupe SNCB	174
1.2.3	La structure à deux entités	175
1.3	Périmètre et méthode	175
1.3.1	Périmètre de l'évaluation	175
1.3.2	Méthode	177
1.3.3	Points d'attention	177

Chapitre 2	178
Comité d’audit de la SNCB	178
2.1 Cadre de référence	178
2.2 Composition et organisation du comité d’audit	178
2.2.1 Composition	178
2.2.2 Indépendance et compétences des membres du comité d’audit	180
2.3 Missions du comité d’audit	182
2.3.1 Gestion des risques et contrôle interne	182
2.3.2 Audit interne	183
2.4 Interactions du comité d’audit	184
2.4.1 Avec le conseil d’administration	184
2.4.2 Avec le collège des commissaires	184
2.4.3 Avec le management	184
2.4.4 Avec Infrabel	185
Chapitre 3	186
Service d’audit interne de la SNCB	186
3.1 Organisation du service d’audit interne	186
3.1.1 Charte d’audit interne	186
3.1.2 Missions du service d’audit interne	187
3.1.3 Indépendance dans l’organisation	187
3.1.4 Compétences	190
3.1.5 Assurance et amélioration de la qualité	190
3.2 Fonctionnement du service d’audit interne	192
3.2.1 Planification des activités du service d’audit interne	192
3.2.1.1 Planification fondée sur les risques	192
3.2.1.2 Communication et approbation du programme de travail	194
3.2.1.3 Ressources	194
3.2.1.4 Règles et procédures	196
3.2.1.5 Rapports au management et au comité d’audit	196
3.2.2 Planification de la mission	196
3.2.3 Documentation	197
3.2.4 Communication des résultats	197
3.2.5 Encadrement	198
3.2.6 Suivi des recommandations	198
Chapitre 4	200
Comité d’audit d’Infrabel	200
4.1 Cadre de référence	200
4.2 Composition et organisation du comité d’audit	200
4.2.1 Composition	200
4.2.2 Indépendance des membres du comité d’audit	202

4.3	Missions du comité d'audit	203
4.3.1	Gestion des risques	204
4.3.2	Audit interne	205
4.4	Interactions du comité d'audit	206
4.4.1	Avec le conseil d'administration	206
4.4.2	Avec le collège des commissaires	206
4.4.3	Avec le management	206
4.4.4	Avec la SNCB	207
Chapitre 5		208
Service d'audit interne d'Infrabel		208
5.1	Organisation du service d'audit interne	208
5.1.1	Charte d'audit interne	208
5.1.2	Missions du service d'audit interne	208
5.1.3	Indépendance dans l'organisation	209
5.1.4	Compétences	209
5.1.5	Assurance et amélioration de la qualité	210
5.2	Fonctionnement du service d'audit interne	211
5.2.1	Planification des activités du service d'audit interne	211
5.2.1.1	Planification fondée sur les risques	211
5.2.1.2	Communication et approbation du programme de travail	212
5.2.1.3	Ressources	212
5.2.1.4	Règles et procédures	214
5.2.1.5	Rapport au management et au comité d'audit	214
5.2.2	Planification de la mission	214
5.2.3	Documentation	215
5.2.4	Communication des résultats	215
5.2.5	Encadrement	215
5.2.6	Suivi des recommandations	216
Chapitre 6		218
Processus d'audit interne et filiales		218
6.1	Définitions	218
6.2	Historique du contrôle sur les filiales	218
6.3	Contrôle des filiales de la SNCB	219
6.3.1	Univers d'audit	219
6.3.2	Planification et réalisation d'activités d'audit au sein des filiales	220
6.4	Contrôle des filiales d'Infrabel	221
6.4.1	Univers d'audit	221
6.4.2	Planification et réalisation d'activités d'audit	222
6.4.3	Communication des résultats d'audit	222
6.5	Contrôle de HR Rail	223

Chapitre 7	224
Conclusions et recommandations	224
7.1 Responsabilité du management	224
7.2 Comités d’audit SNCB et Infrabel	224
7.3 Services d’audit interne	225
7.3.1 Pour le service d’audit interne de la SNCB	225
7.3.1.1 Indépendance	225
7.3.1.2 Planification fondée sur les risques	226
7.3.1.3 Ressources	226
7.3.1.4 Suivi des recommandations	226
7.3.2 Pour le service d’audit interne d’Infrabel	226
7.3.2.1 Indépendance	226
7.3.2.2 Ressources	227
7.3.2.3 Encadrement	227
7.4 Relations avec les filiales	227

ANNEXES

Annexe 1	Réponse de la ministre de la Mobilité du 2 décembre 2015
Annexe 2	Réponse du SPF Mobilité et Transports du 2 décembre 2015 (traduction sauf passages grisés)
Annexe 3	Réponse de la SNCB du 22 décembre 2015 (avec traduction des passages néerlandais à la suite du document)
Annexe 4	Réponse du comité d’audit de la SNCB du 18 décembre 2015 (traduction)
Annexe 5	Réponse d’Infrabel du 17 décembre 2015 (avec traduction des passages néerlandais à la suite du document)
Annexe 6	Réponse du comité d’audit d’Infrabel du 17 décembre 2015 (traduction)
Annexe 7	Missions de service public

Introduction

1 Mission de la Cour des comptes

Par résolution du 23 juillet 2015, la Chambre des représentants a demandé à la Cour des comptes :

1. d'enquêter sur le respect des dispositions et sur la réalisation des objectifs des contrats de gestion respectivement conclus entre, d'une part, le gouvernement fédéral et, d'autre part, la SNCB, Infrabel et la SNCB-Holding, pour la période allant du 29 juin 2008 à aujourd'hui ;
2. d'examiner si le financement fédéral des missions de service public a été entièrement et exclusivement affecté à la réalisation des objectifs fixés ;
3. de vérifier comment le caractère obligatoire de la réalisation des contrats de gestion peut être renforcé ;
4. de vérifier comment les processus d'audit interne peuvent encore être améliorés ;
5. de réaliser cette enquête le plus rapidement possible à partir de la date à laquelle cette mission lui aura été confiée, afin que l'apport de la Cour des comptes puisse servir à l'élaboration des futurs contrats de gestion.

La résolution comprend également une demande au gouvernement fédéral de tenir compte de cette enquête et d'adapter, si nécessaire, les contrats de gestion négociés avec la SNCB et Infrabel en fonction des conclusions et des recommandations contenues dans ce rapport.

2 Portée de l'audit

Afin de répondre à la demande de la Chambre, la Cour des comptes a analysé le contenu des trois contrats de gestion, le financement des missions de service public ainsi que les processus d'audit interne mis en place au sein de la SNCB et d'Infrabel¹.

La **première partie** de ce rapport vise à répondre aux points 1 et 3 de la résolution de la Chambre des représentants rappelés ci-avant.

Dans le chapitre 1 Finalité et qualité des contrats de gestion 2008, la Cour des comptes examine si les contrats de gestion conclus avec les trois sociétés du groupe SNCB pour la période 2008-2012, prolongés ensuite jusqu'en 2016², répondent aux conditions attendues d'un contrat de gestion, dans le contexte d'une contractualisation de missions de service public. Elle évalue également la qualité de ces contrats. Enfin, la Cour des comptes formule des recommandations à cet égard pour les prochains contrats de gestion, en prenant aussi en compte les exigences européennes en la matière.

Le chapitre 2 Suivi des contrats de gestion analyse comment les contrats de gestion ont été suivis par les différents acteurs concernés (ministre, SPF Mobilité, commissaires du gouvernement). La Cour des comptes formule des recommandations à cet égard.

¹ Ces deux sociétés sont aussi appelées « sociétés ferroviaires » dans la suite de ce rapport.

² Désignés « contrats 2008 » dans la suite de ce rapport.

Le chapitre 3 Réalisation des contrats de gestion examine dans quelle mesure les obligations dans les domaines suivants, imposées aux sociétés par ces contrats, ont été réalisées à ce jour :

1. la sécurité ;
2. l'offre de trains ;
3. la ponctualité ;
4. la communication de crise ;
5. l'offre de places assises ;
6. l'offre de parkings ;
7. les investissements ;
8. le RER.

La Cour des comptes fournit ainsi des informations concrètes sur les résultats obtenus par les sociétés pendant la période couverte par les contrats de gestion 2008 dans des domaines importants de la politique ferroviaire.

Le chapitre 4 Renforcer le caractère obligatoire de la réalisation des contrats de gestion reprend les recommandations de la Cour des comptes en vue d'améliorer la qualité des contrats et de renforcer à l'avenir le caractère obligatoire de la réalisation des obligations mises à charge des parties aux contrats de gestion.

La **deuxième partie** de ce rapport vise à répondre au point 2 de la résolution de la Chambre des représentants.

Le premier chapitre d'introduction décrit les évolutions intervenues dans le financement fédéral des missions de service public.

Le chapitre 2 précise la façon dont l'utilisation des dotations d'investissement et d'exploitation a été justifiée dans le cadre des différents rapports prévus par les contrats de gestion.

Le chapitre 3 décrit le cadre légal, aussi bien au niveau européen qu'au niveau belge, mis en place pour garantir la transparence dans les relations financières entre les États membres et leurs entreprises publiques et, plus particulièrement, l'organisation d'un système de comptes distincts pour les activités en exécution de missions de service public et les autres activités.

Les chapitres 4 et 5 examinent – respectivement avant et après la réforme au 1^{er} janvier 2014 – comment les sociétés des chemins de fer belges ont fait rapport sur les flux financiers relatifs à leurs missions de service public.

Le chapitre 6 traite de la dette financière historique, clé de voûte des flux financiers au niveau des sociétés des chemins de fer belge. Il décrit l'évolution de cette dette au niveau de la SNCB-Holding et sa répartition dans le cadre de la réforme du 1^{er} janvier 2014.

Le chapitre 7 contient les conclusions et apporte des réponses aux questions posées dans le point 2 de la résolution, ainsi que quelques recommandations en vue des négociations des contrats de gestion futurs.

La **troisième partie** de ce rapport vise à répondre au point 4 de la résolution de la Chambre des représentants relatif à l'audit interne.

Le chapitre 1 précise le cadre de l'évaluation des processus d'audit interne de la SNCB et d'Infrabel.

Le chapitre 2 examine la bonne gouvernance du comité d'audit de la SNCB en ce qui concerne le contrôle interne et l'audit interne.

Le chapitre 3 évalue l'organisation et le fonctionnement du service d'audit interne de la SNCB au regard des normes professionnelles de l'Institut des auditeurs internes.

Le chapitre 4 examine la bonne gouvernance du comité d'audit d'Infrabel en ce qui concerne le contrôle interne et l'audit interne.

Le chapitre 5 évalue l'organisation et le fonctionnement du service d'audit interne d'Infrabel au regard des normes professionnelles de l'Institut des auditeurs internes.

Le chapitre 6 examine la prise en compte des filiales dans les processus d'audit interne de la SNCB et d'Infrabel.

Le chapitre 7 contient les conclusions et recommandations de la Cour des comptes pour encore améliorer les processus d'audit interne.

3 Méthode et calendrier

3.1 Méthode

L'analyse des contrats de gestion se base sur les textes légaux nationaux et européens, sur les données récoltées auprès du SPF Mobilité et Transports et des sociétés (rapports, analyses, études spécifiques, procès-verbaux de conseils d'administration...) ainsi que sur les demandes d'information des ministres successifs. Certains objectifs des contrats de gestion ont été évalués suivant les normes fixées dans les contrats eux-mêmes et suivant les normes édictées par des acteurs externes (par exemple, les règlements de l'Union européenne).

Les auditeurs ont aussi rencontré les représentants de la SNCB et d'Infrabel, les fonctionnaires du SPF Mobilité et Transports et un fonctionnaire du Service de sécurité et d'interopérabilité des chemins de fer (SSICF)³. Ils ont également consulté les commissaires du gouvernement par courriel.

L'examen des processus d'audit interne est basé sur les normes de l'Institut des auditeurs internes (IIA), la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques ainsi que les règles et bonnes pratiques de gouvernance d'entreprise.

Des questionnaires basés sur ces normes ont été adressés respectivement aux services d'audit interne d'Infrabel et de la SNCB et au président de leur comité d'audit. À partir des réponses obtenues et des documents justificatifs fournis, les constatations ont été corroborées par des entretiens. Des rapports d'audit réalisés par chacun des services ont également été sélectionnés et examinés.

³ En exécution des dispositions européennes, la Belgique a créé en juillet 2005 une agence nationale de sécurité au sein du SPF Mobilité et Transports : le Service de sécurité et d'interopérabilité des chemins de fer (SSICF). La mission de surveillance du SSICF se traduit sur le terrain par des contrôles, des inspections et des audits.

3.2 Procédure contradictoire

Afin de répondre à la demande de la Chambre des représentants de « *réaliser cette enquête le plus rapidement possible* », le projet de rapport a fait l'objet d'un débat contradictoire simultané avec la ministre de la Mobilité, chargée de Belgocontrol et de la Société nationale des chemins de fer belges, le SPF Mobilité et Transports, les sociétés SNCB, Infrabel et HR Rail. Les réponses de ces interlocuteurs sont annexées au présent rapport. Des éléments de ces réponses sont également repris dans le rapport lui-même aux endroits jugés les plus pertinents.

3.3 Calendrier

23 juillet 2015	Résolution de la Chambre des représentants
4 août 2015	Lettres de mission de la Cour des comptes
2 décembre 2015	Envoi du projet de rapport
17 décembre 2015	Réponse du comité d'audit d'Infrabel Réponse d'Infrabel
18 décembre 2015	Réponse du SPF Mobilité et Transports Réponse du comité d'audit de la SNCB
22 décembre 2015	Réponse de la SNCB
23 décembre 2015	Réponse de la ministre de la Mobilité, chargée de Belgocontrol et de la Société nationale des chemins de fer belges
27 janvier 2016	Approbation du rapport définitif par l'assemblée générale de la Cour des comptes et envoi du rapport à la Chambre des représentants

PARTIE I

Contrats de gestion

CHAPITRE 1

Finalité et qualité des contrats de gestion 2008

Dans ce chapitre 1, la Cour des comptes rappelle les conditions que doivent remplir les contrats de gestion pour qu'ils puissent pleinement jouer leur rôle dans un contexte de contractualisation de missions de service public. Elle évalue ensuite la qualité des contrats de gestion en examinant dans quelle mesure les contrats conclus pour la période 2008-2012 et prorogés jusqu'à l'entrée en vigueur des nouveaux contrats répondent effectivement à ces conditions. Enfin, la Cour des comptes formule des recommandations pour les prochains contrats de gestion, en prenant également en compte les exigences européennes en la matière.

1.1 Finalité des contrats de gestion

1.1.1 Les contrats de gestion, outil de politique publique

La loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques (ci-après la « loi du 21 mars 1991 ») définit les missions de service public⁴ qui incombent à la SNCB (anciennement unitaire), à savoir principalement le transport intérieur et le transport transfrontalier de voyageurs. La loi de 1991 a également prévu que « *les règles et conditions spéciales selon lesquelles une entreprise publique autonome exerce les missions de service public qui lui sont confiées par la loi, sont arrêtées dans un contrat de gestion conclu entre l'État et l'entreprise publique concernée* »⁵.

Le contenu des contrats de gestion conclus entre l'État et les sociétés du groupe SNCB doit refléter la volonté et le souci d'offrir une qualité de service public ambitieuse dans le respect des missions de service public prévues dans les textes légaux qui les encadrent (loi du 21 mars 1991, règlements européens). Les contrats de gestion constituent l'instrument principal par lequel l'État s'assure que les activités des sociétés ferroviaires contribuent effectivement aux objectifs de politique publique. Ces contrats sont le résultat de négociations. Ils doivent atteindre un juste équilibre entre les devoirs et les obligations de chacune des parties et fixer les moyens mis à leur disposition afin de permettre leur bonne exécution.

Pour l'État fédéral, les contrats de gestion doivent traduire dans quelle mesure le transport ferroviaire contribuera pendant la période qu'ils couvrent à la stratégie de mobilité élaborée par le gouvernement. Le transport ferroviaire fait partie intégrante de la vision stratégique fédérale à long terme de développement durable⁶. Cette vision prévoit notamment que les modes de transport collectifs primeront les modes de transport individuels. Le contrat doit être un outil pour atteindre les objectifs de cette politique globale. Il est dès lors important

⁴ Articles 156 et 156bis de la loi du 21 mars 1991.

⁵ Article 3, § 1^{er}, de la loi du 21 mars 1991.

⁶ Arrêté royal du 18 juillet 2013 portant fixation de la vision stratégique fédérale à long terme de développement durable. Cette vision présente l'état de la situation souhaité à l'horizon 2050 pour la société belge en développement durable.

que les dispositions des contrats de gestion soutiennent efficacement la stratégie de l'État en prévoyant des objectifs précis et ambitieux et qu'ils donnent à l'État des moyens suffisants pour contrôler la bonne réalisation de ces objectifs.

Pour les sociétés ferroviaires, les moyens financiers mis à leur disposition doivent être à la hauteur des ambitions et des obligations qui leur ont été assignées. Les contrats de gestion doivent leur octroyer une autonomie suffisante pour réaliser leurs missions. Ces moyens financiers doivent respecter les limites fixées par les règles européennes : une dotation publique trop élevée pour les missions de service public confiées aux sociétés serait considérée comme une subvention pouvant biaiser la libre concurrence. La législation européenne parle dans ce cas de surcompensation.

La Cour des comptes soulignait déjà la plupart de ces aspects dans son rapport de 2001 : « *Le contrat de gestion, dans la loi de 1991, constitue un instrument essentiel, qui contrebalance l'autonomie accordée à l'entreprise publique. La qualité et la pertinence des obligations qui y sont prévues, les moyens de contrôle ouverts à l'État, l'utilisation qui a été effectivement faite de ces moyens de contrôle, ainsi que les sources d'information disponibles à cet égard constituent autant d'indicateurs précieux pour mesurer si l'État a gardé une maîtrise suffisante sur les missions de service public, en dépit de l'autonomie accordée à l'entreprise* »⁷.

1.1.2 Adaptation des contrats de gestion

En 2005, la SNCB a été scindée en trois entreprises publiques autonomes : la SNCB-Holding, Infrabel et la SNCB⁸, formant le groupe SNCB. Cette évolution des structures avait pour finalité de répondre aux directives européennes en matière ferroviaire, qui imposent une séparation entre les activités d'infrastructure et les activités de transport.

L'État a conclu des contrats de gestion successifs avec chacune des trois sociétés du groupe. Ces contrats sont en principe conclus pour trois à cinq ans⁹. Depuis le premier contrat de gestion conclu en 1992, les durées de validité des contrats successifs ont fortement varié¹⁰. Les contrats actuellement d'application ont été approuvés par des arrêtés royaux du 29 juin 2008 et sont entrés en vigueur le 1^{er} juillet 2008. Initialement, ils devaient couvrir la période 2008-2012, mais il n'y a pas eu de nouveaux contrats de gestion en 2013. Les contrats 2008 ont fait l'objet de cinq avenants successifs¹¹ (quatre pour la SNCB-Holding) et ont été prorogés de plein droit. L'arrêté royal du 21 décembre 2013 a fixé des règles provisoires

⁷ Cour des comptes, *Le bon emploi des deniers publics par la SNCB*, audit effectué en exécution de la résolution de la Chambre des représentants du 11 mai 2000, Bruxelles, mai 2001, p. 83. Disponible sur www.courdescomptes.be.

⁸ Ces sociétés ont pris la forme de sociétés anonymes de droit public.

⁹ Article 5, § 2, de la loi du 21 mars 1991. Par opposition aux contrats attribués par voie de mise en concurrence, le règlement européen 1370/2007 prévoit que les contrats de service public de transport par chemin de fer attribués directement aux sociétés ne dépassent pas en principe dix ans (article 5, point 6, du règlement 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007). De son côté, l'article 47 du code ferroviaire (loi du 30 août 2013) prévoit que le contrat conclu avec le gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire est conclu pour une durée minimale de cinq ans.

¹⁰ Le premier contrat de gestion conclu entre l'État et la SNCB s'est étendu sur cinq ans (1992-1996), le second sur huit ans (1997-2004) et les troisièmes contrats conclus avec la SNCB, Infrabel et la SNCB-Holding ont couvert trois années (2005-2007).

¹¹ Si, un an après la prorogation, un nouveau contrat de gestion n'est pas entré en vigueur, le Roi peut, par arrêté délibéré en conseil des ministres, fixer des règles provisoires concernant les matières prévues par le contrat de gestion. Ces règles provisoires valent comme nouveau contrat de gestion et sont d'application jusqu'à l'entrée en vigueur de ce nouveau contrat.

d'application jusqu'à l'entrée en vigueur des nouveaux contrats de gestion¹², annoncée pour la première moitié de 2016¹³.

Le contenu des contrats de gestion 2008 a été négocié dans la perspective d'une réalisation des missions de service public sur quatre ans. Même si une prolongation au-delà du terme initial des contrats est conforme à la loi, elle contribue à retarder la réalisation des objectifs prévus. En effet, les prolongations des contrats de gestion n'ont pas été suivies d'une adaptation des objectifs. La durée d'exécution de ces objectifs devient ainsi indéterminée (jusqu'à l'entrée en vigueur des nouveaux contrats), ce qui diminue la pression liée au respect des délais et contribue à rendre certains objectifs obsolètes.

De plus, durant la période de validité des contrats de gestion 2008, le groupe SNCB a subi d'importantes modifications structurelles. En application de la loi du 30 août 2013 relative à la réforme des chemins de fer belges et de ses arrêtés d'exécution des 7 novembre et 11 décembre 2013, la SNCB-Holding a absorbé sa filiale, la SNCB, et adopté le nom de SNCB. La nouvelle structure bipartite, composée de la SNCB, opérateur ferroviaire, et d'Infrabel, gestionnaire de l'infrastructure, est devenue opérationnelle le 1^{er} janvier 2014.

Cette restructuration s'est accompagnée d'une révision des missions de service public de la SNCB et d'Infrabel figurant dans la loi du 21 mars 1991¹⁴. D'une manière générale, les missions qui étaient confiées à la SNCB-Holding ont été transférées à la SNCB et, dans une moindre mesure, à Infrabel et à HR Rail¹⁵. Il convient toutefois de relever qu'une des missions de service public qui étaient confiées à la SNCB-Holding (la mise à disposition de personnel aux deux autres sociétés), qui a été transférée à HR Rail, n'est plus considérée dans la loi comme une mission de service public. La seule mission de service public de HR Rail est l'organisation et la gestion du dialogue social au niveau des chemins de fer belges¹⁶.

Les contrats de gestion 2008 n'ont pas été revus à la suite de cette restructuration intervenue au 1^{er} janvier 2014. À ce jour, il subsiste toujours trois contrats, même si le nombre de sociétés a été réduit de trois à deux. Cela n'influence pas la liste des missions de service public d'Infrabel. Par contre, les missions de service public de la SNCB décrites dans le contrat ne couvrent pas la totalité de ses missions de service public actuelles.

Par ailleurs, comme rappelé ci-avant, les contrats de gestion ont été modifiés à cinq reprises par voie d'avenants. Ces avenants n'avaient pas pour vocation d'adapter les contrats à la nouvelle structure ou d'opérer une actualisation complète des contrats de gestion. Ils répondaient davantage à des urgences nées d'événements d'actualité.

La Cour des comptes constate que les contrats de gestion n'ont pas été adaptés à l'évolution structurelle du groupe. Par ailleurs, la pratique des avenants, si importants soient-ils, pour modifier les contrats de gestion traduit une vision à court terme, le plus souvent dictée par l'urgence. Enfin, l'État a prolongé la durée de validité des contrats jusqu'à une date

¹² Article 5, § 3, de la loi du 21 mars 1991 et avis paru au *Moniteur belge* du 14 décembre 2012.

¹³ *Doc. parl.*, Chambre, 13 juillet 2015, DOC 54 1225/002, Rapport fait au nom de la commission de l'Infrastructure, des Communications et des Entreprises publiques, p. 8.

¹⁴ Article 156 de la loi du 21 mars 1991, tel que modifié par l'article 10 de l'arrêté royal du 11 décembre 2013 (SNCB), et article 199 de cette même loi, tel que modifié par l'article 29 de l'arrêté royal du 11 décembre 2013 (Infrabel).

¹⁵ La création, au 1^{er} janvier 2014, de la société anonyme de droit public HR Rail constitue un élément de la restructuration du groupe SNCB organisée par la loi du 30 août 2013 relative à la réforme des chemins de fer belges.

¹⁶ Article 23 de la loi du 23 juillet 1926 relative à la SNCB et au personnel des chemins de fer belges.

indéterminée, plutôt que de conclure en 2013 un contrat avec des objectifs nouveaux en phase avec les préoccupations de mobilité existant à ce moment. Au vu de ces constatations, il apparaît que l'État s'est privé, depuis la fin de 2012, d'un outil de gestion de la politique ferroviaire.

Dans sa réponse, Infrabel confirme la nécessité d'adapter le contrat de gestion lors de modifications structurelles dans le domaine ferroviaire et de disposer en temps voulu d'un nouveau contrat de gestion lorsque le précédent vient à échéance. Les trois dernières années, le travail s'est en effet poursuivi sur la base d'avenants au contrat de gestion 2008-2012, ce qui implique des occasions manquées d'améliorer le fonctionnement.

1.2 Qualité des contrats de gestion

1.2.1 Contexte

Les contrats de gestion 2008 précisent les missions de service public¹⁷ des sociétés du groupe SNCB.

La **SNCB-Holding** était chargée de mettre en place et d'animer des organes et structures de concertation et de coordination auxquels les deux autres sociétés participaient.

Au sens des directives européennes et conformément à la législation nationale, **Infrabel** est désigné comme l'unique gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire belge.

L'objet social de la **SNCB** consiste à développer de manière effective et concrète le transport ferroviaire.

Pour rappel, les descriptions des missions de service public de la SNCB et d'Infrabel figurant dans ces contrats de gestion n'ont pas été adaptées à la suite de la restructuration du groupe SNCB au 1^{er} janvier 2014.

Les trois contrats de gestion SNCB, SNCB-Holding et Infrabel ont la même structure. Chaque contrat est accompagné d'annexes reprenant, notamment, le plan d'investissement des sociétés, des indicateurs de prestations et les statistiques à communiquer.

Le chapitre I est consacré aux missions des sociétés. Les chapitres II à VII reprennent les grandes thématiques communes aux trois contrats de gestion : la sécurité, la qualité du service, les relations avec les tiers, l'intermodalité, l'accessibilité et le respect de l'environnement. Les chapitres VIII, IX et X abordent respectivement les investissements, les relations financières qui lient l'État à chacune des sociétés du groupe, notamment par le biais des dotations versées en contrepartie des missions de service public, et les autres aspects financiers comme la stabilisation de la dette. Le chapitre XI traite des prestations pour les besoins de la nation. Le chapitre XII Dispositions diverses organise les modalités de suivi et d'exécution des contrats de gestion ainsi que le rôle joué par la DGT (Direction générale du transport terrestre) du SPF Mobilité. Le chapitre XIII gère les relations intragroupe. Le contrat Infrabel dispose d'un chapitre XIV Clause de sauvegarde. Dans les contrats SNCB et SNCB-Holding, cette clause est intégrée dans le chapitre consacré aux dispositions diverses.

¹⁷ Article 4 du contrat de gestion de la SNCB-Holding, article 3 du contrat de gestion d'Infrabel et article 5 du contrat de gestion de la SNCB.

1.2.2 Analyse des contrats

1.2.2.1 Objectifs, normes et indicateurs

Les missions de service public ne sont le plus souvent pas traduites dans les contrats de gestion sous la forme d'obligations formelles spécifiques et quantifiées. Les contrats de gestion contiennent des obligations de moyens et rarement des obligations de résultats. À titre d'exemple, les contrats de gestion stipulent qu'Infrabel « *prend toutes les dispositions pour assurer et améliorer la régularité et la fiabilité du trafic* »¹⁸ et que la SNCB « *veillera au maintien de l'offre d'assistance existante* »¹⁹ en matière d'accessibilité des personnes à mobilité réduite.

Certains articles sont particulièrement peu explicites quant à l'objectif poursuivi. Les objectifs généraux ne sont pas toujours déclinés en objectifs opérationnels à atteindre pendant la période couverte par le contrat, ni assortis d'indicateurs permettant d'en vérifier la réalisation.

De nombreux objectifs ne répondent pas à la logique de formulation du référent Smart (spécifique, mesurable, atteignable, réaliste, temporellement défini). Par exemple, on trouve des formulations comme « *Infrabel poursuit ses efforts afin de procéder...* »²⁰ ou « *la politique d'achat d'Infrabel veillera à réduire la quantité de déchets...* »²¹.

Même si certains articles peuvent difficilement faire l'objet d'indicateurs chiffrés (par exemple, rendre une étude), il est nécessaire qu'ils soient plus précis afin de rendre possible leur évaluation. Ainsi, l'article 5 du contrat de gestion Infrabel consacré à l'entretien et à la gestion de l'infrastructure manque de précision (pas de fréquence d'entretien, pas de nombre de kilomètres à entretenir sur une base annuelle). Bien que certains avenants aux contrats de gestion aient introduit des objectifs précis à atteindre, ils ne prévoient pas de procédure de suivi, de rapportage ou d'évaluation²².

Dans sa réponse, la ministre estime sur ce point que « *définir des indicateurs plus précis pour la gestion de l'infrastructure reviendrait à empiéter sur l'autonomie de gestion du gestionnaire d'infrastructure* ». Pour la ministre, l'objectif principal de l'État doit être de faire rouler les trains en toute sécurité et à l'heure. La ministre ajoute que si le réseau devait être mal renouvelé ou entretenu, cela se répercuterait inévitablement sur la qualité de l'infrastructure avec des conséquences sur l'exploitation ferroviaire. Elle opte pour un KPI (*Key Performance Indicator*)²³ reflétant la ponctualité plutôt que pour un indicateur de performance relatif à l'infrastructure et situé loin en amont dans le processus du maintien du réseau.

Dans sa réponse, Infrabel estime pour sa part qu'il serait peu adéquat de préciser des normes d'entretien dans un contrat de gestion.

¹⁸ Article 6 du contrat de gestion d'Infrabel.

¹⁹ Article 44 du contrat de gestion de la SNCB.

²⁰ Article 52 du contrat de gestion d'Infrabel.

²¹ Article 53 du contrat de gestion d'Infrabel.

²² Article 46 du contrat de gestion d'Infrabel.

²³ Indicateur mesurable d'aide décisionnelle.

La Cour des comptes considère qu'il appartient au gouvernement de déterminer comment le contrat de gestion doit encadrer l'entretien et la gestion de l'infrastructure, qui constituent une des missions de service public d'Infrabel, de façon à donner à l'État une assurance suffisante que cette mission est mise en œuvre adéquatement pendant la période couverte par le contrat de gestion. La Cour des comptes recommande que le contrat de gestion prévoie, outre les indicateurs généraux de ponctualité, préconisés par la ministre, des indicateurs d'entretien définis en concertation avec Infrabel.

Les missions de service public ne sont pas entourées de suffisamment de normes de qualité à traduire en objectifs qualitativement et quantitativement vérifiables. Ce défaut affectait déjà les précédents contrats de gestion, comme la Cour des comptes l'a signalé à l'époque²⁴. Pour y remédier, les contrats 2008 prévoyaient l'établissement par les sociétés d'un manuel de qualité avec des indicateurs. Ceux-ci devaient s'accompagner de la fixation du niveau à atteindre pour chaque indicateur. Cela n'a pas été mis en œuvre dans tous les cas²⁵. Les contrats ne contiennent pas non plus d'objectif mesurant le rapport entre les moyens investis et les résultats (l'efficacité) en matière de missions de service public.

Les dispositions des contrats 2008 ne précisent pas systématiquement le niveau de service public exigé par l'État. Par exemple, le contrat de gestion de la SNCB ne définit pas le service attendu pour le RER, alors que celui-ci peut être différent du service sur les autres lignes ferroviaires en termes de temps d'arrêt, de temps de parcours, d'accessibilité...

Les contrats de gestion 2008 prévoient l'élaboration de nombreux plans. En règle générale, l'objectif mentionné dans le contrat concerne uniquement l'élaboration de ces plans. Souvent, les objectifs stratégiques et opérationnels sont intégrés dans le plan et non dans le contrat de gestion. C'est le cas, par exemple, du plan de politique environnementale prévu dans le contrat de gestion de la SNCB : le contrat exige qu'un plan soit établi, mais ne comporte lui-même aucun objectif en matière d'environnement. Le contrat de gestion d'Infrabel prévoit un plan de prévention 2012-2015 des dépassements de signaux²⁶, à la suite de l'accident ferroviaire de Buizingen. Ce plan contient des indicateurs clés objectivement vérifiables. Ceux-ci n'ont pas été intégrés dans le contrat de gestion.

Les contrats de gestion demandent également aux sociétés de réaliser diverses études (par exemple, étude sur les besoins à long terme pour l'infrastructure²⁷, étude *lightrail*²⁸, matériel pendulaire²⁹, étude concernant les lacunes en termes de qualité détectées par les indicateurs subjectifs du baromètre qualité, étude concernant les paramètres tarifaires³⁰, étude sur la charge de travail des conducteurs de train³¹...). Les contrats ne donnent pas, pour chacune de ces études, de contenu précis ou les attentes en termes de résultats, de sorte qu'une évaluation de leur qualité est difficile.

²⁴ Cour des comptes, *Le respect des contrats de gestion par la SNCB, Infrabel et la SNCB-Holding*, audit effectué en exécution de la résolution de la Chambre des représentants du 19 mars 2008, Bruxelles, juillet 2008, 68 p. Disponible sur www.courdescomptes.be.

²⁵ Voir chapitre 3 ci-après.

²⁶ Article 17bis du contrat de gestion d'Infrabel introduit par l'arrêté royal du 10 janvier 2013.

²⁷ Article 2 du contrat de gestion d'Infrabel.

²⁸ Article 43 du contrat de gestion de la SNCB, article 49 du contrat de gestion de la SNCB-Holding.

²⁹ Article 58 du contrat de gestion d'Infrabel.

³⁰ Article 12 du contrat de gestion d'Infrabel.

³¹ Article 102bis du contrat de gestion de la SNCB.

1.2.2.2 Délais

Les contrats contiennent de nombreux délais et échéances à respecter. Leur degré de précision varie cependant selon les articles. Certains articles mentionnent des délais imprécis comme « *pour la fin de l'année* » ou « *selon un timing à convenir* »³². On trouve également des dispositions pour lesquelles aucune échéance n'est indiquée, par exemple concernant la sécurité des voyageurs et du personnel de sûreté³³.

De plus, certaines échéances sont fixées pour la fin de la période de validité des contrats. Outre que cette mention est ambiguë en cas de prorogation des contrats, ces objectifs ne se prêtent pas à un suivi régulier. Des étapes intermédiaires sont rarement prévues.

1.2.2.3 Rapportage, suivi, évaluation

Les termes « rapportage », « suivi » et « évaluation » sont souvent utilisés de manière indistincte, alors qu'ils recouvrent des tâches différentes. Le rapportage correspond à la phase de collecte et de transmission des données de gestion, le suivi à la phase de vérification de l'accomplissement des prestations prévues dans le respect des paramètres fixés et l'évaluation à un examen et une analyse de la conduite d'une série d'activités impliquant de porter un jugement sur l'exécution de celles-ci.

Les chapitres Dispositions diverses des trois contrats concernent des modalités de suivi d'exécution et de rapportage ainsi que les relations entre les différents acteurs. Ces règles s'ajoutent aux modalités spécifiques de rapportage prévues dans d'autres articles des contrats de gestion. La structure du contrat pourrait être revue afin que toutes les modalités de suivi, et la fixation de toutes les tâches et responsabilités des parties soient regroupées dans un chapitre unique.

1.2.2.4 Mesures correctrices

Dans les trois contrats, on ne trouve que très peu de mesures correctrices, de remédiation ou de sanction à appliquer lorsque les objectifs ne sont pas atteints. Les sanctions financières en particulier sont rares.

Ainsi, la seule disposition d'un contrat de gestion qui lie la liberté tarifaire d'une société à l'accomplissement des obligations qui lui sont imposées par ce contrat figure dans le contrat conclu avec la SNCB : la modification annuelle du tarif des cartes train trajet et des cartes train scolaires est soumise à un plafond dont le niveau est situé plus haut si l'objectif de ponctualité est atteint et plus bas s'il ne l'est pas³⁴.

Pour les dotations versées par l'État, deux mécanismes prévus dans les contrats de gestion peuvent en influencer le montant en fonction du respect des objectifs qui y sont fixés. Le premier concerne un bonus ou un malus pour Infrabel en fonction du respect de l'objectif de ponctualité³⁵. Le second lie, depuis le 1^{er} janvier 2014, une partie de la dotation d'exploitation de la SNCB au nombre de voyageurs/kilomètre annuel³⁶.

³² Article 36 du contrat de gestion d'Infrabel - Évaluation et amélioration du système Aribus.

³³ Article 27 du contrat de gestion de la SNCB.

³⁴ Voir ci-dessous, chapitre 3, point 3.2.3.4.

³⁵ Ibid.

³⁶ Voir ci-après, partie II, point 2.2.2.2. À noter également que l'article 33 du contrat de gestion de la SNCB prévoit les compensations pour les voyageurs à accorder par la SNCB en cas de retard de train.

1.2.2.5 Relations intragroupe ou externes

Les contrats de gestion contiennent des chapitres qui ne concernent pas réellement les relations entre l'État et les sociétés du groupe SNCB. Ainsi, le chapitre que chaque contrat consacre aux relations intragroupe devrait davantage faire l'objet de conventions entre les sociétés. Certains articles³⁷ du chapitre IV Relations avec les tiers du contrat de gestion de la SNCB ne sont qu'un rappel d'obligations légales à respecter, sans que l'article indique la façon dont ces obligations légales doivent être mises en œuvre. De tels articles n'apportent pas de plus-value aux contrats de gestion.

1.3 Conclusions et recommandations pour les futurs contrats de gestion

1.3.1 Les contrats de gestion, instrument de contractualisation des tâches de service public

Du fait de la définition trop générale des missions de service public, du niveau de service public attendu et des objectifs à atteindre, les contrats de gestion 2008 n'encadrent pas suffisamment les missions de service public et ne permettent pas un suivi efficace des missions de service public par l'État.

La Cour des comptes recommande que les futurs contrats s'orientent, chaque fois que cela est possible, vers des obligations de résultats plutôt que vers des obligations de moyens. Les obligations reprises dans les contrats doivent être précises, chiffrées, mesurables et spécifiques pour la période couverte par les contrats.

Dans leurs réponses, la ministre, Infrabel, la SNCB et le SPF Mobilité ont soutenu cette recommandation de la Cour des comptes³⁸.

Les articles du contrat de gestion devraient prévoir systématiquement le ou les objectifs stratégiques ou opérationnels, le calendrier de mise en œuvre, les indicateurs, les délais et les modalités de rapportage. Les données utilisées comme indicateurs doivent être définies dans les contrats.

Les objectifs doivent être fixés pour toute la durée du contrat. Pour les objectifs à long terme, des échéances intermédiaires doivent être prévues pour s'assurer de leur évolution correcte.

Des objectifs en matière d'efficacité (rapport entre les moyens investis et les résultats) devraient être prévus pour l'accomplissement des missions de service public, assortis d'indicateurs spécifiques. Dans la perspective du quatrième paquet ferroviaire européen, qui vise à améliorer la qualité des services de transport ferroviaire de passagers et à réduire la fragmentation du marché intérieur, et dans un souci de maîtrise des dépenses publiques, l'État et les deux sociétés ne peuvent plus se dispenser d'inscrire dans les contrats de gestion des objectifs et des indicateurs d'efficacité pour évaluer l'utilisation des moyens que l'État octroie aux sociétés pour leurs missions de service public. Ce souci d'efficacité est également présent dans l'article 47 du code ferroviaire³⁹ (voir point 1.3.2 ci-après) qui précise que le gestionnaire de l'infrastructure est encouragé à réduire les coûts de fourniture de l'infrastructure et le niveau des redevances d'utilisation de celle-ci. Une étude, réalisée par

³⁷ Notamment l'article 34.

³⁸ Voir chapitre 4, point 4.1.

³⁹ Loi du 30 août 2013 portant le code ferroviaire, telle que modifiée par la loi du 15 juin 2015.

une société de consultance à la demande du SPF Mobilité et en collaboration avec les deux sociétés en 2014, a d'ailleurs proposé des indicateurs d'efficience généraux pour la SNCB (coût opérationnel par voyageur/km) et pour Infrabel (coût opérationnel par kilomètre de ligne). Afin notamment de fixer une valeur de référence aux indicateurs, l'étude a proposé de comparer, par le biais d'études de *benchmarking*, les performances des deux sociétés à des sociétés ferroviaires situées dans d'autres États.

Les futurs contrats devront éviter d'éparpiller les normes et objectifs dans des documents externes (plan d'action) et les reprendre explicitement pour leur donner une valeur contraignante plus forte.

Dans sa réponse, Infrabel souligne l'importance de trouver, dans le nouveau contrat de gestion, un équilibre entre ses obligations et les moyens mis à sa disposition pour permettre leur bonne exécution, et de prévoir des mesures d'adaptation de ces devoirs et obligations au cas où les moyens seraient modifiés. En outre, conformément au code ferroviaire, le contrat de gestion devra également mentionner, selon Infrabel, des mesures de réparation à prendre si l'une des parties manque à ses obligations contractuelles ou lorsque des circonstances exceptionnelles ont une incidence sur la disponibilité des financements publics. Il s'agit notamment de définir les conditions et les procédures de renégociation et de résiliation anticipée.

Enfin, pour la Cour des comptes, les contrats devraient prévoir une sanction ou une mesure correctrice en cas de manquement aux objectifs de résultats. Plusieurs solutions sont envisageables, selon la nature et l'importance de l'obligation :

- sanction financière sous forme de réduction de la dotation ou des tarifs voyageurs (et, éventuellement, augmentation en cas de résultats meilleurs que prévu) ;
- impact de la réalisation des objectifs du contrat de gestion sur la rémunération des managers responsables ;
- obligation de rapportage renforcée et d'un meilleur suivi en cas de résultats insuffisants ;
- lorsque l'obligation imposée aux sociétés porte sur l'élaboration d'un plan d'action ou d'une étude, prévoir qu'à défaut de réaliser cette obligation à l'échéance, la compétence est attribuée au SPF Mobilité.

La Cour des comptes souligne que l'instauration d'éventuelles sanctions ou mesures correctrices dans les contrats de gestion suppose qu'un examen sérieux des causes de cette situation soit mené et que le risque d'un effet négatif pour les usagers soit pris en compte.

1.3.2 Les contrats de gestion au regard des règles européennes

Par ailleurs, ces dernières années, le secteur ferroviaire a connu diverses évolutions initiées par l'Union européenne par voie de directives et de règlements.

Plusieurs de ces directives ont été transposées totalement ou partiellement dans le code ferroviaire. L'article 47 et l'annexe 25 de ce code intègrent les prescrits européens. L'article 47 prévoit des mesures pour que les comptes du gestionnaire de l'infrastructure soient en équilibre et l'encourage à diminuer ses coûts. La mise en œuvre de ces dispositions s'effectue dans le cadre d'un contrat conclu pour cinq ans minimum entre l'État belge et le gestionnaire

de l'infrastructure et qui respecte les principes de base et les paramètres énoncés dans l'annexe 25. Cette annexe énumère les éléments obligatoires du contrat de gestion.

Les règlements européens ont un caractère contraignant pour les États membres et doivent être pris en considération lors de la rédaction des futurs contrats de gestion. Il s'agit plus particulièrement du règlement (CE) 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route et du règlement (CE) 1371/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires⁴⁰.

Le règlement (CE) 1370/2007 définit les conditions dans lesquelles les autorités publiques peuvent intervenir dans le domaine des transports publics de voyageurs pour garantir la fourniture de services d'intérêt général. Il impose aux États membres des conditions d'attribution des contrats de service public et d'octroi d'une compensation pour l'exécution d'obligations de service public. Ce règlement concerne donc plus particulièrement la SNCB.

L'article 5 de ce règlement édicte des règles d'attribution des contrats de service public. Cet article indique, entre autres, les règles de procédure pour la mise en concurrence des contrats de service public et les conditions dans lesquelles ces contrats peuvent être attribués directement à un opérateur. À l'heure actuelle, l'État belge attribue directement un contrat de gestion à la SNCB, conformément à l'article 5, point 6, du règlement.

Le contrat de gestion négocié entre l'État et la SNCB est un contrat de service public au sens du règlement européen 1370/2007.

Suivant le même règlement, les contrats de service public et les règles générales⁴¹ doivent définir clairement les obligations de service public que l'opérateur choisi doit remplir, les zones géographiques concernées par ces obligations, les paramètres objectifs et transparents pour le calcul des compensations, une durée limitée pour les contrats et les normes de qualité imposées par la législation nationale. Il prévoit également une obligation de rapportage et de publication⁴². Le règlement veut ainsi éviter le risque d'une surcompensation et empêcher que la compensation soit en réalité une subvention croisée soutenant des activités commerciales.

Ce règlement, entré en vigueur le 3 décembre 2009, n'était pas d'application lors de la conclusion des contrats de gestion 2008. Une période transitoire de dix ans, jusqu'au 2 décembre 2019, est prévue dans l'article 8, pour l'application des dispositions de l'article 5. Ces mesures devaient faire l'objet d'un rapport d'avancement à transmettre par chaque État membre pour le 3 juin 2015, ce qui n'a pas été fait par la Belgique.

Le règlement (CE) 1371/2007 établit, pour sa part, un ensemble de droits fondamentaux en faveur des voyageurs ferroviaires, en obligeant les entreprises ferroviaires à plus de

⁴⁰ La libéralisation du secteur ferroviaire se déroule en plusieurs phases progressives. Chacune de ces phases est assortie d'un ensemble de législations spécifiques, appelé « paquet ferroviaire ». Les deux règlements cités ci-avant font partie du troisième paquet ferroviaire européen initié en 2007. Ce troisième paquet traite de l'ouverture à la concurrence du transport international de voyageurs. Le 8 octobre 2015, dans le cadre des propositions relatives au quatrième paquet ferroviaire, le Conseil de l'Union européenne a trouvé un accord, entre autres, sur une orientation générale de la libéralisation des services nationaux de transport ferroviaire de voyageurs. Cet accord du Conseil devra être débattu et approuvé par le Parlement européen.

⁴¹ Article 4 du règlement 1370/2007 précité.

⁴² Article 7 du règlement 1370/2007 précité.

responsabilités envers leurs clients. Il édicte des règles relatives aux informations que doivent recevoir les voyageurs, à la responsabilité et aux obligations des entreprises ferroviaires en termes d'assurance pour les voyageurs et leurs bagages, aux obligations en cas de retards, à la protection des personnes handicapées et aux personnes à mobilité réduite, à la définition et au contrôle des normes de qualité du service, à la gestion des risques pour la sécurité des voyageurs ainsi qu'au traitement des plaintes.

Bien que ces règlements soient entrés en vigueur le 3 décembre 2009, les contrats de gestion 2008 avaient déjà intégré certaines des obligations en matière de mesure de la qualité.

Les dispositions du règlement européen 1370/2007 sur l'obligation de définir précisément le service public et les compensations financières pour l'accomplissement de celui-ci rejoignent les recommandations liées à la contractualisation de missions de service public formulées par la Cour des comptes ci-avant. Il en ressort qu'il est essentiel qu'à l'avenir les contrats qui lient l'État aux sociétés ferroviaires soient conclus pour une période déterminée, sans prolongation, et qu'ils contiennent une définition claire et précise des missions de service public, assortie des objectifs, des indicateurs et de sanctions. Chaque mission de service public doit pouvoir être liée à son financement propre.

La période transitoire (jusqu'au 2 décembre 2019) prévue par le règlement européen doit être mise à profit par les États membres pour intégrer progressivement les règles européennes dans les contrats de service public. Dès lors, l'État belge ne peut pas ignorer, lors de la négociation du nouveau contrat de gestion avec la SNCB, le contenu du règlement 1370/2007 qui augmente la transparence de la gestion financière et de l'exécution des missions de service public.

CHAPITRE 2

Suivi des contrats de gestion

Dans ce chapitre, la Cour des comptes analyse la façon dont les contrats de gestion (SNCB, Infrabel et SNCB-Holding) ont été suivis.

Le suivi des contrats est assuré par plusieurs acteurs.

Le ministre a un rôle de surveillance et de tutelle sur les sociétés du groupe SNCB⁴³.

Le pouvoir de contrôle du ministre des Entreprises publiques est exercé à l'intervention d'un commissaire du gouvernement qui a pour mission de veiller au respect de la loi, du statut organique de l'entreprise et du contrat de gestion. Il doit s'assurer que la politique menée par l'entreprise ne porte pas préjudice à la mise en œuvre de ses tâches de service public.

Au sein du SPF Mobilité, le suivi des contrats de gestion est confié à la direction des entreprises publiques et de la politique ferroviaire (DEPPF), une des trois directions de la Direction générale de la politique de mobilité durable et ferroviaire (anciennement la Direction générale du transport terrestre ou DGTT). Par adéquation avec les contrats de gestion, il a été choisi de conserver l'appellation DGTT dans ce rapport.

Certaines missions de suivi relatives à la surveillance de la sécurité⁴⁴ ont été confiées au Service de sécurité et d'interopérabilité des chemins de fer⁴⁵ (SSICF). Le suivi exercé par cette instance ne sera pas analysé dans ce chapitre.

2.1 Suivi par la Direction générale du transport terrestre

2.1.1 Contexte

Le suivi par la DGTT se fait essentiellement par l'analyse des rapports récurrents ou uniques transmis par les sociétés et par l'examen des études. Parmi les rapports prévus par les contrats de gestion, on peut citer notamment :

⁴³ Durant la durée de validité des contrats de gestion 2008, cette surveillance a parfois été scindée entre deux ministres : le ministre qui avait la mobilité dans ses compétences et le ministre qui avait soit le groupe SNCB, soit les entreprises publiques dans ses attributions.

⁴⁴ Par exemple, l'audit sur le plan d'action pour une culture et une discipline de sécurité applicable opérationnellement (article 17ter du contrat de gestion d'Infrabel). Le SSICF est également le destinataire du rapport trimestriel sur l'état d'avancement de l'installation de systèmes de protection automatique des trains sur le matériel roulant (article 61bis du contrat de gestion de la SNCB).

⁴⁵ Le SSICF est l'autorité de sécurité nationale belge. Cette autorité est indépendante de toute entreprise ferroviaire ou de tout gestionnaire de l'infrastructure. Elle définit le cadre juridique et assure la surveillance du gestionnaire d'infrastructure et des entreprises ferroviaires. Pour garantir cette indépendance, il est placé sous l'autorité directe du ministre qui a la mobilité dans ses compétences.

- le rapport annuel sur l'accomplissement des missions de service public⁴⁶ ;
- le rapport sur l'actualisation des coûts et des profits d'exploitation relatifs à la nouvelle offre RER⁴⁷ ;
- les rapports d'exécution des plans annuels et pluriannuels d'investissement⁴⁸ ;
- le rapport sur les indicateurs objectifs et subjectifs relatifs à la qualité ferroviaire ;
- le rapport sur l'état d'avancement de l'installation des systèmes de protection automatique des trains sur le matériel roulant et l'infrastructure ;
- le rapport sur le plan d'action en vue de prévenir les dépassements de signaux ;
- le rapport sur le plan « passages à niveau » ;
- le rapport sur la ponctualité ;
- le rapport sur le monitoring de l'accessibilité.

Les contrats de gestion prévoient également diverses études à réaliser par les sociétés.

La DGTT effectue une évaluation des articles des contrats de gestion qu'elle doit suivre aux termes du contrat de gestion, mais également d'articles où le suivi de la DGTT n'est pas explicitement prévu. Elle donne une évaluation globale de l'exécution des missions de service public en se fondant sur les rapports annuels⁴⁹ transmis par chacune des sociétés. Pour suivre et évaluer ces obligations, la DGTT utilise, pour chaque société, un tableau qui permet de détecter, article par article, l'absence de rapportage ou d'exécution, de constater le dépassement des délais de transmission des rapports, d'encadrer la réalisation des études à produire et de commenter les éventuels manquements.

Cette analyse se solde par une appréciation sous la forme de quatre mentions :

- conforme (actions ou objectifs correctement exécutés) ;
- point d'attention (actions ou objectifs entamés mais considérés comme insuffisants ; des problèmes résiduels persistent) ;
- non conforme (actions ou objectifs pas menés ou pas atteints) ;
- en cours d'examen (rapport reçu et actuellement en cours de lecture et/ou d'analyse).

À chaque appréciation correspond une couleur (par exemple, vert pour conforme et rouge pour non conforme). Les articles des contrats où subsistent des manquements en matière d'obligations de rapportage apparaissent clairement. Ce tableau, complété par les remarques des sociétés, est intégré au rapport sur l'exécution des missions de service public présenté par le ministre au Parlement.

La DGTT suit également la transmission des études à réaliser par les sociétés.

⁴⁶ Article 87 du contrat de gestion d'Infrabel, article 92 du contrat de gestion de la SNCB-Holding et article 88 du contrat de gestion de la SNCB. Jusqu'à la loi du 10 août 2015, ce rapport était requis par la loi (article 62nonies, § 5, 213, § 5, et 230, § 5, de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques) : voir point 2.4 ci-après.

⁴⁷ Article 75 du contrat de gestion d'Infrabel.

⁴⁸ Articles 54 et 55 du contrat de gestion d'Infrabel, articles 62 et 63 du contrat de gestion de la SNCB-Holding et articles 57 et 58 du contrat de gestion de la SNCB.

⁴⁹ Article 87 du contrat de gestion d'Infrabel, article 94 du contrat de gestion de la SNCB-Holding et article 88 du contrat de gestion de la SNCB.

D'initiative, le SPF Mobilité remet aussi au ministre des avis sur des thèmes spécifiques, comme le plan passage à niveau ou l'accessibilité des gares. Ces avis sont plus détaillés et doivent permettre au ministre d'avoir une image précise de l'évolution des projets et, éventuellement, de l'évaluation de la DGTT sur les problèmes rencontrés. Ces avis se basent généralement sur les données que l'administration a obtenues des sociétés.

Les contrats de gestion donnent également la possibilité aux agents de la DGTT d'exercer un contrôle sur place⁵⁰ en leur donnant accès à l'infrastructure, aux matériels roulants... afin de leur permettre d'exercer un contrôle de sécurité et de s'assurer de la bonne exécution des investissements. Cette mesure complète les autres outils mis en place par le SPF Mobilité pour suivre les investissements (voir point 3.2.7 ci-après).

Enfin, les contrats prévoient une réunion annuelle de concertation entre les différentes parties prévues par les contrats de gestion⁵¹ pour chacune des sociétés. Un groupe de travail, constitué de représentants des ministres concernés, de la DGTT et de la société concernée, se réunit pour faire le suivi des contrats de gestion. Ce suivi concerne une année s'étalant de juillet X à juin X+1. Ces groupes de travail ont été réunis chaque année. Cette réunion est officialisée par un rapport adressé au ministre de la Mobilité et des Entreprises publiques. Ce rapport reprend les points marquants de l'année écoulée, un retour d'information sur les points pour lesquels aucune solution n'a été trouvée au cours des années antérieures, une évaluation de l'année en cours via une analyse de la qualité et de la ponctualité des actions et/ou objectifs et, enfin, une partie consacrée aux autres dossiers ayant un lien avec les contrats de gestion.

2.1.2 Analyse

Le suivi de la DGTT se heurte à certains obstacles.

D'une part, des retards réguliers dans la transmission de documents par les sociétés compliquent le travail de rapportage de la DGTT. À titre d'exemple, on peut citer la transmission tardive de l'évaluation annuelle de la poursuite des relations voyageurs transfrontalières existantes, des indicateurs de prestation en matière d'accessibilité et de diverses statistiques annuelles. Ces statistiques portent sur l'évolution du trafic voyageur et des ventes des différents titres de transport, sur le nombre de voyageurs debout, sur le nombre de voyageurs montés par gare, sur le nombre de points d'arrêt desservis pour les voyageurs, sur l'inventaire du matériel roulant et sur la vitesse commerciale moyenne dans le transport de voyageurs. Les retards dans la transmission des informations nuisent à l'efficacité du suivi prévu dans les contrats de gestion. Pour justifier des retards, les sociétés évoquent, selon les cas, des difficultés d'échanges d'informations entre elles, des problèmes d'organisation interne ou de ressources.

D'autre part, les volumes importants de données à traiter alourdissent la tâche de la DGTT. Ainsi, à titre d'exemple, l'annexe 5 du contrat de gestion d'Infrabel fait état de 48 indicateurs à transmettre pour le 30 avril de chaque année. Ceux-ci ne font l'objet d'aucune hiérarchisation et l'administration ne possède pas d'outil permettant de visualiser globalement l'état de progression de chacun de ces indicateurs. La Cour des comptes recommande d'examiner la pertinence de ces divers indicateurs.

⁵⁰ Article 89 du contrat de gestion de la SNCB et article 88 du contrat de gestion d'Infrabel.

⁵¹ Article 97 du contrat de gestion de la SNCB-Holding, article 92 du contrat de gestion de la SNCB et article 92 du contrat de gestion d'Infrabel.

Enfin, la DGTT n'obtient pas toujours aisément des données complètes ou des explications sur celles-ci. C'est notamment le cas des données statistiques, du comptage des voyageurs et des indicateurs de qualité. La DGTT n'a pas accès aux données brutes produites par les sociétés, de sorte qu'elle ne peut pas vérifier l'exactitude des données agrégées qui lui sont fournies (par exemple, les données recueillies pour élaborer le baromètre de la qualité).

Dans sa réponse, la SNCB souligne le risque de voir le SPF se substituer aux organes de la société et un risque de confusion en ce qui concerne les responsabilités. Pour la SNCB, s'il s'agit de contrôler que les indicateurs de réalisation des objectifs de service public sont conformes aux données sources, l'État a la possibilité de demander des missions spécifiques au collège des commissaires.

Pour la Cour des comptes, cette responsabilité relève des compétences du SPF Mobilité.

En outre, pendant l'examen de la Cour, celle-ci a constaté que la SNCB invoquait le caractère confidentiel de certaines données statistiques et des données relatives aux indicateurs objectifs de qualité pour justifier leur non-communication. À cet égard, le contrat de gestion 2008 stipule que les restrictions de diffusion des données statistiques concernant les activités de service public doivent être exceptionnelles, précises et motivées. Cette règle ne paraît pas toujours être appliquée.

Dans sa réponse, la SNCB demande la garantie absolue de confidentialité de la part du SPF lorsque des informations sensibles lui sont communiquées.

Quant aux données relatives à la qualité, la Cour des comptes rappelle que les principes généraux de la mesure de la qualité⁵² indiquent que « *les objectifs et les résultats sont communiqués au public* », que ce soit les résultats des indicateurs de qualité objectifs ou subjectifs. Les courriers adressés par la DGTT aux sociétés pour avoir un meilleur accès aux informations ont donné peu de résultats.

Dans sa réponse, la SNCB indique, en ce qui concerne les informations rendues publiques, avoir levé le secret sur de nombreuses informations depuis 2014 (par exemple, le nombre de voyageurs par gare). Cependant, elle considère que la confidentialité doit être maintenue pour les données dont la diffusion pourrait nuire à ses intérêts commerciaux.

La Cour des comptes constate que le suivi par le SPF Mobilité de l'exécution des missions de service public est pour l'essentiel centré sur le respect des obligations de rapportage prévues dans les contrats. Le rapport transmis au Parlement sur l'exécution des missions de service public ne fait que rarement apparaître dans quelle mesure les objectifs liés aux missions de service public ont été atteints. De ce fait, ce rapport fournit le plus souvent une information annuelle sur le rapportage et non une évaluation des résultats de l'année écoulée par rapport aux résultats précédents.

Dans le rapport sur l'exécution des missions de service public, les mentions accordées par le SPF Mobilité en regard de certains articles ne reflètent pas exactement l'exécution des obligations prévues dans ces articles. Ainsi, lorsqu'un article contient plusieurs obligations,

⁵² Article 28 du contrat de gestion de la SNCB.

le SPF Mobilité peut considérer l'exécution comme conforme alors que toutes les obligations n'ont pas été accomplies ou analysées.

Par ailleurs, les résultats des analyses spécifiques menées par le SPF Mobilité ne sont pas évoqués, même de manière synthétique, dans le rapport annuel adressé au Parlement.

Enfin, en ce qui concerne les contrôles sur place de l'infrastructure et du matériel roulant, l'administration reconnaît que, faute de moyens humains, ceux-ci sont de moins en moins effectués alors qu'ils étaient recommandés dans l'audit d'un consultant sur le monitoring des investissements.

La réunion annuelle de concertation entre les différentes parties aux contrats de gestion permet un échange direct entre les acteurs du suivi des contrats. Les positions des uns et des autres sont consignées dans un rapport. Ces réunions ont également un rôle de médiation entre les parties. La Cour des comptes estime qu'il s'agit d'un outil d'encadrement actif.

2.2 Rôle du ministre

2.2.1 Contexte

La loi du 21 mars 1991 organise la tutelle sur les entreprises publiques autonomes. Infrabel et la SNCB sont soumises au pouvoir de contrôle du ministre des Entreprises publiques. Infrabel est également soumise au contrôle du ministre qui a la Régulation du transport ferroviaire dans ses attributions (actuellement la ministre de la Mobilité exerce la tutelle sur les deux sociétés et est responsable de la régulation du trafic ferroviaire).

Le ministre dispose d'une cellule stratégique qui fait le lien avec le SPF Mobilité. Le ministre est responsable du rapportage des activités des sociétés devant la Chambre et doit y présenter sa vision stratégique et politique.

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du 10 août 2015⁵³, dont il est question au point 2.4 ci-après, le conseil d'administration de chacune des deux sociétés devait faire annuellement rapport au ministre sur l'accomplissement des tâches de service public qui lui sont confiées⁵⁴. Sur la base de ces rapports, le ministre adresse un rapport à la Chambre des représentants, qui reprend sa propre analyse, les remarques des sociétés et le tableau de suivi préparé par la DGTT.

2.2.2 Analyse

Les rapports relatifs à l'accomplissement des tâches de service public pour 2008, 2010 et 2013 ont été transmis au Parlement. Les rapports pour 2009, 2011 et 2012 ne l'ont pas été. Les rapports de 2014, établis par les sociétés et transmis au SPF Mobilité, n'ont pas encore été transmis au Parlement. La transmission irrégulière de ce rapport affaiblit le rôle que peut jouer le Parlement à l'égard de la politique de mobilité ferroviaire.

⁵³ Loi du 10 août 2015 modifiant la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques.

⁵⁴ Article 162nonies, § 6, de la loi du 21 mars 1991 pour la SNCB, article 213, § 5, pour Infrabel et article 230, § 5, pour la SNCB-Holding, de la loi du 21 mars 1991 précitée (avant la modification de la loi du 10 août précitée).

Lors d'un précédent audit⁵⁵, la Cour des comptes avait signalé que ce rapport ne donnait pas le point de vue du ministre aux parlementaires et a recommandé d'y remédier. Cette recommandation a été rencontrée et l'avis du ministre apparaît dans les rapports transmis.

Ces rapports donnent une image très générale de l'exécution des missions de service public sur une base annuelle. L'évaluation des résultats de l'année écoulée par rapport aux années antérieures n'y figure pas. De ce fait, une lecture pluriannuelle de l'exécution des missions de service public des contrats n'est pas aisée. L'accent est davantage mis sur le respect des obligations de rapportage que sur le degré de réalisation des objectifs proprement dits. Les difficultés du SPF concernant des données transmises par les sociétés ne sont que brièvement commentées. En particulier, les problèmes de données inadéquates ou incomplètes pour la mesure des objectifs des contrats devraient être mieux expliqués afin d'alimenter un débat sur l'encadrement des missions de service public.

2.3 Rôle des commissaires du gouvernement

2.3.1 Contexte

Le pouvoir de contrôle du ministre est exercé à l'intervention d'un commissaire du gouvernement⁵⁶, qui est invité à toutes les réunions du conseil d'administration, du comité de direction et du comité d'audit, et y a voix consultative.

Le commissaire du gouvernement fait rapport au ministre dont relève l'entreprise publique. Il fait également rapport au ministre du Budget sur les décisions des organes de gestion qui ont une incidence sur le budget général des dépenses de l'État.

La loi du 21 mars 1991 charge le commissaire du gouvernement de veiller au respect de la loi, du statut organique de l'entreprise et du contrat de gestion. Il doit s'assurer que la politique menée par l'entreprise, en particulier en matière de filiales, ne porte pas préjudice à la mise en œuvre de ses tâches de service public.

Le commissaire du gouvernement a le droit d'introduire, dans un délai de quatre jours, un recours auprès du ministre contre toute décision qu'il estime contraire à la loi, au statut organique ou au contrat de gestion. Ce recours est suspensif. Le ministre peut, dans ce cas, prononcer l'annulation de la décision dans les huit jours. À défaut, la décision devient définitive. Un ministre de tutelle ne peut annuler une décision que si un recours a été exercé au préalable par un commissaire du gouvernement.

2.3.2 Analyse

Pour la réalisation de cet audit, la Cour des comptes a envoyé un questionnaire aux commissaires du gouvernement portant sur leur mandat, l'exercice éventuel de recours, le rapportage au gouvernement ainsi que leurs relations avec le SPF Mobilité. Les anciens commissaires du gouvernement, qui étaient en fonction après 2008 et avant l'arrêté royal de nomination du 26 février 2015, ont également été consultés.

⁵⁵ Cour des comptes, *Le respect des contrats de gestion par la SNCB, Infrabel et la SNCB-Holding*, audit effectué en exécution de la résolution de la Chambre des représentants du 19 mars 2008, Bruxelles, juillet 2008, 68 p. Disponible sur www.courdescomptes.be.

⁵⁶ Les deux commissaires du gouvernement auprès d'Infrabel (représentant les deux compétences de tutelle) et le commissaire auprès de la SNCB ont été nommés par arrêté royal du 26 février 2015.

Hormis une présentation générale lors de l'entrée en fonction, les commissaires du gouvernement ont reçu peu d'instructions du ministre ou du gouvernement concernant l'exercice de leur mission. Ils n'ont exercé aucun recours contre une décision des organes de gestion des sociétés. Ils n'ont pas été directement associés à la négociation des contrats de gestion.

Ils adressent un rapport au ministre de tutelle après chaque réunion du conseil d'administration. Ils n'ont pas rendu d'avis sur les rapports annuels que les conseils d'administration des sociétés doivent présenter concernant l'exécution des tâches de service public et ne sont pas associés à l'élaboration du rapport annuel que les ministres adressent à la Chambre des représentants.

Ils n'ont généralement pas participé aux réunions annuelles d'évaluation de l'exécution des contrats de gestion. Les contrats de gestion prévoient que le ministre est représenté lors de ces réunions. En pratique, le ministre y a souvent été représenté, mais pas par le commissaire du gouvernement⁵⁷. Les commissaires du gouvernement ont peu de contacts avec l'administration. Ils ne s'appuient pas sur le SPF Mobilité pour exercer leur mission et ne lui transmettent pas les rapports qu'ils élaborent après les réunions du conseil d'administration.

2.4 Réforme légale d'août 2015

Le rapport sur l'exécution des missions de service public est fondamental dans le cadre du suivi par l'État des contrats de gestion.

La loi du 10 août 2015 a cependant modifié la forme que prend cette obligation de rapportage : les rapports sur l'accomplissement des tâches de service public que les sociétés étaient tenues d'adresser au ministre, en vertu de la loi, sont remplacés par une audition des administrateurs délégués par la Chambre des représentants⁵⁸. Selon l'exposé des motifs, ce nouveau mode de travail permettra un échange direct et interactif d'informations entre la SNCB et Infrabel et le Parlement.

Sans pouvoir déjà se prononcer sur le résultat d'un changement aussi récent dans la procédure de rapportage, la Cour des comptes tient cependant à souligner que la modification ainsi apportée à la loi sur les entreprises publiques économiques présente plusieurs risques pour la qualité du suivi de la réalisation des missions de service public de la SNCB et d'Infrabel.

D'une part, cette forme de rapportage peut affaiblir le rôle joué par le SPF Mobilité, qui analysait, vérifiait et commentait les rapports écrits reçus du groupe SNCB avant de les transmettre au ministre.

D'autre part, cette réforme supprime l'obligation légale imposée aux sociétés de fournir au ministre des informations détaillées sous la forme de rapports écrits qui avaient pour objectif de lui permettre de rendre compte à son tour de son action devant la Chambre. Il convient de rappeler à cet égard que les contrats de gestion 2008 précisent les éléments devant figurer dans ces rapports. Sans préjuger du contenu des prochains contrats de gestion, la Cour

⁵⁷ Un membre de la cellule stratégique du ministre, exerçant également la fonction de commissaire du gouvernement, a toutefois été présent à quelques réunions.

⁵⁸ Loi du 10 août 2015 modifiant la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques. Cette loi remplace le § 5 de l'article 162nonies et le § 5 de l'article 213 de la loi de 1991.

constate que la loi du 10 août 2015 ne précise pas quelles informations devront être fournies lors de l'audition des administrateurs délégués par la Chambre.

L'organisation de cette audition pourrait être plus efficace si elle était précédée d'un rapport synthétique contenant seulement des éléments pertinents. Un tel rapport devrait comporter une évaluation par le SPF Mobilité et la position du ministre.

Dans le chapitre 4 ci-après, qui donne une réponse au point 3 de la résolution de la Chambre des représentants consacré à la façon de renforcer le caractère obligatoire de la réalisation des contrats de gestion, la Cour des comptes formule diverses recommandations. Certaines d'entre elles s'appuient sur une amélioration du rapportage à la fois quant à son contenu et quant au rôle du SPF Mobilité et du ministre. Ces recommandations sont basées sur les constats faits par la Cour sur la période couverte par l'actuel contrat de gestion (2008-2015), conformément à la résolution de la Chambre. Elles pourraient cependant être plus difficiles à mettre en œuvre dans le cadre légal nouveau mis en place par la loi du 10 août 2015 précitée.

2.5 Conclusion

Pour la période 2008-2015, le SPF Mobilité a tenu le rôle principal dans le suivi des contrats de gestion. C'est à lui que revenait la tâche d'évaluer le respect des obligations prévues dans les contrats de gestion pour le compte du ministre et, ensuite, du Parlement.

Les contrats de gestion ne lui donnaient cependant pas toujours les moyens nécessaires pour mener à bien sa mission, en particulier en matière de vérification des données. Le SPF était fortement dépendant des informations transmises par les sociétés du groupe. En outre, les retards de transmission de rapports ont été fréquents.

Pour la Cour des comptes, les données sur la réalisation des obligations contenues dans les contrats doivent être accessibles au SPF Mobilité pour lui permettre d'effectuer sa mission de contrôle. Les prochains contrats doivent donner au SPF le droit de vérifier sur place les données sources et la méthode de calcul qui interviennent dans l'établissement des indicateurs de réalisation des objectifs de service public.

Si des documents ou des résultats doivent rester confidentiels, les raisons doivent en être clairement indiquées dans les contrats. Un refus de diffusion ne peut pas être le fruit d'une décision unilatérale des sociétés (comme c'est le cas, par exemple, pour les résultats des indicateurs objectifs de la qualité).

Le suivi par l'administration a surtout porté sur le respect des obligations de rapportage contenues dans les contrats (délai, documents à remettre...) et n'a fait que rarement apparaître dans quelle mesure les objectifs liés aux missions de service public ont été atteints. Le suivi de l'exécution des missions de service public par le SPF s'exerce surtout par année écoulée, sans réelle évaluation de ces résultats par rapport à ceux des années antérieures. Le SPF Mobilité n'a pas intégré dans ce rapport les résultats des analyses spécifiques qu'il a exécutées sur différents thèmes liés aux contrats de gestion.

Pour la Cour des comptes, le SPF Mobilité doit envisager des modalités de suivi plus ambitieuses qui lui permettent de fournir au ministre périodiquement une image complète et fiable des résultats obtenus par la SNCB et Infrabel au regard des missions de service public qui leur ont été confiées et des moyens mis en œuvre par elles pour les mener à bien. Les

recommandations de la Cour formulées dans le chapitre précédent pour améliorer les contrats de gestion ne pourront être pleinement mises à profit que si le SPF adapte ses pratiques de suivi en conséquence.

La réunion annuelle du groupe de travail pour le suivi des contrats de gestion est un bon outil qui permet aux sociétés et au SPF de se concerter directement. La Cour des comptes recommande d'envisager d'augmenter la fréquence de ces réunions et, en contrepartie, de diminuer certaines obligations de rapportage qui entraînent une charge administrative importante sans réel apport pour le suivi.

Dans sa réponse, la SNCB se déclare ouverte à une augmentation de la fréquence des réunions de suivi avec le SPF pour autant que cela ne conduise pas à se substituer aux responsabilités des organes de gestion de l'entreprise publique autonome et n'augmente pas la charge de travail en modifiant le nombre de rapports et la fréquence de ceux-ci. Infrabel propose également de fixer la fréquence des réunions consacrées au suivi du contrat de gestion à une réunion par trimestre.

Par ailleurs, pour la Cour, seuls les rapportages utiles et apportant une plus-value pour l'amélioration des missions de service public et la poursuite de la politique de mobilité doivent être conservés.

Dans sa réponse, la SNCB marque son accord sur cette recommandation. Selon Infrabel, il importe, dans le cadre des réductions budgétaires et des économies de personnel qui en découlent, que les obligations de rapportage soient en effet limitées aux seuls rapportages apportant une plus-value pour la mission de service public. Infrabel plaide également pour l'utilisation de rapportages déjà disponibles pour les organes de gestion d'Infrabel (contenu et forme).

Pour la Cour des comptes, la récente suppression de l'obligation légale d'établir des rapports sur l'exécution des missions de service public par les sociétés et leur remplacement par une audition des administrateurs délégués devant la Chambre des représentants présente des risques liés à une information au Parlement sans contenu imposé et sans analyse préalable par le SPF Mobilité et par le ministre responsable de cette politique devant le Parlement. Les recommandations que la Cour des comptes formule à la demande de la Chambre dans le chapitre 4 ci-après, dans le but de renforcer le caractère obligatoire de la réalisation des obligations des contrats de gestion, s'appuient sur une amélioration du rapportage et le renforcement du rôle du SPF Mobilité et du ministre. Ces recommandations, basées sur les constats faits par la Cour sur la période 2008-2015, pourraient être plus difficiles à mettre en œuvre dans ce nouveau cadre légal.

En ce qui concerne les commissaires du gouvernement, la loi leur confie explicitement une mission dans le suivi des contrats de gestion et de l'exécution des missions de service public.

La Cour des comptes avait déjà souligné dans ses rapports de 2001 et de 2008 que des mesures devaient être prises pour que cet acteur joue pleinement son rôle.

Pour améliorer le rôle du commissaire du gouvernement dans le domaine du suivi des contrats de gestion, il faudrait que ce rôle soit précisé par une lettre de mission et qu'il fasse l'objet d'instructions formelles. L'échange d'informations et des contacts plus réguliers avec le SPF Mobilité sont également nécessaires pour permettre aux commissaires du gouvernement de s'appuyer sur son expertise. Enfin, les commissaires du gouvernement

devraient être associés directement aux diverses étapes de la procédure de suivi des contrats de gestion et au rapportage relatif aux missions de service public.

Dans sa réponse, la SNCB est d'avis qu'une bonne articulation entre le commissaire du gouvernement et le SPF Mobilité, recommandée par la Cour des comptes, est un élément essentiel de ce suivi.

CHAPITRE 3

Réalisation des contrats de gestion

Dans ce chapitre, la Cour des comptes examine si les obligations et mesures des contrats de gestion 2008 des trois sociétés ferroviaires ont été réalisées.

Un premier point est consacré aux observations générales sur l'exécution des contrats. Le deuxième volet de ce chapitre est consacré à des thématiques particulières. Ces thématiques sont :

1. la sécurité ;
2. l'offre de trains ;
3. la ponctualité ;
4. la communication de crise ;
5. l'offre de places assises ;
6. l'offre de parkings ;
7. les investissements ;
8. le RER.

3.1 Observations générales

L'examen de la réalisation des objectifs se base essentiellement sur le rapportage effectué par la DGTT par le biais des tableaux utilisés pour le suivi annuel des articles des contrats de gestion. Ce rapportage ne donne pas une image précise et complète de la réalisation des objectifs. En effet, pour certaines obligations, il est difficile de savoir si l'exécution du contrat est conforme. De plus, ce rapportage se base sur le jugement opéré par les sociétés elles-mêmes et sur les chiffres et informations que ces dernières fournissent. Ces données transmises à l'administration par les sociétés ne permettent pas un contrôle exhaustif des obligations. La DGTT ne dispose que de peu de moyens pour en vérifier l'exactitude et l'exhaustivité. C'est, par exemple, le cas pour les objectifs de l'offre minimale à charge de la SNCB. Cette difficulté peut, comme nous l'avons indiqué au chapitre 1, être consécutive à des imprécisions de rédaction des contrats de gestion.

De plus, l'absence d'objectifs de résultats clairement définis ne permet pas de conclure à la réalisation ou non des missions assignées aux sociétés.

Les objectifs non atteints ou partiellement atteints ne sont pas toujours commentés par les sociétés. Quand une justification est donnée, cette dernière est souvent peu argumentée ; par exemple, la SNCB justifie la non-réalisation de la certification ISO demandée dans le plan environnement par le caractère trop ambitieux de l'objectif (article 49) ; cela peut traduire un manque de connaissance de la problématique lors de la préparation et de la négociation des contrats de gestion.

Sur la base des informations détenues par le SPF Mobilité, les principales obligations qui n'ont pas été exécutées ou n'ont été effectuées que partiellement par les sociétés ferroviaires sont les suivantes :

- **Pour la SNCB :**

- o L'objectif de croissance annuelle moyenne du nombre de voyageurs, fixé à 3,8 %, n'est plus atteint depuis 2009 (article 4). La croissance au cours de la période 2006-2012 n'a été que de 19,8 % par rapport aux 25 % prévus dans le contrat de gestion⁵⁹.
- o Dans le cadre du nouveau plan de transport applicable dès décembre 2014, faute de recevoir suffisamment tôt le projet de la SNCB, l'administration n'a pas disposé du temps nécessaire pour analyser en profondeur si le plan de transport proposé satisfaisait aux exigences énoncées dans le contrat de gestion (article 8). Des non-conformités ont été établies par l'administration.
Dans sa réponse, la SNCB reconnaît « *le délai tardif de communication du plan de transport au SPF et aux autres stakeholders. Cependant, le nombre de non-conformités a été minime. Pour l'élaboration du plan de transport de décembre 2017, une politique d'ouverture et de coopération avec le SPF et les autres stakeholders a été mise en place* ».
- o Pour l'offre minimum de trains (article 8), la desserte de certains arrêts secondaires n'est pas conforme à ce que prévoit le contrat de gestion (par exemple à Noordenkempen). De plus, dans les différents plans de transports élaborés par la SNCB, l'offre minimum n'était pas toujours respectée.
- o La SNCB devait introduire un nouveau concept de transport (article 10). Pour concrétiser ce concept, une étude, à réaliser pour le 1^{er} juillet 2010, devait déceler les chaînons manquants entre l'offre de transport et les besoins et attentes des voyageurs. Cette étude comprenait notamment l'éventuel développement d'un réseau suburbain autour d'Anvers, de Gand, de Liège et de Charleroi. La SNCB n'a pas transmis cette étude à l'administration. De plus, cette étude devait, après concertation avec différents acteurs (DGTT, les sociétés régionales de transport en autres stakeholders), conduire à l'implantation de ce concept au plus tard en décembre 2011. Cette implémentation n'a pas eu lieu.
- o Pour la gestion de la qualité, la SNCB n'a pas effectué d'étude pour déterminer les raisons pour lesquelles certains indicateurs du baromètre de la qualité se trouvaient sous les valeurs limites (article 31). De plus, le comité consultatif des usagers devait être associé à l'ensemble du processus de mesure de la qualité (article 28) ; cela n'a pas été le cas.
- o Le point du contrat consacré à l'intermodalité prévoyait la mise en service d'une connexion en ligne avec la Banque-Carrefour de la sécurité sociale (BCSS) afin de vérifier si un voyageur satisfait ou non aux conditions de réduction tarifaire (article 38). Cette connexion visait notamment à alléger les démarches administratives des parties. Initialement attendue pour 2009, une connexion fonctionne depuis mars 2013, mais uniquement pour les cartes de réduction « intervention majorée ».
Dans sa réponse, la SNCB précise qu'elle continue ses démarches avec la BCSS pour automatiser la délivrance de la carte *accompagnateur gratuit et famille nombreuse*. Toutefois, pour ces deux produits, la fourniture des données nécessaires à l'octroi de la carte est très complexe. Le processus est toujours en cours.
- o Pour la politique environnementale, tous les bâtiments importants de la SNCB devaient obtenir au moins une certification ISO 14001 pour fin 2012 (article 49).

⁵⁹ Depuis le 1^{er} janvier 2014, une partie de la dotation d'exploitation de la SNCB est fixée en fonction du nombre de voyageurs intérieurs/kilomètre. Voir partie II, point 2.2.2.2, de ce rapport.

Seuls 25 sites sur 33 (ateliers centraux, ateliers de traction...) étaient certifiés ISO 14001 fin 2014.

- o En ce qui concerne le suivi des investissements, la SNCB n'a pas transmis au SPF d'étude relative aux nouveaux investissements dont le coût estimé dépasse 25 millions d'euros (article 57)⁶⁰.
- o Les statistiques mensuelles relatives à l'évolution du trafic voyageurs en trains-kilomètres, en voyageurs et en voyageurs-kilomètres, par type de trafic (intérieur, intérieur TGV et transfrontalier) ont souvent été transmises à l'administration avec retard ou n'ont pas été transmises (article 91).
Dans sa réponse, la SNCB précise que, suite à des problèmes techniques liés en partie à la migration des systèmes informatiques, certaines statistiques n'ont pas été livrées à temps. La SNCB veillera à ce que dans le futur, celles-ci soient fournies dans les délais.

- **Pour la SNCB-Holding :**

- o Le rapport annuel relatif au plan stratégique *Corporate Security* définissant les objectifs pour l'approche de la problématique globale de la sécurité dans le domaine des chemins de fer n'a été transmis à l'administration que deux fois, en 2009 et en 2010 (article 18).
- o Les négociations concernant le raccordement du *Corporate Security Service* au réseau Astrid (réseau de télécommunication des services de police et de secours) ont été suspendues (article 25), car le *Corporate Security Service* n'a pas été accepté en qualité de service de secours. Ce *Security Operations Center* assure non seulement le suivi en temps réel de la sécurité du personnel, mais aussi des voyageurs.
- o Pour fin 2012, 52 bâtiments de gares, fréquentés au total par 60 % des voyageurs, devaient être adaptés aux personnes à mobilité réduite (article 52). Fin 2014, 50 bâtiments fréquentés par 57 % des voyageurs étaient adaptés.
- o En ce qui concerne le suivi des investissements, la SNCB-Holding n'a pas transmis d'étude au SPF relative aux nouveaux investissements dont le coût estimé dépasse 25 millions d'euros (article 62).

- **Pour Infrabel :**

Le SPF Mobilité relève que la majorité des articles suivis ont été correctement exécutés (mention « conforme »). Néanmoins, ce constat doit être nuancé. En effet, les articles du contrat de gestion d'Infrabel contiennent généralement des objectifs moins précis ou moins contraignants. Ainsi, certains articles demandent de réaliser des études, mais le délai d'exécution n'est pas précisé. Ces études contiennent des objectifs et des obligations. Néanmoins, comme l'article du contrat ne mentionne que la rédaction d'une étude, il est considéré comme conforme dès que l'étude est réalisée, sans évaluation du suivi du contenu de l'étude.

- **Obligations communes aux sociétés :**

- o Afin de coordonner et d'optimiser les mesures de la qualité des services offerts aux clients, les trois sociétés du groupe SNCB devaient, dès mars 2009, conclure entre elles un *Service Level Agreement*. Ces accords relatifs à la fourniture des

⁶⁰ Ce constat a donné lieu à une réponse de la SNCB : voir point 3.2.7 ci-après.

résultats du baromètre qualité n'ont été signés que fin 2011 pour la SNCB et la SNCB-Holding et en mai 2012 pour la SNCB et Infrabel (articles 28 du contrat de gestion de la SNCB, 21 du contrat d'Infrabel et 29 de celui de la SNCB-Holding).

- o Les sociétés devaient également signer un protocole conjoint relatif à la communication de crise, ce qui finalement n'a pas été le cas (articles 98 du contrat de gestion de la SNCB, 96 du contrat d'Infrabel et 107 de celui de la SNCB-Holding).

3.2 Thématiques particulières

3.2.1 Sécurité ferroviaire

3.2.1.1 Contexte

Les contrats de gestion abordent la sécurité ferroviaire au travers du chapitre II Sécurité et partiellement du chapitre VIII Investissements. Ces chapitres ont été profondément remaniés après la catastrophe de Buizingen.

En 2008, aucun objectif de résultats n'était repris dans la version initiale des contrats de gestion, la sécurité ferroviaire faisant l'objet de dispositions légales et réglementaires spécifiques, notamment dans la loi du 19 décembre 2006, non mentionnées explicitement dans les contrats de gestion. Concrètement, ceci signifiait que les obligations en matière de sécurité découlaient uniquement du cadre légal belge et européen.

À la suite de la catastrophe ferroviaire de Buizingen et du rapport de la Cour des comptes sur la sécurité ferroviaire d'août 2010⁶¹, plusieurs articles ont toutefois été ajoutés par avenants aux contrats de gestion afin de préciser les engagements de la SNCB et d'Infrabel sur le plan de la sécurité ferroviaire (arrêté royal du 10 janvier 2013 portant les avenants aux contrats de gestion).

Concrètement, à la suite de ces modifications, Infrabel a dû :

- développer un plan d'action en vue de prévenir les dépassements de signaux sur la période 2012-2015⁶² et faire rapport chaque trimestre sur la réalisation de ce plan d'action⁶³ ;
- disposer d'un point de contact auquel tous les opérateurs ferroviaires peuvent communiquer des problèmes affectant la sécurité ;
- élaborer des plans d'action spécifiques pour tous les signaux dépassés plus d'une fois au cours d'une période de 24 mois, en collaboration avec les entreprises ferroviaires et le SSICF (Service de sécurité et de l'interopérabilité des chemins de fer) et effectuer un rapportage trimestriel à ce sujet⁶⁴ ;

⁶¹ Cour des comptes, *Sécurité ferroviaire, Contribution de la Cour des comptes à l'examen parlementaire des conditions de sécurité du rail*, Bruxelles, août 2010, 119 p., chapitre 4.

⁶² Ce plan devait être envoyé par Infrabel aux ministres des Entreprises publiques et de la Mobilité, au service Entreprises publiques et Politique ferroviaire (SEPPF) du SPF Mobilité et au SSICF dans les quatre mois, et complété si nécessaire en tenant compte de l'analyse et des recommandations relatives aux dépassements de signaux du SSICF.

⁶³ Ce rapportage trimestriel s'effectue via le rapportage existant sur le plan global de sécurité et doit être transmis aux ministres des Entreprises publiques et de la Mobilité, au SEPPF et au SSICF.

⁶⁴ Ce rapportage trimestriel s'effectue, lui aussi, via le rapportage existant sur le plan global de sécurité. Il doit porter sur les communications reçues, les actions entreprises, les plans d'action spécifiques et leur mise en place et doit être transmis au SEPPF et au SSICF.

- établir un plan d'action pour une culture et une discipline de sécurité applicables opérationnellement⁶⁵ ;
- planifier avec l'État l'installation de l'ETCS sur l'ensemble du réseau ferroviaire d'ici fin 2022, installer le système TBL1+ sur l'ensemble de son réseau pour le 31 décembre 2015 et effectuer un rapportage trimestriel à ce sujet⁶⁶.

De son côté, la SNCB a été chargée principalement :

- de participer activement au plan d'action en vue de prévenir les dépassements de signaux ;
- de communiquer immédiatement au point de contact disponible à cet effet auprès d'Infrabel tous les problèmes de signalisation rencontrés ;
- de collaborer à l'élaboration par Infrabel de plans d'action spécifiques pour tous les signaux dépassés plus d'une fois au cours d'une période de 24 mois, si un conducteur de train de la SNCB a été impliqué dans au moins un de ces dépassements ;
- d'établir un plan d'action pour une culture et une discipline de sécurité applicables opérationnellement⁶⁷ ;
- d'équiper de l'ETCS tout le matériel roulant que la SNCB utilise pour ses missions de service public pour la fin 2023, d'équiper ce même matériel de la fonctionnalité TBL1+ pour le 31 décembre 2013 et d'effectuer un rapportage trimestriel à ce sujet⁶⁸.

ETCS et TBL1+, planning et compatibilité – quelques enseignements de la contribution de la Cour des comptes à la commission parlementaire sur la sécurité ferroviaire de 2010

En 2010, la contribution de la Cour des comptes à l'examen parlementaire des conditions de sécurité du rail avait mis en exergue les éléments suivants.

Alors que la SNCB historique avait opté en 1999 pour le déploiement du système interopérable européen ETCS, Infrabel et la SNCB ont décidé, en 2006, de déployer le système TBL1+.

Le système TBL1+, s'il représente une amélioration de la protection automatique des trains par rapport aux systèmes belges antérieurs, est spécifique au réseau belge. En outre, le système TBL1+ n'anticipe que partiellement le système européen ETCS sur le plan de l'infrastructure⁶⁹ et aucunement sur le matériel roulant.

Sur le plan normatif, le système TBL1+ a un statut précaire. Il ne peut en effet être imposé aux opérateurs, ni ajouté à une ligne du réseau européen de transport ferroviaire puisqu'il n'est pas reconnu par la spécification technique d'interopérabilité relative au sous-système

⁶⁵ Ce plan d'action devait être transmis pour le 30 juin 2013 aux ministres des Entreprises publiques et de la Mobilité, au SEPPF et au SSICF. Ce plan devait par ailleurs faire l'objet d'un premier audit effectué par le SSICF afin de fixer une mesure de référence du niveau actuel de la culture de la sécurité existante au sein de l'entreprise et d'un audit de suivi trois ans après la réalisation de l'audit initial. Le *benchmarking* et les résultats des audits devaient, eux aussi, être envoyés aux ministres des Entreprises publiques et de la Mobilité, au SEPPF et au SSICF.

⁶⁶ Ce rapportage s'effectue via le rapportage existant sur le plan global de sécurité, à transmettre au SEPPF et au SSICF. À cet égard, le contrat de gestion prévoit que « *dès que le taux maximal de couverture en terme d'efficacité est atteint, le niveau de risque pourra être réduit de 75 % par rapport à 2010, l'année de référence* ».

⁶⁷ Selon des modalités identiques à celles prévues pour Infrabel.

⁶⁸ Ces rapports trimestriels doivent être remis au SEPPF et au SSICF. Le contrat prévoit que « *dès que le taux maximal de couverture en terme d'efficacité est atteint, le niveau de risque pourra être réduit de 75 % par rapport à 2010, l'année de référence* ».

⁶⁹ Les adaptations ne concerneront, en grande majorité, que le remplacement du logiciel.

« Contrôle-Commande et signalisation » qui arrête la liste limitative des systèmes nationaux pouvant être imposés sur un réseau.

La Cour des comptes constate que la plupart des nouveaux engagements introduits par avenant ne donnent pas lieu à des objectifs en termes de résultats, mais prévoient l'élaboration de plans.

Pour les dépassements de signaux, le contrat de gestion d'Infrabel prévoit l'objectif « *de réduire annuellement au cours de la période 2012-2015 le nombre de dépassements de signaux pour lesquels le point critique a été dépassé, par train-kilomètre parcouru sur les voies principales et sur les voies secondaires qui donnent accès aux voies principales* ». Il précise que « *le nombre de dépassements de signaux (tels que définis précédemment) au cours de l'année 2010 sert de référence* ».

Dans son contrat, la SNCB ne s'engage pas explicitement à diminuer le nombre de franchissements de signaux dans lesquels elle est impliquée, mais à contribuer à la réalisation du plan piloté par Infrabel. Les statistiques des dépassements de signaux sont établies par entreprise ferroviaire responsable. Ceci aurait justifié qu'un objectif soit fixé à la SNCB. Dans sa réponse, la SNCB indique avoir marqué son accord pour qu'un indicateur de « dépassements de signaux » soit intégré au contrat de gestion 2016-2020.

Cette absence d'objectifs chiffrés dans les contrats de gestion ne s'explique pas par une insuffisance de données et de mesures dans le chef des sociétés concernées. En effet, les systèmes de gestion de la sécurité qu'elles ont dû élaborer pour obtenir les autorisations nécessaires pour opérer respectivement comme gestionnaire de l'infrastructure et comme entreprise ferroviaire contiennent des exigences et des informations qui auraient pu être utilisées pour fixer des obligations de résultats. C'est le cas également du rapport général de sécurité qui contient un grand nombre de statistiques pouvant servir à développer des indicateurs.

Il convient enfin de signaler que l'arrêté royal du 9 juillet 2013 modifiant l'annexe à l'arrêté ministériel du 30 juillet 2010 portant adoption des exigences applicables au matériel roulant pour l'utilisation des sillons a fixé des exigences plus strictes que le contrat de gestion pour les systèmes de sécurité utilisés sur le réseau. À partir du 1^{er} janvier 2016, l'ETCS devient la règle, sauf pour le matériel roulant équipé de TBL1+. De plus, la restriction au seul matériel roulant affecté aux missions de service public évoquées dans le contrat de gestion devient sans effet : tout le matériel roulant de la SNCB est visé par cette obligation.

3.2.1.2 Exécution des contrats de gestion

3.2.1.2.1 Exigences à l'égard des sociétés

3.2.1.2.1.1 Infrabel

Le rapport 2013 relatif à l'exécution des missions de service public du SPF et les réunions de suivi des contrats de gestion jugent qu'Infrabel a rempli les nouvelles exigences relatives à la sécurité ferroviaire.

Cette évaluation de conformité aux contrats de gestion se fonde principalement sur la remise par Infrabel des reportages exigés par les contrats et évoqués ci-avant. À cet égard, si

Infrabel a effectivement remis la plupart des documents exigés⁷⁰, les reportages trimestriels prévus relatifs aux fonctionnalités ETCS et TBL1+ ont, pour leur part, été remplacés, de commun accord avec le SPF, par la remise des dossiers de projet utilisés pour le suivi des projets d'investissement.

Le rapport 2013 sur l'exécution des missions de service public ne contient pas d'informations relatives à l'objectif de réduire, par rapport à 2010, le nombre de dépassements de signaux pour lesquels le point critique a été dépassé. Cette situation peut s'expliquer par le fait que cet objectif, bien que repris dans le contrat de gestion d'Infrabel, concerne également la SNCB.

TBL1+

Le rapport 2014 de l'autorité nationale de sécurité (SSICF) indique que 62 % du réseau belge est équipé d'un système de freinage automatique. Ce chiffre indique la proportion des voies (en km) qui sont équipées de balises TBL1+ (ou ETCS).

Le calcul de la couverture d'efficacité qui fait l'objet de l'engagement d'Infrabel dans le contrat de gestion est établi différemment : il résulte d'une pondération où le poids d'un signal est fonction du risque et de la gravité des accidents potentiels. Certains signaux, par exemple au croisement des voies, représentent un enjeu prioritaire en termes de sécurité. D'autres, à l'inverse, ne présentent pas de risque particulier (par exemple, des signaux d'une portion de voie à sens unique). Si ces derniers ne sont pas équipés de balises TBL1+, la couverture d'efficacité n'en est pas diminuée.

Infrabel a développé une stratégie basée sur le profil de risques des signaux et a seulement équipé de balises TBL1+ les signaux présentant un risque significatif.

Le rapport 2013 relatif à l'exécution des missions de service public note que, fin 2012, tous les nœuds importants du réseau étaient équipés du TBL1+ et qu'en 2013, la couverture d'efficacité sur le réseau est passée de 90,68 % à 93,27 %. Selon les dernières données disponibles, la couverture d'efficacité sur le réseau est passée en 2014 de 93,27 % à 95,93 %⁷¹ et Infrabel atteindra en 2015 une couverture d'efficacité de 99,9 %. Infrabel atteindra ainsi l'objectif fixé dans le contrat de gestion.

ETCS

En ce qui concerne la mise en œuvre de la fonctionnalité ETCS, le rapport 2013 relatif à l'exécution des missions de service public note que 345 km de voies conventionnelles ont été équipés de l'ETCS en 2013, ce qui porte le total à 541 km de voies. Selon les dernières données

⁷⁰ Infrabel a envoyé le plan d'action concernant les dépassements de signaux et a effectué le reportage trimestriel prévu. Infrabel a également élaboré des plans d'action spécifiques pour tous les signaux dépassés plus d'une fois au cours d'une période de 24 mois. Infrabel a par ailleurs transmis son plan d'action pour une culture et une discipline de sécurité (ce dernier n'a toutefois pas été actualisé, alors qu'il aurait été pertinent de le faire pour tenir compte de l'évolution de la situation).

⁷¹ Selon le rapport 2014 d'Infrabel relatif à l'exécution des missions de service public. Ce rapport 2014 n'a pas été commenté et complété par le SPF.

disponibles, en 2014, le nombre total de kilomètres de voies équipées de l'ETCS a été porté à 899 km de voies sur un total de 6.552 km de voies qui devront être équipées de l'ETCS⁷².

En fin d'année 2015, tout le corridor C⁷³ sera équipé, ce qui équivaut approximativement à une couverture de 15 % du réseau (exprimé en km de voies). En achevant l'équipement de la partie belge du corridor C, Infrabel aura satisfait aux exigences européennes en la matière.

L'objectif reste l'installation de l'ETCS sur l'ensemble du réseau pour fin 2022. À cet égard, la Cour des comptes souligne que les contrats de gestion font uniquement mention de l'objectif final dont la date est située en dehors de la période couverte par ces contrats, sans prévoir d'étapes intermédiaires. De telles étapes auraient pourtant été indispensables afin de vérifier, dans le cadre de l'exécution du contrat de gestion, la réalisation progressive de l'objectif final.

3.2.1.2.1.2 SNCB

Le rapport 2013 du SPF n'aborde pas la plupart des nouveaux engagements liés à la sécurité ferroviaire dans la partie consacrée à la SNCB. Les réunions de suivi des contrats de gestion organisées par le SPF se focalisent, quant à elles, sur la remise par la SNCB des principaux reportages exigés par les contrats de gestion. À cet égard, les rapports de ces réunions relèvent les éléments suivants.

En 2013, l'obligation d'élaborer un plan d'action concernant la culture de sécurité n'avait pas été respectée, malgré la priorité accordée à cet aspect à la suite de l'accident de Buizingen. Au cours de la réunion avec l'administration, la SNCB a invoqué des lacunes dans le chef du SSICF et annoncé avoir confié à un consultant la charge de réaliser la mesure initiale. À ce jour, ce plan d'action n'a toujours pas été élaboré. Dans sa réponse, la SNCB reconnaît ne pas disposer d'un tel plan, mais indique y avoir travaillé activement en interne. La SNCB précise qu'un échéancier détaillé a été établi et que le projet sera introduit progressivement.

TBLI+

Au niveau de la fonctionnalité TBLI+, tout le matériel roulant utilisé pour les missions de service public en est équipé depuis le 31 décembre 2013. Les engagements pris par la SNCB dans son contrat de gestion ont été respectés.

Des locomotives de type Traxx, utilisées notamment pour remplacer les Fyra, ont récemment été louées à Bombardier. Ces locomotives ne sont pas encore équipées du TBLI+. Le constructeur déclare qu'il ne peut installer TBLI+ à court terme pour des raisons techniques. Ces locomotives sont certes équipées du système ETCS, mais l'utilisation de ce système de sécurité se heurte à deux problèmes : d'une part, l'infrastructure n'est pas équipée du système ETCS partout où ces trains circulent ; d'autre part, la version de l'ETCS installée à bord n'est pas entièrement compatible avec celle qui équipe l'infrastructure⁷⁴. Il en résulte que certaines fonctionnalités ne sont pas opérationnelles.

⁷² Selon le rapport 2014 d'Infrabel relatif à l'exécution des missions de service public. Ce rapport 2014 n'a pas été commenté et complété par le SPF.

⁷³ Le corridor C ou « Rail Freight Corridor 2 » fait la jonction entre Anvers/Rotterdam et Bâle en passant par Dijon/Lyon et Luxembourg. Il fait partie des corridors de fret, établis d'un commun accord par les gestionnaires d'infrastructure, afin de permettre une circulation transfrontalière continue des trains de marchandises.

⁷⁴ En cause, notamment, l'instabilité et l'évolution des normes ETCS.

En l'absence de TBL1+ et d'ETCS, les locomotives Traxx circulent donc avec l'ancien Crocodile-Mémor comme seul système de sécurité.

D'un point de vue réglementaire, au 1^{er} janvier 2016, ces locomotives ne seront plus conformes à l'arrêté royal du 9 juillet 2013⁷⁵ qui prévoit que tout le matériel roulant soit équipé de la fonctionnalité ETCS ou à défaut de la fonctionnalité TBL1+.

Dans sa réponse, la SNCB indique avoir conduit, avec le fournisseur des locomotives Traxx (Bombardier), des discussions intensives afin d'obtenir que les locomotives soient conformes au plus tard à la fin de l'été 2016. Elle signale qu'un arrêté royal est en préparation en vue de reporter le démantèlement de l'ancien Crocodile-Mémor au 16 décembre 2016.

ETCS

Fin 2014, 20,2 % du matériel roulant était équipé de l'ETCS⁷⁶.

Les « Desiro » sont équipées du système ETCS. Les motrices M6 en sont équipées également. L'équipement des locomotives de type 18 et des plus anciens modèles 11 et 13 est prévu pour 2016 et 2017.

Comme précédemment évoqué, la Cour des comptes souligne que les contrats de gestion font uniquement mention de l'objectif final (équiper de l'ETCS tout le matériel roulant que la SNCB utilise pour ses missions de service public pour la fin 2023), sans prévoir d'étapes intermédiaires, et ne permettent donc pas de suivre et d'évaluer la réalisation progressive du plan de déploiement. Dans sa réponse, la SNCB précise qu'elle a pris toutes les mesures pour respecter cette obligation d'équipement pour la fin 2023.

Enfin, et comme c'était le cas chez Infrabel, les rapportages trimestriels prévus relatifs aux fonctionnalités ETCS et TBL1+ ont été remplacés, de commun accord avec le SPF, par la remise des dossiers de projet relatifs à ces projets.

Matériel roulant des autres entreprises ferroviaires

L'usage du TBL1+ ne peut être imposé aux entreprises ferroviaires circulant sur le réseau belge. Certains opérateurs, comme la SNCB-Logistics, font le choix de s'équiper du TBL1+ pour améliorer la sécurité. L'installation du TBL1+ sur le matériel de certaines sociétés, prêtes à s'équiper sur une base volontaire, se heurte toutefois à des problèmes techniques.

Certaines entreprises ferroviaires rencontrent, en outre, comme la SNCB avec les locomotives Traxx, des difficultés de compatibilité entre la version ETCS équipant leur matériel roulant et celle de l'infrastructure.

Certains trains circulent donc sans être équipés ni de l'ETCS ni du TBL1+.

⁷⁵ Arrêté royal du 9 juillet 2013 modifiant l'annexe à l'arrêté ministériel du 30 juillet 2010 portant adoption des exigences applicables au matériel roulant pour l'utilisation des sillons.

⁷⁶ Source : rapport 2014 de la SNCB relatif à l'exécution des missions de service public. Ce rapport 2014 n'a pas été commenté et complété par le SPF.

3.2.1.2.2 Rôle du SPF dans le cadre des contrats de gestion

Les contrats de gestion ne prévoient pas d'obligation spécifique à l'égard du SPF dans le domaine de la sécurité. Dans ce cadre, le SPF juge si les sociétés se conforment aux exigences prévues dans les contrats de gestion, en se basant sur la remise des documents.

En 2013, le SPF a toutefois réalisé une analyse critique du plan d'action concernant les dépassements de signaux. Cette analyse, transmise au cabinet du ministre et à Infrabel le 22 août 2013, recommandait notamment que le plan contienne des indicateurs mesurables, afin de suivre la mise en œuvre du plan. Cette recommandation, malgré sa pertinence, n'a pas été suivie d'effet.

3.2.1.2.3 Rôle du SSICF dans le cadre des contrats de gestion

Le SSICF en tant qu'autorité nationale de sécurité n'est pas partie aux contrats de gestion entre l'État et les sociétés du groupe SNCB. Ces contrats lui attribuent cependant un rôle de contrôle pour certaines obligations et spécifient que des rapports lui sont transmis.

Ainsi, dans le cadre de l'exécution des contrats de gestion :

- Le SSICF reçoit les rapports exigés par les contrats.
- L'analyse et les recommandations relatives aux dépassements de signaux du SSICF sont prises en considération par les intervenants concernés à travers le groupe de suivi du plan auquel il est associé.
- Le SSICF est également associé aux actions spécifiques mises en œuvre pour tous les signaux dépassés plus d'une fois au cours d'une période de 24 mois.
- Le SSICF a effectué un audit du plan d'action pour une culture et une discipline de sécurité applicables opérationnellement d'Infrabel. Dans son rapport, le SPF signale toutefois que ce plan n'a pas été adapté à la suite de l'audit.
- Cet audit prévu par le contrat de gestion n'a pas été réalisé auprès de la SNCB, celle-ci n'ayant pas encore adopté un tel plan d'action.

3.2.1.3 Indicateurs en matière de sécurité ferroviaire

3.2.1.3.1 Dépassements de signaux et exécution des plans d'action

Le nombre total de dépassements de signaux par an constitue un des indicateurs communs de sécurité européens pour un réseau ferroviaire national. Cet indicateur figure parmi les précurseurs d'accidents. Pour rappel, Infrabel s'est engagée par avenant au contrat de gestion à réduire annuellement le nombre de dépassements de signaux exprimé en train-km pour lesquels le point critique a été dépassé. Les contrats de gestion prévoient que le nombre de dépassements de signaux (tels que définis précédemment) en 2010 sert de référence. La réalisation de cet objectif repose également sur les entreprises ferroviaires responsables des dépassements.

Plusieurs informations pertinentes figurent dans les rapports trimestriels remis par Infrabel. La plupart des données présentées ci-après se limitent aux neuf premiers mois de l'année afin de rendre possible la comparaison avec les dernières données disponibles de 2015 (les dernières données disponibles portent sur le troisième trimestre 2015).

Les dépassements imputables à Infrabel concernent les trains utilisés lors des travaux sur le réseau. La catégorie « autres » regroupe l'ensemble des opérateurs ferroviaires à l'exception de la SNCB, de SNCB-Logistics et d'Infrabel. Il s'agit principalement d'opérateurs de fret.

Tableau 1 – Dépassement de signaux sur des voies principales ou sur des voies donnant accès aux voies principales (total du 1^{er} janvier au 30 septembre)

	Fin septembre			
	2010...	2013	2014	2015
Total	80	43	51	67
<i>SNCB</i>	71	28	28	35
<i>SNCB-Logistics</i>		7	10	12
<i>Infrabel</i>	6	6	10	9
« Autres »	3	1	3	11
1^{er} point dangereux atteint(*)	38	22	31	28

(*) Cette notion, non définie dans la loi, renvoie à un point sur le réseau où il pourrait y avoir une collision.

Source : Infrabel

Tableau 2 – Dépassement de signaux sur des voies accessoires (total du 1^{er} janvier au 30 septembre)

	Fin septembre			
	2010...	2013	2014	2015
Total	13	39	32	61
<i>SNCB</i>	8	12	6	21
<i>SNCB-Logistics</i>		15	13	25
<i>Infrabel</i>	1	7	5	
« Autres »	4	5	8	15
1^{er} point dangereux atteint	11	22	21	43

Source : Infrabel

Tableau 3 – Répartition des dépassements de signaux en 2015 en relation avec les équipements TBL1+ sur les voies principales et les voies y donnant accès (total du 1^{er} janvier au 30 septembre)

	Fin septembre 2015
Pas de TBL1+ au sol ni à bord	11
TBL1+ seulement au sol (incl. les accidents pour lesquels TBL1+ est désactivée à bord)	18
TBL1+ seulement à bord	12
TBL1+ au sol et à bord	26
1 ^{er} point dangereux atteint alors que la TBL1+ est active (au sol et à bord)	10

Source : Infrabel

Le tableau ci-après reprend les données sur une base annuelle, de 2010 à 2014.

Tableau 4 – Dépassement de signaux sur des voies principales ou sur des voies donnant accès aux voies principales (total du 1^{er} janvier au 31 décembre)

	2010	2011	2012	2013	2014
Total	104	91	75	56	66
SNCB	89	62	47	36	34
SNCB-Logistics		12	14	7	12
Infrabel	12	15	13	9	15
« Autres »	3	2	1	4	5
1^{er} point dangereux atteint	51	43	34	29	38

Source : Infrabel

Évolution du nombre de dépassements de signaux sur les voies principales et les voies y donnant accès⁷⁷

- La mesure initiale retenue dans le contrat de gestion est l'année 2010, au cours de laquelle 104 signaux furent franchis (51 où le 1^{er} point dangereux a été atteint). Il faut souligner que les dépassements avaient augmenté au cours des années précédentes pour atteindre ce maximum.
- Le nombre de dépassements a diminué comparé à 2010 (entre 2010 et 2015, la diminution est de 16 %). Il a constamment baissé jusqu'en 2013 pour atteindre le minimum de 56. Depuis, ce nombre est toutefois reparti à la hausse. En 2014, il était de 66. Les statistiques établies sur les neuf premiers mois de l'année indiquent une nouvelle augmentation en 2015 : 67 signaux ont déjà été franchis pour seulement 51

⁷⁷ Dans sa réponse, la SNCB fournit des données à partir de 2005. Pour la période 2010-2015, qui commence par l'année de référence retenue par les contrats de gestion, ces données diffèrent parfois légèrement de celles reprises ici, mais sans mettre en cause les constats faits par la Cour.

en 2014 et 43 en 2013 à la même époque (soit une augmentation de 56 % entre 2013 et 2015).

- La part des dépassements impliquant la SNCB a diminué au cours de ces trois dernières années : 65,1 % en 2013, 54,9 % en 2014 et 52,2 % en 2015 (soit 28, 28 et 35 franchissements). La part des dépassements imputables à SNCB-Logistics, à Infrabel et aux autres opérateurs ferroviaires a augmenté.
- Le nombre de dépassements où le premier point dangereux a été atteint a diminué comparé à 2010 (entre 2010 et 2015, cette diminution est de 26 %) ⁷⁸. Il a constamment baissé jusqu'en 2013 pour atteindre le minimum sur la période de 29. Ce nombre est toutefois reparti à la hausse en 2014 (38 dépassements). Les statistiques établies sur les neuf premiers mois de l'année indiquent une diminution en 2015 : 28 signaux, contre 31 en 2014 à la même époque (entre 2013 et 2015, l'augmentation atteint 27 %).

Voies auxiliaires

- Une voie auxiliaire est considérée comme menant à une voie principale si les trains qui y circulent peuvent accéder directement à une telle voie. L'accès à la voie principale est réglé par un signal. Dans ce cas, le dépassement d'un signal est un risque grave d'accident. Le franchissement d'un signal sur une voie auxiliaire ne menant pas à une voie principale, en revanche, est considéré comme présentant un risque moindre et fait l'objet d'un enregistrement distinct.
- Sur les voies auxiliaires, certains signaux ne sont pas équipés de balises TBL₁₊.
- Les dépassements de signaux en voie auxiliaire ne menant pas à la voie principale sont en forte augmentation. Au cours des neuf premiers mois de 2015, 61 franchissements se sont produits pour seulement treize au cours de la période équivalente de 2010, soit une augmentation de 369 %.

Équipements de signaux franchis en balises TBL₁₊

- Certains signaux franchis n'étaient pas équipés de balise TBL₁₊, car ils n'avaient pas été identifiés comme présentant un degré de risque important. L'analyse de l'incident a parfois amené à revoir cette évaluation et à munir le signal d'une balise. L'analyse des signaux franchis indique qu'en 2015, 23 des 67 signaux franchis n'étaient pas équipés de balises TBL₁₊.
- Des dépassements sont causés par du matériel équipé TBL₁₊, dans certains cas sur des infrastructures équipées de TBL₁₊. En 2015, 26 des 67 franchissements de signaux se sont déroulés alors que le TBL₁₊ était présent tant au sol qu'à bord. Le premier point dangereux a été atteint dans dix des 26 cas. Le TBL₁₊ a bien été activé, mais le signal a tout de même été franchi. Il faut toutefois souligner que le dépassement est de plus petite ampleur qu'en l'absence du système TBL₁₊ et que le risque d'accident est donc diminué. Le système ETCS devrait, pour sa part, éviter tout à fait le franchissement du signal.
- Le *Traffic Control* d'Infrabel a enregistré un grave incident qui s'est produit le 10 octobre 2014 en gare de Schaerbeek. Un train a franchi un signal fermé et s'est immobilisé à 159 mètres d'un train venant en sens inverse. Grâce à la TBL₁₊, qui a provoqué un freinage d'urgence dès le groupe de balises situé à 300 m en amont du signal, le train a pu être arrêté sur une distance de 408 m. Sa vitesse à l'abord des balises TBL₁₊ était de 118 km/h. Si le train avait été équipé du seul système Mémor, un accident très grave se serait certainement produit.

⁷⁸ Cette diminution des dépassements subsiste même en tenant compte de la baisse des train-km ces dernières années.

- La diminution du nombre de dépassements où le premier point dangereux a été atteint pourrait s'expliquer par le déclenchement du système de freinage automatique.
- Chaque dépassement de signal fait l'objet d'une analyse approfondie. La gravité de l'incident est évaluée et un score lui est attribué.

Comme dit précédemment, le gouvernement ne peut rendre obligatoire la fonctionnalité TBL₁₊ en Belgique, puisqu'elle ne répond pas aux normes techniques européennes. Il en découle qu'une partie du transport de fret n'est pas équipé de TBL₁₊. Par ailleurs, TBL₁₊ n'est pas une option satisfaisante pour le transport de fret, au vu des caractéristiques de ce transport (longueur des convois...).

Infrabel a contacté les entreprises ferroviaires pour obtenir un aperçu du nombre de cas où un freinage initié par TBL₁₊ a permis d'éviter un dépassement de signal, mais n'a encore eu, à ce jour, aucun retour d'information à ce sujet. Du point de vue d'Infrabel, un tel incident n'est en effet pas enregistré, puisqu'aucun signal n'a été franchi. Interrogée à ce sujet, la SNCB a déclaré ne pas tenir de statistique centralisée du nombre de cas où le système TBL₁₊ a été déclenché sans que le signal soit franchi. La SNCB a annoncé qu'un budget est prévu pour effectuer à l'avenir cet enregistrement de façon automatisée. Dans sa réponse, la SNCB indique par ailleurs que, pour les cas déjà détectés (TBL₁₊ déclenché sans franchissement du signal), la SNCB prend envers ses conducteurs des mesures identiques à celles prises lors d'un dépassement de signal effectif.

Le déclenchement de TBL₁₊ sans dépassement de signaux mériterait un examen approfondi, au même titre que les dépassements de signaux. Ils peuvent, en effet, être considérés comme des précurseurs d'accidents et devraient éventuellement faire l'objet de mesures correctrices. Par exemple, si plusieurs activations du TBL₁₊ se sont produites au même signal, des mesures particulières pourraient être élaborées.

3.2.1.3.2 *Autres indicateurs de sécurité*

À côté des statistiques relatives aux dépassements de signaux, les rapports du SSICF reprennent d'autres indicateurs de sécurité, qui reposent sur la récolte de nombreuses données, notamment relatives aux précurseurs d'accident. Les chiffres relatifs aux autres précurseurs d'accident pourraient constituer des objectifs pour les contrats de gestion.

3.2.1.4 **Conclusion**

En matière de sécurité, les contrats de gestion 2008 d'Infrabel et de la SNCB, revus en 2013, prévoyaient des objectifs assez différents, dont certains impliquaient des actions de la part des deux sociétés.

En ce qui concerne les systèmes de freinage automatique TBL₁₊ et ETCS, les objectifs du contrat de gestion pour le matériel roulant ont été remplacés par les exigences plus strictes de l'arrêté royal du 9 juillet 2013, qui impose l'installation du système ETCS ou TBL₁₊ sur l'ensemble du matériel roulant pour la fin de 2015. Pour le réseau, l'obligation imposée par le contrat de gestion devait être réalisée pour la fin de 2015.

Selon Infrabel, la couverture d'efficacité devrait atteindre 99,9 % à la fin de 2015. En outre, le corridor C est désormais équipé du système ETCS, ce qui permet à la Belgique de respecter les obligations européennes liées au déploiement de ce système.

Toutefois, le système TBL₁₊ ne pouvant être rendu obligatoire, certains opérateurs ferroviaires ont choisi de ne pas en équiper leur matériel roulant. D'autres opérateurs éprouvent des difficultés à l'installer à bord. En outre, le matériel pris en location par la SNCB

ne dispose pas de ce système. Par ailleurs, il reste des difficultés de compatibilité entre la version ETCS des balises et celle équipant le matériel roulant.

Il en résulte que certains trains circuleront encore en 2016 sans être équipés d'un de ces deux systèmes de freinage automatique. Même si la couverture d'efficacité du TBL1+ sur le réseau atteint presque 100 %, la circulation de matériel roulant ne comportant pas cette fonctionnalité à bord augmente le degré de risque du trafic ferroviaire. Par ailleurs, il reste des signaux qui ne sont pas équipés en TBL1+ et risquent d'être franchis.

Quant aux dépassements de signaux, Infrabel a développé un plan d'action en vue de les prévenir et a fait rapport régulièrement à ce sujet. Ce plan assure que chaque dépassement fait l'objet d'un examen approfondi et d'un rapport. Il permet, en outre, de tirer des leçons des incidents et des mesures de sécurité mises en œuvre⁷⁹.

L'objectif de réduire annuellement les dépassements de signaux (où le premier point dangereux est franchi) par rapport à 2010, inscrit dans le contrat de gestion d'Infrabel, n'a cependant pas été totalement atteint. Ce nombre des dépassements de signaux a diminué entre 2010 et 2013, mais a à nouveau augmenté au cours de l'année 2014.

Les franchissements de signaux en voies auxiliaires ne menant pas aux voies principales sont en forte augmentation et doivent faire l'objet d'un suivi adéquat.

L'effort accompli dans le cadre du plan doit être poursuivi et les causes de cette recrudescence identifiées.

Les freinages avec TBL1+ ayant permis d'éviter un dépassement de signal devront faire l'objet d'un enregistrement centralisé par la SNCB. Ces incidents devront être examinés dans le cadre du plan « dépassements de signaux », au même titre que les dépassements de signaux proprement dits. L'amélioration de la sécurité ferroviaire à la suite du déploiement du TBL1+ est une première étape. L'équipement en ETCS qui offre un plus haut degré de sécurité doit rester une priorité. La généralisation de cet équipement devrait notamment assurer une baisse du nombre de signaux dépassés.

L'absence dans les contrats de gestion 2008, revus en 2013, d'objectifs intermédiaires relatifs au déploiement de l'ETCS ne permet toutefois pas d'évaluer si l'état d'avancement du projet est compatible avec l'objectif final de compléter l'équipement du réseau en 2022.

L'élaboration des indicateurs communs de sécurité (tels qu'ils figurent dans le rapport du SSICF) ne repose pas uniquement sur les dépassements de signaux, mais également sur la récolte de nombreuses données, notamment relatives aux précurseurs d'accident. L'existence de ces mesures permettrait d'intégrer dans les futurs contrats de gestion de nouveaux objectifs en matière de sécurité ferroviaire.

Enfin, Infrabel a élaboré un plan d'action pour une culture et une discipline de sécurité applicables opérationnellement. La SNCB n'a pas encore adopté son plan d'action pour une culture et une discipline de sécurité applicables opérationnellement.

3.2.2 Offre de trains

3.2.2.1 Contrat de gestion

Diverses dispositions relatives à l'offre de trains sont présentes dans le contrat de gestion de la SNCB. Elles portent sur l'offre minimale de trains, l'offre RER, les dessertes intérieures par

⁷⁹ Dans sa réponse, la SNCB indique avoir également développé un plan d'action en vue de limiter le nombre de dépassements de signaux (bien que cela ne soit pas exigé par son contrat de gestion).

trains à grande vitesse, le trafic transfrontalier et la desserte Virton-Rodange et Arlon-Rodange.

En ce qui concerne l'offre minimale de trains de voyageurs intérieurs définie à l'article 8 du contrat de gestion, la SNCB doit garantir, par jour de semaine ouvrable, 220.000 trains-kilomètres, et, par jour de week-end ou jour férié, 110.000 trains-kilomètres.

Il existe également, par jour de la semaine, des exigences de cadence de trains entre les arrêts principaux, pour la desserte des arrêts secondaires et des arrêts spéciaux et entre les chefs-lieux de province. L'article mentionne expressément par jour de semaine ouvrable :

- la mise en œuvre, sur les tronçons du réseau reliant les arrêts principaux, de seize relations cadencées, avec un premier train à 7 h au plus tard et un dernier train à 21 h au plus tôt (amplitude), par sens de trafic ;
- la desserte, toute la journée, des arrêts secondaires par quatorze relations cadencées horaires ou huit relations cadencées toutes les deux heures, par sens de trafic, avec un premier train à 7 h au plus tard et un dernier train à 20 h au plus tôt, pour le sens de trafic principal ;
- la desserte, uniquement en heures de pointe, des arrêts secondaires par deux trains entre 6 h et 8 h et deux trains entre 16 h et 18 h ;
- la mise en œuvre d'au moins un train par heure et par sens de trafic entre chaque chef-lieu de province et le chef-lieu de la province voisin le plus proche par voie ferrée ;
- la desserte des arrêts spéciaux selon l'annexe 11 du contrat.

Tenant compte de la fréquentation plus faible des trains les week-ends et les jours fériés, il est prévu une offre minimale de trains spécifique à ces périodes. Elle garantit :

- la mise en œuvre, sur tous les tronçons du réseau reliant des arrêts principaux, de quatorze relations cadencées, avec un premier train à 8 h au plus tard et un dernier train à 20 h au plus tôt, par sens de trafic ;
- la desserte des arrêts secondaires par onze relations cadencées horaires ou six relations cadencées bi-horaires par sens de trafic, avec un premier train à 9 h au plus tard et un dernier train à 19 h au plus tôt, pour le sens de trafic principal ;
- la desserte des arrêts spéciaux selon l'annexe 11 du contrat.

Le conseil des ministres du 24 octobre 2013 a également décidé la mise en place d'une offre complémentaire desservant l'infrastructure Diabolo. L'offre finale est précisée dans le contrat de gestion.

Le contrat de gestion autorise la SNCB à déroger aux exigences d'offre minimale de train seulement en cas de force majeure, de situation temporaire de travaux annoncés et si le 25 décembre ou le 1^{er} janvier tombe un mardi ou un jeudi et qu'il faut s'attendre à une baisse de fréquence pour le lundi qui précède ou le vendredi qui suit.

Enfin, certains arrêts peuvent être supprimés et certaines dessertes réduites de 10 % par rapport à l'offre minimale, compte tenu de la faible fréquentation, des coûts d'exploitation trop élevés ou à la suite de l'amélioration de l'infrastructure. Dans ce cas, l'accord du ministre des Entreprises publiques est requis. Si la réduction des dessertes est de plus de 30 %, il faut l'approbation du conseil des ministres.

3.2.2.2 Réalisations

Dans le cadre de ses rapports annuels successifs sur l'exécution des missions de service public, la SNCB a transmis un aperçu journalier des trains-kilomètres. Il ressort de ces données que, abstraction faite des jours d'actions de grève, de conditions hivernales extrêmes et du jour suivant l'accident de Buizingen, la SNCB a respecté les obligations d'offre minimale de 220.000 trains/km en semaine et de 110.000 trains/km pour les week-ends et les jours fériés.

En ce qui concerne l'offre minimale de trains portant sur les dessertes, le SPF Mobilité a examiné le plan de transport de la SNCB pour la période 2014-2017 afin de vérifier qu'il était conforme aux exigences du contrat de gestion⁸⁰. Il ressort de cette analyse que sept arrêts (sur 554) en semaine et dix arrêts (sur 475) le week-end ne sont plus desservis⁸¹.

Pour les relations cadencées, les anomalies sont peu nombreuses (quatre en semaine et quatre le week-end).

En ce qui concerne l'amplitude durant les jours de semaine, l'analyse par le SPF du plan de transport initial fait apparaître que dix-huit lignes n'étaient pas conformes aux obligations du contrat à la suite d'un premier départ de train après 7 h ou d'un dernier départ de train avant 20 h. Les écarts pouvaient aller de quelques minutes à plus de 1 h 47. La SNCB a communiqué le 18 juillet 2014 et le 22 juillet 2014 des informations afin de répondre aux constats relevés par le SPF Mobilité. La SNCB a justifié principalement les exceptions au contrat de gestion par le fait qu'il ne s'agissait pas du sens principal de trafic des trains visé par les obligations du contrat de gestion.

Les dessertes entre les chefs-lieux de province sont globalement assurées.

En ce qui concerne le RER, l'offre est définie de façon succincte dans le contrat de gestion (90 rames pour fin 2012). Il n'y a pas de description détaillée par liaison permettant un contrôle de conformité de l'offre.

Au-delà du plan de transport, l'information fournie par la SNCB dans le rapport annuel relatif à l'exécution des missions de service public à propos de l'offre minimale est globale, par nombre de trains et non par ligne. Pour l'année 2012, l'obligation du contrat était de 2.680 trains⁸² pour les jours ouvrables et les arrêts principaux. Selon la SNCB, le nombre moyen de trains qui desservaient les arrêts principaux en 2012 était de 3.312 trains⁸³. Le pourcentage moyen de trains supprimés était de 1,4 % en 2012. Pour la SNCB, ces chiffres ne permettaient pas de conclure qu'elle avait enfreint les obligations imposées en matière de fréquences. La SNCB justifiait cette approche d'une offre théorique globale de trains par le fait qu'elle ne disposait pas des données permettant de prouver, ligne par ligne, que les fréquences imposées par le contrat de gestion étaient bien respectées. Infrabel n'indiquait pas quelle ligne était concernée par une suppression partielle ou totale de trains.

⁸⁰ Source : SPF Mobilité, Note au ministre des Entreprises publiques – Analyse de la conformité du projet de plan de transport de la SNCB 2014-2017 au contrat de gestion 2008-2012.

⁸¹ Dont, en semaine, Antwerpen-Dam et Florée et, le week-end, Mortsels-Deurnesteenweg et Jamioulx.

⁸² Ce chiffre correspond au calcul suivant : (16 relations cadencées par sens de trafic * le nombre de relations IC) + (14 relations cadencées par sens de trafic * le nombre de relations IR) + (14 relations cadencées par sens de trafic * le nombre de relations L/CR) = (32*19) + (28*18) + (28*56), soit 2.680 trains.

⁸³ Ce chiffre correspond à 819 trains IC + 703 trains IR + 314 trains CR + 1.476 trains L, soit 3.312 trains.

À partir de 2013, la SNCB a abandonné sa justification de l'offre sur base d'un nombre global de trains. Elle déclare que les dessertes des arrêts principaux sont garanties et que certains arrêts secondaires ne sont par contre pas desservis. Cette démarche reste toutefois théorique, car fondée sur le plan de transport et non sur l'offre réelle par ligne selon les cadences et amplitudes. Les annulations de trains sont toujours analysées de façon globale, sans lien avec la ligne impactée.

Pour la Cour des comptes, une telle approche globale n'offre pas une garantie suffisante que l'offre minimale de trains est respectée sur toutes les lignes.

Jusqu'à présent, le SPF n'a pu effectuer un contrôle de l'offre minimale que sur la base du plan de transport et non de l'offre réelle de trains. Le manque d'informations sur les lignes concernées par les suppressions de trains n'a pas permis de suivre les obligations du contrat de gestion en matière d'offre de trains.

Dans sa réponse, la SNCB estime que les obligations du contrat portent sur les trains programmés et qu'il n'y a aucune raison de penser que les suppressions de trains sont significativement plus élevées sur certaines lignes. Selon la SNCB, le projet de contrat de gestion 2016-2020 devra prévoir que c'est l'offre programmée qui doit être satisfaite et qu'il y aura un indicateur de performance rapportant les trains supprimés. La SNCB effectuera éventuellement un rapport unique sur les suppressions de trains.

Dans sa réponse, le ministre est d'avis que la description de l'offre dans les annexes du contrat de gestion 2008 de la SNCB est suffisamment précise pour donner un ensemble de garanties quant au respect de l'offre minimale de trains. Elle convient cependant que « *dans ce domaine, le diable est dans les détails* ».

La Cour des comptes rappelle que l'article 8 du contrat de gestion précise que la SNCB doit garantir la mise en œuvre de certaines amplitudes et fréquences pour les jours ouvrables et les week-ends. Dans la mesure où l'offre de trains exigée par le contrat de gestion comprend des obligations pour chaque ligne, en fonction de son importance, une évaluation du respect de cette obligation exclusivement basée sur les trains programmés et un volume général de trains supprimés n'offre pas une garantie suffisante de l'offre réelle par ligne. Pour la Cour, l'offre de trains doit être, autant que possible, exprimée et vérifiée sur la base de prestations réelles. Elle recommande que le rapportage à cet égard soit construit au départ des données de trains programmés pour chaque ligne, corrigées par les données des trains supprimés⁸⁴. En l'absence de statistiques de suppressions de trains exprimées par ligne, il est en effet impossible pour la SNCB de donner une assurance suffisante que les suppressions de trains n'ont pas mis en péril l'offre minimale sur certaines lignes.

Le SPF a relevé lors de la réunion d'évaluation des contrats de gestion de septembre 2015 que la SNCB avait pris l'initiative de supprimer 193 trains lors de la mise en place de l'horaire de décembre 2012, sans consultation préalable avec le ministre ou l'administration et sans jamais démontrer que ces suppressions étaient conformes à l'offre de trains prévue contractuellement en semaine et le week-end. La SNCB a marqué son accord sur ce constat.

⁸⁴ Tout en tenant compte des cas dérogatoires à l'offre minimale prévus à l'article 8, point 5, du contrat de gestion de la SNCB (par exemple, les cas de force majeure).

3.2.2.3 Conclusions

La Cour des comptes souligne la nécessité d'inscrire dans les prochains contrats une obligation de transmettre ces données par ligne et par type d'arrêt.

La Cour rappelle que le règlement européen 1370/2007 fait évoluer l'approche de l'offre de trains dans les contrats de gestion. Selon l'Union européenne, les futurs contrats de gestion devront mentionner une offre de trains à assurer par l'opérateur de service public auquel un droit exclusif et/ou une compensation a été octroyé en contrepartie de la réalisation d'obligations de service public. Ceci implique une définition très détaillée du service attendu (horaire, qualité du service, sécurité, solution alternative en cas de suppression de trains, intermodalité, mesures d'accompagnement, attente des voyageurs...) qui va au-delà d'une offre de relations cadencées de trains et d'amplitude. Dans ce contexte, il importe de définir clairement la notion de force majeure. L'évaluation de l'offre de trains doit porter sur des prestations réelles dont le suivi doit être techniquement possible, afin que le service public corresponde à celui prévu contractuellement. La fiabilité des mesures de contrôle est, dans ce cas, essentielle.

3.2.3 Ponctualité

3.2.3.1 Statistiques de ponctualité

La ponctualité du trafic ferroviaire est une responsabilité commune de la SNCB et d'Infrabel, tandis qu'il appartient à Infrabel de tenir les statistiques de ponctualité à jour et d'en assurer le rapportage. La ponctualité globale s'entend comme le rapport entre le nombre de trains affichant un retard de moins de six minutes et le nombre total de trains ayant roulé. Pour obtenir le chiffre neutralisé, il convient d'augmenter le nombre de trains ayant un retard de moins de six minutes du nombre de trains ayant un retard supérieur occasionné par des grands travaux programmés, des cas de force majeure et par les retards très importants liés à la sécurité. La ponctualité pondérée reprend les chiffres de ponctualité qui tiennent compte du nombre de voyageurs à bord. Des statistiques de ponctualité spécifiques sont également tenues en fonction de périodes déterminées, du type de train, de certaines lignes et connexions et de l'arrivée dans des gares déterminées. Enfin, le nombre de minutes de retard est également mesuré. Le tableau ci-après reprend les statistiques globales de ponctualité concernant le trafic de voyageurs au cours de la période 2008-2014.

Tableau 5 – Statistiques de ponctualité 2010-2014 pour le trafic de voyageurs (en %)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Avant neutralisation	90,2	88,9	85,7	87,0	87,2	85,6	88,2
Après neutralisation	94,3	92,9	90,4	91,9	92	90,1	92,2
Pondérée d'après le nombre de voyageurs			82,9	84,6	85,8	83,2	86,4
Mesurée sur tout le parcours			85,7	86,8	87	84,2	86,4
Y compris les trains supprimés			84,2	85,5	86	84	86,1

Source : SPF Mobilité

Aucune statistique annuelle de ponctualité n'était encore disponible pour 2015 à la clôture de l'audit. Le tableau ci-après reprend les statistiques mensuelles jusqu'en novembre 2015.

Tableau 6 – Statistiques mensuelles de ponctualité 2015 pour le trafic de voyageurs (en %) : janvier-juin

	janvier	février	mars	avril	mai	juin
Avant neutralisation	90,4	91,3	90,6	91,3	90,2	90,0
Après neutralisation	93,3	94,9	95,9	96,0	96,6	94,5
Pondérée d'après le nombre de voyageurs	87,9	89,1	88,9	89,8	88,6	88,5
Mesurée sur tout le parcours	88,3	89,4	88,2	89,6	88,4	88,3
Y compris les trains supprimés	92,5	94,0	95,0	95,6	96,1	94,0

Source : SPF Mobilité

Tableau 7 (suite) – Statistiques mensuelles de ponctualité 2015 pour le trafic de voyageurs (en %) : juillet-novembre

	juillet	août	sept.	oct.	nov.
Avant neutralisation	93,2	94,5	90,6	89,0	86,9
Après neutralisation	96,2	98,0	96,1	95,8	93,5
Pondérée d'après le nombre de voyageurs	92,3	93,6	88,5	86,2	83,7
Mesurée sur tout le parcours	91,6	92,8	88,9	86,5	84,6
Y compris les trains supprimés	95,6	97,4	95,5	95,2	92,7

Source : SPF Mobilité

La SNCB souligne dans sa réponse que la ponctualité a connu un recul catastrophique de 2005 à 2013 et qu'elle s'améliore à nouveau depuis 2014 pour retrouver le niveau de 2006-2007.

La Cour des comptes observe néanmoins que la comparaison des chiffres 2008-2015 de ponctualité est à opérer avec la prudence nécessaire. Cette période est couverte par plusieurs plans de transports successifs différents. Des modifications apportées aux horaires, qui affectent la vitesse commerciale, peuvent avoir un effet mécanique d'amélioration de la ponctualité.

La Cour des comptes rappelle que, dans son rapport de juillet 2008⁸⁵, elle signalait qu'une amélioration de la ponctualité peut aller de pair avec une dégradation de la vitesse commerciale. Elle relevait que les contrats de gestion se terminant en 2007 contenaient un objectif général d'amélioration de la vitesse commerciale, mais sans objectifs précis par ligne. Elle constatait également que, contrairement aux contrats de gestion précédents, les contrats de gestion 2008 ne contenaient plus aucun objectif de vitesse commerciale. Elle recommandait enfin que « *la vitesse commerciale soit prise en considération lors de la négociation des contrats de gestion et donne lieu à des obligations spécifiques* », par exemple sous la forme d'un objectif pour l'ensemble du réseau ainsi que par type de relation (IC, IR, etc.).

La Cour précise que les contrats de gestion 2008 prévoient que des statistiques en matière de vitesse commerciale sont transmises par la SNCB et Infrabel au SPF. Ces données sont des données confidentielles soumises à un *non-disclosure agreement*. Elles ne sont dès lors pas commentées dans le cadre de ce rapport.

3.2.3.2 Ponctualité dans le contrat de gestion d'Infrabel : vue d'ensemble

Article 25 : fiabilité, ponctualité et informations sur la ponctualité

Les missions d'Infrabel dans le cadre du suivi et du rapportage relatifs à la ponctualité sont décrites à l'article 25 du contrat de gestion. L'annexe 5 Statistiques reprend le détail des différents chiffres en matière de ponctualité et de leur rapportage.

Infrabel transmet mensuellement au SPF Mobilité les statistiques prévues à l'annexe 5 et, quotidiennement, les rapports *Relazen-Relations*, qui indiquent le nombre de minutes de retard en ventilant les retards dont la cause est attribuée à un responsable déterminé. À partir de ces rapports, le SPF rédige, en collaboration avec Infrabel, un rapport annuel à propos des différents types de cas de force majeure qui se sont présentés durant l'année écoulée. Ce rapport est à transmettre aux ministres concernés pour la fin mars de chaque année.

Enfin, les statistiques de ponctualité sont publiées sur le site internet d'Infrabel.

Articles 22 et 23 : ponctualité dans le manuel de qualité

L'article 22 du contrat de gestion, modifié fin 2009 par le premier avenant, décrit la procédure d'élaboration d'un manuel de qualité par Infrabel. L'article 23 énumère les aspects qualitatifs à envisager dans ce manuel.

L'indicateur clé de performance (ICP) Ponctualité figure sous l'intitulé Fiabilité et régularité. Bien que le manuel de qualité d'Infrabel n'ait été validé que le 14 mai 2012, l'ICP Ponctualité a déjà été appliqué aux années 2008, 2009, 2010 et 2011. En effet, à côté des obligations

⁸⁵ Cour des comptes, *Le respect des contrats de gestion par la SNCB, Infrabel et la SNCB-Holding*, audit effectué en exécution de la résolution de la Chambre des représentants du 19 mars 2008, Bruxelles, juillet 2008, chapitre 5, 5.4. Disponible sur www.courdescomptes.be.

énumérées à l'article 25 et à l'annexe 5, l'article 74 lie la dotation d'Infrabel aux statistiques de ponctualité. C'est dans cet article qu'un objectif de ponctualité a été défini : « *Infrabel s'engage à contenir le nombre de minutes de retard tel que défini ci-dessus dans une plage allant de 180.000 à 260.000 minutes.* » L'article 74 précise ensuite la formule de calcul pour la partie variable de la dotation d'Infrabel.

Cet article a été modifié en 2013 par le biais du troisième avenant⁸⁶, entraînant notamment la suppression de l'objectif de ponctualité. Les obligations de rapportage et de statistiques à fournir restent par contre d'application. Infrabel s'est néanmoins fixé comme objectif dans le manuel de qualité de limiter pour 2012 le nombre de minutes de retard attribué à Infrabel à 180.000.

Article 74 : ponctualité et dotation

L'article 74 du contrat de gestion lie les résultats en matière de ponctualité à un bonus ou un malus au niveau de la dotation. En bref, cette réglementation prévoit un bonus de 3,5 millions d'euros en cas de retard de 180.000 minutes et un malus de 3,5 millions d'euros pour un retard de 260.000 minutes. Ces montants sont valables pour 2008 et doivent être indexés. Le nombre de minutes de retard est attribué à Infrabel sur la base des rapports *Relazen-Relations*. Les plafonds sont adaptés à la densité du trafic ferroviaire.

3.2.3.3 Infrabel et le régime de performance à partir de 2013

L'arrêté royal du 6 juillet 2011⁸⁷ instaure un régime réglementaire de performance en plus du régime du contrat de gestion. Entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013, ce régime réglementaire répond à une obligation découlant d'une directive européenne⁸⁸. D'autres modifications ont été apportées par l'arrêté royal du 29 mai 2015⁸⁹. Le nouveau régime visait à encourager les entreprises ferroviaires et le gestionnaire de l'infrastructure à limiter les perturbations à un minimum et à améliorer les performances du réseau ferroviaire.

Infrabel a obtenu la suppression du régime initialement prévu à l'article 74 du contrat de gestion lors des négociations précédant le troisième avenant. À cet égard, Infrabel avait invoqué le double emploi avec le nouveau régime réglementaire de performance. Le SPF Mobilité n'était pas du même avis, étant donné que le régime prévu à l'article 74 représentait une convention contractuelle passée entre l'État et Infrabel. Le nouveau régime réglementaire avait, en revanche, pour but d'inciter les entreprises ferroviaires à améliorer leurs performances mutuelles.

Bien que les plafonds fixés pour l'application du bonus ou du malus dans le régime de performance réglementaire aient été choisis de façon à être conformes au régime contractuel, la suppression du régime contractuel s'est avérée avantageuse pour Infrabel. Le malus prévu dans ce régime était, en effet, considérablement plus élevé ces dernières années que le malus calculé selon les modalités du nouveau régime réglementaire.

⁸⁶ Arrêté royal du 10 janvier 2013 portant approbation du troisième avenant au contrat de gestion portant sur la période 2008-2012, conclu entre l'État et la SA Infrabel.

⁸⁷ Arrêté royal du 6 juillet 2011 modifiant l'arrêté royal du 9 décembre 2004 relatif à la répartition des capacités de l'infrastructure ferroviaire et à la redevance d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire.

⁸⁸ Directive 2001/14/CE du 26 février 2001.

⁸⁹ Arrêté royal du 29 mai 2015 modifiant l'arrêté royal du 9 décembre 2004 relatif à la répartition des capacités de l'infrastructure ferroviaire et à la redevance d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire.

3.2.3.4 Évaluation de la ponctualité chez Infrabel

Obligations de rapportage et suivi

Entre 2008 et 2014, Infrabel a transmis chaque jour à la DGTT les rapports *Relazen-Relations*, comme prescrit par le contrat de gestion. C'est ce qu'il ressort des réunions annuelles d'évaluation relatives au contrat de gestion et des rapports annuels sur l'exécution des missions de service public établis par la DGTT. La DGTT subdivise les incidents répertoriés dans les rapports journaliers *Relazen-Relations* en ce qui concerne la force majeure en différentes catégories :

- interaction avec des tiers ;
- travaux ;
- nature ;
- événements exceptionnels.

La DGTT vérifie dans quelle mesure les incidents peuvent réellement être imputés à la force majeure. Ainsi, certains travaux d'infrastructure ne sont pas assimilés à la force majeure, mais à une responsabilité d'Infrabel. D'autres cas sont plus ambigus, comme les accidents dus à un manque de sécurisation de la part d'Infrabel.

D'après la DGTT, la publication des statistiques de ponctualité s'effectue conformément au contrat de gestion. Le site présente actuellement un rapport annuel pour 2011 et des statistiques de ponctualité ventilées par mois pour la période 2012-2015.

Jusqu'en 2012, les rapports annuels relatifs aux cas de force majeure ont été transmis au ministre avec retard. Il a été convenu lors de la réunion d'évaluation du 19 septembre 2014 relative à l'exercice 2013-2014 que les rapports 2012 et 2013 seraient rédigés pour octobre 2014. Il ressort d'un tableau de bord transmis à la Cour des comptes par la DGTT⁹⁰ qu'aucun rapport n'a été remis à Infrabel en 2014. Le dernier rapport annuel disponible porte donc sur 2011. Le SPF Mobilité a continué, depuis lors, à suivre les rapports et les statistiques de ponctualité mensuelles et n'a trouvé aucune raison pour mettre en doute l'attribution des retards. Les contrôles sont effectués sur des échantillons.

Dans sa réponse, la SNCB relève toutefois avoir déjà souligné à de nombreuses reprises les problèmes liés à l'attribution des retards. À titre d'exemple, la SNCB cite les problèmes d'adhérence attribués à la SNCB pour lesquels Infrabel joue un rôle-clé (passage des trains de nettoyage), ainsi que les retards en cascade lorsque la cause initiale est imputable à la SNCB, retards pour lesquels le rôle de *Trafic Control* est essentiel.

Statistiques de ponctualité et dotation

Les tableaux ci-après présentent le nombre de minutes de retard attribuées à Infrabel, ainsi que le bonus ou malus qui en découle.

⁹⁰ 20150922 – Tableau de bord de suivi du contrat de gestion Holding SNCB et Infrabel, période du 1^{er} juillet 2014 au 31 juillet 2015 (002).

Tableau 8 – Incidence de la ponctualité sur la dotation d’Infrabel (système contractuel)

Année N	Nombre de minutes de retard année N	Païement / retenue année N+1 (en euros)
2008	234.159	-1.281.000
2009	247.046	-2.170.000
2010	301.522	-3.714.000
2011	303.741	-3.823.000
2012	255.075	-3.106.000
2013	313.715	régime supprimé
2014	333.390	régime supprimé

Source : SPF Mobilité

Tableau 9 – Incidence de la ponctualité au niveau d’Infrabel selon le système réglementaire du bonus/malus

Année N	Nombre de minutes de retard année N	Bonus / malus année N+1 (en euros)
2013	400.417	-922.000
2014	418.602	-960.000

Source : SPF Mobilité

Ces chiffres sont largement supérieurs à l’objectif à atteindre, à savoir ramener le nombre de minutes de retard à 180.000 pour 2012⁹¹. Ce n’est que pour 2008, 2009 et 2012 que les chiffres rentrent dans la marge initialement prévue à l’article 74 du contrat de gestion (entre 180.000 et 260.000 minutes de retard, à adapter annuellement). Les chiffres de 2011 ne tiennent pas compte de différents incidents tels que l’accident de train de Buizingen. L’augmentation des retards en 2011 serait due aux caténaires et aux travaux d’infrastructure confiés à TUC Rail. De façon générale, les fluctuations importantes se marquent au niveau des retards.

Comme expliqué, un nouveau régime réglementaire de performance a été instauré en 2013, qui se base sur un autre nombre de minutes de retard attribuées que celui prévu par le régime contractuel. Ce nouveau régime tient, par exemple, aussi compte des retards touchant le transport de marchandises, alors que le régime contractuel se limite au seul trafic intérieur et international de voyageurs. Les deux chiffres ne peuvent donc pas être comparés.

Le régime réglementaire en vigueur depuis 2013 est clairement plus favorable à Infrabel que le régime contractuel prévu à l’article 74 du contrat de gestion. Si on comptabilise le nombre

⁹¹ Fiche relative à l’aspect de la qualité Fiabilité et régularité du manuel de la qualité d’Infrabel.

de minutes de retard pour 2013 et 2014 selon le régime contractuel, il dépasse largement celui des années précédentes (voir tableau 5). Or, le malus imposé pour 2013 et 2014 est clairement inférieur en raison du régime réglementaire.

3.2.3.5 Ponctualité dans le contrat de gestion de la SNCB

Article 15 du contrat de gestion 2008

Le contrat de gestion de la SNCB ne comporte aucune disposition spécifique en matière de ponctualité. Un lien est uniquement établi avec les résultats de ponctualité en vue d'une éventuelle adaptation des tarifs. L'article 15 fixe la formule de calcul du plafond concernant la modification annuelle du tarif des cartes train trajet et des cartes train scolaires. Le plafond est calculé sur la base de l'indice santé et corrigé en fonction des statistiques de ponctualité. Si l'objectif de ponctualité est atteint, le plafond est plus haut. S'il n'est pas atteint, le plafond pour la modification tarifaire est influencé négativement.

L'article 15 du contrat de gestion fixe les objectifs de ponctualité suivants :

- 91,0 % pour la modification tarifaire de février 2009 ;
- 91,5 % pour la modification tarifaire de février 2010 ;
- 92,0 % pour la modification tarifaire de février 2011.

Les statistiques de ponctualité utilisées représentent la moyenne des douze chiffres mensuels de la période qui se termine au mois de juin précédant l'augmentation tarifaire. Il s'agit de statistiques de ponctualité après neutralisation.

À partir de 2012 et jusqu'à l'entrée en vigueur du nouveau contrat de gestion, il est tenu compte de la ponctualité globale pondérée. Elle tient compte du nombre de voyageurs et de la durée des retards. L'objectif de ponctualité est fixé à 85,63 % à partir de 2012, afin d'obtenir le même niveau de qualité qu'avec les 92 % de 2011.

L'objectif de ponctualité n'a été atteint et il n'y a eu un effet positif que pour les modifications tarifaires de 2009 et 2010. L'année 2011 a enregistré un effet négatif sur le plafond fixé pour la modification tarifaire, puisque l'objectif de 92 % n'a pas été atteint de juillet 2009 à juin 2010. Depuis lors, l'objectif n'ayant plus été atteint, l'effet sur la modification tarifaire a été chaque année négatif.

Régime de performance depuis 2013

Un régime de performance s'applique au réseau ferroviaire belge depuis le 1^{er} janvier 2013 (voir point 3.2.3.2 Infrabel ci-avant). Il s'agit d'une obligation imposée par une directive européenne⁹². Plusieurs corrections ont été apportées à ce régime en 2015, avec effet rétroactif à compter du 1^{er} janvier 2014⁹³.

Ce régime coexiste donc avec celui prévu à l'article 15 du contrat de gestion. Les chiffres et résultats des deux régimes ne sont pas comparables. Le contrat de gestion mesure la ponctualité par rapport à l'objectif imposé par les pouvoirs publics et se limite au trafic de

⁹² Directive 2001/14/CE du 26 février 2001.

⁹³ Arrêté royal du 29 mai 2015 modifiant l'arrêté royal du 9 décembre 2004 relatif à la répartition des capacités de l'infrastructure ferroviaire et à la redevance d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire.

voyageurs. Tout objectif non atteint pose un frein à l'augmentation des tarifs, ce qui doit bénéficier aux voyageurs.

En revanche, le régime réglementaire de performance du bonus/malus fonctionne entre les entreprises de chemin de fer et repose sur les retards que chacune occasionne sur le réseau. Il s'agit donc aussi bien du gestionnaire de l'infrastructure que des entreprises de transport de voyageurs et de marchandises. Pour les opérateurs provoquant peu de retards, les bonus attribués constituent une gratification prélevée sur le montant des malus versés par les opérateurs responsables de retards plus importants. Lors du calcul, le total des bonus n'est pas nécessairement égal au total des malus. Le versement de bonus est donc limité par le montant disponible des malus.

Au début de chaque année, une valeur pivot provisoire est attribuée à toutes les entreprises ferroviaires en fonction de leur nombre de minutes de retard et du nombre de trains-kilomètres de l'ensemble des entreprises ferroviaires sur les cinq dernières années (trois ans depuis la dernière modification en 2015). Lorsque les performances d'une entreprise sont supérieures à la moyenne de toutes les entreprises regroupées, cette entreprise peut recevoir un bonus. La SNCB a perçu un bonus pour 2013 et pour 2014.

Pour 2013, la SNCB avait droit à un bonus de 2,2 millions d'euros, mais n'en a reçu que 1,9 million, car le montant des malus était insuffisant pour couvrir la totalité des bonus à verser. Selon le même système, la SNCB devait percevoir en 2014 un bonus de 5,6 millions d'euros. En 2015, le système a cependant été modifié avec effet rétroactif jusqu'en 2014 après évaluation par la direction de la politique ferroviaire du SPF Mobilité. Au terme de ces modifications, la SNCB pouvait encore prétendre à un bonus de 1,072 million d'euros et, au final, elle en a touché 0,5 million prélevé sur le montant disponible des malus.

Ce régime de performance fixé par les pouvoirs publics s'applique jusque fin 2016. À partir du 1^{er} janvier 2017, Infrabel, le gestionnaire de l'infrastructure, devra mettre en œuvre un régime de performance dont il définira lui-même les fondamentaux en accord avec les entreprises ferroviaires (candidates)⁹⁴. Cette disposition résulte de la transposition partielle en 2015 de la directive 2012/34 dans le code ferroviaire⁹⁵.

3.2.3.6 Conclusion

La ponctualité du trafic ferroviaire relève de la responsabilité tant de la SNCB que d'Infrabel. Une amélioration des statistiques de ponctualité est perceptible depuis 2014.

La comparaison des chiffres de ponctualité de 2008 à 2014 doit se faire avec prudence, car la période est couverte par plusieurs plans de transports successifs différents. Des modifications apportées aux horaires, qui affectent la vitesse commerciale, peuvent avoir un effet mécanique d'amélioration de la ponctualité.

Infrabel

Infrabel n'a pas atteint les objectifs de son contrat de gestion en matière de ponctualité. Cela a entraîné une retenue annuelle sur sa dotation jusqu'en 2013. Le régime de performance réglementaire, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2013, a remplacé le régime contractuel pour

⁹⁴ Article 23 de la loi du 30 août 2013 portant le code ferroviaire.

⁹⁵ Loi du 15 juin 2015 modifiant la loi du 30 août 2013 portant le code ferroviaire.

Infrabel. Le malus dû par Infrabel pour 2013 et 2014 a été inférieur à la retenue prévue par le régime contractuel.

Le rapportage en matière de ponctualité dans le chef d’Infrabel et l’attribution du nombre de minutes de retard s’effectuent conformément aux dispositions du contrat de gestion. Le SPF Mobilité n’a pas de raison de mettre en doute cette attribution.

SNCB

Pour la SNCB, des objectifs de ponctualité ont également été fixés dans les contrats de gestion, avec une incidence financière à la clé. La SNCB est demeurée en deçà des objectifs à partir de la période de juillet 2009 à juin 2010, ce qui a eu des répercussions négatives sur le plafond pour les modifications annuelles des tarifs depuis 2011.

Via le régime de performance applicable depuis le 1^{er} janvier 2013, la SNCB a perçu un bonus à la fois en 2013 et en 2014. Le régime contractuel, dont les répercussions étaient négatives sur les modifications des tarifs, est entretemps resté applicable.

3.2.4 Communication de crise

3.2.4.1 Protocole de communication de crise entre les sociétés du groupe SNCB

Les contrats de gestion d’Infrabel (article 96), de la SNCB (article 98) et de la SNCB-Holding (article 107) comportent une disposition selon laquelle les sociétés de chemins de fer concernées doivent conclure un protocole concernant la communication de crise. Cette disposition identique dans les trois contrats de gestion est libellée comme suit :

« Sans préjudice de la responsabilité de chaque société quant à la communication de ses activités spécifiques, comme stipulé dans la loi sur la sécurité d’exploitation et ses arrêtés d’exécution et dans l’arrêté royal du 16 février 2006 relatif aux plans d’urgence et d’intervention, les trois sociétés du groupe SNCB concluront dans les trois mois suivant la signature du présent contrat un protocole concernant la communication de crise et le soumettront à l’approbation des ministres de la Mobilité et des Entreprises publiques ; à défaut, l’État prendra une initiative de réglementation. »

Infrabel a conclu un tel protocole avec la SNCB de même qu’avec les autres entreprises ferroviaires actives en Belgique. Le protocole avec la SNCB a été approuvé le 26 novembre 2008 par le comité de direction de la SNCB, avant d’être transmis à la DGTT le 16 juillet 2009. Un protocole liant les trois sociétés – la SNCB, la SNCB-Holding et Infrabel – n’a en revanche jamais vu le jour. Depuis la restructuration du groupe SNCB, un tel protocole entre les trois sociétés a perdu toute pertinence. Les autorités et les sociétés de chemins de fer s’étaient d’ailleurs déjà accordées en 2012 pour renoncer à l’élaboration d’un tel protocole pendant la durée de validité des contrats de gestion actuels. Les discussions au sujet de la rédaction d’un protocole seraient reportées aux négociations dans le cadre des contrats de gestion suivants.

3.2.4.2 Historique

Aucun rapport relatif à un protocole entre les trois sociétés n’ayant été reçu le 1^{er} octobre 2008, la DGTT a demandé à Infrabel le 10 avril 2009 de dresser un bilan de la situation. Infrabel a répondu qu’un protocole avait été conclu avec les six entreprises ferroviaires de l’époque, dont la SNCB. Un protocole, rédigé par Infrabel, a été transmis à la SNCB-Holding, mais aucun accord n’a été conclu.

Au cours de la réunion du groupe de travail consacré au suivi du contrat de gestion d'Infrabel qui a eu lieu le 13 juillet 2009, Infrabel a suggéré que l'État intervienne en qualité de médiateur. En 2011, il est apparu lors des réunions d'évaluation des contrats de gestion d'Infrabel et de la SNCB-Holding que la situation n'avait toujours pas progressé et qu'il n'existait donc toujours aucun protocole. Aussi la ministre des Entreprises publiques a-t-elle demandé à Infrabel et à la SNCB-Holding par lettre du 5 août 2011 de parvenir à un accord dans les plus brefs délais. Le SPF Mobilité devait organiser une réunion de concertation, sans la SNCB.

La concertation entre Infrabel et la SNCB-Holding organisée par le SPF Mobilité s'est déroulée le 9 novembre 2011 en présence d'un délégué de la cellule stratégique de la ministre des Entreprises publiques. Elle a permis de clarifier les points de vue des différentes parties. Pour la SNCB-Holding, le problème résidait dans le fait que les notions de crise et de communication n'avaient pas été définies dans le contrat de gestion et que les différentes parties les interprétaient dès lors différemment. Infrabel, pour sa part, considérait les protocoles comme des accords pris en exécution de la législation en cas d'annonce d'un plan d'urgence et d'intervention au niveau communal, provincial ou national. Il s'agissait donc uniquement d'une communication de crise en cas d'accidents de grande ampleur. La communication relative à une crise ferroviaire était considérée comme une communication relevant de la discipline « information » de la planification d'urgence.

Comme la SNCB-Holding et Infrabel n'ont pas pu trouver de terrain d'entente, le SPF Mobilité a examiné en première instance quelles étaient les expériences et attentes des provinces en matière de communication de crise liée au domaine ferroviaire. Une concertation a eu lieu à cet effet en janvier 2012. Il y a été convenu que le SPF contacterait diverses communes proposées par les provinces et qui disposent d'une expérience en matière de situation d'urgence et de communication de crise liées au transport ferroviaire. En mars 2012, le SPF s'est ainsi concerté à cinq reprises avec des responsables communaux de la planification d'urgence et d'intervention et de la communication de crise. À partir des résultats de ces actions menées auprès des provinces et des communes, le SPF Mobilité a rédigé un projet de rapport qui a été examiné le 12 juin 2012 avec le SPF Intérieur (centre de crise et protection civile), ce qui a débouché sur la rédaction du rapport sur les constatations et recommandations relatives à la communication de crise sur le rail.

Une réunion a eu lieu le 19 octobre 2012 avec les différentes parties concernées, à savoir la cellule stratégique de la ministre, le SPF Mobilité, la SNCB, la SNCB-Holding et Infrabel, au cours de laquelle les résultats de l'enquête réalisée par le SPF Mobilité auprès des provinces, des communes et de la cellule de crise Intérieur ont été présentés. Il a été décidé dès l'ouverture de la réunion de ne plus élaborer de protocole et de reporter les travaux en la matière aux négociations dans le cadre des prochains contrats de gestion.

3.2.4.3 Conclusion

Les articles relatifs au protocole de communication de crise entre les trois sociétés de chemins de fer – la SNCB, la SNCB-Holding et Infrabel – repris dans leur contrat de gestion respectif n'ont pas été mis en œuvre. Seuls Infrabel et la SNCB ont conclu un protocole. La principale cause d'absence de protocole entre les trois sociétés réside dans une divergence de vue entre la SNCB-Holding et Infrabel à propos des notions de crise et de communication, ainsi que du rôle et de l'interprétation d'un tel protocole.

Le 19 octobre 2012, toutes les parties ont néanmoins décidé de cesser de travailler au protocole de communication de crise et de reprendre cette matière dans le cadre des travaux

d'élaboration des nouveaux contrats de gestion. Depuis la restructuration du groupe SNCB, un tel protocole entre trois sociétés a perdu toute pertinence.

Les sociétés de chemins de fer n'ont pas respecté leurs conventions contractuelles dans la mesure où aucun protocole n'a vu le jour. L'État n'a pris aucune initiative de réglementation *à défaut de protocole*, alors que cette possibilité était prévue par le contrat de gestion. Les constatations et recommandations faites par le SPF Mobilité dans ce cadre peuvent servir de base à l'élaboration d'un meilleur protocole à l'occasion des nouveaux contrats de gestion.

3.2.5 Confort dans les trains – places assises

3.2.5.1 Objectif

L'article introductif de chaque contrat de gestion fait de la qualité au quotidien une priorité pour les sociétés du groupe SNCB. L'objectif final est de transporter les voyageurs dans les conditions de fiabilité et de confort qui répondent le mieux possible à leurs attentes, que ce soit pendant, avant et après le transport. L'offre de places assises dans les trains doit remplir ces conditions. La composition des trains doit, dans la mesure du possible, répondre aux besoins de places assises des voyageurs.

L'offre de places assises fait partie des indicateurs de la qualité mis en place par la SNCB. L'objectif est exprimé comme chance raisonnable d'avoir une place assise dans un train. La réalisation de cet objectif est mesurée par un indicateur objectif et par un indicateur subjectif. Ces indicateurs sont définis dans l'annexe 4 du contrat de gestion. Chaque année, conformément à l'article 28 du contrat de gestion, la SNCB présente ses résultats dans le rapport Qualité des prestations de services.

Le taux de voyageurs debout fait partie des statistiques que la SNCB doit remettre annuellement à la DGTT⁹⁶. Ces statistiques doivent être exprimées par relation ferroviaire.

3.2.5.2 Mesure objective de la qualité

La SNCB réalise annuellement un comptage visuel du nombre de personnes debout pendant les pointes matinales et vespérales durant une semaine (hors week-end), généralement en septembre ou octobre. Ce comptage concerne principalement les navetteurs. Depuis 2008, ce comptage est effectué dans les trains par les accompagnateurs grâce à leurs appareils de vente mobile IBIS. Lors de son passage dans le train, l'accompagnateur évalue et encode l'occupation du train. Il y a un manque de places assises lorsque le taux d'occupation des voitures de deuxième classe est supérieur à 100 %. Si le train est en suroccupation, il doit indiquer le nombre de voyageurs debout.

Sur la base de ce comptage, la SNCB établit annuellement un indicateur global dont le mode de calcul ne peut pas varier au cours de la période couverte par le contrat de gestion. Cet objectif devait être interprété par rapport aux résultats de l'objectif de croissance. La SNCB n'a quasiment jamais atteint, durant la validité du contrat, l'objectif de croissance annuel qui lui était assigné. Le manque de places assises ne peut dès lors pas être imputable à une croissance trop importante.

⁹⁶ Voir annexe 5 du contrat de gestion de la SNCB.

La SNCB tire trois indicateurs des données qu'elle récolte, chacun des indicateurs étant scindé en « pointe du matin » et « pointe du soir » :

- pourcentage de voyageurs debout par rapport au nombre total de voyageurs dans la pointe concernée, selon la durée moyenne de son parcours debout ;
- pourcentage de voyageurs debout par rapport au nombre de voyageurs dans les trains surchargés ;
- pourcentage de voyageurs debout par rapport au nombre total de voyageurs dans la pointe concernée selon la durée moyenne de son parcours debout (≤ 15 minutes, > 15 minutes et ≤ 30 minutes et > 30 minutes).

La SNCB doit fournir annuellement ces indicateurs à la DGTT. Ils sont cependant considérés comme confidentiels par la SNCB, un *non-disclosure agreement* conclu avec l'administration répartissant les données suivant le degré de confidentialité décrété par la SNCB. L'article 28 du contrat de gestion de la SNCB indique pourtant que « *les objectifs et les résultats sont communiqués au public* ». Les mesures subjectives sont accessibles au public, via l'enquête de satisfaction sur le site web de la SNCB, pour une année uniquement. Pour certaines années, un rapport sur la qualité (reprenant certaines mesures objectives et les mesures subjectives du baromètre de la qualité) a été publié sur le site⁹⁷. Tous les indicateurs n'y apparaissent pas, c'est notamment le cas de la disponibilité en places assises.

Dans sa réponse, la SNCB est d'avis que les statistiques sur les voyageurs debout, qui servent au monitoring de ses propres prestations, ne relèvent pas des indicateurs à rendre publics, et ce, d'autant plus qu'une part importante des suroccupations concernent des trajets courts.

La tendance générale, depuis 2008, est une dégradation des conditions de voyage. Ainsi, en 2013, aucun indicateur n'a retrouvé son niveau initial de 2008, à l'exception du taux de voyageurs debout plus de 30 minutes lors des heures de pointe.

La DGTT a émis des réserves sur la méthode de collecte de ces données et sur leur interprétation. Selon le SPF, ces statistiques sont trop globales et ne permettent pas de détecter les lignes ferroviaires problématiques.

La Cour des comptes rappelle que les statistiques doivent préciser le pourcentage par ligne. Sur ce point, la SNCB ne respecte pas le contrat de gestion.

La DGTT émet également des doutes sur l'interprétation de l'évolution annuelle, la méthode de mesure changeant selon les années.

3.2.5.3 Mesure subjective de la qualité

La mesure subjective dépend de la perception des usagers. Elle est basée sur des enquêtes effectuées par questionnaire auprès des voyageurs et consignées dans le baromètre de la qualité. Les résultats de ce baromètre (enquête de satisfaction) sont publiés sur le site de la SNCB.

La SNCB doit démontrer qu'il y a une amélioration annuelle de la satisfaction du client concernant le confort dans les trains. Le niveau de référence a été déterminé par la moyenne de l'indicateur sur les années 2006-2007 et s'élevait à 72,6 % de clients attribuant une note

⁹⁷ Les rapports des années suivantes ont pu être consultés sur le site (rapport sur la qualité des services 2014, rapport sur la qualité des services 2012).

de 7/10 ou plus pour ce critère. Bien que cette valeur n'ait plus été atteinte pendant la durée du contrat de gestion actuel, on peut remarquer dans le tableau ci-après que, depuis 2011, la satisfaction des usagers s'améliore.

Tableau 10 - Évolution 2008-2014 de la satisfaction des usagers concernant le confort dans les trains (indicateur subjectif)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
% de clients attribuant une note de 7/10 ou plus	71,7	70,00 ↘	66,10 ↘	67,3 ↗	68,1 ↗	69 ↗	69,7 ↗
Score moyen exprimé par les voyageurs sur 10	7,04	6,99 ↘	6,83 ↘	6,87 ↗	6,89 ↗	6,94 ↗	7 ↗

Source : baromètre de la qualité SNCB

3.2.5.4 Conclusions

Les chiffres et les indicateurs objectifs concernant l'offre de places assises doivent être interprétés avec prudence. Ils se basent sur des données visuelles de comptage. Il est difficile de déterminer à quel moment du voyage ils ont été effectués (il y a moins de voyageurs debout le matin en début du trajet que dans la dernière partie vers Bruxelles ; au contraire, durant les heures de soirée, les voyageurs seront davantage debout en début de trajet). Alors qu'il s'agissait d'une exigence du contrat de gestion, le taux de voyageurs debout par relation ferroviaire n'est pas connu. Les relations à problèmes ne sont donc pas identifiées.

Par ailleurs, il est difficile de faire une corrélation entre l'indicateur objectif et l'indicateur subjectif. Le premier concerne surtout les navetteurs sur une période limitée, le second concerne tous les voyageurs quelle que soit la période du voyage. Certaines périodes de grande affluence ne sont pas prises en considération dans les indicateurs objectifs, notamment les périodes estivales durant lesquelles de nombreux touristes se déplacent.

Durant le contrat de gestion, la SNCB a mis en œuvre des moyens pour diminuer le nombre de trains en suroccupation. De nouvelles voitures à plus grande capacité ont été mises en circulation sur les lignes jugées problématiques par la SNCB⁹⁸. La mise en circulation de ces nouvelles voitures a certainement contribué à la perception de confort des voyageurs.

Fin 2014, la SNCB disposait de 366.485 places assises⁹⁹. Dans sa vision stratégique pour le rail en Belgique, le ministre indique vouloir augmenter ce nombre de plus de 160.000 unités à l'horizon 2030, notamment grâce à une commande de trains à double étage M7.

Dans sa réponse, la SNCB indique que le nombre de 160.000 places représente le total des sièges à acquérir et non une augmentation nette du nombre de sièges. Cette augmentation

⁹⁸ Ainsi, en 2010, 67 voitures M6 ont été livrées et mises en circulation. Les nouvelles rames Desiro ont également remplacé d'anciennes voitures et augmenté la capacité de transport (SNCB, Rapport Qualité des prestations de service SNCB, actions et résultats 2010, 2010).

⁹⁹ SNCB, Chiffres clés 2014, www.sncb.be.

nette doit en effet tenir compte du nombre de sièges du matériel à mettre hors service à l'horizon 2030.

3.2.6 Offre de parkings

3.2.6.1 Contrats de gestion

L'offre en places de parking pour véhicules automobiles et vélos est abordée dans différents articles des contrats de gestion de la SNCB-Holding et de la SNCB. L'acquisition, la construction, l'entretien et la gestion des parkings (voitures et deux-roues) font partie de la troisième mission de service public confiée à la SNCB-Holding¹⁰⁰. Le contrat conclu avec la SNCB donne une information quant à la qualité objective et subjective de la politique de parking. Les compétences relatives à la politique de parking attribuées à la SNCB-Holding sont revenues à la SNCB suite à la réorganisation du groupe au 1^{er} janvier 2014.

En juillet 2008, la filiale SA B-Parking a été créée pour gérer le parking des plus grandes gares. Les parts de cette filiale sont détenues à 100 % par la SNCB-Holding. La mission de cette filiale, sans transfert de service public, est d'exploiter les places de parking et les dépôts pour vélos de manière professionnelle¹⁰¹. Sa mission est également de veiller à ce que les usagers munis d'une carte train puissent être certains d'obtenir une place de parking, que les tarifs soient adaptés aux prix du marché local et que les coûts d'exploitation soient couverts par les recettes, sans dissuader l'utilisation des transports en commun¹⁰². Ces critères sont énoncés à l'article 10 du contrat de gestion de la SNCB-Holding. Les parkings gérés par B-Parking sont payants.

3.2.6.2 Parkings voitures

Dans le contrat de gestion de la SNCB-Holding, les articles concernant la politique de parkings voitures se trouvent dans le chapitre Intermodalité (articles 45 à 47). Ces articles énoncent des objectifs précis. La plupart de ces objectifs ont été atteints, mais certains l'ont été avec retard.

Dans le contrat de gestion SNCB, l'offre suffisante en places de parking fait partie de la gestion de la qualité du service. Des indicateurs (un objectif et un subjectif) ont été insérés dans l'annexe 4 du contrat.

Étude des besoins et plans

L'article 45 du contrat de gestion de la SNCB-Holding prévoyait, pour le 1^{er} mars 2009, la réalisation d'une étude des besoins en places de parking des usagers du train ou des autres usagers des transports publics embarquant à proximité des gares. Cette étude devait aboutir à l'élaboration de plans de places de parking. La SNCB-Holding devait collaborer avec le SPF Mobilité pour examiner dans quelle mesure ces plans étaient opportuns et pouvaient être mis en œuvre.

La réalisation de l'étude a pris un retard important (allers-retours entre l'administration et la SNCB-Holding pour modifications et actualisations, manque de collaboration entre la SNCB et la SNCB-Holding). Dans ce dossier, les ministres ont, à plusieurs reprises, pris contact avec la SNCB-Holding pour demander des adaptations de l'étude. La SNCB-Holding a produit un premier plan en 2009. Celui-ci était toutefois trop succinct pour être pris en

¹⁰⁰ Article 7 du contrat de gestion de la SNCB-Holding.

¹⁰¹ Rapport des missions de services publics, Holding, 2008.

¹⁰² Rapport des missions de services publics, Holding, 2009.

compte. En septembre 2014, la SNCB a transmis une étude des besoins en places de parking au SPF Mobilité. Cette note fait état de l'historique des dossiers et de l'inventaire global des besoins. Il est à noter qu'à cette date, les objectifs chiffrés de places de parking auto et deux-roues étaient déjà atteints. Cette étude n'a donc pas servi à orienter l'extension ou la rénovation des parkings.

Le contrat de gestion de la SNCB prévoit, dans le cadre des objectifs de qualité, d'atteindre une offre de places de parking satisfaisante. Cet objectif est assorti d'un indicateur objectif¹⁰³ de la qualité. Selon cet indicateur, la SNCB doit effectuer annuellement un comptage visuel afin de déterminer si le nombre de places dans les parkings dont elle assure la gestion est suffisant. Lorsque le pourcentage d'occupation dépasse 90 %, la SNCB doit réaliser une étude des besoins.

La SNCB relève qu'il est difficile de déterminer les besoins en parking de chaque gare, car aucune méthode scientifique ne peut être retenue. On ne peut établir de corrélation entre les voyageurs montant à un arrêt et les places de parking mises à disposition.

Il appartient à la direction Stations de la SNCB de déterminer la capacité des parkings en tenant compte des spécificités de la gare ainsi que des terrains et des possibilités offertes aux alentours de cette gare. Une liste répertorie les gares gérées par le groupe SNCB. Cette liste indique la capacité totale, le taux d'occupation selon trois indicateurs (< 90 % ; > 90 % ; < 100 % et ≥ 100 %) et donne, pour certains parkings, un très bref aperçu du dossier ou des travaux prévus. Cette liste ne reprend que les places pour automobiles, sans ventilation pour les places pour personnes à mobilité réduite (PMR). Ce tableau est indicatif. Il n'analyse pas la situation et n'offre pas de solution aux problèmes de suroccupation (≥ 100 %) de certains parkings.

¹⁰³ L'indicateur subjectif est évoqué au point 3.2.1.4 ci-après.

Objectifs chiffrés

L'article 46 du contrat de gestion de la SNCB-Holding donne un objectif chiffré à atteindre : 54.000 places de parking à destination des automobilistes pour fin 2012¹⁰⁴. Cet objectif a été atteint. Fin 2014, la SNCB mettait à disposition des automobilistes un total de 58.804 emplacements¹⁰⁵ de parking. Parmi ces emplacements, B-Parking en gère 19.360 situés dans 49 parkings répartis dans 26 gares. En 2015, des parkings supplémentaires dans cinq gares sont venus s'y ajouter.

Tableau 11 - Évolution du nombre de places de parking voitures (2008 – 2014)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Places de parking totales	49.124	51.607	+/-55.000	55.600	56.804	56.987	58.804
Places créées	2.748	2.913	3.738	743	1.260	183	1.817
Places renouvelées	698	523	435	838	n.d.	n.d.	n.d.

Source : SPF Mobilité

L'article 46 prévoit également l'amélioration de la qualité et du confort des parkings existants grâce à des rénovations et à des aménagements (notamment, pose de revêtements de sol de qualité, éclairage en continu et signalisation claire et adéquate). Le contrat de gestion ne donne pas de critères précis pour le délai de rénovation et le choix des parkings à rénover. La SNCB-Holding a transmis à la DGT un inventaire des parkings demandant une rénovation. Les critères retenus sont la mauvaise qualité du revêtement ainsi que l'absence d'éclairage ou de marquage au sol. La Cour a relevé que le nombre, parfois estimé, de places dans les parkings concernés, diffère, dans de nombreux cas, du nombre fixé dans le rapport sur les besoins de parking.

Parkings payants

Dans son rapport qualité 2012, la SNCB indique que la stratégie générale est d'offrir la gratuité des parkings aux usagers du rail, mais elle ajoute que certains parkings deviennent payants lorsque des problèmes de saturation se posent et qu'aucune possibilité d'extension n'est possible.

La politique tarifaire est basée sur une matrice qui tient compte du type de gare et de son environnement, du type d'utilisateur et de la proximité du parking par rapport à la gare¹⁰⁶. Suivant les critères appliqués, on peut constater des différences de prix notables entre les abonnements des différentes gares. La stratégie de B-Parking est d'accorder un tarif préférentiel et la priorité d'accès aux voyageurs réguliers, détenteurs d'un abonnement ; viennent ensuite les voyageurs occasionnels et, enfin, les non-voyageurs.

¹⁰⁴ La capacité lors de la conclusion du contrat étant de plus ou moins 45.000 places.

¹⁰⁵ Rapport 2014 de la SNCB sur l'exécution des missions de service public.

¹⁰⁶ Chambre, 16 septembre 2015, ORVA 54 042, Question n° 387 de Monsieur B. Vermeulen du 23 avril 2015 à la ministre de la Mobilité, chargée de Belgocontrol et de la SNCB.

La part des places de parking payantes par rapport aux places de parking gratuites a augmenté d'année en année. Ainsi, le pourcentage des places de parking payantes est passé de 34 % en 2008 à 66 % en 2014.

À l'heure actuelle, les frais d'exploitation des parkings gérés par B-Parking sont couverts par les recettes.

3.2.6.3 Parkings deux-roues

La mise à disposition de parkings et d'emplacements pour les deux-roues en nombre suffisant est un objectif prioritaire. La SNCB-Holding devait développer une approche structurelle pour encourager l'usage du vélo pour se rendre à la gare. Cette approche était basée sur quatre axes : un nombre suffisant de places de parking deux-roues autour des gares, des parkings vélos propres et confortables, des parkings sécurisés et des points vélos dans certaines agglomérations.

Afin de favoriser l'usage du vélo, l'article 41 du contrat de gestion prévoit également six mesures pour rendre les parkings vélos plus attrayants dans les gares et points d'arrêt non gardés :

1. Chaque gare et point d'arrêt est équipé d'un abri vélos à proximité.
2. Au minimum six râteliers vélos sont disponibles près de chaque accès de gare.
3. Les nouveaux râteliers et les râteliers rénovés sont couverts, éclairés et les parois permettent une visibilité à distance.
4. Une caméra surveille le parking vélos dans les gares équipées d'un tel système.
5. Pour les gares dont le nombre de voyageurs montant dans les trains est égal ou supérieur à 10.000, un parking sécurisé (râteliers type SNCB, couverture, éclairage, clôture et contrôle d'accès) est établi.
6. Les infrastructures vélos doivent être « lisibles » par les usagers.

Pour ces six mesures, cet article prévoit la conclusion d'un planning de réalisation et l'envoi d'un rapport annuel de réalisation permettant une analyse et des mesures correctives.

Le planning intermodalité vélo 2009-2012 a été jugé globalement satisfaisant par la DGTT dans la mesure où il intègre les dispositions, le planning, les cibles et indicateurs prévus par le contrat de gestion. Les rapports annuels ont souvent été envoyés avec des retards significatifs (parfois plus d'un an). Les objectifs des mesures 1 à 6 ne sont pas tous rencontrés en 2012. Pour les dispositions 1, 2 et 4, les objectifs ne semblent pas avoir été atteints. Pour les dispositions 3 et 5, on observe une nette amélioration de la situation, mais, faute d'objectifs suffisamment précis, il est difficile de se prononcer sur l'exacte réalisation de ceux-ci. Pour la disposition 6, aucune information n'est disponible dans le rapport d'évaluation.

Objectifs chiffrés

Pour fin 2012, la SNCB-Holding devait offrir 78.000 places aux cyclistes¹⁰⁷. L'objectif du contrat de gestion a été atteint. Fin 2014, les cyclistes disposaient de 87.602 emplacements.

L'article 44 du contrat de gestion de la SNCB-Holding donne des indicateurs pour l'exécution de certaines des six mesures :

¹⁰⁷ Lors de la conclusion du contrat, le nombre de places disponibles est de plus ou moins 59.000 places.

- nombre de râteliers vélos dans l'ensemble du réseau (% râteliers par rapport à l'objectif de 78.000 places) ;
- nombre de râteliers couverts (% par rapport à l'objectif de 78.000 places) ;
- nombre de râteliers sécurisés ;
- nombre de points vélos.

Concernant le nombre de râteliers sécurisés et de points vélos, ni le contrat ni ses annexes ne donnent de valeur cible à atteindre.

Tableau 12 – Évolution chiffrée des parkings vélos mis à la disposition des usagers (2008 – 2014)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Places vélos totales	62.430	66.028	70.569	76.990	82.398	86.204	87.602
% par rapport à l'objectif	80,04 %	84,65 %	90,47 %	98,05 %	105,64 %	110,52 %	112,31 %
Places créées	3.727	3.598	3.769	4.146	5.408	3.806	1.398
Places couvertes	43.094	43.356	51.437	54.504	61.639	64.477	66.371
% par rapport à l'objectif	55,25 %	55,58 %	65,94 %	69,88 %	79,02 %	82,66 %	85,09 %
Places sécurisées	2.329	2.356	3.478	3.478	3.734	3.734	3.734
Nombre de points vélos	13	31	35	42	42	46	53

Source : SPF Mobilité

Points vélos

L'article 42 du contrat de gestion de la SNCB-Holding indique que cette dernière soutient les points vélos. Les points vélos encouragent l'utilisation du vélo comme mode de déplacement à part entière. Ils viennent compléter les transports publics. Ils se situent à proximité des gares. Ils gèrent également les parkings vélos. Les utilisateurs peuvent aussi y louer un vélo ou y faire réparer le leur. Les premiers points vélos ont été créés en 2007 à la suite d'un appel de la SNCB et sont gérés par des structures d'économie sociale.

Pendant la durée du contrat, le nombre de points vélos a augmenté (de treize points en 2008 à 53 en 2014). La DGTT a fait remarquer dans plusieurs avis que la répartition géographique de ces points était déséquilibrée. Il existe ainsi 41 points en Région flamande, quatre en Région bruxelloise et huit en Région wallonne.

Dans sa réponse, la SNCB précise que la demande de vélos pour rejoindre les gares est plus importante en Flandre qu'en Wallonie.

Pour la Cour des comptes, les dispositions du contrat de gestion n'ont pas seulement pour objectif de fournir une réponse à un besoin actuel, mais elles visent également à promouvoir une politique incitative d'usage des deux-roues en stimulant l'offre.

3.2.6.4 Évaluation subjective de la qualité

Le contrat de gestion de la SNCB a prévu de mesurer la satisfaction des voyageurs par une enquête de satisfaction (le baromètre de la qualité). La SNCB doit démontrer au travers de cet indicateur subjectif qu'il existe une amélioration annuelle de la satisfaction du client quant au nombre de places de parking. Cet objectif n'est pas clairement chiffré dans l'annexe du contrat de gestion. Les résultats ci-après représentent le pourcentage de répondants ayant donné un avis bon ou très bon concernant l'aspect parking. Les résultats sont considérés comme satisfaisants s'ils atteignent 60 %¹⁰⁸. Les résultats sont ventilés entre les parkings autos et motos, les parkings vélos et les parkings PMR.

Tableau 13 - Évolution de la satisfaction des usagers concernant le nombre de places de parking (indicateur subjectif)

	2008	2009	2010	2011	2012
Autos et motos	49 (autos) 43,6 (motos)	45,1	47,4	50,1	51,4
Vélos	56,8	56,5	56,9	59,3	63
PMR	56,8	32,8	36	41	41,5

Source : baromètre de la qualité

Les données pour les années 2013 et 2014 ne sont pas disponibles. En 2013, l'entièreté des données n'a pas été fournie par la SNCB, de sorte qu'il n'est pas possible de calculer une moyenne annuelle comparable aux années précédentes. Pour 2014, à la suite de la restructuration du groupe, la méthode de mesure de la satisfaction subjective a été modifiée. Suite à la modification de la méthode de mesure, les nouveaux résultats ne peuvent plus être comparés avec les précédents.

Malgré l'augmentation importante du nombre de places pour les vélos et les voitures, les chiffres disponibles de l'enquête de satisfaction laissent apparaître que l'utilisateur n'est pas satisfait de l'offre. Le taux de satisfaction est particulièrement bas pour les PMR. Il faut préciser que l'offre de parkings pour cette catégorie ne représentait que 1 % des places disponibles en 2008 et 2 % en 2014.

3.2.6.5 Conclusions

La SNCB-Holding et la SNCB ont pris de nombreuses initiatives en matière de politique de parking, tant pour les voitures que pour les vélos. Les objectifs chiffrés du nombre de places mises à disposition pour les voitures et les vélos contenus dans le contrat de gestion ont été largement atteints et dépassés avant les dates fixées par les contrats de gestion. Néanmoins, le degré de satisfaction des usagers n'est pas élevé. Les raisons de cette insatisfaction ne sont pas toujours clairement identifiées dans les documents des sociétés. Cette insatisfaction est peut-être due à un manque d'ambition des objectifs à atteindre. En effet, les objectifs en termes de parkings ont été rapidement atteints, mais de nombreux parkings restent saturés. Le nombre de places créées n'est pas toujours en adéquation avec les besoins des usagers.

¹⁰⁸ Il s'agit de la définition de l'objectif subjectif présentée dans les rapports annuels de la qualité de la SNCB.

L'étude sur les besoins en termes de parking voitures a été présentée à l'administration et au ministre avec cinq ans et demi de retard. Les objectifs de nombres de places supplémentaires étaient déjà atteints à cette date et on peut mettre en doute l'utilité de ce rapport comme outil de pilotage prévu par les contrats de gestion.

Les articles des contrats de gestion concernant l'intermodalité vélos prévoient des objectifs, des indicateurs, un planning de suivi et des mesures correctrices. Néanmoins, certaines de ces mesures sont difficilement évaluables faute d'objectifs précis (par exemple, l'aspect des nouveaux râteliers vélos).

La politique de tarification des parkings n'est pas clairement définie dans les contrats de gestion. Les futurs contrats devraient envisager d'encadrer la politique tarifaire pour ne pas dissuader l'usage des transports en commun.

3.2.7 Investissements

3.2.7.1 Contexte

Les contrats de gestion abordent les investissements au travers du chapitre VIII. Ce chapitre porte, d'une part, sur le suivi et le contrôle général des investissements et, d'autre part, sur les investissements dans la sécurité d'exploitation (pour la SNCB et Infrabel) et dans le matériel RER (pour la SNCB). Ces derniers éléments plus spécifiques sont abordés dans les points 3.2.1 et 3.2.8 de ce chapitre.

Plusieurs instruments, utilisés pour la planification, le suivi et le contrôle des investissements ferroviaires, sont évoqués dans les contrats de gestion :

- le *plan d'investissement pluriannuel*¹⁰⁹, qui détermine la planification à long terme ;
- le *programme annuel d'investissement*, qui fournit, sur une base annuelle, une interprétation plus précise du plan d'investissement pluriannuel ;
- les *dossiers de projet*, qui fournissent la description, la planification, l'estimation des coûts et les prévisions budgétaires ainsi que les instruments de suivi pour les projets d'investissements ferroviaires qui ont une date de fin de projet, à distinguer des projets à caractère continu, pour lesquels des *dossiers collectifs*¹¹⁰ sont établis.

Auparavant, la bonne coordination entre échéances annuelles et pluriannuelles était assurée par le comité d'investissement, présidé par la SNCB-Holding. Depuis la restructuration des sociétés, il n'existe plus d'organe spécifique pour tenir ce rôle.

Afin d'alimenter les instruments de planification, de suivi et de contrôle des investissements, les contrats de gestion prévoient que les sociétés fournissent un certain nombre de documents. Les sociétés doivent, entre autres, remettre au SPF¹¹¹ :

¹⁰⁹ Le plan d'investissement pluriannuel est approuvé par le Roi, par arrêté délibéré en conseil des ministres.

¹¹⁰ Il s'agit, par exemple, de l'achat de matériel de bureau, des travaux d'adaptation et de rénovation des bâtiments de service ou du nécessaire maintien en état du réseau de télécommunication (de plus en plus de systèmes sont télécommandés et utilisent le réseau de fibre optique).

¹¹¹ La SNCB-Holding était chargée d'établir une version consolidée de la plupart des documents. Depuis la réforme des sociétés, le SPF ne reçoit plus de version consolidée.

- un rapport annuel d'avancement sur l'exécution du plan d'investissement pluriannuel¹¹² ;
- le projet de programme annuel d'investissement de l'année suivante et, ultérieurement, s'il y a lieu, le projet d'amendement à ce programme annuel d'investissement¹¹³ ;
- les rapports d'évaluation sur l'exécution du programme annuel d'investissement¹¹⁴ ;
- les dossiers de projet et les dossiers collectifs ainsi que leur actualisation¹¹⁵ ;
- un projet de plan d'investissement pluriannuel 2013-2025 (à réaliser pour le 31 janvier 2012, le précédent plan d'investissement pluriannuel venant à échéance en 2012).

La forme et le contenu de ces documents sont fixés dans l'annexe 3 des contrats de gestion. Il y est toutefois précisé que les procédures et documents peuvent être réactualisés et simplifiés de commun accord par les sociétés et le SPF.

Au-delà de ces reportages, les contrats de gestion prévoient que les sociétés mettent « *tout en œuvre [...] pour exécuter les investissements ferroviaires programmés dans le plan d'investissement pluriannuel consolidé [...]* ». La bonne réalisation des plans d'investissement fait donc l'objet d'une simple obligation de moyen dans les contrats de gestion.

Le SPF, pour sa part, doit veiller, pour le compte de l'État fédéral, au suivi et au contrôle de la bonne exécution du plan d'investissement pluriannuel et du programme annuel. En particulier, les contrats de gestion prévoient que le SPF transmet au ministre des Entreprises publiques un rapport sur l'état d'avancement des différents projets après chaque actualisation des dossiers de projet et des dossiers collectifs évoqués ci-avant.

La Cour des comptes a examiné dans ce chapitre le suivi général des investissements. Le lien entre les investissements effectivement réalisés et la dotation d'investissement est analysé dans la partie II.

3.2.7.2 Exécution des contrats de gestion

3.2.7.2.1 Exigences à l'égard des sociétés

Les rapports relatifs à l'exécution des missions de service public, établis par le SPF, jugent que les sociétés ont rempli les exigences générales relatives aux investissements (« conformes »).

La conformité aux contrats de gestion, évaluée par le SPF, se fonde principalement sur la remise ou non par les sociétés des rapports qu'elles doivent transmettre en application de ces contrats. Malgré la mention « conforme » qui signifie que les rapports des sociétés ont bien été établis et envoyés, le SPF relève toutefois que la SNCB-Holding n'a pas étudié, de la

¹¹² Pour le 30 juin de chaque année, chaque société doit envoyer ce rapport pour ce qui la concerne. La SNCB-Holding devait par ailleurs envoyer une version consolidée de ces rapports pour le 31 juillet.

¹¹³ La version consolidée du projet de programme annuel d'investissement devait être envoyée par la SNCB-Holding pour le 15 novembre et la version consolidée de l'amendement devait être envoyée pour le 31 juillet.

¹¹⁴ Pour le 30 septembre pour le rapport intermédiaire et pour le 30 avril de l'année suivante pour le rapport définitif. La SNCB-Holding devait par ailleurs envoyer une version consolidée de ces rapports pour le 31 octobre (pour le rapport intermédiaire) et le 31 mai (pour le rapport définitif).

¹¹⁵ Les contrats de gestion prévoyaient une actualisation de ces dossiers de projet et de ces dossiers collectifs sur une base trimestrielle. Cette procédure a toutefois été revue récemment dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle méthodologie de suivi des projets d'investissement (voir ci-après).

manière prévue par le contrat de gestion, la possibilité de financer autrement certains investissements, tels que de petites gares, notamment via des collaborations locales, des contrats-cadres ou des partenariats public-privé¹¹⁶. Dans sa réponse, la SNCB relève que les partenariats public-privé ont accru la dette de la SNCB et que les collaborations locales s'avèrent, sauf exceptions notables, très difficiles à mettre en place.

Par contre, les rapports du SPF ne se prononcent pas sur l'obligation générale de moyen évoquée ci-avant (les sociétés mettent « *tout en œuvre [...] pour exécuter les investissements ferroviaires programmés dans le plan d'investissement pluriannuel consolidé [...]* »), dont l'évaluation est d'ailleurs malaisée.

Au-delà de ces premiers commentaires, l'exécution des contrats de gestion en matière d'investissements appelle différentes remarques.

Contrairement à Infrabel, la SNCB n'effectue plus de rapportage sur l'exécution du plan d'investissement pluriannuel depuis le passage au plan pluriannuel 2013-2025. La SNCB explique cette absence de rapportage, d'une part, par le fait que le plan d'investissement pluriannuel 2013-2025 ne prend pas en compte la nouvelle répartition des budgets/projets entre les sociétés suite à la restructuration des sociétés¹¹⁷ et, d'autre part, par le fait que ce plan est appelé à être remplacé de manière imminente par un nouveau plan d'investissement pluriannuel 2016-2020¹¹⁸.

Par ailleurs, il arrive que les sociétés envoient avec retard au SPF certains documents exigés par les contrats de gestion. C'est le cas des actualisations des dossiers de projet et des dossiers collectifs¹¹⁹. Sachant que le SPF analyse ces documents à l'attention du ministre, la date de remise de ces documents est trop tardive.

Les exigences de forme et de contenu des reportages, telles que fixées dans l'annexe 3 des contrats de gestion, ne sont pas toutes respectées. À titre d'exemple, dans le rapport annuel d'avancement sur l'exécution du plan d'investissement pluriannuel¹²⁰, il manque fréquemment les explications pour toutes modifications, en plus ou en moins, supérieures ou égales à 15 %. L'« *explication critique résumée sur l'état de l'exécution* » du plan d'investissement pluriannuel et sur les perspectives pour les années suivantes fait également le plus souvent défaut. Bien que les contrats de gestion prévoient explicitement que le SPF et les sociétés examinent « *la possibilité de réactualiser et de simplifier les procédures et documents décrits dans cette annexe* », il convient de s'assurer que cet examen débouche effectivement sur de nouvelles exigences formelles permettant d'assurer efficacement le suivi et le contrôle des investissements ferroviaires. Il faut, à tout le moins, que le format des reportages soit identique pour les deux sociétés, même si la nature très différente des

¹¹⁶ L'article 62 du contrat de gestion de la SNCB-Holding prévoyait en effet que « *la SNCB-Holding étudie la possibilité de financer certains investissements, parmi lesquels par ex., des séries de petites gares, d'une manière alternative, notamment via des collaborations avec les autorités locales, des contrats-cadres ou des PPP. La SNCB-Holding implique la DGTT dans cette étude et transmet les résultats de l'étude via la DGTT au ministre des Entreprises publiques au plus tard un an après la date de signature du présent contrat. Le résultat de cette étude peut donner lieu à l'adaptation du plan pluriannuel d'investissement en vigueur* ».

¹¹⁷ Des arbitrages dans la répartition des compétences et des budgets restent par ailleurs à faire.

¹¹⁸ À cet égard, la ministre a annoncé l'abandon du plan pluriannuel 2013 – 2025 à la Chambre le 16 septembre 2015.

¹¹⁹ À titre d'exemple, la SNCB a envoyé le 18 juillet 2014 les documents relatifs au premier trimestre 2014 et Infrabel a transmis le 31 octobre 2013 les documents relatifs au deuxième trimestre 2013.

¹²⁰ Quand les sociétés envoient de tels rapports.

investissements de la SNCB et d'Infrabel peut justifier dans certains cas des différences d'approche.

Suivant les contrats de gestion de la SNCB et de la SNCB-Holding, les nouveaux investissements dont le coût estimé dépasse 25 millions d'euros ne peuvent être repris dans le plan d'investissement pluriannuel qu'à l'issue d'une étude socio-économique réalisée selon une méthode internationalement reconnue. Pour ces projets, les contrats de gestion imposent également aux sociétés de procéder à une évaluation ex post. Le SPF doit être associé à ces études et recevoir une copie des résultats. Malgré ces obligations, le SPF n'a reçu aucune étude pour le plan d'investissement pluriannuel 2013-2025. En ce qui concerne la période 2008-2012, le plan d'investissement pluriannuel existait déjà lors de la conclusion des contrats de gestion et les sociétés estiment que très peu de nouveaux investissements dépassant 25 millions ont été introduits. Pour la Cour des comptes, en cas d'extension importante du projet, il serait légitime de le considérer comme un nouvel investissement devant donner lieu à une étude socio-économique transmise au SPF (par exemple, lorsque des investissements non prévus initialement ont été ajoutés dans certains projets, comme ce fut le cas pour la gare de Mons¹²¹). Dans sa réponse, la SNCB explique que les nouveaux investissements ne se prêtent pas tous à la réalisation d'études socio-économiques. La réponse de la SNCB ne justifie cependant pas que, pour l'ensemble des nouveaux investissements dont le coût estimé dépasse les 25 millions, le contrat de gestion n'ait pas été exécuté sur ce point.

Depuis l'avenant de décembre 2013, le contrat de gestion d'Infrabel prévoit également qu'« *avant de prendre une décision sur la mise en œuvre de nouveaux grands projets d'importance stratégique (avec un coût de plus de 25 millions €), une analyse coûts-bénéfices est réalisée, pour laquelle il est de préférence opté pour une approche pragmatique* ». Contrairement aux contrats de gestion de la SNCB et de la SNCB-Holding, le SPF ne joue aucun rôle dans ce cadre. Concernant l'exécution de cette obligation, Infrabel estime qu'aucun nouveau grand projet d'importance stratégique n'a été mis en œuvre dans le cadre du plan 2013-2025, ce plan poursuivant des projets de sécurité, le maintien du réseau dans son état actuel et la finalisation des projets d'extension en cours. Comme mentionné précédemment, la Cour des comptes estime qu'il serait légitime de considérer une large extension d'un projet d'investissement existant comme un « *nouveau grand projet d'importance stratégique* ». Dans sa réponse, Infrabel estime que cette notion mériterait d'être mieux précisée.

Enfin, le contrat de gestion d'Infrabel stipule que « *dans chaque cas de développement ou d'extension de l'infrastructure ferroviaire, l'importance et l'intérêt des projets sont évalués au regard de la politique de mobilité du gouvernement* ». Pour Infrabel, cette exigence est remplie dès lors que les programmes annuels d'investissement et le projet pluriannuel d'investissement sont approuvés par le gouvernement. La Cour des comptes estime que le lien entre les projets d'investissement et la politique de mobilité décidée par le gouvernement devrait être plus clairement établi afin que le SPF puisse vérifier que les investissements prévus contribuent bien à cette politique. Dans sa réponse, Infrabel note qu'il est prévu que les futurs choix d'investissement soient traités au travers de la cellule

¹²¹ Le projet issu du concours initial de 2006 portait en effet sur un budget de 80 millions d'euros (euros de 2006). Celui-ci a été revu afin d'améliorer son intégration urbanistique et sa fonctionnalité. De ce fait, le budget a été revu à la hausse (247 millions d'euros courants).

d'investissement, dont l'objectif sera notamment d'évaluer la cohérence de ces choix avec les priorités de l'État fédéral et des régions en matière de mobilité.

3.2.7.2.2 *Vérification par le SPF des données transmises par les sociétés*

Le SPF n'est pas en mesure de vérifier l'exactitude de nombreuses données figurant dans les documents envoyés par les sociétés du groupe SNCB. L'annexe 3 des contrats de gestion stipule pourtant que « [les fonctionnaires du SPF] *vérifient, à chaque actualisation des dossiers* [de projets/collectifs], *que leurs données sont complètes, correctes et actuelles* ». Au vu du nombre de fonctionnaires disponibles (trois fonctionnaires pour le suivi des investissements alors qu'il y en avait six jusqu'à avril 2014) et du nombre de dossiers à suivre (environ 370), une telle vérification est irréaliste.

Pour vérifier l'exactitude des données transmises, les fonctionnaires peuvent procéder aux vérifications et contrôles nécessaires sur le terrain et au sein des sociétés, notamment dans la comptabilité. Ils peuvent également participer aux réunions de suivi de projet, organisées par les sociétés. Jusqu'en 2013, le SPF a fixé un quota de visites et de contrôles à effectuer (24 visites/an et 24 contrôles de dépenses/an). Les fonctionnaires effectuaient le plus souvent ces visites et ces contrôles sur la base des dossiers de projet et des dossiers collectifs transmis par les sociétés. Le SPF ayant jugé la charge de travail trop importante, il n'y a plus de quota pour les visites de chantier et le nombre de contrôles/an a été ramené à douze. De janvier à septembre 2014, les fonctionnaires du SPF ont organisé dix-neuf visites et six contrôles de dépenses. D'octobre 2014 à octobre 2015, ces chiffres sont tombés à quatre visites de sites et deux contrôles de dépenses. Les comptes rendus des contrôles de dépenses sont adressés aux *Chief Financial Officer* des sociétés, alors que les visites de chantier donnent lieu à des comptes rendus internes au SPF, l'objectif poursuivi étant de privilégier les relations informelles entre les interlocuteurs. Pour les projets cofinancés par l'Union européenne, le contrôle des dépenses est systématique.

La Cour des comptes constate que le nouveau quota de contrôles des dépenses par an n'a pas été atteint. Les visites de chantier et le contrôle des dépenses constituent un outil important pour le suivi des investissements. La Cour des comptes recommande dès lors, de manière plus générale, d'augmenter leur fréquence.

3.2.7.2.3 *Analyses du SPF à l'attention du ministre*

Sur la base des documents qui lui sont envoyés par les sociétés, le SPF effectue, à l'attention du ministre :

- annuellement, une analyse du projet de programme annuel d'investissement de l'année suivante et, éventuellement, une analyse du projet d'amendement à ce programme annuel d'investissement ;
- plusieurs fois par an, une analyse des dossiers de projet et des dossiers collectifs.

Par contre, le SPF ne réalise pas d'analyse spécifique des rapports d'évaluation rédigés par les sociétés sur l'exécution du plan d'investissement pluriannuel (ni durant son exécution, ni à son échéance) et du programme annuel d'investissement.

Le SPF n'a par ailleurs pas contribué à l'élaboration du plan d'investissement pluriannuel 2013-2025¹²². Ce plan a en effet été établi par les sociétés du groupe SNCB et soumis pour approbation au gouvernement fédéral¹²³.

3.2.7.2.3.1 Analyse du projet de programme annuel d'investissement

Une analyse du projet de programme annuel d'investissement (et, éventuellement, du projet d'amendement établi en cours d'année) est pertinente dans la mesure où le ministre doit approuver le programme annuel (et son amendement). L'État dispose, en effet, de 45 jours à dater de la réception du document par le SPF pour faire connaître sa position. Passé ce délai, le programme soumis à l'État est considéré comme accepté. L'avis du SPF vise avant tout à vérifier que le programme respecte le cadre budgétaire fixé, compte tenu des dernières décisions prises lors des conclaves budgétaires¹²⁴. Conformément aux contrats de gestion¹²⁵, il arrive que, suite à des événements, notamment de force majeure, ou à des décisions imprévues qui ont une incidence sur les montants de la dotation d'investissement, les sociétés envoient seulement fin décembre leur projet de programme annuel d'investissement au SPF¹²⁶. Ces documents faisant l'objet d'une analyse du SPF et de l'Inspection des finances avant d'être soumis au ministre pour approbation, la date de remise de ces documents est alors trop tardive. Dans ce cas, l'analyse du SPF est en effet transmise au ministre alors que l'année concernée par ce projet de programme annuel a déjà largement débuté. Ni les sociétés, dans leurs rapports propres, ni le SPF n'examinent dans quelle mesure les investissements contribuent à l'accomplissement des missions de service public.

3.2.7.2.3.2 Analyse des dossiers de projet et des dossiers collectifs

Les contrats de gestion prévoient que le SPF s'appuie sur les dossiers de projet et sur les dossiers collectifs pour suivre et contrôler, pour le compte de l'État fédéral, l'exécution des plans et programmes d'investissement. Ils prévoient que le SPF réalise, à l'attention du ministre, une analyse de l'état d'avancement des différents projets à chaque actualisation trimestrielle des dossiers par les sociétés. Cette analyse est la seule qui soit exigée formellement par les contrats de gestion¹²⁷.

Cette analyse, son calendrier et les documents sur lesquels elle se fonde ont été modifiés en 2013.

¹²² Le plan d'investissement pluriannuel 2013-2025 du groupe SNCB a été approuvé par le conseil des ministres le 19 juillet 2013 pour un montant total de 25,987 milliards d'euros.

¹²³ Le SPF a néanmoins rédigé une analyse sur la base d'une version provisoire du plan.

¹²⁴ Même si, en 2015, le SPF a vérifié « globalement » si le projet de programme annuel d'investissement s'inscrit bien dans le plan d'investissement pluriannuel.

¹²⁵ Article 93 du contrat de gestion de la SNCB, article 100 du contrat de gestion d'Infrabel et article 97 du contrat de gestion de la SNCB-Holding.

¹²⁶ Formellement, la version consolidée du projet de programme annuel d'investissement devait être envoyée par la SNCB-Holding pour le 15 novembre. Depuis la suppression de la SNCB-Holding, le SPF attend toutefois que chaque société envoie son projet. À cet égard et à titre d'exemple, le projet de programme annuel d'investissement pour 2015 a été transmis au SPF par la SNCB le 23 décembre 2014 et par Infrabel le 22 décembre 2014.

¹²⁷ Article 59 du contrat de gestion de la SNCB, article 56 du contrat de gestion d'Infrabel et article 64 du contrat de gestion de la SNCB-Holding.

Ancienne méthodologie

Jusqu'à la mi-2013, le SPF effectuait une analyse trimestrielle destinée au ministre sur la base de l'actualisation trimestrielle des dossiers par les sociétés. Cette analyse prenait en compte l'évolution des budgets, l'évolution du timing, l'exécution budgétaire annuelle pour chaque dossier de projet et l'exécution budgétaire annuelle pour chaque dossier collectif. Elle contenait également quelques commentaires factuels sommaires pour certains dossiers. Cependant, les données transmises au ministre dans ce rapport dataient de cinq à six mois (en raison de la transmission tardive par les sociétés des dossiers actualisés et du temps nécessaire au SPF pour effectuer son analyse). Par ailleurs, les données ne permettaient pas d'analyser avec précision l'exécution du plan d'investissement pluriannuel, dans la mesure où la portée de nombreux projets d'investissement et les systèmes de gestion de projet au sein des sociétés ont été modifiés. Dans ce contexte, la comparaison des budgets et des délais fixés initialement avec les budgets et les délais actualisés n'était pas toujours possible.

Nouvelle méthodologie

Une nouvelle méthodologie a ensuite progressivement été mise en œuvre. Celle-ci se base sur le rapport *Optimalisering van de kernprocessen van de Directie Overheidsbedrijven en Spoorbeleid (DOS) die betrekking hebben op de monitoring van de spoorweginvesteringen door de Dienst Infrastructuur (DI)*, réalisé par un consultant pour le compte du SPF. Les objectifs poursuivis sont de sélectionner les projets les plus importants afin de mieux les suivre, de réaliser plus rapidement les analyses destinées au ministre et de rendre les dossiers de projet et les dossiers collectifs utiles aux sociétés.

À cette fin, la nouvelle méthodologie prévoit de sélectionner les projets les plus importants et de modifier le format et le rythme d'actualisation des dossiers ainsi que l'analyse du SPF à l'attention du ministre.

Les formats de rapportage des dossiers de projet et des dossiers collectifs ont tout d'abord été revus par le SPF, en collaboration avec les sociétés. Les rubriques ont été adaptées afin que les sociétés puissent utiliser ces documents en interne, notamment en rendant les formats de rapportage moins rigides (chaque projet étant différent)¹²⁸. En outre, une rubrique reprenant de manière synthétique les informations utiles pour le rapportage au ministre a été créée afin de faciliter l'analyse du SPF. Si les sociétés acceptent de transmettre leurs dossiers un mois plus tôt, le SPF espère réduire de moitié le délai d'envoi de son analyse au ministre (trois mois au lieu de cinq à six mois auparavant). Dans sa réponse, le SPF signale que la migration vers les nouveaux formats de rapportage a été finalisée début décembre 2015.

Il a été convenu que les dossiers de projet et les dossiers collectifs sont désormais actualisés à des rythmes différents. En outre, les dossiers de projets sont divisés entre projets de type I et projets de type II. Les dossiers de projet de type I sont les plus importants. Ils nécessitent un suivi constant et doivent être actualisés tous les trois mois par les sociétés. Les dossiers de projet de type II, qui regroupent les autres dossiers de projet, et les dossiers collectifs doivent, pour leur part, être actualisés tous les six mois. Le SPF réalisera, à l'attention du

¹²⁸ L'annexe 3 des contrats de gestion prévoyait dès 2008 que les dossiers de projet et les dossiers collectifs fonctionnent aussi comme instrument de suivi interne pour les services internes des sociétés. Cela ne fut néanmoins pas le cas. À cet égard, si Infrabel semble encline à utiliser ces nouveaux formats de rapportage pour communiquer auprès de ses *stakeholders*, la SNCB estime, pour sa part, que les nouveaux formats demeurent encore trop rigides. Il est donc probable que les documents utilisés en interne et les documents transmis au SPF demeurent différents.

ministre, une analyse trimestrielle pour les dossiers de projet de type I et semestrielle pour les dossiers de projet de type II et les dossiers collectifs.

Dans ce cadre, le SPF sélectionne annuellement, au moyen d'une analyse multicritères, les projets de type I parmi l'ensemble des projets délimités. Cette sélection repose sur les variables suivantes :

- le budget d'investissement restant des projets ;
- les domaines jugés prioritaires sur la base de la note d'orientation ferroviaire de 2013¹²⁹ ;
- les risques¹³⁰.

Chacune des variables reprises ci-avant a un poids différent déterminé sur la base d'une enquête interne au SPF, à savoir respectivement 29 %, 45 % et 26 %. En 2015, 30 projets de type I ont été sélectionnés (quinze pour Infrabel et quinze pour la SNCB). Ces projets de type I sélectionnés au moyen de l'analyse multicritères correspondent, en 2015, à 80 % du budget total restant de l'ensemble des dossiers de projet. Le tableau ci-après reprend les 30 projets de type I sélectionnés en 2015 et le score qui leur est associé dans le cadre de l'analyse multicritères évoquée ci-avant.

¹²⁹ Cette variable est elle-même composée de plusieurs variables : l'accessibilité des gares et le renforcement de l'intermodalité pour les voyageurs, l'accessibilité pour les personnes à mobilité réduite, les mesures de protection contre les événements néfastes arbitraires ou intentionnels, tels que des catastrophes naturelles, humaines ou techniques, des mesures de sécurisation contre les actes nuisibles intentionnels externes, tels que le terrorisme et la criminalité et afin de promouvoir la sécurité sociétale, le transport intermodal de marchandises, la ponctualité et la fiabilité.

¹³⁰ Cette variable est elle-même composée de plusieurs variables : la faisabilité technique, le lien avec d'autres projets, le risque de retard et le risque de dépassement de budget.

Tableau 14 – Les 30 projets de type I sélectionnés en 2015¹³¹

N°	Titre	Société	Score agrégé [-]
1	ETCS - Level 2 & Interlocking	I	44.86
2	Achat voiture à double étage type M7	S	44.27
3	Transformation matériel roulant : ETCS	S	37.77
4	Concentration cabines de signalisation	I	37.26
5	ETCS Level 1 Limited Supervision	I	36.21
6	Modernisation automotrices électriques de type break	S	34.31
7	L50A Gand – Bruges : 3 ^e et 4 ^e voies	I	34.30
8	Modernisation automotrices électriques (quadruples)	S	30.15
9	Achat de locomotives quadruples	S	27.40
10	ETCS Level 1 Full Supervision	I	26.38
11	Rhin d'acier	I	22.05
12	L51A Brugge-Dudzele: 3 ^e voie	I	21.17
13	Gand-Saint-Pierre : travaux d'infrastructure ferroviaire	I	20.61
14	Modernisation axe 3	I	20.05
15	RER ligne 124 Uccle-Nivelles : 3 ^e et 4 ^e voies	I	20.01
16	TBL1 +	I	17.32
17	RER : L161 Watermael - Louvain-la-Neuve	I	15.42
18	Mesures d'augmentation de capacité zone Bruxelles nord – Schaerbeek	I	14.25
19	Gand-Saint-Pierre	S	13.81
20	Modernisation et extension Zeebruges formation	I	13.45
21	By-pass Malines	I	12.62
22	Achat de 72 voitures supplémentaires M6 - 4 ^e option	S	11.69
23	Gare de Malines	S	10.18
24	Achat de 60 locomotives électriques type 18	S	9.81
25	Achat option de 60 locomotives électriques type 18	S	9.78
26	Achat d'automotrices électriques, dont 95 pour le RER	S	7.88
27	Mons	S	7.08
28	Gare Bruxelles-Sud	S	5.68
29	Charleroi-Sud	S	3.33
30	MUX universel pour voitures M4 et M5	S	2.82

Source : SPF Mobilité

Actuellement, l'analyse du SPF à l'attention du ministre ne porte que sur le suivi des projets de type I¹³². La migration vers les nouveaux formats de dossiers a été finalisée début décembre 2015. Le SPF va dès lors désormais pouvoir débiter son rapportage sur les projets de type II.

L'analyse du SPF se base sur les dossiers actualisés transmis au SPF par les sociétés et sur des réunions programmées avec les chefs de projet de type I. Au besoin, des réunions avec les chefs de projet de type II pourraient également avoir lieu en cas d'incidents. Ces réunions doivent permettre aux fonctionnaires du SPF de discuter en détail des informations fournies par les chefs de projet, d'obtenir des engagements concrets de leur part et de programmer, si nécessaire, des visites de chantier et/ou des contrôles de dépenses.

La nouvelle méthodologie permettra notamment de suivre, pour chaque dossier de projet, l'évolution des budgets et des délais. Pour pouvoir effectuer cette comparaison, des budgets et des délais initiaux sont définis pour chaque projet à un « moment de référence ». Pour les nouveaux projets et les projets récents, le moment de référence correspond à la date de début du projet. Pour les projets plus anciens toutefois, le moment de référence est fixé de commun accord entre le SPF et les sociétés. Pour les projets de type I, ces moments de référence ont été fixés en 2012 pour quatorze projets (la plupart au 31 décembre) et en 2014 voire en 2015 pour les autres projets¹³³.

Le recours à un moment de référence qui, pour les projets plus anciens, ne correspond pas à la date réelle de début du projet, a été jugé nécessaire en raison des modifications parfois importantes apportées à de nombreux projets et du changement de système de gestion de projet au sein de sociétés.

Dans ce contexte, la nouvelle méthodologie permettra de suivre les éventuelles hausses de budget et les retards qui se produiraient à partir du moment de référence.

La Cour des comptes constate que le fait de fixer des moments de référence à une date aussi récente pour les projets anciens a pour conséquence de ne pas faire apparaître les éventuelles hausses de budget et les retards qui ont eu lieu avant ces moments de référence. Or, parmi les 30 projets de type I sélectionnés début 2015, vingt ont débuté avant le 1^{er} janvier 2012 et quatorze sur ces vingt projets ont même commencé avant le 1^{er} janvier 2008.

La Cour des comptes relève également que les modifications importantes apportées aux projets en cours d'exécution justifient le recours à un moment de référence qui ne correspond pas au début de ces projets. Cet élément confirme le constat établi ci-avant par la Cour des comptes : des extensions importantes apportées à des projets existants auraient probablement dû être considérées comme des projets nouveaux devant faire l'objet d'une étude si leur coût dépassait 25 millions d'euros.

Par ailleurs, sur la base des dernières informations transmises par le SPF, la Cour des comptes constate que, depuis le premier trimestre 2015, Infrabel n'envoie plus d'informations relatives aux budgets totaux actualisés des projets de type I et ne le fera plus jusqu'à ce que le nouveau

¹³¹ Depuis le deuxième trimestre 2015, deux projets ne font plus partie de cette liste. Le projet « Achat de 72 voitures supplémentaires M6 - 4^e option » a été clôturé. Le projet « Charleroi sud » a, pour sa part, été restructuré et divisé en un dossier collectif et un dossier de projet encore à créer. Dans la colonne Société, I représente Infrabel et N SNCB.

¹³² Pour effectuer son analyse des dossiers de type I, le SPF, qui ne disposait pas de tous les dossiers sous le nouveau format, a dû aller chercher manuellement les informations qui figuraient dans les dossiers établis selon l'ancienne méthodologie. Cette manière de procéder n'était toutefois pas reproductible pour l'ensemble des projets de type II, vu leur nombre.

¹³³ Le SPF souhaite que le moment de référence de la plupart de ces projets anciens soit fixé au plus tard au 1^{er} janvier 2013, tant que le plan d'investissement pluriannuel n'a pas été remplacé (afin de coïncider avec le plan d'investissement pluriannuel 2013-2025). Dès lors, pour certains projets anciens dont le moment de référence a été fixé plus tard, des discussions doivent encore avoir lieu entre les sociétés et le SPF afin d'évaluer ce moment de référence.

plan d'investissement pluriannuel 2016-2020 remplace le plan 2013-2025. Dans sa réponse, Infrabel explique que *« l'actualisation des budgets totaux dans les dossiers en l'absence de nouveau plan d'investissement approuvé par les organes de gestion d'Infrabel signifierait la nécessité de reprendre la vision du program manager sans que cette vision ne corresponde forcément à un cadre budgétaire défini, ni donc aux décisions des organes de gestion d'Infrabel, ce qui, de l'avis d'Infrabel, n'est pas souhaitable »*. La Cour estime que l'actualisation du budget total d'un projet n'est pas liée à l'établissement du futur plan d'investissement pluriannuel. A fortiori, au vu de la durée plus courte du futur plan d'investissement pluriannuel, de nombreux projets d'investissement n'aboutiront probablement pas avant le terme du prochain plan d'investissement pluriannuel. L'actualisation des budgets totaux des projets garde dès lors tout son sens.

Sur la base des analyses des projets de type I réalisées à ce jour selon la nouvelle méthodologie par le SPF, la Cour des comptes constate que le SPF expose brièvement les raisons avancées par les sociétés pour expliquer les éventuels retards ou dépassements budgétaires constatés. Les commentaires du SPF sont plus précis qu'avec l'ancienne méthodologie, mais ils n'examinent pas dans quelle mesure les investissements contribuent à l'accomplissement des missions de service public.

3.2.7.3 Exécution des investissements

Le rapport annuel 2012 d'avancement sur l'exécution du plan d'investissement pluriannuel, rédigé par la SNCB-Holding, fournit quelques informations consolidées sur l'exécution du plan 2008-2012. Sur la base du planning financier, le rapport conclut que le plan a été exécuté à hauteur de 8,885 milliards sur 10,321 milliards. Cependant, ce rapport ne commente pas cette exécution et ne fournit pas d'informations relatives au calendrier des projets ou à leur état d'avancement.

Le SPF n'a pas pu réaliser d'analyse globale de l'exécution du plan pluriannuel 2008-2012 au terme de celui-ci ni, jusqu'à présent, d'analyse globale de l'exécution du plan d'investissement pluriannuel 2013-2025. Une fiche relative à l'exécution financière du plan 2008-2012 a certes été transmise en 2013 au ministre. Toutefois, l'analyse réalisée par le SPF ne portait pas sur la réalisation physique du plan. Des fiches plus détaillées ont par ailleurs été réalisées, mais celles-ci se sont focalisées sur quatre thèmes seulement (« sécurité et protection », « RER », « financement européen » et « gares et parkings »). Dans sa réponse, le SPF insiste sur la complexité d'une analyse globale du plan 2008-2012. Le passage aux normes comptables IFRS, l'introduction du système SAP, des adaptations systématiques du plan 2008-2012, des dossiers d'investissement parfois de mauvaise qualité, au sein desquels des modifications de périmètre des projets passent souvent inaperçues, sont autant d'éléments cités par le SPF pour expliquer la difficulté d'effectuer une analyse globale.

La nouvelle méthodologie de suivi des investissements du SPF évoquée ci-avant pourra, à terme, fournir des informations pertinentes pour juger plus finement de l'exécution du plan d'investissement pluriannuel. Cependant, à l'heure actuelle, les analyses effectuées par le SPF ne portent pas encore sur les dossiers de type II et sur les dossiers collectifs. L'analyse des informations disponibles relatives au projet de type I permet de suivre dès à présent les éventuelles hausses de budget et les retards qui se sont produits depuis l'établissement du moment de référence. Cependant, comme dit précédemment, cette analyse reste partielle pour les projets anciens, les hausses de budget et les retards intervenus avant le moment de référence n'étant pas pris en compte.

Sur la base des dernières informations disponibles parvenues au SPF (portant sur le deuxième trimestre 2015), il apparaît que, parmi les quatorze projets dont le moment de référence a été fixé en 2012, sept ont, depuis lors, pris du retard par rapport au calendrier fixé au moment de référence (les délais estimés ont été prolongés d'un an à 7,5 ans)¹³⁴. S'il était possible de comparer les délais initiaux fixés au début des projets (et non au moment de référence) aux délais actualisés, les retards seraient vraisemblablement plus importants encore.

Une analyse similaire de l'évolution du budget depuis l'établissement du moment de référence n'est malheureusement pas possible pour tous les projets puisqu'Infrabel n'envoie plus d'informations relatives aux budgets totaux actualisés des projets de type I depuis le 1^{er} janvier 2015.

Dans le cadre de ses analyses des projets de type I réalisées à ce jour selon la nouvelle méthodologie, le SPF relève que les sociétés expliquent principalement les retards par les facteurs suivants, non ou mal anticipés lors de l'élaboration des projets :

- une ou plusieurs modifications de la délimitation des projets;
- un lien avec d'autres investissements réalisés par les sociétés ou d'autres entités publiques ;
- une complexité accrue des travaux ;
- l'application de la clé 40/60¹³⁵, combinée à des retards provoqués par un ou plusieurs des éléments cités par ailleurs ;
- des difficultés juridiques non anticipées liées, par exemple, à l'obtention d'un permis, à des recours contre les permis, à des expropriations ou à des procédures devant le Conseil d'État ;
- la restructuration des sociétés qui a impliqué, dans certains cas, une redistribution des projets et des budgets attribués dans le cadre du plan d'investissement pluriannuel¹³⁶ ;
- des procédures non prévues d'homologation ;
- des mesures d'économies budgétaires et les incertitudes entourant le futur plan d'investissement pluriannuel et le contenu des futurs contrats de gestion eu égard aux efforts budgétaires annoncés pour 2016-2020. À cet égard, depuis 2008, les dotations d'investissement à la SNCB, à Infrabel et à la SNCB-Holding (lorsque celle-ci existait) ont été réduites presque chaque année et de nouvelles mesures d'économies budgétaires sont annoncées pour l'avenir.

Une partie des facteurs expliquant les retards ont également pour effet d'accroître les budgets. En outre, les retards accumulés ont eux-mêmes un impact sur le budget. La prolongation des chantiers engendre souvent une hausse des coûts, notamment, dans le cadre de la surveillance des chantiers et des travaux de maintien temporaire. Ils ont

¹³⁴ La Cour des comptes n'a pas tenu compte des projets dont le moment de référence a été fixé en 2014 et en 2015, car le recul est trop faible.

¹³⁵ Suivant l'accord de coopération entre l'État, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif au plan d'investissement pluriannuel 2001-2012 de la SNCB, qui a été adopté en juillet 2001, le financement des investissements est assuré selon la clé de répartition de 60 % pour la Région flamande et de 40 % pour la Région wallonne, à l'exception des investissements réalisés sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale et des investissements en matériel roulant. Cette règle prévaut également pour le plan d'investissement pluriannuel 2013-2025.

¹³⁶ Dans certains cas, les arbitrages n'ont par ailleurs pas encore été réalisés (par exemple, sur la question de la compétence relative au rehaussement des quais).

également un impact sur le déroulement d'autres projets, rendant parfois certains investissements inutiles ou impossibles, à court terme à tout le moins.

3.2.7.4 Conclusions et recommandations

Au vu du nombre restreint de fonctionnaires du SPF affectés au suivi des investissements ferroviaires, il paraît opportun de sélectionner de manière objective les projets à suivre plus particulièrement (les projets de type I).

À cet égard, il est essentiel que la cellule stratégique participe pleinement à la sélection des variables déterminant les domaines jugés prioritaires et utilisées pour sélectionner les projets de type I. Le suivi des projets de type I ne peut pas remplacer le suivi par le SPF de l'ensemble des investissements ferroviaires. La Cour des comptes recommande dès lors de finaliser à brève échéance la mise en œuvre de la nouvelle méthodologie, afin que le ministre dispose d'une analyse de l'ensemble des projets d'investissement. Le ministre doit pouvoir analyser avec précision l'exécution des plans d'investissement pluriannuels et doit, à cet égard, notamment être en mesure de comparer les budgets et les délais fixés initialement avec les budgets et les délais actualisés. Cela implique en particulier que les sociétés fournissent désormais effectivement toutes les informations requises par les nouveaux formats de dossiers lors de chaque actualisation.

La Cour des comptes constate que, dans la nouvelle méthodologie, le recours à un moment de référence qui, pour les projets plus anciens, est postérieur à la date réelle de début du projet ne fait pas apparaître les hausses de budget et les retards qui ont eu lieu avant ce moment de référence.

Pour améliorer le suivi des investissements et pour réduire les retards dans la mise en œuvre des investissements, il convient de délimiter précisément chaque projet et d'évaluer son déroulement à partir des données budgétaires et de calendrier fixées initialement. Le suivi des projets est ainsi facilité et les risques peuvent être mieux appréhendés. Cette recommandation vaut tant pour les nouveaux projets que pour les projets en cours. Pour ces derniers, l'extension éventuelle du projet initial devrait être considérée comme un nouveau dossier de projet ou un nouveau dossier collectif, plutôt que d'être intégrée à l'ancien dossier. En outre, fixer des délais intermédiaires pour chaque étape importante d'un projet permettrait de constater plus rapidement les retards et de prendre des mesures pour en limiter les effets.

Afin de faciliter le pilotage et l'évaluation, le suivi des investissements devrait s'envisager au moyen de trois instruments traitant d'échéances différentes. Les échéances de court terme, tout d'abord, seraient abordées par le programme annuel d'investissement. Les échéances à moyen terme, ensuite, seraient rencontrées au travers d'un plan d'investissement dont la durée et les objectifs coïncideraient avec le contrat de gestion. Les échéances à long terme, enfin, feraient l'objet d'un plan dessinant des perspectives conformes à la stratégie fédérale de mobilité et tenant compte du fait que les investissements ferroviaires requièrent des projets planifiés sur le long terme.

Plus globalement, la Cour des comptes recommande de lier les projets d'investissement financés par les deniers publics aux objectifs stratégiques de mobilité assignés par l'État aux sociétés et traduits dans les contrats de gestion. Le lien entre les investissements et ces objectifs stratégiques devrait permettre au gouvernement de juger a priori du bien-fondé de chaque projet. En outre, préciser plus clairement les objectifs des projets d'investissement permettrait au SPF d'évaluer leur réalisation par rapport aux critères définis et d'estimer plus

facilement dans quelle mesure les investissements examinés contribuent à l'accomplissement des missions de service public. Tout comme dans son rapport de mai 2001¹³⁷, la Cour des comptes recommande d'inclure à cet effet dans le contrat de gestion une disposition imposant aux sociétés la production d'un rapport sur l'exécution des projets d'investissement en fonction des critères définis en matière de mobilité, afin de permettre un contrôle a posteriori pertinent du SPF.

Dans ce contexte plus général, il paraît, enfin, utile d'impliquer le SPF dans l'élaboration du plan d'investissement pluriannuel et du projet de programme annuel d'investissement, afin notamment d'objectiver davantage le choix des investissements.

3.2.8 Contrats de gestion et RER

3.2.8.1 Contexte

Ce point examine les exigences des contrats de gestion pour la mise en œuvre du RER. Il ne constitue pas un examen de la réalisation du RER.

Dès les années nonante, il est apparu indispensable de mettre en place un projet général de mobilité qui favorise un transfert modal de l'automobile vers les transports en commun, principalement pour les déplacements domicile-lieu de travail dans et autour de la Région de Bruxelles-Capitale. Ce projet prévoyait une offre intégrée suburbaine composée de relations rapides ferroviaires ou routières. Cette offre s'appuyait sur le réseau ferroviaire complété par un réseau d'autobus parcourant les zones non desservies par les chemins de fer.

Le programme de mise en œuvre du réseau express régional (RER) de, vers, dans et autour de Bruxelles a fait l'objet d'une convention du 4 avril 2003¹³⁸ conclue entre le gouvernement fédéral et les gouvernements régionaux.

Cette convention a défini l'objectif du projet, les mesures à prendre pour atteindre cet objectif et la zone géographique concernée (30 km autour de Bruxelles). Elle précise la manière dont l'État fédéral et les trois régions se répartiront les différents types de dépenses. Suivant la convention de 2003, l'offre RER devait être entièrement opérationnelle au plus tard pour fin 2012.

La convention aborde également l'organisation de l'offre de transports en commun (définition des liaisons ferroviaires et routières constituant le réseau RER, amplitude et fréquence de la desserte, harmonisation tarifaire) dans la zone RER. L'offre s'articule autour de trois éléments distincts, mais complémentaires :

- les relations radiales (reliant deux extrémités de la zone en traversant Bruxelles) et transversales (reliant deux points de la périphérie de la zone sans traverser Bruxelles) (annexe II) ;
- les relations de rabattement locales ;
- les autres relations jugées utiles pour la continuité du RER.

¹³⁷ Cour des comptes, *Le bon emploi des derniers publics par la SNCB*, audit effectué en exécution de la résolution de la Chambre des représentants du 11 mai 2000, Bruxelles, mai 2001, 308 p. Disponible sur www.courdescomptes.be.

¹³⁸ La loi du 17 juin 2005 et son erratum du 30 décembre 2005 portent assentiment de la convention du 4 avril 2003 visant à mettre en œuvre le programme du réseau express régional de, vers, dans et autour de Bruxelles.

Les relations radiales et transversales sont conçues pour assurer la desserte des trois pôles suivants : la jonction nord-midi, le quartier des institutions européennes à l'est de Bruxelles et l'aéroport de Bruxelles-National¹³⁹.

L'offre RER tend à respecter les normes de qualité les plus récentes relatives au transport public de personnes, prescrites par les instances belges et internationales compétentes.

L'objectif du RER est de favoriser les transports en commun et d'augmenter la part de marché de ces derniers dans la zone RER. La réussite du projet dépend pour une large part des mesures d'accompagnement mises en place.

3.2.8.2 Suivi du RER par les contrats de gestion

La Cour des comptes a examiné comment le projet RER prévu par la convention de 2003 a été traduit dans les contrats de gestion 2008.

Les contrats 2008-2012 prévoient les investissements à réaliser par les trois sociétés du groupe dans le cadre du RER. Ainsi, la SNCB-Holding doit investir dans l'aménagement de certaines gares dans le périmètre du RER. Infrabel doit réaliser les investissements nécessaires sur les lignes L124 (Bruxelles-Nivelles-Charleroi) et L161 (Bruxelles-Ottignies-Namur), pour la mise à quatre voies du tronçon Sint-Katarina-Lombeek-Bruxelles-Petite île, pour la construction du tunnel entre Schuman et Josaphat, pour l'aménagement de la courbe de Nossegem et pour l'aménagement des quais - couloir sous voies - passerelle dans les gares qui seront mises à quatre voies ainsi que sur le tronçon Louvain-Bruxelles nord. La SNCB doit investir dans le matériel : six rames pour mi-2011 et 90 rames pour fin 2012.

Les articles des contrats de gestion consacrés au RER et le rapportage sur leur exécution sont centrés sur le financement de ces investissements. Par contre, ils ne mentionnent pas les actions à entreprendre pour réaliser le projet du RER. Les contrats ne prévoient pas d'objectifs opérationnels avec des échéances, mais reprennent plutôt des déclarations d'intention : « *Infrabel met tout en œuvre pour obtenir la délivrance des derniers permis d'urbanisme pour le RER dans les meilleurs délais* », « *La SNCB fait le nécessaire pour disposer de matériel roulant spécifique au RER afin de permettre les dessertes RER* ».

Pour la Cour des comptes, la politique publique liée au RER, à savoir l'amélioration de l'offre de transport en commun et le développement de l'intermodalité, n'a pas été suffisamment traduite dans les contrats de gestion 2008. Par ailleurs, les changements d'orientation politique concernant le RER n'ont pas été intégrés dans ces contrats de gestion par le biais des avenants.

De plus, l'encadrement du projet RER se fait en dehors des contrats, par le comité de pilotage et le comité exécutif¹⁴⁰ des ministres de la Mobilité. Les contrats de gestion ne sont pas des outils de suivi des différentes phases d'implémentation du RER dépendant des sociétés ferroviaires. Ils permettent uniquement de rendre compte des montants dépensés pour les investissements et d'établir les prévisions budgétaires à venir.

¹³⁹ Toute relation radiale RER dessert de manière privilégiée au moins un de ces trois pôles. Les deux autres pôles sont accessibles à partir de toute relation radiale RER moyennant au maximum une correspondance.

¹⁴⁰ Comité exécutif des ministres de la Mobilité, créé à l'article 3 de l'accord de coopération du 11 octobre 2001 entre l'État, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale.

Pour l'exploitation des lignes RER déjà en service, l'approche du contrat est aussi d'ordre financier. Ainsi, l'octroi d'une dotation spécifique pour couvrir le déficit d'exploitation se base sur des rapports chiffrés reprenant les recettes et les coûts liés à l'offre RER. Cette dotation spécifique n'est pas liée à un niveau de prestation. Les modalités concernant l'offre RER ne sont pas mentionnées dans le contrat de gestion de la SNCB, mais dans la convention de 2003 (principe d'une offre RER qui ne peut pas être inférieure à l'offre existant au moment de la signature de la convention et amplitude et fréquence souhaitée indiquées dans ses annexes). Les contrats de gestion ne prévoient pas non plus la qualité des services à fournir sur le parcours du RER.

3.2.8.3 Conclusion

Les nouveaux contrats de gestion devront mieux traduire les obligations relatives au RER de la SNCB et d'Infrabel pendant la durée du contrat, notamment les travaux à réaliser, le matériel roulant à acquérir et à mettre en service, l'offre minimale et la qualité des services attendus. Ces deux dernières obligations peuvent être différentes de celles prévues pour l'offre de trains sur les autres lignes. Les nouveaux contrats de gestion doivent être un instrument soutenant la mise en œuvre du RER.

CHAPITRE 4

Renforcer le caractère obligatoire de la réalisation des contrats de gestion

Dans sa résolution du 23 juillet 2015, la Chambre des représentants a demandé à la Cour des comptes de vérifier comment le caractère obligatoire de la réalisation des contrats de gestion peut être renforcé (point 3).

Pour établir ses recommandations en la matière, la Cour des comptes est partie des constats qu'elle a dressés lors de l'examen de l'exécution des contrats de gestion actuels (2008-2015). Parmi ces recommandations, certaines s'appuient sur une amélioration du rapportage quant à son contenu, mais aussi quant au rôle du SPF Mobilité et du ministre.

La mise en œuvre de ces recommandations devrait aboutir à des contrats de gestion contenant des obligations plus précises, mieux suivies et plus contraignantes. Pour la Cour, cette évolution doit mener à un respect plus strict de leurs obligations par chacune des deux sociétés concernées. De même, les engagements de financement pris par l'État fédéral dans ces contrats de gestion devraient être plus clairement liés aux objectifs de service public à atteindre par les sociétés, dont ils sont la contrepartie, et acquérir de ce fait un caractère contraignant renforcé. Dans le sens d'une contractualisation des obligations, l'article 47, § 3, du code ferroviaire prévoit que les modalités du contrat de gestion et la structure des versements destinés à procurer des moyens financiers au gestionnaire de l'infrastructure sont convenues à l'avance et couvrent toute la durée du contrat. En application de cet article 47, § 3, l'annexe 25 du même code énumère les éléments que le contrat de gestion doit au moins contenir. Parmi ceux-ci figurent les mesures de réparation à prendre si une des parties manque à ses obligations contractuelles ou lorsque des circonstances exceptionnelles ont une incidence sur la disponibilité des financements publics. Il s'agit de définir les conditions et les procédures de renégociation et de résiliation anticipée.

La Cour des comptes souligne enfin que ces recommandations pourraient être plus difficiles à mettre en œuvre dans le cadre légal nouveau mis en place par la loi du 10 août 2015. Pour rappel, cette loi a remplacé l'obligation légale d'établir des rapports sur l'accomplissement des tâches de service public, que les sociétés étaient tenues d'adresser au ministre, par une audition des administrateurs délégués par la Chambre des représentants. Cette réforme peut affaiblir à terme le rôle joué par le SPF Mobilité, qui analysait, vérifiait et commentait les rapports écrits reçus du groupe SNCB avant de les transmettre au ministre. Cette réforme pourrait priver la ministre des informations détaillées que lui fournissaient jusqu'ici la SNCB et Infrabel sous la forme de rapports écrits. Ces informations avaient pour objectif de permettre au ministre de suivre la mise en œuvre correcte des obligations inscrites dans les contrats de gestion par les entreprises publiques concernées et de réagir en cas de retard ou d'exécution insuffisante de ces obligations. Sur cette base, le ministre pouvait rendre compte à son tour des actions accomplies dans ce cadre devant la Chambre des représentants. Le remplacement des rapports annuels des sociétés concernées par l'organisation d'une audition, devant la Chambre, des administrateurs délégués des entreprises publiques autonomes n'offre pas à elle seule à la Chambre les mêmes possibilités d'exercer son contrôle parlementaire de l'action du gouvernement. L'organisation de cette audition pourrait être

plus efficace si elle était précédée d'un rapport synthétique contenant uniquement des éléments pertinents. Un tel rapport devrait comporter une évaluation par le SPF Mobilité et la position du ministre.

Dans sa réponse, la ministre signale que la modification de la loi de 1991 part du constat que les obligations de rapportage imposées aux deux sociétés sont beaucoup trop importantes. La ministre estime que, dans la pratique, cette nouvelle mesure ne prive pas le SPF d'informations auxquelles il n'aurait plus aucun accès, étant donné tous les autres canaux de rapportage existants. De plus, cette mesure n'empêche nullement le ministre de prendre position ou de répondre aux questions des députés.

La Cour des comptes a relevé à plusieurs reprises le caractère surabondant du rapportage prévu par les contrats de gestion. Elle souligne néanmoins que le rapport annuel sur l'accomplissement des missions de service public donnait, contrairement à d'autres rapports, une vision globale de l'exécution des contrats de gestion et était le seul document transmis à la Chambre des représentants.

Les recommandations de la Cour des comptes portent sur trois domaines d'action :

- l'amélioration de la préparation et du contenu des contrats de gestion ;
- l'amélioration du suivi des contrats de gestion au cours de leur réalisation ;
- l'adoption de mesures correctrices et de sanctions en cas de non-respect des obligations contenues dans les contrats de gestion.

4.1 Améliorer la préparation et le contenu des contrats de gestion

La Cour des comptes recommande que, préalablement à la conclusion des contrats de gestion, l'État définisse sa stratégie en matière de transport ferroviaire, dans le cadre de sa stratégie fédérale de mobilité (en recourant, entre autres, à la vision stratégique fédérale à long terme de développement durable, telle que définie par l'arrêté royal du 18 juillet 2013).

Les contrats de gestion constituent des outils qui permettent à l'État de s'assurer que la stratégie qu'il a adoptée en matière de transport sera effectivement mise en œuvre par les sociétés ferroviaires au travers des obligations assignées pendant la période couverte par ces contrats.

La Cour des comptes recommande que ces obligations prennent la forme d'objectifs de résultats plutôt que d'objectifs de moyens, chaque fois que cela est possible. Les contrats de gestion actuels contenaient en effet trop souvent des objectifs de moyens, qui offrent peu de garanties à l'État et dont l'évaluation est souvent malaisée.

Plus généralement, la Cour recommande que les objectifs assignés aux sociétés soient Smart (spécifique, mesurable, atteignable, réaliste, temporellement défini). Ils doivent notamment se rapporter à la période couverte par les contrats. Lorsque cela est nécessaire, en particulier pour les objectifs à long terme, ainsi que pour les objectifs imposés par l'Union européenne ou par la loi, la Cour des comptes recommande que des objectifs intermédiaires à des échéances définies soient prévus, afin de mieux assurer et de vérifier la réalisation progressive de l'objectif final. Par ailleurs, les données utilisées comme indicateurs doivent être clairement définies dans les contrats ainsi que, éventuellement, leur mode de calcul.

Dans leurs réponses, la ministre, Infrabel, la SNCB et le SPF Mobilité soutiennent la recommandation de la Cour des comptes d'introduire des obligations de résultats dans les

futurs contrats de gestion. Néanmoins, la SNCB précise que les objectifs fixés doivent être atteignables, et les moyens en adéquation avec ceux-ci, en particulier les dotations. Pour Infrabel, les objectifs ne doivent pas interférer avec le champ d'action interne de l'entreprise qui doit pouvoir conserver sa pleine autonomie de gestion.

Pour la Cour des comptes, il est essentiel pour l'amélioration du service aux usagers que les objectifs poursuivis soient suffisamment ambitieux. Cela suppose qu'un état des lieux fiable des résultats atteints par les sociétés au moment de l'élaboration du contrat soit établi.

Enfin, chaque contrat de gestion pourrait comprendre un engagement de la société de lier une part importante de la partie variable de la rémunération de ses dirigeants au degré d'atteinte des obligations de service public.

Dans sa réponse, la ministre privilégie la création d'un lien entre des ICP et la part variable de la rémunération des cadres supérieurs des sociétés. L'élément de motivation est ainsi créé dans le chef du management, et ni l'État ni les clients de la SNCB ne sont pénalisés. La SNCB marque son accord pour lier la rémunération variable du management à la réalisation des objectifs principaux du contrat de gestion. De son côté, Infrabel évoque la piste poursuivie dans les nouveaux contrats, à savoir lier la gestion de la performance à la réalisation des objectifs du contrat de gestion.

4.2 Améliorer le suivi des contrats de gestion en cours de réalisation

Les contrats de gestion actuels imposent de nombreuses obligations de rapportage aux sociétés. La Cour des comptes recommande d'évaluer l'utilité de ces rapports et de se limiter à l'avenir aux rapports et aux données les plus pertinents pour la gestion des sociétés et la mesure de la réalisation des missions de service public. Dans son rapport de 2008, la Cour des comptes observait déjà que *« le volume des données transmises à la DGTT est tel qu'il ne serait pas raisonnable d'en attendre un traitement systématique. Une rationalisation des obligations de rapportage représenterait une simplification administrative appréciable, tant pour la DGTT que pour les trois sociétés concernées »*.

Pour les rapports que les contrats de gestion imposeront encore aux sociétés de produire, la Cour des comptes recommande que la forme, les échéances et le contenu du rapportage soient définis précisément et respectés.

Afin d'assurer la validité des données transmises par les sociétés au SPF et au ministre, la Cour des comptes recommande de renforcer le rôle des commissaires de gouvernement et du comité d'audit. Conformément à la loi, les commissaires du gouvernement devraient se prononcer sur la qualité des rapports produits par les sociétés et sur leur conformité au contrat de gestion. Le comité d'audit devrait certifier la qualité des rapports produits par les sociétés, en s'appuyant sur l'audit interne.

Les contrats de gestion doivent garantir que le SPF Mobilité, pour sa part, ait accès dans les sociétés aux données sources et aux méthodes de calcul des indicateurs qui sont repris dans ces rapports. Bien que l'annexe 5 des contrats de gestion actuels fasse déjà écho à ces préoccupations, il apparaît que l'administration ne dispose pas toujours de ces informations.

La Cour des comptes recommande enfin d'organiser dans des délais précis et raisonnables la transmission des analyses du SPF au ministre. Le ministre doit en effet pouvoir compter en temps utile sur des analyses complètes à partir desquelles il peut fonder sa politique.

4.3 Adopter des mesures correctrices et des sanctions

La Cour des comptes recommande qu'une réflexion soit envisagée afin d'assortir chaque obligation reprise dans les contrats de gestion d'une forme de remédiation ou de sanction lorsque les objectifs sont insuffisamment ou tardivement réalisés.

Dans les contrats en cours, les mesures correctrices ou de remédiation sont rares, même pour les articles qui prévoient explicitement la détermination de valeurs limites. En outre, les mesures correctrices prévues ne sont pas toujours mises en œuvre. Dans d'autres cas, la prise de mesures correctrices est impossible en raison des retards dans la transmission de l'information au SPF.

À cet égard, la mise en œuvre des solutions suivantes pourrait être envisagée, selon la nature et l'importance de l'obligation et des objectifs assignés aux sociétés.

Une sanction financière sous la forme d'une réduction de la dotation ou des tarifs voyageurs pourrait être prévue. Une augmentation de la dotation pourrait également être envisagée en cas de résultats meilleurs qu'escomptés.

Dans leurs réponses, la ministre, la SNCB et Infrabel jugent que diminuer la dotation en cas de non-réalisation des objectifs serait contre-productif.

Pour la Cour, en cas de résultats insuffisants, le contrat de gestion pourrait aussi prévoir des obligations renforcées de rapportage.

Dans sa réponse, Infrabel estime que cette recommandation va à l'encontre de celles visant à simplifier le rapportage.

Enfin, la Cour estime que lorsqu'un objectif assigné aux sociétés porte sur l'élaboration d'un plan d'action ou d'une étude, la mise en œuvre de cette obligation pourrait être attribuée au SPF Mobilité si l'objectif n'a pas été réalisé à l'échéance. Une pénalité couvrant au moins le coût de cette étude pourrait être mise à la charge de la société concernée.

Dans leurs réponses, Infrabel et la SNCB contestent cette recommandation. Pour Infrabel, il apparaît délicat, en termes d'autonomie et de responsabilité des organes de gestion de la société, qu'une obligation d'Infrabel puisse être transférée au SPF Mobilité. Quant à la SNCB, elle n'est pas favorable au transfert de compétences au SPF Mobilité, l'État disposant d'autres leviers en cas de manquement à l'obligation d'établir une étude ou un plan d'action.

PARTIE II

Utilisation entière et exclusive du
financement fédéral des missions de
service public

CHAPITRE 1

Aperçu et évolutions du financement fédéral des missions de service public

1.1 Définition des missions de service public

1.1.1 Avant la réforme au 1^{er} janvier 2014

La SNCB-Holding, la SNCB et Infrabel recevaient des dotations, à la charge du budget du SPF Mobilité, pour réaliser des investissements dans le cadre de la mise en œuvre des missions de service public (dotations d'investissement). Les montants en étaient fixés dans les contrats de gestion. Ils étaient indexés chaque année et adaptés si nécessaire. Les investissements relatifs au RER (hors matériel roulant) étaient financés en grande partie par le fonds RER, lui-même alimenté par des dotations d'investissement dans les conditions définies dans les contrats de gestion.

La SNCB-Holding, la SNCB et Infrabel recevaient des moyens financiers de la part des pouvoirs publics pour couvrir les frais exposés pour l'exécution de leurs tâches de service public (dotations d'exploitation). En outre, la SNCB-Holding et la SNCB percevaient leurs propres recettes issues des prestations réalisées au sein du groupe et pour des tiers dans le cadre de leurs missions de service public et de leurs activités commerciales. Par ailleurs, Infrabel percevait une redevance de chaque opérateur ferroviaire pour l'utilisation de son infrastructure. Au-delà des dotations d'exploitation de base, l'État octroyait à la SNCB, toujours à la charge du budget du SPF Mobilité, des dotations d'exploitation supplémentaires en guise de compensation de coûts spécifiques. Le budget du SPF Mobilité comprenait également un crédit (pour 2012 : 209.000 euros en crédits de liquidation) en vue de la réalisation d'audits et d'études relatifs aux entreprises publiques du secteur des chemins de fer.

Les missions de service public de la SNCB-Holding, de la SNCB et d'Infrabel (ci-après le « groupe SNCB ») étaient définies dans la loi du 21 mars 1991 et opérationnalisées dans les dispositions des contrats de gestion respectifs 2008-2012 (prolongés jusqu'à ce jour).

1.1.2 Après la réforme au 1^{er} janvier 2014

Comme expliqué dans l'introduction au présent rapport, l'ancienne structure tricéphale du groupe SNCB a cédé la place au 1^{er} janvier 2014 à une structure bicéphale articulée autour de deux entreprises publiques autonomes de droit public, à savoir une entreprise ferroviaire (SNCB) et un gestionnaire de l'infrastructure (Infrabel) dont l'État belge est directement actionnaire, et comprenant la nouvelle filiale commune HR Rail.

La réforme a été réalisée au travers de trois grandes opérations qui ont toutes eu lieu le 1^{er} janvier 2014 :

- fusion de la SNCB-Holding et de la SNCB (par absorption de la SNCB par la SNCB-Holding), l'entité fusionnée prenant la dénomination de SNCB ;
- transfert des activités, des actifs et du passif de la SNCB-Holding à Infrabel par scission partielle ;
- création de la HR Rail SA de droit public.

L'entité SNCB fusionnée conserve ses compétences d'entreprise ferroviaire et est également chargée, à partir du 1^{er} janvier 2014, de « *l'acquisition, la conception, la construction, le renouvellement, l'entretien et la gestion des gares ferroviaires, des points d'arrêts non gardés et de leurs dépendances ainsi que de leurs abords, en ce compris la conception, le développement, la modernisation et la valorisation des centres urbains* ». La SNCB peut aussi « *développer des activités commerciales ou autres, destinées à favoriser directement ou indirectement ses services ou à optimiser l'utilisation de ses biens* »¹⁴¹.

Les missions du gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire Infrabel n'ont pas non plus été fondamentalement modifiées. Ce qui est toutefois neuf, c'est qu'Infrabel est également chargée, depuis le 1^{er} janvier 2014, de « *l'acquisition, le développement, l'entretien, la gestion, l'exploitation et la commercialisation de ressources informatiques et de réseaux de télécommunication* »¹⁴², une compétence qui était jusque-là exercée de manière implicite par la SNCB-Holding. Alors que cette mission était considérée dans le chef de la SNCB-Holding comme faisant partie des missions de service public, elle est devenue une activité commerciale chez Infrabel.

En tant qu'employeur du personnel de l'ancien groupe SNCB HR Rail met du personnel à la disposition de ses deux actionnaires, la SNCB et Infrabel, et est en charge de la politique générale de personnel. La SA de droit public HR Rail n'est investie que d'une mission de service public, à savoir organiser et gérer le dialogue social au niveau des chemins de fer belges.

1.2 Financement fédéral des missions de service public

Le financement fédéral est assuré essentiellement via le budget général des dépenses du SPF Mobilité (33.51.1). Il est divisé principalement en dotations d'investissement et d'exploitation par entreprise publique du groupe SNCB.

Le contrat de gestion entre la SNCB-Holding et l'État ainsi que, pour l'année 2014, les arrêtés royaux fixant les règles provisoires qui valent comme contrats de gestion d'Infrabel et de la nouvelle SNCB comprennent un tableau en annexe, reprenant les montants alloués par entreprise publique et par année civile ventilés selon la structure du budget des dépenses.

¹⁴¹ Article 155 de la loi du 21 mars 1991, tel que modifié par l'arrêté royal du 11 décembre 2013.

¹⁴² Article 199 de la loi du 21 mars 1991, tel que modifié par l'arrêté royal du 11 décembre 2013.

À partir de ces tableaux et compte tenu des quelques ajustements intermédiaires (limités) apportés en concertation mutuelle, le flux financier fédéral pour le service public concernant les activités ferroviaires sur la période 2008-2014 peut être résumé comme suit :

Tableau 1 – Aperçu du flux financier fédéral pour le service public lié aux activités ferroviaires sur la période 2008-2014 (en millions d'euros)

Dotations	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total 2008- 2014
Total activités ferroviaires	2.976,1	2.462,2	2.912,8	2.962,8	2.867,6	3.091,1	3.089,7	20.362,3
Total Holding	621,7	626,4	636,3	617,2	655,0	691,5	-	3.848,0
Exploitation	201,8	205,1	217,8	222,0	228,7	228,5	-	1.303,8
Missions spéciales	18,0	26,6	31,6	46,6	46,6	54,6	-	223,9
Investissements	190,6	172,3	156,4	124,2	145,5	165,0	-	954,0
Accidents du travail	0,6	0,3	-	-	-	-	-	1,0
Fonds RER	210,7	222,1	230,6	224,3	234,1	243,5	-	1.365,3
Total SNCB	1.201,7	1.175,7	1.313,8	1.490,4	1.323,1	1.388,5	1.938,1	9.831,4
Exploitation	903,7	934,7	916,1	936,4	965,1	993,2	1.128,7	6.778,0
Missions spéciales	-	-	-	-	-	-	41,9	41,9
Investissements	298,1	241,0	397,7	554,0	357,9	395,2	580,7	2.824,7
Fonds RER	-	-	-	-	-	-	186,8	186,8
Total Infrabel	1.152,6	660,1	962,6	855,2	889,5	1.010,9	1.149,6	6.680,5
Exploitation	433,1	106,1	181,7	183,6	189,7	190,2	226,8	1.511,3
Missions spéciales	-	9,0	9,0	9,1	9,3	57,6	73,3	167,4
Investissements	719,5	545,0	771,9	662,4	690,5	763,0	849,5	5.001,8
Total HR Rail	-	-	-	-	-	-	1,2	1,2
Total autres (Otif, études SPF)	-	-	0,1	0,1	-	0,2	0,7	1,1

Source : SPF Mobilité

Les principales évolutions au fil des ans sont abordées ci-après au chapitre 2, tant en ce qui concerne les investissements que les dépenses d'exploitation par entité.

Les chapitres suivants abordent plus en détail le suivi de l'affectation de ces dépenses dans le but, en particulier, de répondre à la deuxième question visée par la résolution 1225, à savoir si « le financement fédéral des missions de service public a été entièrement et exclusivement affecté à la réalisation des objectifs fixés ».

CHAPITRE 2

Suivi de l'utilisation du financement fédéral

2.1 Dotations d'investissement

La SNCB-Holding, la SNCB et Infrabel devaient réaliser les investissements qui s'inscrivent dans le cadre d'un plan d'investissement pluriannuel, lequel fait partie intégrante du contrat de gestion. Des programmes d'investissement sont établis annuellement, dont les budgets cadrent dans ce plan pluriannuel. Les investissements financés par l'État sont soumis au ministre compétent pour approbation.

Ainsi, durant la période du contrat de gestion 2008-2012, en exécution du contrat de gestion de la SNCB-Holding, un plan pluriannuel a été élaboré pour la période 2013-2025 et approuvé par le conseil des ministres du 19 juillet 2013. Toutefois, compte tenu de la réforme du groupe intervenue au 1^{er} janvier 2014 et des mesures de restrictions budgétaires successives, ce dernier plan est devenu obsolète. En septembre 2015, la ministre de la Mobilité a confirmé devant la Chambre des représentants¹⁴³ l'abandon de ce plan pluriannuel et la création d'une cellule d'investissement coordonnée par le SPF Mobilité incluant la SNCB, Infrabel et associant les régions.

Les programmes d'investissement contiennent les projets d'investissement à réaliser dans l'année. Ces programmes fixent au préalable le mode de financement¹⁴⁴ de chaque investissement. La Direction générale du transport terrestre (DGTT) est ainsi à même d'exercer son contrôle a priori pour déterminer si les projets d'investissement annoncés par les sociétés sont conformes aux investissements à financer par l'État.

Jusqu'au courant de l'exercice 2008, la DGTT devait approuver au préalable toute décision individuelle en matière d'investissement (« feu vert »). Dans le but de limiter les procédures administratives lourdes pour l'autorisation concrète des décisions d'investissement et conformément au contrat de gestion 2005-2007, la migration progressive vers un système de suivi et de contrôle basé sur des dossiers de projet ou des dossiers collectifs, dans le but de supprimer le visa provisoire (« feu vert »), a été effectuée complètement en 2008. Depuis l'exercice 2014, ce système de suivi et de contrôle a évolué vers un système de suivi et de contrôle approfondi pour une sélection de projets stratégiquement importants¹⁴⁵ et allégé pour les autres projets.

¹⁴³ Doc. parl., Chambre, 16 septembre 2015, DOC 54 1317/0001.

¹⁴⁴ Un code de financement est attribué à chaque investissement individuel (dotations d'investissement fédérales, ressources propres, interventions de tiers, ressources RER, fonds européens, etc.).

¹⁴⁵ La sélection, en 2015, de 30 projets (quinze par société), représentant 20 % de l'ensemble des projets, permet de couvrir près de 80% des budgets d'investissement restants.

Le système de suivi et de contrôle basé sur des dossiers de projet ou des dossiers collectifs ainsi que son évolution sont décrits plus amplement au point 3.2.7 de la partie I de ce rapport.

Au cours de la période du contrat de gestion 2005-2007, les trois sociétés ont opté pour le remplacement d'une part importante de leurs anciens systèmes de gestion par un ERP (*Enterprise Resource Planning*)¹⁴⁶. Les trois sociétés ont fait le choix commun d'une solution externe, à savoir SAP¹⁴⁷, même si chacune des sociétés a finalement mené ses propres projets en la matière.

La mise en service des ERP d'Infrabel, de la SNCB et de la SNCB-Holding est effective depuis l'exercice comptable 2010.

Outre la comptabilité générale, les trois sociétés tiennent une comptabilité analytique. Pour l'enregistrement des coûts d'investissement, la comptabilité générale s'appuie sur la comptabilité analytique. Celle-ci est détaillée et permet le suivi des écritures individuelles des coûts d'investissement imputés au niveau le plus bas de la structure arborescente des projets. C'est à ce niveau le plus bas que sont reprises les sources de financement d'un projet ainsi que les données budgétaires de sorte qu'il est possible de suivre, avec précision et à quelque niveau de la structure des projets que ce soit, la réalisation des investissements par rapport aux programmes d'investissement budgétés et à leurs sources de financement.

À partir de l'exercice 2010 également, afin d'aligner la comptabilité sur les prescriptions du référentiel comptable international IFRS (*International Financial Reporting Standards*), les règles d'évaluation statutaires ont été adaptées (dans la mesure où elles n'étaient pas contraires aux normes belges¹⁴⁸) pour éviter des problèmes lors de la consolidation des comptes annuels. L'application de ces nouvelles règles d'évaluation a eu comme conséquence de requalifier certains investissements (les études de faisabilité par exemple) en frais d'exploitation. Dans sa réponse, la SNCB signale que ces nouvelles règles d'évaluation ont aussi eu pour conséquence de requalifier en investissement certains frais d'exploitation (par exemple les grandes révisions du matériel roulant).

Les investissements sont valorisés conformément aux normes IFRS en matière de prix d'acquisition et de prix de production¹⁴⁹. Outre les coûts des prestations de travaux, de fournitures et de services effectués par des tiers et d'autres acquisitions (coûts liés aux

¹⁴⁶ Voir Cour des comptes, *Flux financiers entre les sociétés du groupe SNCB*, audit effectué à la demande de la Chambre des représentants, Bruxelles, septembre 2012, point 4.2.4.2 ERP. Ce rapport est disponible sur www.courdescomptes.be.

¹⁴⁷ SAP est un progiciel de gestion intégré destiné à de moyennes et grandes entreprises et organisations. Un progiciel ERP est utilisé pour la gestion administrative de l'organisation en vue de coordonner les activités de l'entreprise (production, approvisionnement, marketing, vente, ressources humaines, comptabilité générale et analytique, etc.), qui utilisent le même système d'information.

¹⁴⁸ Aux termes des règles d'évaluation des IFRS, d'application depuis l'exercice comptable 2010, les bases peuvent changer. Les contrats de gestion 2008-2012 prévoient cette possibilité et disposent que, du fait de cette introduction, un glissement est susceptible de se produire entre les dotations d'investissement et les dotations d'exploitation, mais que l'enveloppe totale prévue pour les dotations d'exploitation et d'investissement reste inchangée.

¹⁴⁹ Les règles d'évaluation IFRS en matière d'investissements sont arrêtées dans le respect des dispositions légales en vigueur en Belgique, et plus particulièrement celles découlant de la loi du 17 juillet 1975 relative à la comptabilité des entreprises et de l'arrêté royal du 30 janvier 2001 portant exécution du code des sociétés.

expropriations), les coûts d'investissement des travaux effectués en régie propre sont également enregistrés en application de cette règle. Ces coûts sont répartis entre les catégories suivantes :

- les charges des membres du personnel qui effectuent directement des prestations pour la réalisation des projets d'investissement ;
- le coût des matériaux prélevés sur les stocks constitués par les sociétés ;
- les frais non directement attribuables ayant trait à la réalisation des investissements.

La gestion comptable des investissements a été formalisée dans des manuels comportant une description des procédures à suivre afin d'enregistrer les investissements d'une manière uniforme et systématique.

La procédure d'achat standard intégrée à l'ERP (incluant la gestion des autorisations et la gestion des séparations des fonctions) est appliquée aux investissements. Le paiement des factures n'intervient qu'après vérification du 3-way match¹⁵⁰ par les services centraux.

2.1.1 SNCB-Holding

Les investissements effectués (toutes sources de financement comprises) au cours de la période 2008-2013 s'élèvent à 1.225,9 millions d'euros et se ventilent comme suit :

Tableau 2 – Investissements de la SNCB-Holding 2008- 2013 réalisés par nature (en millions d'euros)

Investissements réalisés	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Infrastructures classiques	78,7	93,0	100,2	74,7	45,5	101,2	493,3
<i>Gares & accueil général</i>	42,8	55,2	40,1	28,2	27,9	46,2	240,4
<i>Parkings</i>	30,5	29,5	50,0	32,6	6,4	48,3	197,3
<i>Maintien général</i>	5,5	8,2	10,1	13,8	11,2	6,8	55,6
Infrastructures TGV	35,4	34,0	26,4	3,9	3,6	1,9	105,2
Infrastructures RER	17,8	8,6	20,1	12,9	10,8	8,3	78,5
Bâtiments de service & moyens de production	68,2	92,1	97,6	59,6	75,4	53,8	446,6
<i>Informatique</i>	48,4	82,0	34,6	35,3	18,8	14,8	234,0
<i>Bâtiments de service</i>	16,2	6,2	59,2	20,0	53,5	37,0	192,1
<i>Moyens de production & Services généraux</i>	3,5	3,9	3,8	4,3	3,0	2,0	20,6
Remboursements des préfinancements SPV	3,7	7,3	12,9	16,0	25,9	36,5	102,4
Total	203,8	234,9	257,2	167,0	161,2	201,8	1.225,9

Source : rapports d'exécution du budget d'investissement 2008-2013

¹⁵⁰ Vérification de la cohérence entre le bon de commande, le bon de livraison et la facture à payer.

Les principaux investissements réalisés par la SNCB-Holding concernent les 37 gares reprises en annexe 6.1 du contrat de gestion et l'accueil des clients, l'informatique, les bâtiments de service, les parkings et les investissements dans les SPV (*Special Purpose Vehicles*).

La hauteur des investissements informatiques est notamment due à l'implémentation des logiciels ERP, Mind³ et H2R. L'importance de ces investissements et des frais de consultance informatique y relatifs a été traitée dans un rapport antérieur de la Cour des comptes¹⁵¹.

Les SPV sont des entités juridiques reprenant des projets considérés comme prioritaires par les pouvoirs fédéral et régionaux¹⁵². Ils sont préfinancés par la SNCB-Holding qui perçoit à cet effet des dotations d'investissement annuelles, alors que les régions interviennent pour financer la charge d'intérêt. Dans sa réponse, la SNCB indique les régions n'interviennent que partiellement pour financer la charge d'intérêt et qu'une partie reste à charge de la dotation fédérale d'investissement. Des SPV ont été créées pour quatre de ces projets d'investissement prioritaires, à savoir : les SPV 162 (axe Bruxelles-Luxembourg), SPV Brussels Port (infrastructure ferroviaire dans le port de Bruxelles), SPV Zwankendamme (infrastructure ferroviaire dans le port de Zeebruges) et SPV LLN (parking de la gare de Louvain-la-Neuve).

Aux investissements susmentionnés ont été imputées les sources de financement suivantes :

Tableau 3 – Investissements SNCB-Holding 2008-2013 par source de financement (en millions d'euros)

Sources de financement	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Dotations SPF, dont:	162,5	186,9	199,3	130,6	117,8	183,4	980,5
<i>Dotations pour investissements</i>	158,8	179,6	186,4	114,6	91,9	146,8	878,1
<i>Remboursements des préfinancements SPV</i>	3,7	7,3	12,9	16,0	25,9	36,5	102,4
Fonds propres	13,1	29,8	37,8	21,9	31,4	8,5	142,3
RER	18,6	8,6	20,1	12,9	10,8	8,3	79,3
Emprunt TGV	9,3	9,5	-	-	-	-	18,7
Tiers	0,4	0,2	-	1,7	1,2	1,6	5,1
Total	203,8	234,9	257,2	167,0	161,2	201,8	1.225,9

Source : rapports d'exécution du budget d'investissement 2008-2013

Les investissements de la SNCB-Holding en 2013¹⁵³ se chiffrent à 201,8 millions d'euros (dont 36,5 millions d'euros d'éléments financiers, c'est-à-dire de montants prélevés de la dotation SPF et affectés au remboursement des emprunts contractés par la SNCB-Holding pour assurer le

¹⁵¹ Voir Cour des comptes, *Flux financiers entre les sociétés du groupe SNCB*, audit effectué à la demande de la Chambre des représentants, Bruxelles, septembre 2012, point 4.2.4.2. Ce rapport est disponible sur www.courdescomptes.be.

¹⁵² En 2005, le comité de concertation composé du gouvernement fédéral, des communautés et des régions a sélectionné six projets d'infrastructure pour lesquels une exécution rapide était considérée comme prioritaire pour les trois régions. Il s'agit du port de Bruxelles, du port de Zeebruges, de l'axe Bruxelles-Luxembourg, du parking de Louvain-la-Neuve, de la gare de Gosselies et de la construction du Liefkenshoektunnel dans le port d'Anvers (voir ci-après). Pour chacun de ces projets (à l'exception du Liefkenshoektunnel et de la gare de Gosselies), la SNCB-Holding a constitué une SPV qu'elle détient à 100%.

¹⁵³ Conseil d'administration du 28 mars 2014, document d'information CA2014/53-2.

financement des SPV qui concernent les chantiers du port de Bruxelles [0,6 million d'euros], du port de Zeebruges [3,7 millions d'euros] et de l'axe 3 Bruxelles-Luxembourg [32,3 millions d'euros]).

2.1.2 Infrabel

Les investissements effectués au cours de la période 2008-2014 s'élèvent à 7.518,9 millions d'euros et se ventilent comme suit :

Tableau 4 – Investissements Infrabel 2008-2014 réalisés par nature (en millions d'euros)

Investissements réalisés	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Maintien de capacité	254,6	316,4	251,8	203,7	289,5	307,7	403,3	2.027,0
Projets RER	93,8	191,1	258,4	308,2	329,7	214,2	130,4	1.525,8
Extensions de capacité	137,7	139,0	174,3	201,7	164,3	175,4	134,8	1.127,2
Concentration des postes de signalisation	145,9	196,4	155,9	130,7	183,1	123,6	117,2	1.052,8
Moyens de production	86,9	120,2	86,4	62,4	79,0	62,9	89,8	587,6
European Train Control System (ETCS)	17,5	29,9	37,6	61,2	69,1	133,3	157,4	506,0
Accueil	35,8	104,2	65,4	69,7	66,3	64,7	37,8	443,9
Projets TGV	72,9	56,4	48,0	38,0	-3,4	9,1	2,2	223,2
Remboursement des préfinancements SPV	-	-	-	-	-	-	25,4	25,4
Total	845,2	1.153,6	1.077,8	1.075,7	1.177,6	1.090,8	1.098,2	7.518,9

Source : rapports annuels sur les investissements transmis à la DGT

L'évolution des réalisations par nature se caractérise principalement par l'augmentation au cours des derniers exercices des investissements en maintien de capacité et dans le projet ETCS¹⁵⁴ compensée par une diminution des investissements d'extension de capacité et par le ralentissement significatif des investissements dans le cadre des projets RER au cours des deux derniers exercices.

Aux investissements susmentionnés ont été imputées les sources de financement suivantes :

¹⁵⁴ L'ETCS (European Train Control System) est un système de contrôle automatique des trains.

Tableau 5 – Investissements réalisés Infrabel 2008-2014 par source de financement (en millions d'euros)

Sources de financement	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Dotations SPF, dont:	704,4	763,9	771,9	662,4	690,5	761,0	854,8	5.208,9
<i>Dotations pour investissements</i>	704,4	763,9	771,9	662,4	690,5	761,0	829,4	5.183,5
<i>Remboursements des préfinancements SPV</i>	-	-	-	-	-	-	25,4	25,4
Fonds RER	91,5	185,6	254,8	304,7	327,5	211,1	105,8	1.481,0
Fonds propres	-	164,1	7,2	77,2	136,6	107,3	105,2	597,6
Apport TGV	41,1	32,4	23,2	19,9	2,1	5,9	3,2	127,8
Europe	8,3	7,6	20,6	11,5	20,9	5,4	29,2	103,5
Total	845,2	1.153,6	1.077,8	1.075,7	1.177,6	1.090,8	1.098,2	7.518,9

Source : rapports annuels sur les investissements transmis à la DGT

Outre ces investissements faisant l'objet d'un suivi budgétaire et de réalisation communiqué au SPF par Infrabel, d'autres investissements ont été repris à l'actif du bilan au cours de la période et permettent de réconcilier les rapports de suivi des investissements transmis au SPF avec le total des acquisitions (y compris la production immobilisée) comptabilisées au cours de la période. Il s'agit principalement:

- des investissements réalisés dans le cadre du partenariat public-privé (PPP) Liaison ferroviaire Liefkenshoek à concurrence de 804,0 millions d'euros ;
- de l'apport, dans le cadre d'une opération « concession back » pour Anvers nord en 2012, d'immobilisations à concurrence de 108,1 millions d'euros ;
- des apports en nature du SPV 162 à concurrence de 94,8 millions d'euros ;
- des investissements facturés en 2014 par les trois SPV¹⁵⁵ transférées chez Infrabel à concurrence de 66,9 millions d'euros ;
- d'investissements subsidiés par des tiers à concurrence de 50,1 millions d'euros.

Deux PPP ont été conclus : Diabolo et Liaison ferroviaire Liefkenshoek¹⁵⁶.

À partir de 2009, comme prévu par le contrat PPP Diabolo et le contrat de gestion 2008-2012, Infrabel prend en charge annuellement une redevance d'utilisation fixe indexable de 9 millions d'euros pour une période de 35 ans. Ce montant est prélevé sur la dotation d'investissement et transféré comme dotation d'exploitation complémentaire (« Missions spéciales »). Jusqu'à l'échéance de la période de 35 ans, les investissements réalisés (contrairement à ceux du PPP

¹⁵⁵ Port de Bruxelles, port de Zeebruges et axe 3 Bruxelles-Luxembourg.

¹⁵⁶ Pour une description plus détaillée de ces partenariats, voir Cour des comptes, *Flux financiers entre les sociétés du groupe SNCB*, audit effectué à la demande de la Chambre des représentants, Bruxelles, septembre 2012, points 3.6.2.1 et 3.6.2.2. Rapport disponible sur www.courdescomptes.be.

Liaison ferroviaire Liefkenshoek) ne figureront pas dans les actifs immobilisés d'Infrabel en raison des caractéristiques particulières du contrat.

Début 2013, comme prévu par le contrat PPP Liaison ferroviaire Liefkenshoek, le partenaire privé a émis une facture pour la construction de la liaison ferroviaire. Cette facture sera payée, outre des paiements intervenus jusqu'à la date d'achèvement, sur une période de 38 ans via des indemnités de disponibilité trimestrielles. Le paiement de ces redevances est couvert par un prélèvement sur la dotation d'investissement reclassé en dotation d'exploitation complémentaire (« Missions spéciales »)¹⁵⁷ servant à rembourser les parties capital¹⁵⁸, intérêts et maintenance du projet.

Suite à la réforme du groupe SNCB au 1^{er} janvier 2014, certaines dotations d'investissement ont été transférées d'une entité à l'autre. Infrabel a reçu 47,1 millions d'euros de dotation en provenance de l'ancienne SNCB-Holding, principalement pour le transfert des activités ICT (21,7 millions d'euros) et les remboursements des préfinancements des trois SPV transférées (25,4 millions d'euros).

D'autre part, Infrabel a cédé 27,5 millions d'euros à la nouvelle SNCB, principalement dans le cadre des travaux d'accueil. Dans sa réponse, la SNCB indique que la cession par Infrabel est non récurrente et qu'elle porte sur un transfert de responsabilités en matière de travaux d'accueil, et que, de plus, cette « cession » est incomplète par rapport aux transferts de compétences.

2.1.3 SNCB

Les investissements effectués au cours de la période 2008-2014 s'élèvent à 3.742,9 millions d'euros et se ventilent comme suit :

¹⁵⁷ 48 millions d'euros en 2013 puis, à partir de 2014, 50,9 millions d'euros (indexables pour 5 % seulement du montant soit les frais de maintenance).

¹⁵⁸ Pour assurer l'image fidèle, la dotation d'exploitation est transférée dans les comptes d'Infrabel :

- en subsides en capital pour la partie capital ;
- en subsides en intérêts pour la partie intérêts ;
- une partie de la dotation d'exploitation reste comme telle en compensation des coûts de maintenance.

Tableau 6 – Investissements de la SNCB 2008-2014 (en millions d'euros)

Investissements réalisés	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total 2008-2013	2014	Total 2008-2014
Infrastructures classiques	2,5	3,5	3,0	2,9	9,6	13,2	34,8	164,0	198,8
Gares & accueil général	2,5	3,5	3,0	2,9	9,6	13,2	34,8	94,7	129,5
Parkings	-	-	-	-	-	-	-	56,1	56,1
Préfinancement SPV parking de Louvain-la-Neuve	-	-	-	-	-	-	-	12,1	12,1
Maintien général	-	-	-	-	-	-	-	1,1	1,1
Infrastructures TGV	-	-	-	-	-	-	-	0,9	0,9
Infrastructures RER	-	-	-	-	-	-	-	13,4	13,4
Bâtiments de service	90,5	104,3	70,2	88,9	104,3	101,6	560,0	192,3	752,3
Ateliers du matériel roulant	27,6	27,7	22,4	30,3	30,8	44,7	183,5	87,7	271,2
Bâtiments de service	0,5	1,1	0,3	-	0,2	-	2,0	44,1	46,1
Informatique	61,3	73,4	40,7	58,0	72,7	55,9	362,1	58,3	420,3
Moyens de production & Services généraux	1,1	2,2	6,9	0,6	0,6	1,0	12,4	2,3	14,6
Matériel roulant	264,0	323,9	334,2	594,9	309,1	489,1	2.315,2	462,3	2.777,6
AM/AR	61,6	51,2	107,9	386,7	225,9	439,4	1.272,7	435,2	1.707,9
Voitures	176,6	110,7	68,7	32,3	19,1	6,0	413,4	11,5	424,9
Locomotives	3,0	116,6	110,8	146,7	36,4	13,6	427,2	2,2	429,4
ETCS matériel roulant	-	-	22,1	18,7	11,3	4,1	56,2	4,1	60,3
Rames TGV	3,7	25,3	16,3	2,2	1,4	1,3	50,1	-	50,1
Autres	19,2	20,0	8,4	8,3	14,9	24,7	95,6	9,4	105,0
Total	357,1	431,8	407,5	686,7	423,0	604,0	2.910,0	832,9	3.742,9

Source : rapports annuels du SPF Mobilité

Tableau 7 – Investissements de la SNCB 2008-2014 par source de financement (en millions d'euros)

Sources de financement	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total 2008-2013	2014	Total 2008-2014
Dotations pour investissements SPF	335,1	201,8	356,0	597,2	180,1	389,4	2.059,6	791,5	2.851,1
Préfinancement SPV parking de Louvain-la-Neuve	-	-	-	-	-	-	-	12,1	12,1
Fonds propres	19,8	44,9	34,6	21,0	9,5	9,0	138,8	7,6	146,4
RER	45,0	38,3	13,2	68,4	233,5	205,6	604,0	13,4	617,4
Europe	-	0,7	3,6	-	-	-	4,3	1,4	5,7
Tiers	-42,8	146,1	0,1	-	-	-	103,3	6,9	110,3
Total	357,1	431,8	407,5	686,7	423,0	604,0	2.910,0	832,9	3.742,9

Source : rapports annuels du SPF Mobilité

Le SPF assure le suivi à l'aide des rapports périodiques prévus à l'article 59 du contrat de gestion.

Un examen de la concordance entre le rapport et la comptabilité est réalisé chaque année mais ne fait pas lui-même l'objet d'un rapport, ce que le contrat de gestion n'exige d'ailleurs pas.

Plusieurs différences minimales par rapport aux rapports adressés au SPF ont été constatées pour les années 2008, 2010, 2011 et 2013. Elles trouvent leur origine dans des annulations, à l'exception de l'imputation incorrecte d'une subvention européenne en 2013 qui a été corrigée en 2014.

Les procédures de contrôle en vigueur au sein de la SNCB-Holding ont été généralisées à la SNCB. En fonction du statut octroyé, la validation des projets d'investissement est assurée par la direction opérationnelle, le service d'encadrement *Procurement & Investments* ou la direction

Finances. Les procédures rédigées pour la SNCB-Holding lors de l'implémentation de SAP sont en grande partie applicables à la SNCB actuelle. Les procédures coordonnées sont en cours d'actualisation et de formalisation.

À la suite et depuis la fusion entre la SNCB et la SNCB-Holding au 1^{er} janvier 2014, les activités de la nouvelle SNCB comprennent aussi la construction et la gestion de gares ainsi que les investissements RER liés aux gares.

2.1.4 Suivi des dotations d'investissement cumulées allouées par l'État et des investissements réalisés cumulés

La réalisation des investissements est financée en majeure partie par les dotations pour investissement annuelles telles que prévues par les contrats de gestion. Ces dotations annuelles sont payées par provisions mensuelles égales au douzième du montant annuel prévu à l'exception du versement de la douzième tranche de décembre, limité à 75%. Le versement du solde de cette douzième tranche est conditionné par l'envoi à la DGTT des éléments requis dans les contrats de gestion.

Il existe dès lors des décalages dans le temps, entre les moments où l'État accorde des subsides, les moments où la société perçoit les subsides et les moments où les investissements sont réalisés.

Le tableau suivant permet de comparer le budget d'investissement annuel alloué par société (y compris le solde de la douzième tranche), suivant le contrat de gestion et ses amendements successifs, avec les investissements réalisés dans le cadre de ce financement ainsi que le montant des liquidités qui, en fin d'année, devaient être temporairement versées sur un compte dénommé Fonds des investissements ferroviaires (FIF), consolidé avec l'État. La SNCB-Holding assurait la gestion de ce compte pour compte de l'État¹⁵⁹.

¹⁵⁹ Mécanisme prévu par le biais de la loi-programme du 27 décembre 2006 et plus particulièrement son article 288.

Tableau 8 – Écarts entre les dotations d'investissement et les investissements à la charge du SPF (en millions d'euros)^(*)

	Dotations d'investissements fédérales hors fonds RER et avant transfert au Fonds des investissements ferroviaires	Investissements à la charge du SPF Mobilité	Écart	Cumul écart avec report cumulé à fin 2007	Versement au Fonds des investissements ferroviaires
SNCB-Holding					
<i>Report cumulé des dotations non utilisées à fin 2007</i>				33,1	
2008	190,6	162,5	28,1	61,2	53,6
2009	172,3	186,9	-14,6	46,7	0,0
2010	156,4	199,3	-42,9	3,7	25,0
2011	124,2	130,6	-6,4	-2,7	0,0
2012	145,5	117,8	27,7	25,1	25,0
2013	165,0	183,4	-18,4	6,7	6,0
Total 2008-2013	954,0	980,5	-26,5		
SNCB					
<i>Report cumulé des dotations non utilisées à fin 2007</i>				77,8	
2008	297,7	335,3	-37,5	40,3	21,8
2009	241,0	201,8	39,2	79,5	0,0
2010	397,7	353,9	43,8	123,3	60,0
2011	554,0	596,1	-42,1	81,2	0,0
2012	357,9	180,1	177,9	259,1	29,9
2013	395,2	389,4	5,9	265,0	80,0
Total 2008-2013	2.243,6	2.056,5	187,1		
SNCB 2014					
<i>Somme des reports cumulés des dotations non utilisées à fin 2013</i>				271,6	
2014	580,7	791,5	-210,8	60,9	0,0
Infrabel					
<i>Report cumulé des dotations non utilisées à fin 2007</i>				203,8	
2008	719,5	704,4	15,1	218,9	180,5
2009	545,0	763,9	-218,9	0,0	0,0
2010	771,9	771,9	0,0	0,0	40,0
2011	662,4	662,4	0,0	0,0	0,0
2012	690,5	690,5	0,0	0,0	17,0
2013	763,0	761,0	2,0	2,0	16,0
2014	849,5	854,8	-5,3	-3,3	0,0
Total 2008-2014	5.001,8	5.208,9	-207,1		
Total général					
<i>Report cumulé des dotations non utilisées à fin 2007</i>				314,8	
2008	1.207,8	1.202,1	5,7	320,5	256,0
2009	958,3	1.152,7	-194,3	126,1	0,0
2010	1.326,0	1.325,1	0,9	127,0	125,0
2011	1.340,7	1.389,2	-48,5	78,5	0,0
2012	1.194,0	988,4	205,6	284,1	71,9
2013	1.323,2	1.333,7	-10,5	273,6	102,0
2014	1.430,2	1.646,3	-216,1	57,6	0,0
Total 2008-2014	8.780,2	9.037,4	-257,2		

(*) Les reports cumulés à fin 2007 repris dans ce tableau diffèrent des soldes cumulés à fin 2007 mentionnés dans le rapport de la Cour des comptes *Financement fédéral des missions de service public de la SNCB, d'Infrabel et de la SNCB-Holding* (octobre 2008) en raison d'une part, de légères différences liées au nouvel index de base utilisé pour le contrat de gestion 2008-2012 et d'autre part, de l'utilisation, comme montants de référence dans le présent tableau, des montants de dotation engagés et non des montants liquidés.

Source : Cour des comptes sur base des rapports annuels d'investissement au SPF Mobilité

À partir de l'exercice 2014, suite à l'abrogation du Fonds d'investissements ferroviaires par l'article 125¹⁶⁰ de la loi-programme du 19 décembre 2014, il a été mis fin aux versements temporaires des excédents de liquidités et à la consolidation de ce compte bancaire avec l'État.

Ce tableau inclut, tant dans les dotations que dans les investissements, les remboursements des préfinancements des SPV à concurrence de 102,4 millions d'euros effectués par la SNCB-Holding pour la période 2008-2013 et pour 2014 de 25,4 millions d'euros par Infrabel pour les trois SPV transférées. Ces montants ne représentent donc pas les investissements effectivement réalisés par les SPV mais bien le montant des préfinancements remboursés et couverts par une dotation d'investissement équivalente. Le préfinancement de 12,1 millions d'euros par la SNCB pour la SPV parking de Louvain-la-Neuve concerne un financement indirect par le biais de la SPV parking de Louvain-la-Neuve.

En ce qui concerne la SNCB-Holding, les écarts entre les dotations d'investissement et les investissements à la charge du SPF sont relativement minimes.

Pour l'exercice 2009 d'Infrabel, une décision prise lors du conclave budgétaire a diminué exceptionnellement la dotation d'investissement de 200 millions d'euros, la réduisant à 545 millions d'euros. L'utilisation des budgets non consommés des exercices précédents (218,9 millions d'euros) a néanmoins permis de réaliser des investissements à concurrence de 763,9 millions d'euros.

Par ailleurs, afin de compenser cette réduction exceptionnelle, la dotation d'exploitation a été augmentée de 10 millions d'euros pour les exercices futurs d'une part et d'autre part, la loi-programme du 23 décembre 2009 a permis à Infrabel de transférer 200 millions d'euros des résultats reportés vers les subsides en capital. Un transfert complémentaire de 90 millions d'euros des résultats reportés vers les subsides en capital a été autorisé en 2011. Ces réserves, affectées à la réalisation d'investissements, trouvent leur origine dans les résultats cumulés d'Infrabel dégagés dans l'exercice de ses activités exclusivement liées à ses missions de service public et témoignent donc du caractère bénéficiaire de ces dernières.

Par la suite, des transferts du capital vers les subsides en capital ont été autorisés de 2012 à 2014 pour des montants successifs de 95 millions, 107,3 millions et 105,2 millions d'euros¹⁶¹ portant le total des fonds propres transférés au cours de la période 2009-2014 à 597,6 millions d'euros¹⁶².

Au niveau de la SNCB, on constate pour l'année 2012 un écart de 259,1 millions d'euros entre les dotations d'investissement et les investissements à la charge du SPF. Cette sous-utilisation de la dotation est due, entre autres, à des retards dans l'exécution des investissements prévus. Il s'agit surtout de retards dans la livraison de rames de trains (Desiro) et de locomotives T18, ainsi que des retards dans l'exécution d'investissements au niveau des ateliers et des projets ICT. Le niveau beaucoup plus élevé des investissements réalisés à la charge du SPF en 2014 est partiellement expliqué par un rattrapage de ces retards de livraisons. Une autre partie importante est

¹⁶⁰ Chapitre 2 Suppression du Fonds des investissements ferroviaires, article 125. L'article 288 de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006 est abrogé.

¹⁶¹ L'autorisation du transfert des fonds propres vers les subsides en capital pour l'exercice 2014 à concurrence de 105,2 millions d'euros doit encore être formalisée au travers d'un texte de loi.

¹⁶² Ces fonds propres transférés en subsides en capital ont été totalement investis à fin 2014 : voir les investissements réalisés sur fonds propres repris au tableau 5 ci-avant.

expliquée par le fait qu'en 2014, la SNCB a payé des acomptes substantiels à une filiale pour la réalisation d'investissements futurs (voir point 2.1.7).

Au niveau de la SNCB, le report cumulé des dotations d'investissement non utilisées dans l'année pour laquelle elles ont été accordées s'élève à 60,9 millions d'euros à la fin 2014.

2.1.5 Exécution et financement des investissements pour le réseau express régional (RER)

2.1.5.1 Introduction

Le réseau express régional autour de Bruxelles (RER) représente un des chantiers majeurs du groupe ferroviaire. Pour concrétiser ce projet, qui devait initialement se terminer en 2012, la loi-programme du 11 juillet 2005 a mis en place une construction spécifique de financement. Il s'agit du fonds RER qui est alimenté par l'État et géré par la SNCB-Holding (aujourd'hui la SNCB). Les intérêts perçus par le fonds RER sont valorisés au titre de versements complémentaires de l'État.

Les contrats de gestion décrivent les investissements que les sociétés doivent réaliser en vue du développement et de l'exploitation du RER¹⁶³.

Ce point 2.1.5 examine le respect des obligations imposées par la loi-programme du 11 juillet 2005 et par les contrats de gestion pour le financement des investissements par le fonds RER. Les exigences des contrats de gestion 2008 à propos du projet RER sont examinées dans le point 3.2.8 du chapitre 3 de la partie 1.

2.1.5.2 Investissements à exécuter par le biais du fonds RER

Les investissements RER à la charge d'Infrabel sont les suivants :

- la mise à quatre voies des lignes L50A (tronçon Denderleeuw-Bruxelles midi) ; L124 (tronçon Nivelles-Bruxelles midi) et L161 (tronçon Ottignies-Bruxelles-Luxembourg) ;
- la construction d'un tunnel à Bruxelles entre Schuman et Josaphat ;
- l'aménagement de la courbe de Nossegem ;
- la construction des quais, couloirs sous voies et passerelles pour piétons dans les gares situées sur les trois lignes précitées ainsi que sur la L36 (tronçon Louvain-Bruxelles nord).

Les investissements RER à la charge de la SNCB-Holding sont l'aménagement des gares, à l'exception des quais, couloirs sous voies et passerelles (bâtiments, parkings, abris à vélos, abords, etc.) situées dans le périmètre RER, sur les trois lignes qui seront mises à quatre voies (L50A, L124 et L161), ainsi que sur la L36 (tronçon Louvain-Bruxelles nord).

Les investissements RER à la charge de la SNCB concernent la mise à disposition de matériel roulant spécifique au RER afin de permettre les dessertes RER. L'État assure le financement – tant du capital que des intérêts – du matériel roulant RER¹⁶⁴. Seule la partie « modernisation automotrices » est prise en charge au niveau du Fonds RER.

¹⁶³ Article 61 du contrat de gestion Infrabel 2008-2012 et article 68 du contrat de gestion SNCB-Holding 2008-2012.

¹⁶⁴ Voir le point consacré à la dette « hors contrat de gestion » RER au chapitre 6.

2.1.5.3 Convention de 2003

Un comité de pilotage assure le suivi de l'exécution de la convention du 4 avril 2003. Au plus tard le 31 mars de chaque année, il remet aux gouvernements fédéral et régionaux un rapport annuel circonstancié sur l'application de la convention.

L'étude relative aux besoins de déplacements et aux demandes de fonctionnalité en matière de fréquence, amplitude et points d'arrêt, prévue par la convention, a été clôturée en juin 2009. Les conclusions portent principalement sur l'impossibilité matérielle de mettre en service le schéma de desserte prévu par la convention RER, en raison du manque de capacité de l'infrastructure ferroviaire. Cette étude propose un programme RER intermédiaire¹⁶⁵ mais celui-ci reste insuffisant par rapport aux exigences de la convention de 2003. Ainsi tous les pôles économiques ne sont pas accessibles. Pour certaines gares sur les lignes radiales, la fréquence de quatre trains par heure n'est pas encore atteinte et pour un petit nombre de relations, l'offre est moins favorable pour les utilisateurs. Cette étude présente aussi une vision pour le RER à l'horizon 2020-2030.

Après deux ans et demi d'interruption, le comité de pilotage s'est réuni en 2012 pour une réflexion à long terme sur le RER. Le 8 mai 2012, le comité exécutif des ministres fédéral et régionaux de la Mobilité (CEMM) a décidé de réaliser, au plus tard en 2018, le scénario intermédiaire 2015 dont question ci-avant, en fonction de la mise à disposition des infrastructures en cours de réalisation. Le CEMM a également demandé que les trois sociétés du groupe SNCB et les trois sociétés régionales de transport (STIB, De Lijn, TEC) élaborent pour juin 2012, un programme pluriannuel coordonné, intégré et détaillé sur la base de la vision 2020. Ce programme doit tenir compte des points de vue exprimés par les régions au sein du comité de pilotage, des réflexions de la SNCB en matière d'offre intégrée RER/IC-IR, des réflexions d'Infrabel concernant la disponibilité de l'infrastructure et des offres futures des sociétés régionales de transport. Le CEMM a demandé que l'offre RER soit intégrée dans le plan d'investissement 2013-2025 du groupe SNCB et dans les plans de transport, avec pour objectif l'augmentation progressive mais constante de l'offre RER. La SNCB a répondu positivement aux demandes du CEMM et proposé un plan pluriannuel de déploiement.

En 2014, un comité d'orientation RER constitué de représentants de l'État fédéral et des trois régions est constitué au sein de la SNCB. Actuellement, les représentants des régions ne sont pas encore désignés et le plan quinquennal d'exploitation du RER prévu par l'article 161septies de la loi du 21 mars 1991¹⁶⁶ n'a toujours pas été élaboré.

À ce jour, les lignes Bruxelles-Hal (L96) et Bruxelles-Louvain (L36) sont terminées. Pour le tunnel Schuman-Josaphat, les travaux auraient dû se terminer en décembre 2015. Quant aux travaux sur les lignes Bruxelles-Nivelles-Charleroi (L124) et Bruxelles-Ottignies-Namur (L161), la SNCB indique dans sa réponse qu'ils sont interrompus. L'utilisation du tunnel Schuman-Josaphat dépend de la réalisation des travaux sur ces lignes L124 et L161. Au niveau financier, le

¹⁶⁵ Le RER intermédiaire 2015 prévoyait 10 lignes, 142 gares (33 gares avec deux RER par heure et 109 gares avec 4 RER par heure).

¹⁶⁶ Ce plan quinquennal doit comprendre :

- 1° une évaluation de la situation actuelle ;
- 2° les objectifs stratégiques et opérationnels relatifs à l'exploitation du RER ;
- 3° une planification détaillée pour les cinq prochaines années des actions à entreprendre ;
- 4° une explication des moyens financiers, des besoins en personnel et des délais projetés pour chacune des actions.

Fonds RER n'est pas suffisant pour assurer la fin des travaux. Selon la SNCB, en supposant que les moyens financiers soient disponibles, les délais de réalisation reportent les extensions de capacité du réseau RER au-delà de 2025-2030¹⁶⁷.

Dans sa réponse, la SNCB expose que le développement de l'offre de transport pour la période couverte par les contrats de gestion 2008 était axée essentiellement sur l'introduction d'un nouveau concept de transport intégré, notamment avec les sociétés régionales de transport. L'objectif de l'État était de répondre aux besoins et aux problèmes de mobilité vers, dans et autour de Bruxelles et d'autres grandes villes du pays. Cet objectif comportait des obligations pour la SNCB, lesquelles devaient s'appuyer sur la mise à disposition progressive des infrastructures RER, obligation essentiellement d'Infrabel et accessoirement de la SNCB Holding. Selon la SNCB, ces engagements quant à l'introduction d'un nouveau concept de transport intégré et à l'offre RER et son implémentation phasée, n'ont été que très partiellement tenus. La SNCB estime que l'État a pris et respecté des engagements financiers considérables pour la réalisation de l'infrastructure RER, mais qu'il est et restera lourdement handicapé dans la réalisation des objectifs de mobilité qu'il a assignés aux chemins de fer belges, et en particulier à la SNCB, par la non-réalisation de cette infrastructure RER. La SNCB confirme sa volonté de poursuivre le développement de l'offre intégrée avec les sociétés de transport régionales et de l'offre suburbaine autour de Bruxelles et des grandes villes et sa disponibilité à intégrer des engagements précis dans les contrats de gestion 2016-2020 dans la mesure où les conditions financières (dotations, redevances d'infrastructure) et opérationnelles (disponibilité de l'infrastructure) seront réunies.

2.1.5.4 Investissements réalisés au cours de la période 2004-2014

Au cours de la période 2004-2014, les coûts d'investissement des sociétés qui ont été enregistrés comme investissements à charge du Fonds RER (y compris les frais généraux) s'élevaient à 1.913,5 millions d'euros.

Ce montant est réparti comme suit entre les trois sociétés par type de projet.

¹⁶⁷ Conseil d'administration de la SNCB, 26 septembre 2014.

Tableau 9 – Investissements RER, situation au 31 décembre 2014 par projet (en millions d'euros)^(*)

	Infrabel	SNCB Holding et SNCB 2014	SNCB	Total
L161 Watermael-Louvain-la-Neuve	514,2	0,0	0,0	514,2
L50A Bruxelles-Denderleeuw	447,1	0,0	0,0	447,1
Schuman-Josaphat	440,3	0,0	0,0	440,3
L124 Uccle-Nivelles	265,4	0,0	0,0	265,4
Gares, points d'arrêt RER et parkings	52,3	102,9	0,0	155,2
Modernisation automotrices	0,0	0,0	66,7	66,7
Courbe de Nossegem	24,6	0,0	0,0	24,6
Total	1.744,0	102,9	66,7	1.913,5

(*) Les travaux effectués avant 2005 (SNCB unitaire) ont été répartis entre les nouvelles sociétés conformément à leurs actifs.

Sources : reporting mensuel 31 août 2015 SNCB Finance, information interne Procurement & Investments SNCB et Budget Reporting Infrabel

Outre les mesures de contrôle interne appliquées habituellement par chaque société aux investissements effectués, l'article 67 du contrat de gestion de la SNCB-Holding prévoit qu'elle est tenue de vérifier les dépenses de chacune des trois sociétés du groupe à charge du fonds RER. Enfin, la DGTT effectue également un contrôle a posteriori des investissements financés par l'État.

2.1.5.5 Rapportage en matière d'investissements RER

Tant la SNCB-Holding qu'Infrabel ont remis au ministre des Entreprises publiques et à la DGTT, en application de leur contrat de gestion¹⁶⁸, chacune pour ce qui la concerne, un rapport annuel comprenant une actualisation de la prévision de coût total du projet RER et une évaluation des risques budgétaires subsistants. Enfin, conformément à l'article 67 du contrat de gestion de la SNCB-Holding des rapports trimestriels ont été envoyés concernant la gestion du fonds RER.

Lors des travaux de la Cour des comptes, le dernier rapport envoyé conformément à l'article 61 et 66 par Infrabel était daté du 1^{er} septembre 2014. Le dernier rapport trimestriel de la SNCB¹⁶⁹ remis dans le cadre de l'examen de la Cour des comptes était daté du 14 août 2015.

Le fonds RER subsiste également après la réforme de 2014, de même que les obligations de rapportage relatives à l'exécution et à l'estimation des budgets RER qui sont reprises dans l'article 61 du contrat de gestion par Infrabel. Ainsi, le 1^{er} septembre 2014, le CFO d'Infrabel envoyait le rapport requis et constatait une augmentation des besoins de l'ordre

¹⁶⁸ Article 66 du contrat de gestion de la SNCB-Holding et article 61 du contrat de gestion d'Infrabel. À partir de 2009, Infrabel et la SNCB-Holding, chacun pour ce qui la concerne, fourniront un rapport annuel comprenant une actualisation de la prévision de coût total du projet RER et une évaluation des risques budgétaires subsistants. Les rapports sont transmis au ministre des Entreprises publiques et à la DGTT au plus tard le 30 avril de chaque année.

¹⁶⁹ La SNCB a repris cette obligation depuis la réforme.

de 188,2 millions d'euros et un écart des moyens disponibles de 146,6 millions d'euros rendant incertaine l'exécution du planning d'investissements prévus.

Suite à une question parlementaire¹⁷⁰, le ministre de la Mobilité a indiqué que :

« L'État a respecté intégralement et ponctuellement ses engagements et [que] le Fonds a été doté de 2.133 millions d'euros nominaux. À ce montant, il convient d'ajouter les intérêts nets de placements, soit 72,6 millions d'euros nominaux au 30 septembre 2014. À la même date, le total des dépenses du Fonds s'élève à 1.745,5 millions d'euros et le solde disponible à 460,3 millions d'euros ».

Le ministre poursuivait :

1. *« Le Fonds a été géré jusqu'au 31 décembre 2013 par la SNCB Holding. Depuis cette date, il est géré par la SNCB. Le solde disponible au 30 septembre 2014 du Fonds RER s'élève à 460 millions d'euros ;*
2. *Les besoins de financement pour les travaux prévus après 2014 sont évalués à 965,4 millions d'euros (euros 2012), dont 830,9 millions d'euros pour les lignes RER et 134,5 millions d'euros pour les gares RER ;*
3. *L'état d'avancement des travaux RER sera évalué d'ici la fin de l'année, afin d'envisager le scénario d'achèvement le plus favorable possible et des possibilités d'exécution sur le terrain ».*

Entretemps, selon le rapport du deuxième trimestre 2015 relatif au fonds RER¹⁷¹, les moyens disponibles au 30 juin 2015 étaient de 358,8 millions d'euros. Les prévisions de prélèvements étaient alors estimées du second semestre 2015 jusqu'en 2017 à 219,9 millions d'euros.

Dans sa réponse, Infrabel précise ce qui suit :

« Il importe de faire la différence entre le montant 'présent' dans le fonds RER, et les 'moyens disponibles'. En effet, comme les prélèvements sur le fonds RER sont réalisés avec au minimum deux mois de retard par rapport à la réalisation des travaux, plusieurs dizaines de millions d'euros (87,6 mio € au 20 juin 2015) sont encore 'présents' dans le Fonds RER alors qu'ils ne sont plus réellement disponibles.

En outre, des discussions sont en cours sur le scope et le planning du RER, ce qui aura inévitablement un impact sur les prévisions. »

2.1.5.6 Conclusion

Bien que l'État ait correctement alimenté le fonds RER, ce projet dont la finalisation était prévue pour l'année 2012 a connu d'importants retards.

Ces retards, ainsi que les difficultés techniques et urbanistiques sont les principales causes des dépassements des prévisions budgétaires.

¹⁷⁰ Question 0068/54 du 14 novembre 2014 à la ministre de la Mobilité, chargée de Belgocontrol et de la SNCB.

¹⁷¹ Lettre du 14 août 2015 du CFO de la SNCB au SPF Mobilité.

Le nouveau scope du RER déterminera les budgets nécessaires à son achèvement.

2.1.6 Traitement comptable des subsides en capital

Comme il ressort du tableau 8 ci-avant, le fait que les paiements en cours d'exercice ne sont pas effectués au même rythme que la réalisation des investissements donne lieu chaque année à un solde de subsides en capital perçus mais non encore utilisés.

Le contrat de gestion ne stipule pas que les produits financiers des subsides en capital versés mais non encore utilisés soient réservés à la réalisation des investissements. Cela implique que, contrairement au mécanisme de financement du RER (voir le point 2.1.5 ci-avant), le rendement des subsides en capital perçus mais non utilisés n'est pas disponible pour les investissements.

Conformément au droit comptable belge, les subsides en capital sont enregistrés dans un poste du passif et font l'objet d'une réduction échelonnée par imputation à la rubrique « Autres produits financiers » du compte de résultats, au rythme de la prise en charge des amortissements afférents aux actifs immobilisés pour l'acquisition desquels les subsides ont été perçus ou, en cas de réalisation ou de mise hors service de ces actifs, à concurrence du solde.

L'application de ce mécanisme a pour effet que la constatation d'une réduction de valeur ou d'une mise hors service portant sur un élément d'actif financé au moyen de subsides en capital a une incidence limitée voire nulle sur le résultat net de l'entreprise publique.

À titre d'exemple, il peut être renvoyé aux comptes annuels 2013 de la SNCB-Holding, qui font état d'une perte de valeur exceptionnelle de 19,2 millions d'euros sur le logiciel SAP implémenté par la SNCB-Holding à la suite de la réforme du groupe SNCB. Dès lors que l'acquisition du logiciel SAP amorti ainsi de manière accélérée avait été entièrement subsidiée, l'incorporation dans le résultat des subsides en capital augmente aussi proportionnellement de sorte que l'effet est nul sur le résultat net.

Dans l'hypothèse d'une vente d'actifs immobilisés qui ne sont pas encore amortis intégralement, le mécanisme précité induit que la partie non amortie du subside en capital soit portée en produits dans le compte de résultats. Les subsides en capital résiduels lors de la vente d'actifs ne sont donc pas nécessairement rendus disponibles pour les futurs investissements. Le subside en capital résiduel porté en produits lors de la vente devrait, au lieu d'être porté en résultat, être rendu disponible pour les futurs investissements et dès lors comptabilisé au titre de subside en capital non affecté.

2.1.7 Avances

Le tableau 8 donne un aperçu des projets d'investissement réalisés à l'aide de subsides en capital fédéraux. Ces subsides en capital utilisés reprennent également les avances versées pour la réalisation de grands projets d'investissement. En règle générale, les avances visent à préfinancer les activités entre le démarrage du projet et les premières réalisations. Elles sont ensuite régularisées via les factures établies pour ces premières réalisations (et éventuellement les suivantes). Elles sont comptabilisées en tant qu'immobilisations en cours dans l'attente de leur mise en service.

Elles concernent diverses conventions de promotion conclues avec Eurostation. Ces conventions fixent non seulement l'étendue, le contenu du marché ainsi que l'évaluation des dépenses d'investissement à la charge de l'entreprise publique, mais aussi les modalités de

paiement. Ces modalités prévoient souvent le versement d'avances (parfois considérables) correspondant à un pourcentage des dépenses d'investissement totales¹⁷². Dans plusieurs des dossiers de projet concernés, il s'avère qu'il n'y a pas encore de travaux importants planifiés en 2014 (voire en 2015) et que l'essentiel des dépenses d'investissement est prévu pour 2016, voire plus tard. Le versement de ces avances en 2014 ne semble donc pas dicté par la nécessité d'un préfinancement¹⁷³. Il convient toutefois de préciser à cet égard que des filiales telles qu'Eurostation peuvent placer une partie de leurs liquidités auprès de la société mère, si bien que les avances versées restent en principe incluses en partie dans les moyens financiers de la société mère dans pareil cas. Dans sa réponse, la SNCB ajoute que les dépôts d'Eurostation auprès de la société mère sont rémunérés, mais qu'il sera spécifié dans le cadre du contrat de gestion 2016-2020, que ces intérêts sont ajoutés aux avances versées.

Au 31 décembre 2014, les avances sur immobilisations corporelles en cours s'élevaient au total à 148 millions d'euros dans la comptabilité de la SNCB et à 14,8 millions d'euros dans celle d'Infrabel. Ce mécanisme entraîne en outre un accroissement de la dette financière nette.

Ces investissements s'inscrivant dans le plan d'investissement pluriannuel approuvé par le SPF, ils sont financés entièrement au moyen de subsides en capital. Par conséquent, ils font partie intégrante des rapports périodiques transmis au SPF Mobilité au sujet de l'exécution des travaux d'investissement¹⁷⁴.

En raison du versement de ces avances, les subsides en capital sont considérés comme utilisés durant l'année du paiement, bien que les travaux y afférents ne soient parfois réalisés que des années plus tard.

Les avances payées de la sorte aux filiales (par exemple, Tuc Rail et Eurostation) ne donnent pas lieu au versement d'une indemnité à la société mère pourvoyeuse de fonds (que ce soit sous la forme d'intérêts dus ou d'une réduction sur le montant du marché). Il en résulte que les produits financiers des avances versées mais non encore utilisées ne sont pas réservés aux investissements à réaliser par les filiales au profit des sociétés mères.

2.1.8 Réalisation d'investissements avec l'aide de filiales

L'article 13, § 3, de la loi du 21 mars 1991 dispose que le Roi peut, par arrêté délibéré en conseil des ministres et sous certaines conditions, autoriser une entreprise publique autonome à « associer une filiale à la mise en œuvre de ses tâches de service public ». Dans son rapport *Le bon emploi des deniers publics par la SNCB* (mai 2001), la Cour des comptes indiquait que cette notion était sujette à interprétation et qu'il était souhaitable que le législateur la précise. Cette disposition n'a pas été modifiée depuis lors.

¹⁷² Dans certains cas (par exemple, les conventions de promotion concernant les abords des gares de Hasselt et Courtrai), les avances découlent de décisions prises en décembre 2014 par le conseil d'administration de la SNCB et prennent la forme de paiements anticipés équivalant respectivement à 45 et 35 % des dépenses d'investissement totales estimées pour la SNCB. Pour 2014, ces avances ont atteint 75,1 millions d'euros au total.

¹⁷³ Selon la direction financière de la SNCB, le mécanisme des avances sur dépenses d'investissement est parfois employé pour respecter la proportion 60/40 imposée par le contrat de gestion concernant la répartition des investissements entre la Flandre et la Wallonie.

¹⁷⁴ Dans certains cas (notamment à Ostende dans le rapport 2013), ces investissements sont identifiés explicitement comme des avances sur des travaux à réaliser.

Jusqu'à présent, aucune filiale des chemins de fer belges n'a reçu pareille autorisation. D'un point de vue strictement juridique, aucune filiale actuelle n'est donc associée à l'exercice des missions de service public.

Néanmoins, dans la pratique, le bureau d'ingénierie et de gestion de projets spécialisé en technologie ferroviaire Tuc-Rail, entre autres, intervient auprès d'Infrabel dans l'acquisition, la construction, la rénovation, l'entretien et la gestion de l'infrastructure ferroviaire, de même que les bureaux d'ingénierie et de gestion de projets spécialisés dans les bâtiments et l'infrastructure ferroviaires Eurostation et Eurogare sont associés auprès de la SNCB (de la SNCB-Holding jusqu'au 31 décembre 2013) à l'acquisition, la conception, la construction, la rénovation, l'entretien et la gestion des gares, des points d'arrêt non gardés et de leurs dépendances. Les SPV ont aussi été créées en vue de réaliser des projets spécifiques en matière de service public.

Pour les activités d'appui au développement, à l'implémentation et à la maintenance des systèmes informatiques (et notamment pour le déploiement de l'ERP précité), les diverses entités des chemins de fer belges ont aussi largement fait appel aux services de filiales spécialisées (ainsi, le groupe SNCB-Holding, jusqu'à la réforme, et Infrabel ensuite, ont eu recours aux services de Syntigo, et la SNCB a fait appel à Ypto)¹⁷⁵.

Dans le cadre de la mise en œuvre des missions de service public, il est donc très important que les transactions entre la société mère et les filiales se déroulent conformément aux procédures préétablies et aux conditions du marché (*at arm's length*). Dans sa réponse, la SNCB fait remarquer que les transactions avec les filiales sont effectuées sur la base des coûts supportés par ces filiales après un recours au marché et qu'elles sont donc *at arm's length*.

À cet effet, des règles de gouvernance d'entreprise ont été établies (très récemment) à la SNCB. Chez Infrabel, elles ont plutôt pris la forme de règles ad hoc par filiale. Ces règles ont entre autres pour objectif de garantir que les transactions se déroulent en toute transparence et en conformité avec le marché.

Dans la pratique, les prestations des filiales sont facturées « *at cost* » (par exemple, les prestations des SPV à l'égard d'Infrabel), sur la base des tarifs dits « FABI/KVIV »¹⁷⁶ (par exemple, TUC Rail, Eurostation et Eurogare) moyennant des réductions convenues allant de 15 à 20 % sur les tarifs unitaires, en fonction d'un *mark up*¹⁷⁷ forfaitaire (par exemple, Syntigo) ou sur la base d'une carte tarifaire fixée par contrat (par exemple, Ypto). Les factures entrantes sont soumises aux procédures standard internes générales.

L'évaluation (de la qualité) des prestations facturées nécessite en outre une stricte séparation des fonctions entre, d'une part, les acteurs clés de la mise en œuvre et de la facturation au sein de la filiale et, d'autre part, les personnes chargées du contrôle des factures reçues auprès de la société mère. Il existe un risque que cette séparation de fonctions ne soit pas suffisamment garantie dans le chef de certaines filiales. Ainsi, dans certains cas (Ypto, par exemple), l'administrateur délégué de la filiale est également directeur du service d'encadrement qui gère les projets au niveau de la société mère.

¹⁷⁵ Cour des comptes, *Flux financiers entre les sociétés du groupe SNCB*, 2012, p. 33-58. Disponible sur www.courdescomptes.be.

¹⁷⁶ Il s'agit des conditions d'intervention des ingénieurs-conseils fixées par la fédération des ingénieurs.

¹⁷⁷ Une *mark up* est une majoration appliquée au prix.

2.1.9 Conclusions

Il ressort de l'aperçu ci-dessus que des investissements (PPP et financements alternatifs non compris) ont été réalisés pour un montant total de 12.359,8 millions d'euros au cours de la période 2008-2014. Les investissements annuels cumulés (fonds RER et emprunt TGV inclus) financés à partir du budget du SPF Mobilité s'élèvent à 11.236,9 millions d'euros sur la même période. Nonante pour cent des investissements effectués par les chemins de fer belges sont donc financés directement à l'aide de deniers publics fédéraux.

Les investissements liés à la réalisation de missions de service public sont prévus dans des plans d'investissement pluriannuels, qui sont ensuite scindés en plans d'investissement annuels, dont la mise en œuvre peut-être suivie à partir des rapports périodiques adressés au SPF Mobilité. Conformément au droit comptable belge, les dotations d'investissement provenant de l'État fédéral et d'autres pouvoirs publics sont inscrites sur un compte spécifique du passif du bilan sous la rubrique « subsides en capital ». Les chiffres présentés dans ces rapports peuvent être réconciliés annuellement avec les chiffres contenus dans les comptes annuels. La Cour des comptes recommande l'intégration de cette réconciliation aux rapports annuels transmis au SPF Mobilité.

L'application des principes légaux du traitement comptable des subsides en capital a pour effet que les dépenses d'investissement inefficaces des chemins de fer belges n'ont guère d'incidence au niveau du résultat d'exploitation. Cette situation augmente le risque qu'il ne soit pas suffisamment garanti au stade de la préparation des projets d'investissement que les actifs réalisés puissent procurer le bénéfice économique escompté au cours de leur durée de vie prévue. La Cour des comptes recommande à la ministre d'analyser les réductions de valeur et désaffectations d'investissements enregistrées au cours des années précédentes afin de prendre en compte ce risque dans la prise de décision concernant le financement intégral de certains projets d'investissement proposés.

Depuis 2010, la SNCB-Holding, Infrabel et la SNCB ont adopté un nouveau progiciel ERP comprenant un système comptable adapté. La comptabilité analytique permet de suivre l'enregistrement des frais d'investissement jusqu'au niveau le plus bas dans l'arborescence des projets d'investissement. Les investissements réalisés sont suivis par source de financement dans le système comptable, ce qui permet de suivre en détail et séparément les investissements financés par des dotations des pouvoirs publics de tout type (dotations de l'État fédéral via le SPF ou le fonds RER, emprunt TGV, intervention de l'État néerlandais, etc.).

Les dotations d'investissement fédérales sont octroyées sous la forme d'une enveloppe globale pour la mise en œuvre du programme d'investissement annuel. Les chiffres du tableau 8 illustrent les écarts annuels entre les investissements réalisés à la charge du budget du SPF Mobilité et les dotations d'investissement octroyées par l'État fédéral. Il s'est ainsi créé, principalement à la SNCB, un surplus cumulé de subsides en capital non utilisés au cours de la période 2005-2013. L'année 2014 est marquée par un mouvement de rattrapage, qui s'explique à la fois par la livraison de rames de train avec un retard considérable et par la hausse des avances versées à Eurostation. Conformément au contrat de gestion, tout écart positif ou négatif qui existe à la clôture des comptes d'une année entre les dotations d'investissement et la réalisation effective du programme d'investissement à charge de l'État peut faire l'objet d'une régularisation entre différents exercices afin d'exécuter le programme complet en fin de compte. La Cour des comptes estime que le rendement de ces subsides en capital perçus mais non utilisés doit être réservé à la réalisation d'investissements. Le cas échéant, le subside en capital résiduel à la vente

des actifs devrait aussi être rendu disponible en vue de futurs investissements au lieu d'être incorporé dans le résultat.

Au 31 décembre 2014, la comptabilité de la SNCB et d'Infrabel présentait des avances sur immobilisations corporelles en cours pour un montant total de 162 millions d'euros. La Cour des comptes recommande que les rapports de mise en œuvre des programmes d'investissement fassent état séparément des avances éventuelles octroyées pour des projets. Selon la Cour, l'octroi de pareilles avances doit être strictement limité aux cas où le besoin réel de préfinancement a été démontré.

L'examen a également révélé que certaines tâches de préparation, d'encadrement et de suivi dans le cadre des missions de service public sont confiées à des filiales. Cette pratique est justifiée globalement par la nécessité d'une plus grande flexibilité dans des domaines spécifiques qui requièrent souvent le recrutement (temporaire ou non) de profils parfois très spécialisés.

La Cour des comptes souligne la nécessité d'appliquer des règles de gouvernance d'entreprise claires à l'égard des filiales et en particulier des procédures strictes de maîtrise des dépenses et de séparation de fonctions.

2.2 Dotations d'exploitation

2.2.1 Avant la réforme au 1^{er} janvier 2014

2.2.1.1 SNCB-Holding

Pour permettre à la SNCB-Holding de réaliser ses missions de service public¹⁷⁸, l'État fédéral lui octroie différentes dotations d'exploitation à savoir : la dotation de base, la dotation pour la mission relative aux activités de sécurité et de gardiennage dans le domaine ferroviaire, la dotation pour formation et la dotation e-ticketing. Ces dotations sont respectivement prévues aux articles 78, 79, 80 et 83 du contrat de gestion 2008-2012 de la SNCB-Holding.

Ces dotations ont évolué comme suit :

Tableau 10 – Dotations d'exploitation SNCB-Holding 2008-2013 (en millions d'euros)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Dotation de base	172,9	169,2	177,9	183,1	189,2	189,6	1.081,9
Sécurité	9,3	26,9	21,9	23,2	23,8	24,4	129,5
Formation	12,0	12,9	12,8	13,0	13,3	13,7	77,6
E-ticketing	1,0	-	-0,3	-	-	-	0,7
Total	194,2	208,9	212,6	219,2	226,3	227,8	1.289,0

Source : rapports annuels sur les investissements transmis à la DGTT

La dotation de base est destinée à couvrir les frais liés aux missions de service public.

¹⁷⁸ Article 4 du contrat de gestion 2008-2012 de la SNCB-Holding, voir aussi le point 1.1.2.

Aucun rapportage spécifique n'est prévu pour justifier l'utilisation de cette dotation, mis à part celui concernant la mission « sécurité ». C'est donc indirectement par le biais du compte de résultats que l'utilisation peut être suivie.

Le chapitre II du contrat de gestion définit la mission « sécurité » de la SNCB-Holding. Celle-ci comprend entre autres :

- le recrutement d'agents de prévention ;
- l'augmentation du sentiment de sécurité dans les gares ;
- l'extension de la surveillance nocturne le long des lignes ;
- l'extension de la brigade train Securail (présence en journée dans les gares et attention particulière aux trains circulant tôt et tard) ;
- la poursuite de la campagne de prévention et de courtoisie ;
- l'exécution du plan d'action dans le cadre de la lutte contre les graffitis ;
- l'optimalisation de la surveillance des dépôts pour vélos et des parkings ;
- le complément de personnel dans le cadre des activités du terminal Eurostar.

Les dotations pour la formation professionnelle étaient intégralement reversées à la SNCB car celles-ci sont destinées à la formation des conducteurs de train affectés à une mission de service public. Le contrat de gestion n'impose pas de rapport spécifique à ce sujet.

Via un ticket interopérable unique, un système d'e-ticketing peut permettre d'avoir accès aux différents modes de transport public. À cet effet, l'État a accordé à la SNCB-Holding la gestion d'une dotation de deux millions d'euros dont un million a été versé en 2007 en vue de la mise en place d'une plate-forme commune englobant les différentes sociétés de transport en commun et qui est nécessaire à la réalisation technique et opérationnelle de l'e-ticketing. Sur la base d'un état d'avancement de la SNCB-Holding transmis à la DGTT le 10 janvier 2010, il a été décidé de ne pas poursuivre le projet et de limiter la dotation au montant déjà dépensé.

2.2.1.2 Infrabel

Pour l'exécution de ses missions de service public visées à l'article 3, 2° à 5°, ainsi que pour l'entretien et la gestion de l'infrastructure ferroviaire visée à l'article 3, 1^o⁷⁹, Infrabel reçoit une dotation annuelle d'exploitation à la charge du budget de l'État. Cette dotation est comptabilisée en chiffre d'affaires de la société.

Aucun rapportage spécifique n'est prévu dans le cadre de la justification de l'utilisation de cette dotation et les coûts supportés par Infrabel pour l'exécution de ses missions ne sont pas imputés de manière spécifique à la dotation d'exploitation.

L'évolution de la dotation d'exploitation d'Infrabel se présente comme suit :

⁷⁹ Voir le point 1.1.2.

Tableau 11 – Dotations d'exploitation Infrabel 2008-2014 (en millions d'euros)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Exploitation	433,1	106,1	181,7	183,6	189,7	190,2	226,8
I.74 Dotation de base	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Part fixe	430,8	120,5	201,6	205,1	211,1	216,4	281,2
Relance économique (neutre)	0,0	-14,5	-19,1	-19,1	-19,0	-19,5	-23,3
Économies avant 2015	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-5,0	-32,6
Bonus-malus	0,0	-1,3	-2,2	-3,7	-3,8	-3,1	0,0
I.75 RER-Exploitation	2,3	1,3	1,3	1,4	1,4	1,4	1,5
Missions particulières	0,0	9,0	9,0	9,1	9,3	57,6	73,3
I.78 PPP Diabolo	0,0	9,0	9,0	9,1	9,3	9,6	9,8
I.79 PPP Liefkenshoek	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	48,0	50,9
H.86 Déficit TGV	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	12,7

Source : SPF Mobilité

La diminution importante de la dotation de base en 2009 résulte du retour des actifs du Fonds de l'infrastructure ferroviaire¹⁸⁰ qui a entraîné la suppression du paiement par Infrabel de la redevance annuelle de 300 millions d'euros pour la mise à disposition de l'infrastructure ferroviaire.

L'augmentation de la dotation à partir de 2010 est essentiellement due :

- à l'application des normes IFRS (en vertu desquelles certains coûts ne sont plus activables) et au transfert effectué à concurrence de près de 70 millions d'euros depuis les dotations d'investissement ;
- à l'augmentation de la dotation annuelle de 10 millions d'euros en compensation de la réduction exceptionnelle de la dotation d'investissement de 200 millions d'euros intervenue en 2009.

Depuis 2010, intégré à l'ERP, un « modèle de coûts » détaillé est utilisé, entre autres, pour le suivi des coûts d'exploitation. L'objectif de celui-ci est de permettre un rapportage précis et détaillé au niveau du coût des lignes et des tronçons qui constituent le réseau ferroviaire. Ce modèle de coûts permet des analyses multiples et croisées entre différents éléments (nature, type, variabilité et origine des coûts, localisation, centres de coûts responsables, etc.).

Il permet également de fournir et de structurer les données nécessaires au modèle de paramétrisation des redevances d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire. La structure du modèle est en effet suffisamment flexible pour s'adapter à la définition des coûts directs¹⁸¹ qui a été adoptée par la Commission européenne dans le cadre de la directive 2012/34/UE¹⁸².

¹⁸⁰ En exécution de la loi-programme du 22 décembre 2003, le Fonds de l'infrastructure ferroviaire (FIF) a été créé par l'arrêté royal du 14 juin 2004 portant réforme des structures de gestion de l'infrastructure ferroviaire. Ensuite, l'arrêté royal du 28 septembre 2008 relatif à la réforme du Fonds de l'infrastructure ferroviaire, pris en exécution de la loi-programme du 8 juin 2008, a transformé le Fonds en société anonyme, tandis que les actifs ferroviaires ont été transférés à Infrabel et, pour une petite partie, à la SNCB-Holding et que les dettes ont été transférées à l'État, de sorte que cette SA ne contenait plus que 34 « terrains commercialisables ».

¹⁸¹ Règlement d'exécution (UE) 2015/909 de la Commission du 12 juin 2015 concernant les modalités de calcul du coût directement imputable à l'exploitation du service ferroviaire.

¹⁸² Transposée partiellement par la loi du 15 juin 2015 modifiant la loi du 30 août 2013 portant le Code ferroviaire.

2.2.1.3 SNCB

Les dotations d'exploitation de la SNCB au cours de la période examinée 2008-2014 se présentent comme suit :

Tableau 12 – Dotations d'exploitation SNCB 2008-2014 (en millions d'euros)

Dotations d'exploitation		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Exploitation		903,7	934,7	916,1	936,4	965,1	993,2	1.128,7
B.73	Voyageurs							
	Part fixe	882,4	914,7	901,7	919,8	946,9	970,5	864,6
	Relance économique (neutre)	0,0	-24,0	-31,5	-31,6	-31,9	-32,7	-59,7
	Économies	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-5,0	-47,4
	Part variable	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	244,8
B.76	TGV intérieur	7,0	7,2	6,3	6,5	4,7	5,2	6,9
B.77	Brecht (Noorderkempen)	0,0	1,1	2,0	2,1	2,1	2,1	2,1
B.75	RER-exploitation	5,5	11,1	10,9	11,1	11,4	11,7	11,9
B.74	Trafic domicile-travail	3,2	20,9	23,1	24,9	25,8	27,3	28,3
B.73	Cartes de train scolaires	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	23,7
B.79	Go-Pass	3,3	3,7	3,4	3,5	3,7	3,5	3,5
B.78	Omnio-BIM	2,3	0,0	0,0	0,0	2,2	1,4	1,6
B.80	Diabolo	0,0	0,0	0,2	0,2	0,2	0,4	0,2
B.73bis	Supplément d'offre sur infrastructure Diabolo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	9,0	9,1
H.80	Formation	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	14,0
H.79	Sécurité	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	25,0
Missions spéciales								41,9
H.78	Matériel roulant Desiro	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	8,0
H.85	Matériel RER	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	30,0
H.86	Déficit TGV	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,9

Source : SPF Mobilité

La dotation d'exploitation de la SNCB consiste en une dotation d'exploitation annuelle visant à compenser les coûts liés aux missions de service public suivantes :

- l'offre des trains ordinaires de voyageurs intérieurs et transfrontaliers ;
- les réductions sur les tarifs applicables au transport intérieur de voyageurs ;
- les gratuités en faveur de certaines catégories de bénéficiaires telles que décrites dans la partie 1 de l'annexe 12 du contrat de gestion 2008-2012.

La loi de relance économique du 27 mars 2009 prévoit une dispense partielle de versement concernant les prélèvements du précompte professionnel. Cette dispense partielle se rapporte au travail de nuit, de week-end et en équipes. Pour ce qui est des chemins de fer belges, le bénéfice procuré par cette loi est neutralisé pour le personnel employé dans le service public (personnel roulant, occupé dans les ateliers, etc.) par une réduction de la dotation d'exploitation.

Cette réduction s'applique à la SNCB (par exemple, -24 millions d'euros pour 2009), à la SNCB-Holding et à Infrabel. Le personnel occupé dans les secteurs commerciaux et plus précisément pour la SNCB (Cargo, transport international de voyageurs) peut bénéficier pleinement de cette mesure pour autant que les conditions soient remplies.

En raison de mesures d'économie des pouvoirs publics, la dotation d'exploitation a été réduite de 5 millions d'euros en 2013 et de 47,4 millions d'euros en 2014.

Les autres dotations spécifiques concernent les interventions de l'État pour soutenir l'exploitation de certaines lignes ou pour octroyer des réductions de tarif à certains groupes cibles de voyageurs.

En outre, il existe encore trois dotations spécifiques qui constituent des interventions dans des financements spécifiques qui sont repris dans la dette « hors contrat de gestion » (voir le chapitre 6).

Le contrat de gestion prévoit un rapportage pour certaines dotations spécifiques, qui concernent les dessertes intérieures par TGV (B76), l'exploitation du RER (B75), les déplacements domicile-lieu de travail (B74), le Go Pass (B79), l'Omnio (B78), l'exploitation du trajet Diabolo (B80) et le supplément d'offre sur l'infrastructure Diabolo (B73bis). Ces rapports sont transmis périodiquement au SPF Mobilité, conformément au contrat de gestion.

L'intervention relative au régime de déplacement domicile-lieu de travail fait l'objet du rapport le plus important. Le montant de cette dotation est fixé annuellement dans le budget. L'intervention réelle est ensuite déterminée à partir du rapport obligatoire. Le solde est reporté aux années suivantes. Pour la première fois en 2014, un dépassement budgétaire de 28.012,57 euros n'a pas pu être compensé par les excédents des années antérieures. En cas de dépassement budgétaire, le système actuel prévoit la possibilité d'exclure de nouveaux clients du régime du tiers payant. La Cour recommande de réévaluer ce système relatif aux dépassements budgétaires pour les déplacements domicile-lieu de travail. Le système actuel n'est pas applicable dans la pratique, puisque le dépassement budgétaire ne peut être constaté qu'a posteriori.

Les rapports prévus par le contrat de gestion qui visent à justifier l'utilisation des dotations d'exploitation spécifiques sont transmis régulièrement au SPF Mobilité et n'appellent pas de commentaire particulier, à l'exception du rapport relatif aux déplacements domicile-lieu de travail.

L'utilisation de la dotation de base, qui représente plus de 95 % de l'ensemble des dotations d'exploitation octroyées jusqu'en 2013, n'est pas justifiée dans un rapport transmis au SPF Mobilité, mais indirectement par le biais du rapport sur les secteurs d'activité (voir les chapitres 4 et 5 ci-après).

Toutes les dotations d'exploitation sont comptabilisées auprès du secteur « transport de voyageurs au titre des missions de service public », ce qui rend impossible un suivi distinct des différentes dotations. Dans sa réponse, la SNCB observe qu'il faut faire la distinction entre deux périodes, à savoir l'avant 2014 (ancienne SNCB) et l'après 2014 (nouvelle SNCB).

Avant 2014 (ancienne SNCB), le contrat de gestion prévoyait (article 5) comme missions de service public :

- le transport intérieur de voyageurs (trains du service ordinaire et trains à grande vitesse) ;
- le transport transfrontalier (trains du service ordinaire) ;
- les prestations pour les besoins de la Nation.

L'article 88 prescrivait un rapport annuel qui comprenait :

- une description de la manière dont la SNCB a accompli chacune de ses missions de service public ;
- des comptes de résultats distincts pour :
 - a. les activités liées à l'exécution des missions de service public ;
 - b. les activités liées au reste du transport de voyageurs ;
 - c. les activités liées au transport de marchandises ;
 - d. le bilan.

Selon la SNCB, le contrat de gestion n'impose donc aucune distinction par type de subside d'exploitation dans le rapport annuel sur les secteurs. Vu leur nature, tous ces subsides ont été comptabilisés dans le secteur « voyageurs Missions de service public ». La SNCB ajoute qu'elle a aussi fourni des rapports justifiant des dotations spécifiques (TGV intérieur, RER-exploitation, trafic domicile-travail...).

À partir de 2014 (nouvelle SNCB), le rapport sur les secteurs fait bien la distinction pour l'exécution des missions de service public entre le secteur « voyageurs » et le secteur « sécurité ». À partir de 2015, les subsides « voyageurs » sont presque tous regroupés dans la dotation de base sans distinction de leur origine.

2.2.2 Après la réforme au 1^{er} janvier 2014

2.2.2.1 Infrabel

Suite à la réforme du groupe SNCB au 1^{er} janvier 2014, certaines dotations d'exploitation ont été transférées d'une entité à l'autre.

L'augmentation de la dotation d'Infrabel s'explique essentiellement par le transfert d'une partie de la dotation de la SNCB-Holding pour près de 96 millions d'euros (principalement pour les activités ICT reprises) partiellement compensée par le transfert de dotations à la SNCB à concurrence de 38 millions d'euros (principalement pour les activités d'entretien des quais et d'information aux voyageurs).

Dans sa réponse, Infrabel fait remarquer que *« le transfert de 96 millions euros de la dotation de la SNCB Holding vers Infrabel était aussi destiné à couvrir les charges d'intérêt sur la dette de la SNCB Holding transférée à Infrabel »*.

L'évolution de la dotation d'exploitation doit être mise en rapport avec la redevance d'infrastructure. Ces deux sources de financement doivent couvrir l'ensemble des coûts d'entretien et de gestion de l'infrastructure. Or, au regard du SEC 2010 (seule la redevance d'infrastructure pouvant être considérée comme une recette dans ce cadre), une consolidation de la dette d'Infrabel avec celle de l'État ne peut être évitée qu'à condition que les recettes (hors dotations donc) couvrent au moins 50% des coûts (test appelé « marchand/non marchand » ou *market test*). La Cour rappelle que le transfert de la dette au Fonds de l'infrastructure ferroviaire et d'une partie des actifs (caténaires, quais, terrains, etc.) de la SNCB avait amené la Commission européenne à exiger une augmentation des montants qu'Infrabel versait au Fonds de l'infrastructure ferroviaire pour l'utilisation de ses infrastructures. En conséquence, Infrabel a dû répercuter l'augmentation de ces coûts et les redevances d'infrastructure ont dès lors été augmentées significativement. Ce fonctionnement permet de respecter les contraintes budgétaires édictées par l'Union européenne et d'éviter une consolidation des comptes d'Infrabel avec ceux de l'État.

Dans ce contexte, Infrabel indique ce qui suit :

« Il est à noter que l'augmentation de la redevance d'infrastructure a été à l'époque entièrement compensée (volume et prix) par une augmentation de la dotation d'exploitation de la SNCB. Cette opération était donc neutre financièrement pour l'opérateur ferroviaire.

À la suppression du FIF, la SNCB a conservé les 300 mio € indexés et Infrabel a vu sa dotation d'exploitation diminuer de 300 mio € indexés. »

En 2012, le rapport du test « marchand/non marchand » (SEC 95) s'élevait à 57,17%. Il n'était plus que de 50,6% en 2014 suite à la réforme du système ferroviaire entrée en vigueur en 2014 et à la définition plus stricte des facteurs du test en application du SEC 2010. Dans le cas d'une réduction des redevances d'infrastructure, ce rapport ne pourrait donc descendre sous la barre des 50% sur une période continue de plusieurs années (généralement trois minimum) sous peine de consolidation.

Dans le futur, en application des dispositions de la loi du 15 juin 2015 (voir ci-après dans le chapitre 3), Infrabel devra justifier davantage les coûts et les recettes afférents à chaque service, de manière à pouvoir déceler l'existence éventuelle d'une tarification anticoncurrentielle (subventions croisées, pratiques d'éviction et tarifs excessifs). Les résultats de cet exercice pourraient avoir une incidence sur sa dotation d'exploitation.

2.2.2.2 SNCB

La réforme au 1^{er} janvier 2014 a aussi eu une incidence sur les dotations d'exploitation de la SNCB. Comme le montre le tableau 12, elles ont augmenté de plus de 130 millions d'euros en 2014 par rapport à 2013, principalement en raison de la fusion des activités de l'ancienne SNCB-Holding et de celles de la SNCB.

Ainsi, la SNCB reçoit actuellement des dotations pour les activités en matière de formation, de sécurité et d'autres domaines spécifiques.

Le principal changement réside toutefois dans l'instauration d'une dotation d'exploitation variable à partir de 2014.

En vertu de l'article 4 de l'arrêté royal du 21 mars 2014 modifiant les règles provisoires qui valent comme contrat de gestion d'Infrabel et de la nouvelle SNCB¹⁸³ (ci-après dénommé « l'arrêté royal »), la dotation d'exploitation générale octroyée à la SNCB a été scindée en une partie fixe et une partie variable. À partir du 1^{er} janvier 2014, la partie variable est basée sur le volume réel de transport intérieur de voyageurs pour l'année concernée. Ceci est calculé conformément à la formule suivante : 0,02455 euro multiplié par le nombre réel de voyageurs-kilomètres intérieurs réalisés par la SNCB pour l'année concernée. La partie variable de la dotation peut ainsi être considérée comme un revenu commercial tiré d'activités économiques pour l'application du « test des 50 % » dans le cadre du SEC 2010, qui dispose que les ventes d'une unité doivent couvrir au moins 50 % de ses coûts au cours d'une période continue de plusieurs années (en tenant compte des amortissements calculés sur les valeurs de remplacement). À la suite de la réforme du groupe SNCB (et en particulier de la répartition de la dette entre la SNCB et Infrabel), il était indispensable de procéder à cette modification pour éviter que les deux entités institutionnelles contrôlées par l'État soient consolidées avec l'État, en ce compris leurs dettes.

L'arrêté royal a estimé provisoirement la dotation d'exploitation variable à 244,8 millions d'euros pour 2014 et 249,5 millions d'euros pour 2015.

Le nombre annuel de voyageurs-kilomètres est calculé, si possible, à partir des données reprises sur les titres de transport enregistrés par les systèmes de vente. Concrètement, le calcul pour l'année 2014 s'est appuyé sur ces données dans environ un tiers des cas. Pour les autres produits de transport (par exemple, les abonnements mensuels ou annuels), il a fallu déterminer de manière forfaitaire soit la distance parcourue, soit le nombre de voyages effectués (ou les deux). Après correction du calcul en fonction du nombre de jours de grève, la dotation d'exploitation variable définitive a été fixée à 241,1 millions d'euros pour 2014. Les hypothèses qui sous-tendent les distances et les trajets voyageurs fixés forfaitairement sont encore insuffisamment étayées par des données régulièrement actualisées concernant le nombre de trajets voyageurs réellement parcourus.

En outre, les procédures de contrôle interne relatives à la collecte et au traitement des données issues des systèmes de vente relatifs aux voyageurs-kilomètres doivent être définies plus en détail et formalisées.

¹⁸³ Arrêté royal du 21 mars 2014 modifiant l'arrêté royal du 21 décembre 2013 fixant les règles provisoires qui valent comme contrat de gestion d'Infrabel et de la Nouvelle SNCB.

2.2.3 Conclusion

Les dotations d'exploitation octroyées par l'État fédéral aux chemins de fer belges visent à financer les coûts de fonctionnement pour l'exécution des missions respectives de service public. Elles comprennent les dotations de base couvrant le fonctionnement général, les dotations spécifiques compensant le surcoût lié à des activités de service public (en ce qui concerne la SNCB-Holding et la SNCB) et, depuis 2014, une subvention variable versée à la SNCB qui fluctue en fonction de l'augmentation ou de la diminution du nombre de voyageurs-kilomètres pour le transport intérieur de voyageurs.

Le suivi et le rapportage concernant les dotations d'exploitation sont donc définis au cas par cas. En règle générale, ils sont réalisés via le compte de résultats distinct de l'entreprise publique concernée. Cet aspect sera abordé plus en détail aux chapitres 4 et 5.

Le rapportage relatif à la dotation d'exploitation spécifique aux déplacements domicile-lieu de travail octroyée à la SNCB satisfait aux dispositions du contrat de gestion et constitue une justification minimale de l'utilisation des montants perçus. En revanche, les dépassements budgétaires éventuels ne peuvent être corrigés que tardivement.

La dotation d'exploitation variable à la SNCB introduite depuis 2014 fait l'objet d'un suivi au moyen du rapport annuel au ministre.

Comme exposé au point 2.2.2.2, la méthode de calcul qui sous-tend l'octroi d'une dotation d'exploitation variable ne s'appuie pas encore suffisamment sur des critères objectifs.

La Cour des comptes recommande de réévaluer l'octroi des dotations d'exploitation à la SNCB en vue de définir une méthode globale de calcul qui conditionne la dotation d'exploitation fédérale pour le transport intérieur de voyageurs à la réalisation d'objectifs spécifiques et afin d'adopter un régime durable en prévision des modifications à venir du cadre réglementaire en exécution du règlement européen 1370/2007 et de la norme de consolidation SEC 2010 précitée.

À la lumière des règles en matière de redevances d'accès aux voies (et de leur contrôle) applicables depuis juillet 2015¹⁸⁴, une réflexion s'impose également à propos du montant de la dotation d'exploitation octroyée à Infrabel par rapport aux recettes que tire Infrabel de la redevance d'infrastructure.

Dans ce domaine également, un des défis consistera à garantir à l'avenir durablement le respect de la norme de consolidation SEC 2010 mentionnée ci-avant.

¹⁸⁴ En particulier, l'article 4 de la loi du 15 juin 2015. Voir le chapitre 3 ci-après.

CHAPITRE 3

Flux financiers concernant la mission de service public – cadre légal

3.1 Généralités

En vue de garantir une application efficace et équitable de la réglementation européenne concernant les aides publiques, la Commission européenne a établi des règles relatives à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques ainsi qu'à la transparence financière dans certaines entreprises. Ces principes généraux, énoncés dans la directive 2006/111/CE de la Commission du 16 novembre 2006, visent notamment à éviter la surcompensation de frais de gestion d'un service d'intérêt général et le subventionnement croisé en faveur d'autres activités économiques de l'entreprise concernée. L'obligation de tenir une comptabilité séparée représente un outil important à cet effet.

Au cours de la période examinée, la SNCB-Holding (jusqu'en 2013 inclus) et la SNCB (sur toute la période 2008-2014) ont combiné des missions de service public et des activités purement commerciales. En ce qui concerne la SNCB-Holding, ces activités commerciales ont consisté principalement à valoriser le patrimoine immobilier, y compris la gestion des concessions sur le domaine ferroviaire. Quant à la SNCB, il s'agit surtout du transport international de voyageurs et du transport de marchandises. Dans le cadre d'un plan de restructuration que la Commission européenne a déclaré conforme aux règles européennes en matière d'aides d'État, la SNCB a rassemblé à partir du 1^{er} février 2011 ses activités liées au transport de marchandises¹⁸⁵ dans une filiale à 100 %, SNCB-Logistics. Par conséquent, le rapportage financier concernant les services de transport de marchandises s'effectue depuis lors essentiellement via le rapportage financier de SNCB-Logistics¹⁸⁶.

Infrabel exerce elle aussi une activité commerciale (limitée) depuis le 1^{er} janvier 2014 (après la réforme). Auparavant, toutes les activités d'Infrabel s'inscrivaient dans la réalisation de missions de service public.

L'Europe a conçu un cadre institutionnel et organisationnel spécifique aux entreprises publiques qui exercent ce type d'activités mixtes afin de s'assurer que le soutien financier accordé par les pouvoirs publics aux activités ferroviaires n'entraîne pas de distorsions de la concurrence¹⁸⁷. Au cours de la période examinée, ce cadre a subi plusieurs modifications qui ont affiné les obligations contenues dans ce cadre sans modifier les principes fondamentaux.

¹⁸⁵ À l'exception des ateliers de maintenance et des activités liées à l'exploitation des gares de marchandises (Rail Cargo Center), ainsi que le personnel concerné.

¹⁸⁶ La Cour des comptes n'est associée au contrôle de la SNCB-Logistics ni directement ni indirectement par l'intermédiaire de ses représentants dans un collège de commissaires.

¹⁸⁷ Voir le considérant 14 de la communication de la Commission concernant les lignes directrices communautaires sur les aides d'État aux entreprises ferroviaires (2008/C 184/07).

La directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen¹⁸⁸ et, en ce qui concerne la SNCB, le règlement (CE) 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route constituent le cadre en vigueur à cet égard.

La loi du 21 mars 1991 et la loi du 30 août 2013 portant le code ferroviaire¹⁸⁹ contiennent toutes deux des dispositions visant à transposer ces règles de transparence européennes en droit belge.

3.2 Règles de transparence européennes relatives aux activités ferroviaires

La « séparation entre la gestion de l'infrastructure et l'activité de transport et entre les différents types d'activité de transport » est réglée actuellement par l'article 6 de la directive 2012/34/UE¹⁹⁰.

Cette disposition impose aux États membres de veiller à ce que des comptes de profits et de pertes et des bilans distincts soient tenus et publiés pour, d'une part, les activités de transport des entreprises ferroviaires et, d'autre part, les activités relatives à la gestion de l'infrastructure ferroviaire. Les États membres sont également tenus de faire en sorte que les aides publiques versées à l'une de ces deux activités ne soient pas transférées à l'autre. Les mêmes obligations sont imposées pour assurer la séparation entre l'exploitation des services de transport de marchandises, d'une part, et à l'exploitation des services de transport de personnes, d'autre part.

La manière dont ces différentes activités sont comptabilisées doit permettre le suivi de l'interdiction de transférer des fonds publics d'un domaine d'activité à un autre et le contrôle de l'emploi des recettes tirées des redevances d'utilisation de l'infrastructure et des excédents dégagés d'autres activités commerciales.

Auparavant, la directive 2006/111/CE définissait de manière générale les règles à suivre concrètement pour l'établissement et la publication de comptes séparés relatifs aux activités économiques.

Actuellement, ces règles sont définies en détail par les dispositions de l'annexe VIII de la directive 2012/34/UE. Le règlement d'exécution 2015/909 fixe les modalités du calcul des frais découlant directement de l'exploitation des services ferroviaires. En exécution de celui-ci, Infrabel soumettra à l'instance de tutelle pour le 3 juillet 2017 au plus tard sa méthode de calcul des coûts directs et, le cas échéant un plan de croissance.

En ce qui concerne le transport public de personnes par chemin de fer, le règlement 1370/2007 imposera, à l'issue de la période transitoire (fixée actuellement

¹⁸⁸ Et abrogeant les directives européennes applicables précédemment 91/440/CEE, 95/18/CE et 2001/14/CE au 15 décembre 2012.

¹⁸⁹ Modifié récemment par la loi du 15 juin 2015.

¹⁹⁰ Directive 2012/34/UE établissant un espace ferroviaire unique européen, entrée en vigueur en Belgique au moyen de l'article 162 duodecies, § 1^{er}, de la loi du 21 mars 1991 et de l'article 2 de la loi du 15 juin 2015 modifiant la loi du 30 août 2013 portant le code ferroviaire.

jusqu'au 3 décembre 2019), l'établissement objectif et transparent, pour chaque compensation publique, des paramètres sur base desquels les compensations éventuelles ont été calculées ainsi que de la nature et de l'ampleur des droits exclusifs accordés, de manière à éviter toute surcompensation.

3.3 Transposition de la réglementation européenne en droit belge

Jusque fin 2013, les règles européennes réglant la séparation entre les missions de service public et les activités commerciales étaient transposées en droit belge via l'article 27, § 1^{er}, de la loi du 21 mars 1991 et, en ce qui concerne la SNCB, via l'article 221, § 2 et 3 de ladite loi.

Article 27, § 1^{er} : « Les entreprises publiques autonomes (...) établissent un système distinct de comptes pour les activités ayant trait à leurs tâches de service public, d'une part, et pour leurs autres activités, d'autre part. L'annexe des comptes annuels contient un état récapitulatif des comptes relatifs aux tâches de service public et un commentaire à ce sujet. Le Roi peut arrêter des règles générales ou particulières relatives à la forme et au contenu de cet état récapitulatif et de ce commentaire. »

Article 221, § 2 : « Sans préjudice de l'article 27, § 1^{er}, la nouvelle SNCB tient, dans sa comptabilité interne, des comptes séparés pour ses activités relatives au transport de marchandises par chemin de fer. Les comptes annuels de la nouvelle SNCB reprennent, dans leur annexe, un bilan et un compte de résultats séparés pour ces activités. »

Article 221, § 3 : « Les contributions versées aux activités relatives à la fourniture de services de transport de voyageurs au titre des missions de service public doivent figurer séparément dans les comptes correspondants et ne peuvent pas être transférées aux activités relatives à la fourniture d'autres services de transport ou à toute autre activité. »

Les adaptations apportées à la loi du 21 mars 1991 à la suite de la réforme des structures de la SNCB-Holding, d'Infrabel et de la SNCB à partir du 1^{er} janvier 2014 n'ont donné lieu à aucune modification de fond pour les dispositions concernées : l'article 27, § 1^{er}, n'a pas été modifié, tandis que les paragraphes 2 et 3 de l'article 221 ont été remplacés par les paragraphes 2 et 3 de l'article 162duodécies sans aucun changement dans les termes de ces dispositions.

Entré en vigueur également le 1^{er} janvier 2014, l'article 4 du code ferroviaire¹⁹¹ impose toutefois une obligation supplémentaire aux entreprises ferroviaires : l'annexe de leurs comptes annuels doit contenir « un bilan, un compte de résultats et un flux de trésorerie séparés pour l'activité de transport ferroviaire de marchandises ».

La loi du 15 juin 2015¹⁹² a modifié récemment cet article 4 du code ferroviaire en étendant les obligations de publication des entreprises ferroviaires telles que la SNCB à l'intégration dans l'annexe aux comptes annuels d'un bilan, d'un compte de résultats et d'un flux de trésorerie séparés pour l'activité de transport ferroviaire de voyageurs.

¹⁹¹ Loi du 30 août 2013 portant le code ferroviaire.

¹⁹² Loi du 15 juin 2015 portant modification de la loi du 30 août 2013 portant le code ferroviaire.

En outre, elle a inséré un troisième paragraphe : « *Les comptes relatifs aux différents domaines d'activité visés aux §§ 1^{er} et 2 sont tenus de façon à permettre le suivi de l'interdiction de transférer des fonds publics d'un domaine d'activité à un autre et le contrôle de l'emploi des recettes tirées des redevances d'utilisation de l'infrastructure et des excédents dégagés d'autres activités commerciales* ».

D'autres dispositions du code ferroviaire obligeront aussi Infrabel et la SNCB à apporter des ajustements organisationnels et comptables en vue d'assurer la transparence et le caractère non discriminatoire de l'accès aux installations de service visées à l'annexe 1, point 2 (telles que les gares de voyageurs, de triage et de formation).

Le code ferroviaire modifié contient aussi désormais une annexe 26 précisant les informations comptables à soumettre à l'organisme de contrôle sur demande. Il reprend mot pour mot les dispositions de l'annexe VIII du règlement 2012/34/UE (citée au point 3.2). Dans le cadre du présent examen, il convient de noter en particulier les obligations d'information concernant les aspects suivants :

- chaque source et utilisation de fonds publics ainsi que les autres formes de compensation, y compris les flux de trésorerie de l'entreprise, afin de déterminer de quelle manière ces fonds publics et ces autres formes de compensation ont été utilisés ;
- les catégories de coûts et profits permettant d'établir si des subventions croisées ont été opérées entre ces différentes activités, conformément aux exigences de l'organisme de contrôle ;
- la méthode utilisée pour ventiler les coûts entre les différentes activités.

Spécifiquement pour Infrabel, l'annexe 26 comprend également les obligations d'information suivantes:

- les différentes catégories de coûts relatifs aux redevances d'accès aux voies, et notamment des informations suffisantes sur les coûts marginaux/directs des différents services ou groupes de services pour permettre le suivi des redevances d'utilisation de l'infrastructure ;
- les coûts et recettes afférents à chaque service (ou groupe de services) individuel(s) relatif(s) aux redevances d'accès aux voies.

3.4 Conclusion

Le cadre légal et réglementaire belge visant à assurer la transparence financière de l'octroi et de l'utilisation des fonds publics relatifs aux activités ferroviaires a satisfait aux dispositions européennes en la matière au cours de la période examinée aussi bien pour Infrabel que pour la SNCB.

Les dispositions applicables en matière de transparence financière lors de l'élaboration des contrats de gestion 2008-2012 sont restées en vigueur jusqu'au 31 décembre 2013.

Les dispositions légales concernées ont certes été modifiées pour 2014, mais sans incidence véritable sur les obligations y afférentes en matière de transparence financière et de reporting.

En revanche, certaines modifications drastiques introduites par la loi du 15 juin 2015 auront des effets sur ces obligations à l'avenir (comme la publication de tableaux de flux de trésorerie par secteur d'activité et la mise à disposition d'informations détaillées pour chaque source et utilisation de fonds publics) et définiront en partie le contexte légal dans lequel les contrats de gestion en chantier seront élaborés. Pour ce qui est du transport public de voyageurs par chemin de fer, il faudra aussi tenir compte à plus long terme des règles plus strictes énoncées dans le règlement européen 1370/2007 en matière de compensation publique.

CHAPITRE 4

Flux financiers concernant la mission de service public – avant la réforme¹⁹³

Pour vérifier si les fonds publics fédéraux ont été utilisés de manière entière et exclusive à la réalisation de missions de service public, les chapitres 4 et 5 sont consacrés au rapportage sur les flux financiers qui accompagnent ces missions.

4.1 SNCB-Holding

4.1.1 Évaluation du rapportage à la lumière des exigences de transparence

L'article 94 du contrat de gestion de l'ancienne SNCB-Holding prévoit l'établissement d'un rapport annuel relatif à l'exécution des missions de service public et des activités de sécurité, y compris des comptes de résultats séparés chaque fois pour les activités de sécurité et de gardiennage sur le domaine des chemins de fer et pour l'ensemble des missions de service public.

¹⁹³ En ce qui concerne la SNCB-Holding et la SNCB, le présent chapitre porte uniquement sur la période 2010-2013. Il est difficile de procéder à une comparaison avec les années antérieures 2008-2009 en raison de la modification profonde des règles d'évaluation (correspondance aux normes IFRS) et, quant à la SNCB, à une correction apportée au bilan d'ouverture de 2010 à la suite de la nouvelle interprétation de l'article 5 du contrat de gestion 2008-2012.

4.1.2 Flux financiers concernant les missions de service public

Tableau 13 – Chiffres clés des comptes par secteur d'activités 2010-2013 (en millions d'euros)

	Mission Sécurité	Autres missions de service public	Non- missions de service public	Total
2010				
Produits d'exploitation	23,5	2.456,4	87,3	2.567,2
Ebitda	-7,5	82,7	54,2	129,4
Résultat	-8,1	-186,3	1,7	-201,5
2011				
Produits d'exploitation	23,5	2.452,8	76,0	2.552,3
Ebitda	-7,7	146,4	50,8	189,6
Résultat	-8,6	-27,0	-5,0	-40,6
2012				
Produits d'exploitation	24,1	2.474,6	81,3	2.580,0
Ebitda	-9,5	181,6	43,8	216,0
Résultat	-10,7	42,9	-22,5	9,7
2013				
Produits d'exploitation	24,9	2.469,0	75,8	2.570,0
Ebitda	-9,3	160,7	5,6	157,0
Résultat	-10,9	36,2	-53,3	-28,0

Source : rapports concernant l'article 94 du contrat de gestion

La mission de service public relative aux services de sécurité présente un déficit structurel. L'Ebitda¹⁹⁴ a diminué de -7,5 millions d'euros en 2010 à -9,3 millions d'euros en 2013.

Les autres missions de service public ainsi que les non-missions de service public présentent un Ebitda positif au cours de la période 2010-2013. Cet Ebitda a un effet positif sur la maîtrise de la dette.

En vertu de l'article 92 du contrat de gestion, la SNCB-Holding a établi un tableau de financement détaillé conforme à la norme IAS 7 permettant de présenter à la DGTT l'évolution de la dette financière.

Sur la base de ce rapportage, les données sont les suivantes :

¹⁹⁴ Earnings before income taxes, depreciation and amortisation. L'Ebitda désigne communément les revenus d'une entreprise avant soustraction des intérêts, impôts, dotations aux amortissements et provisions.

Tableau 14 – Évolution de la dette par secteur d'activité¹⁹⁵ (en millions d'euros)

	ABX	Autres secteurs commerciaux	Total Non-missions de service public	Missions de service public	Total
Dette au 1/1/2010	-1.615,2	-584,2	-2.199,4	-588,3	-2.787,7
Cash flow	-2,5	8,0	5,5	-40,8	-35,2
Intérêts internes	-52,5	-16,9	-69,4	69,4	0,0
Dette au 31/12/2010	-1.670,1	-593,1	-2.263,2	-559,7	-2.822,9
Cash flow	-2,2	77,8	75,6	3,3	78,9
Intérêts internes	-57,4	-17,6	-75,0	75,0	0,0
Dette au 31/12/2011	-1.729,7	-532,9	-2.262,6	-481,4	-2.744,0
Cash flow	-1,3	44,6	43,4	-387,5	-344,1
Intérêts internes	-58,3	-15,7	-74,0	74,0	0,0
Dette au 31/12/2012	-1.789,2	-504,0	-2.293,2	-794,9	-3.088,1
Cash flow	-0,7	29,6	28,9	-233,1	-204,2
Intérêts internes	-59,5	-14,2	-73,6	73,6	0,0
Dette au 31/12/2013	-1.849,3	-488,6	-2.338,0	-954,3	-3.292,3

Source : rapports concernant l'article 94 du contrat de gestion

En fonction des mouvements de trésorerie, des intérêts sont décomptés par le secteur « missions de service public » aux autres secteurs pour leurs emprunts courants et pour l'utilisation de trésorerie pour l'année concernée.

Ce tableau permet de constater qu'à l'exception d'ABX, les autres secteurs commerciaux¹⁹⁶ ont dégagé sur la période 2010-2013 un cash flow positif avant charges financières. Par contre, les non-missions de service public dans leur ensemble dégagent un cash drain, compte tenu des charges financières. Celui-ci est principalement causé par les charges financières du passé afférentes notamment à la dette ABX dont la charge annuelle estimée varie de 52,5 millions d'euros à 59,5 millions d'euros sur la période 2010-2013. Les cash flows ne compensent pas les charges de la dette qui, dès lors, continue à croître.

Les rapports que la SNCB-Holding produit chaque année en exécution de l'article 94 font l'objet d'un rapport du collège des commissaires suivant les normes internationales relatives aux procédures convenues (ISRS 4400).

¹⁹⁵ Voir aussi ci-après au chapitre 6.

¹⁹⁶ Y compris les dettes historiques concernant le transport de voyageurs non-missions de service public et le transport de marchandises. Voir Cour des comptes, *Flux financiers entre les sociétés du groupe SNCB*, audit effectué à la demande de la Chambre des représentants, Bruxelles, septembre 2012, p. 117. Disponible sur www.courdescomptes.be.

Puisque les cash flows, charges financières comprises, du secteur public sont négatifs pour la période 2010-2013¹⁹⁷, et compte tenu des travaux de contrôle effectués sur les comptes par secteur d'activité par le collège des commissaires, on peut en conclure que le risque que les dotations d'exploitation n'auraient pas été utilisées entièrement pour l'exécution des missions de service public est limité.

4.2 SNCB

4.2.1 Évaluation du rapportage à la lumière des exigences de transparence

L'article 88 du contrat de gestion 2008-2012 a fixé l'obligation d'établir chaque année un bilan et compte de résultats ainsi qu'un relevé détaillé des flux de trésorerie selon le modèle de la norme IAS 7 pour les éléments suivants :

- les missions de service public ;
- les activités liées au reste du transport de voyageurs ;
- les activités relatives au transport de marchandises.

4.2.2 Comptabilisation des activités de service public via un système de comptes séparé

4.2.2.1 Compte de résultats relatif aux missions de service public

Pour la mise en œuvre de cette obligation prévue par le contrat de gestion, deux unités d'exploitation (*Technics* et Services généraux) sont considérées comme des services de support et leurs activités respectives sont imputées aux trois secteurs d'activité restants : transport de voyageurs au titre des missions de service public, autre transport de voyageurs et transport de marchandises. Les résultats de ces secteurs d'activité constituent donc ensemble le total des charges et produits de la SNCB.

Les résultats financiers sont complétés par une compensation de ou vers les autres secteurs d'activité qui n'assurent pas de mission de service public pour l'utilisation éventuelle des flux de trésorerie pour le financement de leurs activités. Cette compensation est inspirée par le choix de la SNCB d'utiliser une trésorerie commune pour les trois secteurs d'activité, ce qui induit la nécessité d'affecter les flux de trésorerie à chaque secteur d'activité.

Un bilan est établi par secteur d'activité, reprenant les actifs et les passifs qui lui sont affectés directement ou par le biais d'une clé de répartition.

Depuis la réforme précédente en 2005, un compte de bilan et de résultats est établi par secteur d'activité et publié chaque année avec les comptes annuels.

La vérification de la méthodologie utilisée fait partie des contrôles que le collège des commissaires effectue sur les bilans et comptes de résultats par secteur d'activité. Cette méthodologie comporte néanmoins une série de restrictions :

- Au niveau des comptes de résultats, la comptabilité analytique est construite à partir des enregistrements de base, ventilés en partie sur la base de clés de répartition

¹⁹⁷ À l'exception de 2011, où on constate un cash flow légèrement positif de 3,3 millions d'euros.

établies à partir de paramètres fixés. Les hypothèses qui sont à la base de ces clés de répartition comprennent des éléments d'incertitude.

- La répartition définitive des segments vers les secteurs d'activité du bilan n'est pas basée sur un enregistrement analytique, mais est établie sur la base d'une comptabilité centrale ventilée a posteriori entre les divers secteurs d'activité. Ce processus implique un risque de répartition incorrecte.
- Au fil des ans, la ventilation des rubriques du bilan a été établie à partir de règles d'imputation plus précises, ce qui hypothèque la comparabilité des bilans entre ces différentes années.

En 2010, une correction a été appliquée avec effet rétroactif aux comptes sectoriels afin de satisfaire aux remarques du collège des commissaires. Elle est intervenue dans le bilan d'ouverture des comptes 2010. L'objet de la correction concernait plus particulièrement une divergence d'interprétation au sujet de l'article 5 du contrat de gestion 2008-2012¹⁹⁸.

Dès lors que cette correction a été apportée a posteriori dans le bilan d'ouverture 2010, les chiffres du bilan des années précédentes ne sont plus représentatifs pour cet aperçu. Par conséquent, le présent chapitre donne seulement un aperçu des chiffres clés pour la période 2010-2013.

¹⁹⁸ L'article 5 du contrat de gestion détaille les missions de service public. Le collège des commissaires a estimé que la SNCB donnait une interprétation contraire à la réglementation applicable en ce qu'elle permettait de déduire du dernier alinéa de cet article que l'entretien de tout matériel roulant (que ce matériel soit destiné à une mission de service public ou à des fins commerciales) était considéré comme une mission de service public.

Tableau 15 – Compte de résultats SNCB par secteur d'activité au cours de la période 2010-2013 (en millions d'euros)

	Total	Transport de marchandises	Voyageurs service public	Autre transport de voyageurs
2010				
Produits d'exploitation	2.527,1	390,9	1.846,0	290,2
Ebitda	-126,4	-73,1	-62,5	9,2
Résultat	-215,9	-195,4	-41,0	20,5
2011				
Produits d'exploitation	2.305,9	148,4	1.847,4	310,1
Ebitda	-107,7	-64,2	-64,0	20,5
Résultat	-514,6	-348,7	-171,5	5,6
2012				
Produits d'exploitation	2.333,0	122,6	1.881,3	329,0
Ebitda	-88,3	-31,9	-81,6	25,2
Résultat	-152,3	-57,4	-105,4	10,6
2013				
Produits d'exploitation	2.328,5	88,7	1.880,3	359,5
Ebitda	-129,1	-49,5	-112,9	33,3
Résultat	-330,7	-176,1	-158	3,4

Source : rapports sectoriels 2010-2013 : SNCB

Transport de marchandises

Le secteur « transport de marchandises » s'est toujours clôturé par un résultat négatif.

SNCB-Logistics est devenu opérationnel au 1^{er} février 2011. À cette occasion, la SNCB a procédé à un apport en nature des actifs afférents au transport de marchandises par chemin de fer. En 2011 comme en 2013, le résultat du secteur « transport de marchandises » a été grevé exceptionnellement par la comptabilisation de réductions de valeur sur des actifs liés au fret et la constitution de provisions.

À la suite de la filialisation de SNCB-Logistics, les produits d'exploitation du secteur « transport de marchandises » ont fortement chuté. Les produits d'exploitation restants de l'activité résiduelle du transport de marchandises baissent d'année en année et n'atteignent plus que 88,7 millions d'euros en 2013.

Les fonds propres du secteur d'activité « transport de marchandises » sont négatifs depuis 2011 (filialisation des activités liées au fret) et se chiffrent à -421,7 millions d'euros fin 2013. Ces fonds propres négatifs découlent intégralement de la perte reportée qui s'est montée au fil des ans à 1.186,2 millions d'euros.

Transport de voyageurs au titre des missions de service public

Les produits d'exploitation du secteur « transport de voyageurs au titre des missions de service public » demeurent relativement stables au fil des ans. Pour l'année 2013, ils s'élèvent

à 1.880,3 millions d'euros. Toutes les dotations d'exploitation sont reprises sous cette rubrique.

Le secteur « transport de voyageurs au titre des missions de service public » se clôture chaque année sur un résultat négatif. Pour la période 2008-2013, le résultat cumulé équivaut à -912,9 millions d'euros.

Autre transport de voyageurs

Les produits d'exploitation du secteur « autre transport de voyageurs » augmentent chaque année et atteignent 359,5 millions d'euros en 2013.

Ce secteur « autre transport de voyageurs » présente un résultat positif chaque année sauf en 2009.

4.2.2.2 Relevés des flux de trésorerie

Les relevés de flux de trésorerie sont des outils nécessaires aux opérations suivantes :

- réaliser un rapportage en termes d'entrées et de sorties de fonds pour cartographier les flux financiers au cours d'une période comptable ;
- identifier l'affectation des flux financiers aux trois secteurs d'activité ;
- procéder, en fonction de ce relevé, à une imputation fidèle des charges et produits financiers aux trois secteurs d'activité dans une société tenant une trésorerie commune pour l'ensemble de ses activités.

Tableau 16 – Situation de trésorerie interne par secteur d'activité au cours de la période 2010-2013 (en millions d'euros)

	Transport de marchandises	Voyageurs service public	Autre transport de voyageurs	Trésorerie SNCB
01/01/2010	-133,8	83,2	58,4	7,9
Flux de trésorerie	-67,5	219,4	-126,1	
Intérêts	-7,3	8,4	-1,1	
31/12/2010	-208,6	311,0	-68,8	33,6
Flux de trésorerie	-21,0	2,7	11,8	
Intérêts	-4,3	6,1	-1,8	
31/12/2011	-233,9	319,9	-58,8	27,2
Flux de trésorerie	-9,6	-8,4	0,0	
Intérêts	-9,4	11,7	-2,3	
31/12/2012	-252,9	323,2	-61,2	9,2
Flux de trésorerie	0,0	1,3	0,0	
Intérêts	-8,1	10,1	-2,0	
31/12/2013	-261,0	334,6	-63,10	10,5

Source : rapports sectoriels 2010-2013 : SNCB

La situation de trésorerie interne entre les trois secteurs reflète l'état cumulé de l'utilisation des liquidités, y compris des augmentations de capital souscrites successivement par la SNCB-Holding, et ce depuis le début des activités opérationnelles de la SNCB en 2005.

Le secteur du service public gère toutes les ressources de trésorerie de la SNCB. Il met des moyens à la disposition des autres secteurs moyennant le calcul d'un intérêt pour l'utilisation de ces moyens.

Les moyens de trésorerie d'un secteur d'activité peuvent servir à couvrir les déficits temporaires d'un autre secteur en imputant des intérêts au taux du marché.

Le secteur « transport de marchandises » a toujours enregistré un cash drain. Tel fut le cas également après la dissociation des activités de transport de marchandises confiées à SNCB-Logistics au 1^{er} février 2011. Le 26 mai 2010, la Commission européenne a déclaré le plan de restructuration lié à cette opération conforme aux règles en matière d'aides d'État de l'Union européenne. En exécution de ce plan, les activités de transport de marchandises (à l'exception des ateliers d'entretien et des activités liées au Rail Cargo Center [RCC]) ont été transférées à SNCB-Logistics en tant que filiale à 100 %. En approuvant le plan, la Commission européenne a marqué son accord sur la partie prévoyant que les dettes de la SNCB concernant les activités de transport de marchandises (évaluées à l'époque à 209,2 millions d'euros) ne devaient pas être transférées à la nouvelle filiale SNCB-Logistics. Ces dettes sont enregistrées en tant que dette interne des activités résiduelles du transport de marchandises à l'égard du secteur du service public, lequel reçoit une compensation

financière afin d'éviter que ce financement ne puisse être considéré comme une aide d'État illégale accordée au transport de marchandises.

Cette dette interne n'a cessé d'augmenter. Ces dernières années, la croissance est presque seulement due à l'augmentation des charges d'intérêts compte tenu des activités résiduelles limitées.

Le secteur « autre transport de voyageurs » présente un cash flow positif année après année à l'exception de l'année 2010.

Les années 2009 et 2010 furent des années exceptionnelles en termes de mouvements de trésorerie.

La comptabilité a subi une profonde réorganisation en 2009-2010 (passage à la norme IFRS¹⁹⁹, mise en service d'un système ERP). Les mouvements exceptionnels dans le cash flow des secteurs d'activité au cours de cette période s'expliquent par l'application des règles d'évaluation approuvées pour les secteurs d'activité, qui entraînent parfois une disparité dans la présentation du cash flow.

La situation de trésorerie interne entre les trois secteurs, qui reflète l'utilisation cumulée des liquidités, est la suivante au 31 décembre 2013 : le secteur « transport de voyageurs au titre des missions de service public » enregistre une trésorerie positive de 334,6 millions d'euros, tandis que le secteur « autre transport de voyageurs » et le secteur « transport de marchandises » présentent des trésoreries négatives de 63,1 millions d'euros pour le premier et de 261,0 millions d'euros pour le second, ces montants étant enregistrés en tant que dette à l'égard du transport de voyageurs au titre des missions de service public²⁰⁰. Vu la baisse importante des activités commerciales, il était peu probable au 31 décembre 2013 de réduire de manière substantielle cette dette interne à l'égard du secteur « transport de voyageurs ».

4.3 Infrabel

4.3.1 Évaluation du rapportage à la lumière des exigences de transparence

En tant que gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire, Infrabel remplissait, avant la réforme, uniquement des missions de service public.

Le contrat de gestion ne contient pas d'obligations concernant un rapportage financier sur l'exécution de l'exploitation. Comme Infrabel ne remplissait que des missions de service public, il était apparemment considéré que les comptes annuels (bilan et compte de résultats) donnaient suffisamment d'information à ce sujet.

Les comptes de résultats, tels qu'établis pour les exercices 2008 à 2013, sont synthétisés dans le tableau ci-après.

¹⁹⁹ Les règles d'évaluation ont été harmonisées avec celles de la norme IFRS, qui étaient applicables aux comptes consolidés pour autant qu'elles ne soient pas contraires aux principes Be-Gaap (*Belgian Generally Accepted Accounting Principles*).

²⁰⁰ Voir également le chapitre 6 ci-après.

4.3.1.1 Compte de résultats

Tableau 17 – Comptes de résultats 2008-2013 Infrabel (en millions d'euros)

Chiffres clés	Total
2008	
Produits d'exploitation	1.524,1
Ebitda	83,9
Résultat	98,8
2009	
Produits d'exploitation	1.309,3
Ebitda	55,0
Résultat	69,6
2010	
Produits d'exploitation	1.366,2
Ebitda	34,8
Résultat	-2,7
2011	
Produits d'exploitation	1.405,5
Ebitda	13,0
Résultat	-6,0
2012	
Produits d'exploitation	1.417,6
Ebitda	40,0
Résultat	12,8
2013	
Produits d'exploitation	1.405,8
Ebitda	29,4
Résultat	7,2

Source : informations financières Infrabel

Les produits d'exploitation sont principalement composés :

- des redevances d'infrastructure imposées aux exploitants pour l'utilisation de l'infrastructure ; celles-ci sont quasi entièrement (97,93% en 2013) à la charge de la SNCB ;
- des dotations d'exploitation de l'État (la dotation de 300,0 millions d'euros et le versement annuel au FIF pour l'utilisation de l'infrastructure qu'elle couvrait ont été supprimés en 2009) ;
- d'autres produits concernant des facturations de coûts d'énergie, de prestations à prix de revient (investissement et prestations pour compte de tiers) ainsi que l'activation des coûts d'investissement (production immobilisée).

4.3.1.2 Flux de trésorerie

Le compte de résultats à lui seul ne suffit pas pour se faire une idée des flux financiers. Le contrat de gestion 2008-2012 répond au souci de plus de transparence au niveau des flux financiers. En effet, l'article 86 impose l'obligation d'établir un tableau des flux de trésorerie sur la base de la méthode indirecte prescrite par la norme IAS 7.

Les tableaux de flux de trésorerie, tels qu'établis pour les exercices 2008 à 2013, sont synthétisés ci-après.

Tableau 18 – Tableaux de flux de trésorerie Infrabel 2008-2013 (en millions d’euros)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Fonction d'exploitation						
Marge brute de financement	121,0	39,9	19,3	13,3	36,9	27,2
Fonds de roulement	-25,0	162,1	15,6	-13,6	46,7	639,3
Total fonction d'exploitation	96,0	202,0	34,9	0,4	83,5	666,5
Fonction d'investissement (emplois)	-7.100,6	-1.181,4	-1.108,7	-1.165,9	-1.318,8	-1.863,9
Fonction de financement (sources)	6.999,4	967,7	1.050,9	1.114,1	1.123,1	1.086,1
Hausse/baisse des moyens financiers	-5,2	-11,7	-23,0	-52,2	-112,2	-111,4
Moyens monétaires au début de l'exercice	576,4	571,2	559,5	536,5	484,4	372,2
Moyens monétaires à la fin de l'exercice	571,2	559,5	536,5	484,4	372,2	260,8

Source : informations financières Infrabel

Infrabel a généré une marge de financement brute cumulée de 257,5 millions d’euros à partir de ses activités d’exploitation durant la période 2008-2013. Celle-ci constitue une indication quant à la marge qui se rapporte à l’exécution de ses missions de service public.

Le contrat de gestion 2008-2012 ne dit rien sur l’affectation du bénéfice, ni sur l’utilisation des dotations dans le cas où les activités généreraient un afflux de moyens monétaires, de sorte que seuls l’article 52 des statuts et l’article 616 du code des sociétés sont d’application en matière d’affectation du bénéfice²⁰¹.

Au niveau des investissements, les affectations ont dépassé les sources tout au long de la période étant donné qu’Infrabel a utilisé sa propre trésorerie pour financer des investissements sur fonds propres à concurrence de 492,4 millions d’euros sur la période 2009-2013²⁰².

L’utilisation des réserves cumulées d’Infrabel pour la réalisation d’investissements sur fonds propres tout au long de la période 2008-2013 a toutefois contribué à une diminution de la position de trésorerie de 315,6 millions d’euros.

²⁰¹ Ces articles prévoient que l’assemblée générale statue sur l’affectation du bénéfice et qu’elle affecte obligatoirement 5 % des bénéfices nets à la réserve légale jusqu’à ce que celle-ci atteigne 10% du capital social.

²⁰² Voir point 2.1.4. Les réserves cumulées d’Infrabel ont été affectées à la réalisation d’investissements au cours de la période 2009-2014 à concurrence de 595,6 millions d’euros.

L'exercice 2013 est influencé par la prise en inventaire du solde des investissements liés au PPP Liaison ferroviaire Liefkenshoek à concurrence de 761,2 millions d'euros.

4.4 Conclusion générale

Le système comptable appliqué par la SNCB-Holding et la SNCB ainsi que le rapportage relatif aux secteurs d'activité satisfont aux règles en vigueur à l'époque énoncées dans la directive européenne 94/440/CEE et les articles 27, § 1^{er}, et 221, § 2 et 3, de la loi du 21 mars 1991 quant à l'obligation de tenir des comptes séparés et d'en faire rapport. Compte tenu de certaines limites de la méthode utilisée, il est possible d'affirmer que, pour la période antérieure à la réforme, l'enregistrement comptable des activités de service public au moyen d'un système de comptes séparé est suffisamment élaboré pour avoir une image de la situation financière et du résultat des différents secteurs d'activité.

Il ressort des rapports de la SNCB-Holding que le secteur de la sécurité est structurellement déficitaire. Puisqu'il en va ainsi également en 2014 (voir le chapitre 5), il semble opportun d'analyser les causes de ce déficit dans la perspective d'une solution structurelle.

Les relevés des flux de trésorerie de la SNCB-Holding permettent de constater que le secteur des missions de service public génère un flux de caisse négatif pour la période 2010-2013. Compte tenu également des activités de contrôle du collège des commissaires dans le cadre des reportages par secteur d'activité, on peut affirmer que le risque que des dotations d'exploitation ne soient pas utilisées entièrement et exclusivement pour mener à bien des missions de service public était limité.

En ce qui concerne les rapports de la SNCB, il faut d'abord signaler que le secteur « transport de marchandises » a subi de profonds changements au cours de la période 2010-2013. Le transport de marchandises (à quelques exceptions près) a été transféré à la filiale SNCB-Logistics le 1^{er} février 2011. Dans le cadre de l'aide à la restructuration envisagée au profit des activités de transport de marchandises de la SNCB, le 26 mai 2010, la Commission européenne a approuvé un paquet global de mesures, sans aide financière directe de l'État belge.

Depuis lors, l'importance du reliquat des activités de transport de marchandises diminue sans cesse, tout comme ses produits d'exploitation, tandis que la perte reportée cumulée s'élève à 1.186,2 millions d'euros.

Le secteur « transport de voyageurs au titre des missions de service public » se clôture chaque année par un résultat négatif. Pour la période 2008-2013, la perte reportée cumulée atteint 912,9 millions d'euros.

Dès lors que le secteur du service public gère l'ensemble des moyens de trésorerie de la SNCB, la trésorerie de ce secteur d'activité est utilisée pour mettre des fonds à la disposition des autres secteurs en fonction de leurs besoins, moyennant l'application d'un intérêt au taux du marché pour leur utilisation. À cet égard, les tableaux de flux de caisse indiquent qu'au 31 décembre 2013, le secteur du service public « prête » des fonds à la fois au secteur « transport de marchandises » pour 261 millions d'euros et au secteur « autre transport de voyageurs » pour 63,1 millions d'euros (intérêt au taux du marché inclus). Cela implique que le secteur du service public a temporairement prêté, à concurrence des montants précités et au taux du marché, des fonds aux secteurs commerciaux. L'application d'intérêts et

l'intégration à la comptabilité de la dette interne des secteurs commerciaux visent à éviter que l'utilisation de la trésorerie du secteur du service public par des secteurs commerciaux ne soit considérée comme une aide d'État illégale.

Compte tenu des fonds propres négatifs du secteur d'activité « transport de marchandises », on peut constater au 31 décembre 2013 qu'il était totalement improbable que le secteur « transport de marchandises » puisse rembourser sa dette à l'égard du secteur du service public.

En tant que gestionnaire de l'infrastructure, Infrabel assurait exclusivement des missions de service public et n'était par conséquent pas soumise à l'obligation de tenir un plan comptable particulier. Le contrat de gestion 2008-2012 ne contient pas d'obligation spécifique en matière de rapportage financier pour l'exploitation.

Au cours de la période 2008-2013, Infrabel a réalisé une marge de financement brute cumulée de 257,5 millions d'euros par ses activités de service public. L'utilisation des réserves cumulées d'Infrabel pour la réalisation d'investissements sur fonds propres tout au long de la période 2008-2013 a toutefois contribué à une diminution de la position de trésorerie de 315,6 millions d'euros.

Le contrat de gestion 2008-2012 ne traite pas de l'affectation des bénéfices ou de l'utilisation des subsides au cas où un flux de liquidités est généré par des activités, de sorte que seuls l'article 52 des statuts et l'article 616 du code des sociétés concernant l'affectation des bénéfices trouvent à s'appliquer. Tenant compte du principe général qu'une dotation ne peut pas mener à une surcompensation, la Cour des comptes recommande que le contrat de gestion fixe des règles sur l'utilisation des subsides au cas où un flux de liquidités est généré par les activités.

CHAPITRE 5

Flux financiers concernant la mission de service public – après la réforme

Comme expliqué dans l'introduction du présent rapport, le groupe SNCB a subi une réforme au 1^{er} janvier 2014 impliquant notamment la fusion de la SNCB-Holding et de l'ancienne SNCB, d'une part, et une scission partielle dans le cadre du transfert d'activités et d'éléments d'actif et de passif vers Infrabel, d'autre part. Cette réforme a entraîné de profonds changements au niveau de l'organisation et du rapportage sectoriel. Ce chapitre abordera, pour chacune des entités concernées (auxquelles HR Rail est venue s'ajouter à partir du 1^{er} janvier 2014), la manière dont le rapportage a été réalisé au sujet des flux financiers en matière de mission de service public.

5.1 SNCB

5.1.1 Évaluation du rapportage à la lumière des exigences de transparence

La SNCB a anticipé l'entrée en vigueur des dispositions du cinquième avenant au contrat de gestion²⁰³ en établissant les comptes sectoriels conformément à la norme IFRS 8 « Secteurs opérationnels » approuvée par l'Union européenne le 15 octobre 2008 et conformément au règlement 1370/2007. En application de l'article 162duodecies de la loi du 21 mars 1991, la SNCB a tenu, dans sa comptabilité interne, des comptes sectoriels séparés pour ses activités relatives au transport de marchandises par chemin de fer. Ces activités ont fait l'objet d'un rapportage via un bilan et un compte de résultats séparés dans l'annexe aux comptes annuels.

En vertu de cet article 162duodecies, les dotations versées pour les activités relatives au transport de voyageurs au titre de missions de service public doivent figurer séparément dans les comptes correspondants et ne peuvent pas être transférées aux activités relatives à la fourniture d'autres services de transport ou à toute autre activité.

Dans cette perspective et conformément aux principes qu'il a adoptés au cours de sa réunion du 8 mai 2015, le conseil d'administration a établi et publié des bilans et des comptes de résultats séparés pour ses activités au titre de missions de service public et ses activités commerciales.

L'exercice 2014 doit donc être considéré comme un exercice transitoire. Ainsi, il s'agit encore d'affiner la répartition d'une série de postes du bilan entre les secteurs pour aboutir à une ventilation en rubriques plus précise. Le rapportage via l'annexe aux comptes annuels peut aussi être amélioré pour en augmenter la transparence.

²⁰³ Arrêté royal du 2 juillet 2015 modifiant l'arrêté royal du 21 décembre 2013 fixant les règles provisoires qui valent comme contrat de gestion d'Infrabel et de la SNCB.

5.1.2 Comptabilisation des activités de service public via un système distinct de comptes

5.1.2.1 Compte de résultats relatif aux missions de service public

Le conseil d'administration a redéfini les secteurs conformément à la norme IFRS 8 « Secteurs opérationnels ». Les secteurs suivants ont été retenus pour les missions de service public à partir du 1^{er} janvier 2014 :

- o gares ;
- o sécurité ;
- o reliquat des activités de transport de marchandises ;
- o voyageurs Mission de service public.

Toutes les autres activités ont été rassemblées dans le secteur des activités commerciales.

Le bilan par secteur d'activité a été établi à partir du bilan d'ouverture de la SNCB au 1^{er} janvier 2014 après la réforme. La dette historique n'a pas été répartie entre les secteurs, ni reprise dans le secteur des activités commerciales, ni dans le secteur du service public, mais imputée sur un compte courant intersectoriel.

Cette méthode a eu pour effet de rompre le lien avec le rapport sectoriel antérieur au niveau du bilan. Les conséquences de cette rupture sont abordées au chapitre 6.

Le compte de résultats des secteurs d'activité pour l'année 2014 est analysé en détail ci-après.

Tableau 19 – Compte de résultats par secteur d'activité SNCB 2014 (en millions d'euros)

	Activités commerciales	Missions de service public				
		Total Missions de service public	Gares	Sécurité	Reliquat Activités de transport de marchandises	Voyageurs Missions de service public
Produits d'exploitation	484,5	2.168,1	109,8	30,4	44,0	1.983,9
Charges d'exploitation	386,3	2.211,1	111,0	38,4	47,8	2.013,9
Résultat d'exploitation avant subsides en capital, amortissements et pertes de valeur	98,2	-42,9	-1,2	-8,0	-3,8	-29,9
<i>Cash</i>	87,4	-52,9	-1,2	-6,7	-24,4	-20,5
<i>Non cash</i>	10,8	9,9	0,0	-1,3	20,6	-9,4
Subsides en capital, amortissements et pertes de valeur	-33,0	319,2	-2,5	0,0	0,0	-34,5
Résultat d'exploitation	65,2	-80,0	-3,7	-8,0	-3,8	-64,5
Résultat financier	2,8	-26,0	-0,2	-0,9	-1,4	-23,5
Résultat net des activités abandonnées	-39,0	0,0				
Résultat net	29,0	-105,9	-3,9	-8,9	-5,2	-88,0
Autres éléments du résultat global	-3,9	-65,2	-3,6	-2,0	-2,7	-56,9
Résultat global total	25,1	-171,1	-7,5	-10,8	-7,9	-144,9

Source : rapportage sectoriel 2014 SNCB

Le secteur de la sécurité bénéficie d'une dotation spécifique. Pour le secteur des gares, la dotation de base a été calculée, conformément aux règles approuvées par le conseil d'administration, en fonction des résultats d'exploitation « cash » des secteurs des voyageurs Missions de service public et des gares. Toutes les autres dotations d'exploitation ont été affectées au secteur des « voyageurs Missions de service public ».

L'Ebitda demeure négatif pour chacun des sous-secteurs du service public.

Le secteur des activités commerciales présente un Ebitda positif.

À la suite de la décision de céder le contrôle sur la participation dans SNCB-Logistics en 2015, la valeur de la participation et du prêt consenti à SNCB-Logistics a été ramenée à la valeur réelle au 31 décembre 2014. La réduction de valeur y afférente de 39 millions d'euros a été inscrite dans les activités commerciales.

Le secteur du reliquat des activités de transport de marchandises a été classé dans le secteur du service public, car il ne concerne plus que des services dans des gares de marchandises locales, tels que les activités de triage et de formation des trains de marchandises, ainsi que la poursuite de la mise en œuvre des mesures d'aide approuvées par la Commission européenne.

Les intérêts liés à la dette historique s'élèvent à 75,5 millions d'euros. À partir du 1^{er} janvier 2014, ces intérêts ne sont plus attribués directement aux secteurs des activités commerciales et du service public, mais sont inscrits sur le compte courant intersectoriel « dette historique ».

À l'instar des années précédentes, le rapportage au sujet des secteurs d'activité dans l'annexe aux comptes annuels 2014 a été commenté dans le rapport du collège des commissaires. Les points suivants y font l'objet d'une attention particulière :

- La réforme a donné lieu à d'importants changements dans l'organisation, avec pour conséquence le fait que les comptes par secteur d'activité 2014 ont perdu tout lien avec les données qui s'y rapportent dans les rapports 2013 publiés à la SNCB-Holding et à la SNCB.
- Lors de la répartition de la dette en application de l'article 5 de l'arrêté royal du 7 novembre 2013 portant réforme des structures de la SNCB-Holding, d'Infrabel et de la SNCB, il a été fait abstraction de l'origine commerciale ou publique des dettes financières nettes (« dette historique ») au 31 décembre 2013.
- La comptabilité par secteur d'activité est en partie fondée sur l'emploi de clés de répartition basées sur divers paramètres. Les hypothèses sous-jacentes à ces clés de répartition comprennent des éléments d'incertitudes.

5.1.2.2 Relevés de flux de trésorerie

Tableau 20 – Relevé de flux de trésorerie 2014 (millions d'euros)

	Total général	Missions commerciales	Missions de service public				
			Total Missions de service public	Gares	Sécurité	Reliquat Activités de transport de marchandises	Voyageurs Missions service public
Ebitda cash primaire et secondaire	34,5	87,4	-52,9	-1,2	-6,7	-24,4	-20,5
Résultat financier cash (directement imputable)	7,4	2,7	4,7	1,2	0,0	0,0	3,5
Résultat cash avant charges financières calculées	41,9	90,1	-48,2	0,0	-6,7	-24,4	-17,0
Immobilisations corporelles et incorporelles (subsidés inclus)	-140,7	-4,3	-136,4	-0,3	0,0	0,0	-136,1
Immobilisations financières	15,8	14,0	1,8	0,0	0,0	0,0	1,8
Total cash hors BFR	-83,0	99,8	-182,8	-0,3	-6,7	-24,4	-151,4
Besoin en fonds de roulement	-76,1	-4,6	-71,5	-6,2	-4,2	-1,4	-59,7
Cash flow opérationnel (hors dette)	-159,1	95,2	-254,3	-6,5	-10,9	-25,9	-211,0

Source : rapportage sectoriel interne SNCB 2014

Le cash drain s'élève à 159,1 millions d'euros au total pour 2014. Les sous-secteurs du secteur des missions de service public (dont le sous-secteur « voyageurs Missions de service public » représente 90 %) ont généré un cash drain de 254,3 millions d'euros au total en 2014.

Le secteur commercial a enregistré un cash flow positif de 95,2 millions d'euros, qui découle en partie de produits uniques tels que la plus-value d'un montant de 32,9 millions d'euros réalisée sur la vente d'EBT²⁰⁴.

Comme mentionné ci-dessus, la dette historique n'a pas été scindée entre les secteurs mais inscrite sur un compte courant intersectoriel. Les règles d'évaluation adoptées par le conseil d'administration prévoient que chaque secteur contribue à l'évolution de la dette historique en fonction de la croissance ou de la diminution de son cash.

²⁰⁴ European Bulk Terminal.

5.2 Infrabel

5.2.1 Évaluation du rapportage à la lumière des exigences de transparence

Depuis le 1^{er} janvier 2014 et la reprise des activités Ictra²⁰⁵ de la SNCB-Holding dans le cadre de la réforme, Infrabel exerce des activités ayant trait à « *l'acquisition, le développement, l'entretien, la gestion, l'exploitation et la commercialisation de ressources informatiques et de réseaux de télécommunication* »²⁰⁶.

En 2013, le chiffre d'affaires global des activités Ictra (174,8 millions d'euros) logées dans la SNCB-Holding était essentiellement réalisé au sein du groupe pour la SNCB et Infrabel et, à ce titre, considéré comme mission de service public. Une partie marginale (moins de 3 %) du chiffre d'affaires était réalisé hors groupe SNCB et il était admis depuis 2009 qu'étant donné ce caractère marginal, l'ensemble des activités Ictra pouvaient être considérées comme missions de service public.

Suite à la réforme, les activités Ictra, reprises par Infrabel, prestées pour le compte de la SNCB ou d'autres tiers ne peuvent plus être considérées respectivement ni comme intragroupe ni comme marginales.

Ces activités ne sont dès lors plus considérées comme des missions de service public²⁰⁷ et doivent donc, aux termes de la loi²⁰⁸, faire l'objet d'un système distinct de comptes. La loi requiert que l'annexe des comptes annuels contienne un état récapitulatif des comptes relatifs aux tâches de service public et un commentaire à ce sujet.

Infrabel a confirmé ne pas avoir d'autre activité commerciale que celles liées à l'ICT.

5.2.2 Enregistrement comptable des activités de service public via un système distinct de comptes

5.2.2.1 Méthodologie

Dans le cadre du rapportage par secteur d'activité, un modèle des coûts ICT a été développé, la ventilation public/commercial est déterminée au niveau des objets de coûts client (produits et services IT prestés pour le compte des clients) et est ensuite appliquée, en remontant, vers les objets de coûts de base (activités ICT nécessaires à la production des différents produits et services) afin d'obtenir, en les sommant, une clef d'allocation sectorielle secondaire par activité qui est appliquée ensuite vers les coûts primaires.

Outre la méthode d'allocation indirecte basée sur le modèle de coûts ICT décrite ci-avant, des allocations directes sont également utilisées si elles sont possibles et une allocation indirecte secondaire est utilisée pour les frais généraux d'Infrabel attribués à l'ICT.

²⁰⁵ Dénomination donnée à la branche d'activité ICT de la SNCB-Holding.

²⁰⁶ L'arrêté royal du 11 décembre 2013 a modifié l'article 199 de la loi du 21 mars 1991 en ajoutant ce sixième objet.

²⁰⁷ Le §2 de ce même article 199 spécifie que « *les missions de service public du gestionnaire de l'infrastructure comprennent les tâches visées au paragraphe 1^{er}, 1^o à 5^o, ainsi que les autres missions de service public qui lui sont confiées par ou en vertu de la loi* », excluant donc de facto ce sixième objet des missions de service public.

²⁰⁸ Article 27, §1^{er}, de la loi du 21 mars 1991.

Si la plupart des clés d'allocations attribuées n'appellent pas de commentaires particuliers, la Cour attire néanmoins l'attention sur les points suivants :

- Les charges et produits exceptionnels sont considérés à 100% comme secteur public à l'exception de la moins-value exceptionnelle enregistrée en 2014 relative à la filiale Syntigo (active dans le secteur ICT) héritée de la réforme.
- Les dettes (comptes 17, 42, 47 et 48) sont considérées à 100% comme secteur public.
- Les immobilisations incorporelles et corporelles ainsi que les subsides en capital sont considérés à 100% comme secteur public.

5.2.2.2 Comptes de résultats par secteur d'activité

Les comptes de résultats tels que publiés dans l'annexe aux comptes annuels en application des dispositions décrites ci-dessus se présentent de manière synthétique comme suit :

Tableau 21 – Comptes de résultats par secteur d'activités pour l'exercice 2014 (en millions d'euros)

Au 31 décembre 2014			
Rapportage sectoriel : compte de résultats	Secteur public	Secteur commercial	Total
Produits d'exploitation	1.518,3	63,1	1.581,5
Charges d'exploitation	1.398,6	61,8	1.460,4
Ebitda	119,8	1,3	121,1
Amortissements, réductions de valeur et provisions	521,2	-15,1	506,0
Ebit	-401,4	16,4	-384,9
Résultat financier	507,9	0,7	508,5
EBT avant résultat exceptionnel	106,5	17,1	123,6
Résultat exceptionnel	-110,6	-16,7	-127,3
Earnings before taxes	-4,1	0,4	-3,7

Source : comptes annuels Infrabel 2014

Dans le cadre de l'établissement de son rapportage sectoriel, l'intégralité des immobilisations incorporelles et corporelles ainsi que les subsides en capital y relatifs sont considérés par Infrabel à 100% comme attribuables au secteur public.

Une partie des immobilisations d'Infrabel a cependant été utilisée, partiellement au moins, dans le cadre des activités dorénavant considérées comme commerciales depuis leur reprise par Infrabel.

Infrabel communique dans l'annexe que : « Le secteur commercial utilise des actifs immobilisés du secteur public. Il s'est avéré impossible d'attribuer ce coût au secteur

commercial. L'examen de la faisabilité d'une allocation éventuelle de certains coûts sera poursuivi dans le futur. »

Outre la question de la présentation de la répartition des immobilisations par secteur, se pose donc également la question, au vu de l'exercice final de ventilation par secteur, du caractère profitable ou non de l'activité ICT commerciale en tenant compte d'éventuelles charges d'amortissement d'immobilisations indéterminées à ce jour.

5.2.2.3 Flux de trésorerie

Tableau 22 – Flux de trésorerie pour l'exercice 2014 (en millions d'euros)

2014	
Fonction d'exploitation	
Marge brute de financement	71,5
Fonds de roulement	-464,1
Total fonction d'exploitation	-392,5
Fonction d'investissement (emplois)	-2.541,0
Fonction de financement (sources)	3.277,2
Hausse/baisse des moyens financiers	343,7
Moyens monétaires au début de l'exercice	260,8
Moyens monétaires à la fin de l'exercice	604,5

Source : informations financières Infrabel

Ce tableau de flux de trésorerie est difficilement comparable à ceux commentés pour la période 2008-2013 étant donné les diverses opérations intervenues dans le cadre de la réforme. On constatera néanmoins que, contrairement aux exercices précédents et malgré la poursuite de l'utilisation de fonds propres pour le financement d'investissements en 2014 à concurrence de 105,2 millions d'euros, la position de trésorerie en fin d'exercice s'est accrue de 343,7 millions d'euros. Cette augmentation s'explique principalement, outre la marge brute dégagée en cours d'exercice, par le transfert, suite à la réforme, de divers placements de trésorerie (notamment en couverture de certaines dettes transférées) dans les comptes d'Infrabel.

Un tableau de flux de trésorerie par secteur d'activité n'a pas été publié par Infrabel en 2014²⁰⁹ et aucune rémunération pour l'utilisation éventuelle de moyens d'un secteur d'activité par l'autre n'a été prise en compte. Bien que l'effet de cette mesure soit vraisemblablement marginal, l'établissement d'un rapportage par secteur d'activité devrait inclure cet exercice permettant de valoriser l'utilisation de moyens d'un secteur d'activité par l'autre.

²⁰⁹ La réglementation en vigueur en 2014 ne prévoyait pas la publication dans les annexes aux comptes d'un tableau de flux de trésorerie.

5.3 Conclusion

Le rapportage concernant les secteurs d'activité de la SNCB a changé profondément en 2014.

Tout d'abord, le choix s'est porté sur un rapportage conforme aux normes IFRS et une répartition des secteurs d'activité modifiée en application de ces normes. Le rapportage publié ne comportant plus de secteur d'activité « transport de marchandises », il part de l'hypothèse que toutes les activités liées au transport ferroviaire de marchandises ont été transférées à SNCB-Logistics et que les activités restantes relèvent intégralement des mesures d'aide approuvées par la Commission européenne. En outre, la dette au niveau du bilan n'est plus répartie entre les secteurs publics et commerciaux, mais inscrite sur un compte courant intersectoriel.

Le collège des commissaires a notamment indiqué dans son rapport que les comptes par secteur d'activité 2014 ont perdu tout lien avec les données publiées dans les rapports 2013 à leur propos, que les hypothèses à la base des clés de répartition utilisées contenaient un élément d'incertitude et que lors de la répartition de la dette suite à la réforme, il a été fait abstraction de l'origine des dettes nettes financières.

Le compte de résultats par secteur d'activité de la SNCB montre que tous les sous-secteurs du service public sont déficitaires et génèrent un flux de liquidités négatif.

La répartition de la dette entre la SNCB et Infrabel dans le cadre de la réforme a pour effet que le lien avec le rapport sectoriel antérieur a été rompu au niveau du bilan en ce qui concerne l'attribution de la dette historique aux différents secteurs d'activité. Les conséquences de cette rupture sont abordées au chapitre 6.

La réforme au 1^{er} janvier a également des conséquences importantes pour Infrabel sur le plan de son rapportage financier concernant les activités liées à ses missions de service public. Ces répercussions découlent essentiellement du fait que les activités transférées concernant les systèmes informatiques et les réseaux de télécommunication dans le chef d'Infrabel ne sont pas considérées comme des missions de service public dans la loi.

Dès lors qu'Infrabel a attribué l'ensemble des immobilisations corporelles et incorporelles et les subsides en capital y relatifs intégralement au secteur public alors qu'il est probable que celles-ci soient utilisées également pour les activités du secteur commercial, certes de manière limitée, le caractère profitable des activités commerciales tel que présenté dans l'état récapitulatif publié ne peut pas être confirmé avec certitude.

Dans sa réponse (p. 11), Infrabel explique les raisons pour lesquelles, sans préjudice des constatations de la Cour des comptes, elle souhaite relativiser l'importance du reporting par secteur d'activité.

En raison de diverses opérations influençant la position de trésorerie d'Infrabel dans le cadre de la réforme, le tableau de flux de trésorerie pour l'année 2014 est difficilement comparable avec le rapportage relatif aux années antérieures. Il n'en demeure pas moins qu'une partie de la situation de caisse positive au 31 décembre 2014 découle de l'augmentation de la marge brute d'exploitation. La recommandation formulée par la Cour au point 4.4 demeure donc pertinente après la réforme au 1^{er} janvier 2014.

CHAPITRE 6

Dettes financières des chemins de fer belges

L'évolution de la dette financière nette constitue la clé de voûte des flux financiers au sein et entre les sociétés mères des chemins de fer belges. Comme exposé aux chapitres 4 et 5 ci-avant et à la suite des réglementations nationale et européenne évoquées au chapitre 3, ainsi que des contrats de gestion 2008-2012, la SNCB-Holding comme la SNCB ont tenu une comptabilité séparée qui a également permis de répartir la dette financière entre leurs diverses activités.

À la suite de la réforme du groupe, la dette financière nette consolidée est répartie entre la SNCB et Infrabel depuis 2014 (voir point 6.2 ci-après).

6.1 Avant la réforme

6.1.1 Contexte

Pour une analyse approfondie de l'évolution de la dette financière entre 2005 et 2011, il est renvoyé au chapitre 3 du rapport de la Cour des comptes de septembre 2012 relatif aux flux financiers entre les sociétés du groupe SNCB²¹⁰. Ce rapport examine également les financements PPP²¹¹ et les financements alternatifs.

Les principales conclusions du chapitre évoqué sont :

- La stabilisation de la dette financière nette consolidée prévue par le contrat de gestion (dette financière « contrat de gestion ») n'a pas été réalisée pour la fin 2012.
- Tant la SNCB que la SNCB-Holding ont tenu une comptabilité séparée qui permet de distinguer la dette financière relative aux activités de service public et celle relative aux activités commerciales.
- Lors de la scission du groupe SNCB (en 2005) en trois sociétés de droit public, la dette financière historique a été attribuée à la SNCB-Holding pour un montant de 2.057,9 millions d'euros. Cette dette, qui provenait essentiellement (1.890,0 millions d'euros) des secteurs commerciaux, constituait un problème structurel considérable.
- La dette financière du secteur commercial de la SNCB-Holding était étroitement liée à la dette financière « historique » relative au dossier ABX, d'une part, et au transport de marchandises ainsi qu'au transport international de voyageurs, d'autre part. L'autre activité de transport de marchandises au sein de la SNCB ne

²¹⁰ Cour des comptes, *Flux financiers entre les sociétés du groupe SNCB*, audit effectué à la demande de la Chambre des représentants, Bruxelles, septembre 2012, p. 119-175. Disponible sur www.courdescomptes.be.

²¹¹ Il s'agit des projets Diabolo et Liefkenshoek Rail Link (LHRL).

pouvait pas générer suffisamment de flux de trésorerie pour couvrir les intérêts sur la dette et a fortiori permettre son amortissement, de sorte que cette dette n'a fait que croître.

- Plus aucune activité n'est venue compenser la dette financière historique relative au dossier ABX. Cette dernière n'a donc pu être apurée et un problème structurel est apparu. La dette financière historique relative aux secteurs du transport de marchandises et du transport international de voyageurs a été amalgamée avec les activités commerciales propres de la SNCB-Holding. Cette partie de la dette n'a pu être réduite que grâce à des recettes non récurrentes provenant de la vente d'actifs.

Environ trois ans plus tard, ces conclusions restent, toutes proportions gardées, toujours valables (comme il sera exposé ci-après).

En ce qui concerne l'évolution depuis 2012, la Cour des comptes aborde en premier lieu l'évolution de la dette financière nette consolidée totale du groupe SNCB (SNCB-Holding, SNCB, Infrabel et SNCB-Logistics) telle qu'elle est rapportée chaque trimestre aux services publics compétents. Il s'agit de la dette financière nette, à savoir :

la dette contractée auprès des établissements financiers (telle qu'elle a été comptabilisée)

- + les dettes intragroupe porteuses d'intérêt
- les placements intragroupe porteurs d'intérêt
- les opérations *back-to-back* conclues avec l'État dans le cadre de la reprise de la dette au 1^{er} janvier 2005
- les liquidités et les placements auprès d'établissements financiers lorsqu'ils ne sont pas gérés pour le compte de tiers (Fonds RER, Liefkenshoektunnel, Fonds des œuvres sociales)
- les placements destinés aux remboursements partiels du montant nominal de la dette contractée auprès des établissements financiers
- les créances porteuses d'intérêt sur les sociétés intragroupe.

Les contrats de gestion 2008-2012 distinguent deux types de dettes financières du groupe SNCB :

- la dette financière que les sociétés se sont engagées à stabiliser au niveau de juin 2008 et pour laquelle la norme et le mode de calcul sont fixés dans les annexes aux contrats de gestion ;
- la dette hors contrat de gestion, qui porte sur les financements réalisés pour le compte de pouvoirs publics, dans le cadre des contrats pour lesquels ces pouvoirs assurent le remboursement du capital et le paiement des intérêts de ces financements.

6.1.2 Évolution de la dette financière nette consolidée globale

Tableau 23 – Vue générale de l'évolution de la dette financière nette consolidée globale depuis le 1^{er} janvier 2005

	Holding	SNCB	Infrabel	SNCB-Logistics	Total
01/01/2005	2.057,98	0,00	-1,25		2.056,73
31/12/2005	2.960,41	-129,15	-352,79		2.478,47
31/12/2006	2.825,54	152,34	-230,72		2.747,16
31/12/2007	3.194,27	-23,81	-577,00		2.593,46
31/12/2008	2.933,91	53,45	-571,65		2.415,71
31/12/2009	2.787,65	495,10	-559,80		2.722,95
31/12/2010	2.822,94	782,93	-536,67		3.069,20
31/12/2011	2.744,00	725,91	-484,36	86,43	3.071,98
31/12/2012	3.088,13	1.005,30	-375,11	78,76	3.797,09
31/12/2013	3.292,30	1.141,70	-252,08	86,43	4.268,35

Source : comptes annuels des exercices 2005-2013 de la SNCB-Holding ; cash flow statements (états des flux de trésorerie) des exercices 2005-2013 de la SNCB-Holding ; rapports annuels sur l'exécution des missions de service public au cours des exercices 2008-2013 rédigés par la SNCB-Holding en application de l'article 94 du contrat de gestion 2008-2012

6.1.2.1 Évolution de la dette financière nette consolidée « contrat de gestion »

La stabilisation de la dette du groupe SNCB constitue un des objectifs essentiels assignés à la nouvelle structure créée en 2005. En vue du contrôle de la réalisation de cet objectif, la SNCB-Holding a été chargée, dans le cadre de l'article 93 du contrat de gestion, de fournir un rapport trimestriel au SPF Mobilité au sujet de l'évolution de la dette. La maîtrise de la dette financière « contrat de gestion » est en effet un indicateur important de la santé financière et relève, en principe, de la responsabilité de chaque entreprise publique.

L'article 88 du contrat de gestion 2008-2012 conclu entre l'État et la SNCB-Holding fait de cette dernière la responsable finale de la stabilisation de la dette financière nette consolidée au niveau de juin 2008²¹² (dette « contrat de gestion », telle que décrite en annexe 8 du contrat de gestion).

²¹² Afin d'éviter les problèmes conceptuels et propres à la technique d'examen, le point de départ de l'analyse a été, en pratique, la situation au 31 décembre 2008. Voir Cour des comptes, *Flux financiers entre les sociétés du groupe SNCB*, audit effectué à la demande de la Chambre des représentants, Bruxelles, septembre 2012, p. 135. Disponible sur www.courdescomptes.be.

Tableau 24 – Évolution de la dette financière nette consolidée « contrat de gestion » 2008-2013 avec indication de la part de chaque société (en millions d'euros)

	SNCB-Holding	Infrabel	SNCB-Logistics	SNCB	Total
31/12/2008	2.541,4	-631,5		53,6	1.963,5
31/12/2009	2.443,1	-820,7		341,8	1.964,2
31/12/2010	2.443,9	-838,4		641,3	2.246,8
31/12/2011	2.273,9	-776,4	52,1	592,3	2.141,9
31/12/2012	2.330,5	-569,7	40,3	875,2	2.676,3
31/12/2013	2.244,1	-417,4	34,8	1.015,3	2.876,8
Évolution 2008/2013	-297,3	+214,1	+34,8	+961,7	+913,3

Source : comptes annuels des exercices 2005-2013 de la SNCB-Holding ; cash flow statements (états des flux de trésorerie) des exercices 2005-2013 de la SNCB-Holding ; rapports annuels sur l'exécution des missions de service public au cours des exercices 2008-2013 rédigés par la SNCB-Holding en application de l'article 94 du contrat de gestion 2008-2012

La dette financière nette consolidée « contrat de gestion » a donc continué à croître au cours des années 2012 et 2013 et l'objectif de stabilisation de la dette n'a jamais été atteint.

La SNCB-Holding est parvenue à réduire sa propre dette entre 2008-2013 à concurrence de 297,3 millions d'euros, grâce principalement au cash flow positif généré notamment par des recettes non récurrentes issues de la vente d'actifs immobilisés.

Si Infrabel restait libre de dette, sa position de trésorerie globale a reculé de 631,5 millions d'euros en 2008 à 417,4 millions d'euros fin 2013. Cette diminution exerce une influence négative sur l'évolution de la dette consolidée. Elle est due principalement aux investissements réalisés sur fonds propres à la suite des modifications de la politique de subvention de l'État.

La SNCB enregistre des pertes d'exploitation pour toute la période, ce qui constitue le facteur le plus déterminant de la croissance de sa part dans la dette consolidée.

6.1.2.2 Évolution de la dette financière nette consolidée « hors contrat de gestion »

Tableau 25 – Évolution de la dette financière nette « hors contrat de gestion » 2008-2013 (en millions d'euros)

	31 / 12 2008	31 / 12 2009	31 / 12 2010	31 / 12 2011	31 / 12 2012	31 / 12 2013
Déficit TGV	122,8	159,3	177,1	191,3	187,1	186,9
Préfinancement ⁽¹⁾	57,8	81,4	101,2	130,2	170,2	188,4
Matériel roulant RER	29,1	46,1	57,1	84,7	212,8	433,1
Fonds RER	39,3	85,3	88,9	81,7	0,0	-1,0
Conclave 2009 et 2012 SNCB	-	140,0	137,0	133,6	238,1	230,9
Conclave 2009 Infrabel	-	164,1	200,0	200,0	200,0	200,0
Financements filiales ⁽²⁾	203,2	82,5	61,1	108,6	112,5	153,3
Total	452,2	758,7	822,4	930,1	1.120,8	1.391,6

(1) Les préfinancements comprennent les SPV (*Special Purpose Vehicles*). Ils concernent plusieurs projets qui sont réalisés plus rapidement à la demande des régions. Le mécanisme est fixé dans les contrats de gestion 2008-2012

(2) Dettes envers des filiales autres que Infrabel, SNCB et SNCB-Logistics.

Source : comptes annuels des exercices 2005-2013 de la SNCB-Holding ; cash flow statements (états des flux de trésorerie) des exercices 2005-2013 de la SNCB-Holding ; rapports annuels sur l'exécution des missions de service public au cours des exercices 2008-2013 rédigés par la SNCB-Holding en application de l'article 94 du contrat de gestion 2008-2012

Les emprunts relatifs au déficit TGV, aux préfinancements et au matériel roulant pour le RER ont été repris dans le contrat de gestion 2008-2012.

Au cours de deux conclaves en 2009 et en 2012, le gouvernement a décidé d'affecter certaines dettes hors contrat de gestion à Infrabel et à la SNCB.

Les financements en faveur des filiales ont été exclus du périmètre de la dette « contrat de gestion » en application des dispositions de l'annexe VIII du contrat de gestion.

L'évolution dans le temps démontre que la dette « hors contrat de gestion » a augmenté de 939,4 millions d'euros au cours de la période 2008-2013. Cette évolution est principalement due à la politique des pouvoirs publics visant à étaler dans le temps leurs interventions dans le financement des investissements.

La dette du groupe est analysée ci-après par société.

6.1.3 Évolution de la dette financière nette de la SNCB-Holding et distinction entre le secteur public et le secteur commercial

En application de l'article 94 de son contrat de gestion 2008-2012, la SNCB-Holding publie notamment chaque année un rapport au sujet de l'évolution depuis le 1^{er} janvier 2005 de la dette financière nette et de sa ventilation entre le secteur public, chargé de l'exécution des missions de service public, et le secteur commercial.

Depuis la scission de la SNCB unitaire en trois sociétés distinctes le 1^{er} janvier 2005, la SNCB-Holding exerçait une activité commerciale limitée. Cette activité se composait principalement de la location de terrains et d'immeubles ainsi que de la gestion de concessions octroyées.

En 2006, le groupe ABX a été vendu par la SNCB-Holding à la suite de la réforme imposée par la Commission européenne. La SNCB-Holding a cependant conservé la gestion de la dette financière historique.

Le système comptable applicable permet donc d'affecter les flux de trésorerie par secteur et de ventiler la dette financière entre les trois secteurs suivants :

- le secteur public, qui regroupe les activités de service public ;
- le secteur commercial, qui regroupe les activités commerciales ;
- le secteur ABX, pour lequel il n'existe plus d'activités opérationnelles.

Tableau 26 – Dette financière nette de la SNCB-Holding ventilée par secteur (en millions d'euros)

	1 / 1 2005	31 / 12 2008	31 / 12 2009	31 / 12 2010	31 / 12 2011	31 / 12 2012	31 / 12 2013
Secteur public	-167,9	-635,5	-588,3	-559,7	-481,4	-794,9	-954,3
Secteur commercial	-679,2	-736,1	-584,2	-593,1	-532,9	-504,1	-488,6
Secteur ABX	-1.210,8	-1.522,7	-1.615,1	-1.670,1	-1.729,7	-1.789,2	-1.849,3
Total	-2.057,9	-2.933,5	-2.787,6	-2.822,9	-2.744,0	-3.088,1	-3.292,3

Source : comptes annuels des exercices 2005-2013 de la SNCB-Holding ; cash flow statements (états des flux de trésorerie) des exercices 2005-2013 de la SNCB-Holding ; rapports annuels sur l'exécution des missions de service public au cours des exercices 2008-2013 rédigés par la SNCB-Holding en application de l'article 94 du contrat de gestion 2008-2012

La hausse considérable de la dette « secteur public » au cours de la période 2012-2013 est principalement due à une augmentation sensible des dettes « hors contrat de gestion », dont surtout plusieurs préfinancements (matériel roulant pour le RER, SPV et préfinancement d'économies sur le budget d'investissement de la SNCB à la suite de la décision du conclave de 2011).

La baisse régulière de la dette financière du secteur commercial est influencée principalement par les trois éléments suivants :

- le flux de trésorerie positif provenant des activités commerciales, qui génère une marge d'environ 20 millions d'euros par an ;
- les dividendes de filiales (0,6 million d'euros en 2013 et 5,5 millions d'euros en 2012, dont 5,0 millions provenant d'Eurostation) ;
- la vente de terrains non affectés aux missions de service public (48,4 millions d'euros en 2012 et 19,4 millions d'euros en 2013).

Cette baisse est atténuée en partie par les intérêts sur la dette financière, à savoir -15,7 millions d'euros en 2012 et -14,1 millions d'euros en 2013.

La dette financière relative au groupe ABX s'élevait au 31 décembre 2013 à 1.849,3 millions d'euros et ne peut que croître en l'absence de toute activité. La croissance de la dette au cours de la période 2012-2013 se compose uniquement des intérêts courus pour un montant total de 117,7 millions d'euros.

6.1.4 Évolution de la position de trésorerie globale d'Infrabel

La position de trésorerie globale d'Infrabel a continué à se détériorer en 2012 et 2013 en raison, surtout, des décisions successives des autorités fédérales de laisser financer les investissements sur fonds propres.

Fin 2013, des liquidités sont toujours inscrites à hauteur de 260,8 millions d'euros à la rubrique Liquidités et placements.

6.1.5 Évolution de la dette financière nette de la SNCB

La dette financière nette de la SNCB s'élève au 31 décembre 2013 à 1.015,3 millions d'euros. Elle a crû de 423 millions d'euros au cours de la période 2012-2013.

Abstraction faite des variations du fonds de roulement et de la différence entre les subsides en capital versés et les investissements réalisés, les Ebitda négatifs sont la principale cause de cette forte augmentation en 2012 et 2013 (-88,3 millions d'euros en 2012 et -129,1 millions d'euros en 2013).

Les besoins de financement globaux de la SNCB étaient couverts par la SNCB-Holding et intégralement imputés au secteur public qui, le cas échéant, « prêtait » à son tour aux secteurs commerciaux. Le rapport annuel de la SNCB relatif aux comptes annuels de l'exercice 2013 indique à cet égard pour les comptes sectoriels une dette interne au sein de la SNCB de 261,02 millions d'euros pour le transport de marchandises et de 63,12 millions d'euros pour le secteur « autre transport de voyageurs », envers le secteur d'activité « transport de voyageurs au titre des missions de service public ».

Il convient de préciser à cet égard que cette dette interne du secteur « transport de marchandises » concerne principalement la partie non transférée de la dette historique des activités de fret à la suite des mesures de soutien approuvées par la Commission européenne dans le cadre de la filialisation des activités de transport de marchandises par le biais de la création de la SNCB-Logistics en février 2011. Comme l'État fédéral a décidé de ne pas

financer lui-même cette opération, celle-ci est pour l'instant enregistrée (à hauteur de 209,2 millions d'euros) comme une dette interne du secteur « transport de marchandises » envers le secteur « transport de voyageurs au titre des missions de service public » sur laquelle des intérêts annuels sont calculés.

6.1.6 Conclusion

La dette financière nette consolidée globale du groupe SNCB s'élève au 31 décembre 2013 à 4.268,3 millions d'euros, soit une augmentation de 1.852,6 millions d'euros depuis le 31 décembre 2008.

Au cours de la même période, la part de cette dette qui a été déterminée indépendamment de la définition fixée dans le contrat de gestion en vue de la stabilisation (la dette financière « hors contrat de gestion ») a augmenté de 939,4 millions d'euros. Au 31 décembre 2013, elle atteint 1.391,6 millions d'euros. Cette part de la dette résulte de la politique du gouvernement d'étaler dans le temps ses interventions dans le financement des investissements et de confier le financement intermédiaire aux sociétés concernées.

La part de la dette « contrat de gestion » a donc augmenté au cours de la même période de 913,3 millions d'euros pour atteindre 2.876,8 millions d'euros. La norme fixée dans le contrat de gestion 2008-2012 pour la stabilisation de la dette, prorogée ultérieurement, n'a pas été atteinte.

La part de la SNCB-Holding dans la dette financière nette consolidée globale s'élève à 3.292,3 millions d'euros au 31 décembre 2013.

Un montant de 954,3 millions d'euros concerne le service public, 488,6 millions le secteur commercial et 1.849,3 millions d'euros les activités d'ABX arrêtées depuis 2006.

La ventilation de la dette de la SNCB-Holding entre les secteurs d'activité permet de formuler les observations suivantes :

- Plus aucun flux de trésorerie opérationnel ni activité ne compense depuis longtemps la dette historique croissante relative au dossier ABX. Elle ne peut donc plus être apurée mais continue à croître annuellement en raison des intérêts calculés.
- La dette historique relative aux secteurs commerciaux a diminué, mais les recettes issues des flux de trésorerie opérationnels et des dividendes suffisent à peine pour couvrir les intérêts de la dette et les investissements sur fonds propres.
- Les besoins de financement globaux de la SNCB, qui étaient financés par la SNCB-Holding, étaient imputés au secteur public qui, à son tour, « prêtait » aux secteurs commerciaux. L'encours de la dette des secteurs commerciaux envers le service public s'élève à 324 millions d'euros. Dans le cas de la dette du secteur « transport de marchandises » (261 millions d'euros au 31 décembre 2013) en particulier, le remboursement de cette dette interne (il s'agit de la part non transférée de la dette historique des activités de fret à la suite des mesures de soutien approuvées par la Commission européenne dans le cadre de la filialisation des activités de transport de marchandises, voir point 4.2.2.2 ci-avant) est devenu problématique vu les activités considérablement réduites dans ce secteur.

6.2 Ventilation de la dette dans le cadre de la réforme au 1^{er} janvier 2014

Au 1^{er} janvier 2014, il a fallu répartir la dette entre la SNCB et Infrabel à la suite du passage d'une structure où la dette du groupe SNCB était détenue entièrement par la SNCB-Holding à une structure bicéphale.

Les modalités concrètes de cette répartition de la dette ont été fixées à l'article 5, § 1^{er}, 4^o, de l'arrêté royal du 7 novembre 2013. Cet article stipule notamment que les actifs et passifs suivants de la SNCB Holding, en tant que société transférante, sont transférés à Infrabel, en tant que société bénéficiaire :

« 4^o les dettes financières nettes consolidées au 31 décembre 2013 (hormis les dettes de la SNCB Logistics) pour un montant total déterminé comme suit :

a) les dettes directement attribuables à Infrabel, c'est-à-dire :

- *le montant des subsides d'exploitation alloués à Infrabel pour des prestations antérieures au 1^{er} janvier 2014, mais non encore versés ;*
- *le montant des subsides en capital encaissés par Infrabel mais pour lesquels les investissements n'ont pas encore été réalisés ;*
- *les montants nets empruntés par la SNCB Holding pour les préfinancements régionaux et cofinancements régionaux pour l'infrastructure ferroviaire ;*
- *les montants empruntés par la SNCB Holding pour les Credit Support Annexes transférés à Infrabel (et les dépôts liés) ;*

b) 45 % du montant des dettes qui ne sont pas directement attribuables à la SNCB-Holding, Infrabel ou la SNCB étant entendu que :

- *les relations « intercompany » en solde au 31 décembre 2013 seront apurées ;*
 - *45 % des charges patronales à payer en 2014 par l'entité fusionnée visée à l'article 3 pour des prestations antérieures au 1^{er} janvier 2014 seront incorporées dans la dette à transférer à Infrabel ;*
 - *45 % de l'avance octroyée au Service des pensions du secteur public en décembre 2013, récupérée par l'entité fusionnée visée à l'article 3, sera déduite de la dette à transférer à Infrabel ;*
 - *les aménagements d'actifs corporels loués dont le contrat de location est transféré à Infrabel seront financés à 45 % par Infrabel.*
- [...] »*

La répartition de la dette approuvée par les conseils d'administration respectifs s'appuie également sur leur interprétation commune des dispositions précitées de l'arrêté royal. Les dettes immédiatement attribuables, réunies dans le tableau ci-après sous le « premier

principe », sont considérées comme des dettes contractées par le groupe SNCB pour le compte et à la charge de l'État pour des investissements qui sont directement attribuables à la (nouvelle) SNCB et à Infrabel selon la nature de l'investissement. Le « deuxième principe » reprend certains décomptes spécifiques précédents tels que mentionnés au point b) de l'article 5, 4°, de l'arrêté royal, alors que le solde restant est attribué à concurrence de 55 % à la SNCB et de 45 % à Infrabel dans une dernière catégorie.

Cette opération a donné lieu à la répartition suivante de la dette financière nette consolidée du groupe SNCB :

Tableau 27 – Répartition de la dette financière nette consolidée au 1^{er} janvier 2014

	SNCB	Infrabel	Total
Premier principe	877,9	357,9	1.235,8
Deuxième principe	237,1	-75,2	161,9
Autre (55/45)	1.533,4	1.254,5	2.787,9
	2.648,5	1.537,2	4.185,7

Source : rapport spécifique commun des collèges des commissaires d'Infrabel et de la SNCB au sujet de la formule de répartition de la dette en application de l'article 5 de l'arrêté royal du 7 novembre 2013 portant réforme des structures de la SNCB-Holding, d'Infrabel et de la SNCB

Par souci d'exhaustivité, il faut encore mentionner que la dette Liefkenshoek Rail Link à hauteur de 672,2 millions d'euros n'est pas reprise dans cette répartition. Elle est totalement à la charge d'Infrabel.

Comme indiqué dans l'annexe aux comptes annuels 2014 d'Infrabel dans un commentaire au sujet de l'état récapitulatif des comptes relatifs aux missions de service public, la répartition de la dette effectuée ne tient pas compte de l'origine des dettes transférées.

La répartition de la dette financière nette en fonction de l'évolution des *cash flow statements* ne peut en effet presque jamais être affectée par secteur au niveau des contrats d'emprunt individuels.

On peut cependant affirmer que la répartition de la dette effectuée selon les premier et deuxième principes correspond dans une large mesure à la répartition de la dette « hors contrat de gestion », pour laquelle le lien entre les contrats d'emprunt et les besoins de financement qu'ils couvrent est généralement clair.

Ni les dispositions de l'arrêté royal précité ni les principes de répartition adoptés par les conseils d'administration respectifs en exécution de cet arrêté n'indiquent comment cette répartition doit être mise en relation avec la scission de la dette de la SNCB-Holding tel qu'il en a été rendu compte jusqu'au 31 décembre 2013 et avec la dette interne de la SNCB en ce qui concerne les dettes issues des activités de service public et celles provenant des activités commerciales (voir points 4.1.2 et 6.1.3 ci-avant). L'identification des dettes précitées est

toutefois essentielle à la lumière de la distinction imposée par la réglementation entre le financement des activités relatives aux missions de service public et les autres activités.

Lors de la répartition de la dette effectuée au 1^{er} janvier 2014, la dette d'ABX n'a pas été considérée comme directement imputable à la SNCB fusionnée. Or, le groupe ABX a été intégré dans la SNCB-Holding à compter du 1^{er} janvier 2005 au moment de la réforme du groupe SNCB. La dette relative à ABX n'est pas liée à l'exécution des missions de service public (mais à d'autres activités liées au transport de marchandises).

En réponse à une question du collège des commissaires, le ministre des Entreprises publiques de l'époque²¹³ avait signalé que le gouvernement s'était concerté largement avec la Commission européenne à ce sujet. Dans sa lettre, le ministre indique que la Commission européenne n'a émis aucune objection quant à la répartition de la dette d'ABX entre Infrabel et la SNCB, pour autant que les dettes qui sont attribuées à la société de chemins de fer comprennent au minimum toutes les dettes trouvant leur origine dans des activités ferroviaires.

Il ressort des débats menés à la Chambre des représentants au sujet du projet de loi entérinant les arrêtés royaux pris en application de la loi du 30 août 2013 relative à la réforme des chemins de fer belges²¹⁴ que les pouvoirs publics belges ont interprété l'ensemble de la concertation avec la Commission européenne concernant la formule utilisée pour répartir la dette comme une absence d'objection (*nihil obstat*).

6.3 Dette financière nette de la SNCB au 31 décembre 2014

La dette financière nette de la SNCB se compose à nouveau d'une dette « contrat de gestion » et d'une dette « hors contrat de gestion ».

Tableau 28 – Évolution de la dette financière nette de la SNCB en 2014 (en millions d'euros)

	01/01/2014	31/12/2014	Croissance
Dettes hors contrat de gestion	724,6	729,4	4,8
Dettes contrat de gestion	1.923,9	2.144,9	221,0
Total	2.648,5	2.874,3	225,8

Source : comptes annuels 2014 de la SNCB ; rapports annuels sur l'exécution des missions de service public au cours de l'exercice 2014 rédigés par la SNCB, rapport spécifique commun des collèges des commissaires d'Infrabel et de la SNCB au sujet de la formule de répartition de la dette en application de l'article 5 de l'arrêté royal du 7 novembre 2013 portant réforme des structures de la SNCB-Holding, d'Infrabel et de la SNCB

Au cours de l'exercice 2014, la dette financière nette de la SNCB a augmenté de 225,8 millions d'euros. Cette évolution défavorable résulte :

²¹³ Lettre du 13 novembre 2013.

²¹⁴ Doc. parl., Chambre, DOC 53 3441/002, 24 mars 2014.

- de la variation des besoins en fonds de roulement à hauteur de 96,1 millions d'euros ;
- de l'incidence du financement des investissements à concurrence de 145,5 millions d'euros (en partie lié à l'effet des investissements sur fonds propres et à l'effet sur les mouvements *cash out* à la suite de la différence entre le moment de la réception effective des subsides en capital et celui des versements aux fournisseurs) ;
- du résultat financier de -39,3 millions d'euros.

D'autres éléments ont une incidence favorable sur l'évolution de la dette financière nette : l'Ebitda pour 34,5 millions d'euros, les ventes d'immobilisations financières pour 15,9 millions d'euros et les ventes d'immobilisations corporelles pour 4,8 millions d'euros.

Dans son rapport sur les secteurs d'activité, la SNCB a décidé de considérer la dette historique comme un compte courant intersectoriel afin de conserver l'équilibre du bilan analytique. Cette dette continuera à évoluer en fonction des flux de trésorerie du secteur public et du secteur commercial. Dans l'approche actuelle, il n'est pas possible de faire autrement que d'utiliser au moins en partie des moyens publics pour payer les intérêts et amortir cette dette historique.

Telle est la conséquence directe du fait qu'il ait été fait abstraction de l'origine de la dette (service public/hors service public) au moment de sa répartition.

Comme déjà indiqué au point 5.1.2 ci-avant, le rapportage au sujet des secteurs d'activité de la SNCB est effectué depuis 2014 selon les normes IFRS. La dette historique, transposée dans le système de référence IFRS, s'élevait à 1.906,8 millions d'euros au 1^{er} janvier 2014 et a augmenté de 57 millions d'euros (dont 44,2 millions d'euros d'intérêts) pour s'établir à 1.963,8 millions d'euros au 31 décembre 2014.

Dans sa réponse, la SNCB indique que, afin d'améliorer la transparence, elle communiquera dorénavant non seulement l'état de sa dette financière mais également celui de sa dette économique. Cette dernière n'est pas influencée par l'utilisation des dotations d'investissement et le rythme de paiement aux fournisseurs. La SNCB donne également une prévision de l'évolution en 2015 qui vise à illustrer les progrès réalisés dans la maîtrise de la dette.

6.4 Dette financière nette d'Infrabel au 31 décembre 2014

À la suite de la réforme, la dette du groupe SNCB qui avait été affectée à la SNCB-Holding a été transférée en partie à Infrabel (voir point 5.1.2).

La dette financière nette d'Infrabel s'élève à 2.515,1 millions d'euros au 1^{er} janvier 2014.

Elle est le résultat :

- de la dette transférée dans le cadre de la répartition de la dette ;
- de la dette concernant Liefkenshoek Rail Link ;
- de la position de trésorerie nette d'Infrabel ;
- de l'incidence de plusieurs mouvements sur des postes de l'actif et du passif à la suite de la réforme.

Tableau 29 – Évolution de la dette financière d’Infrabel en 2014 (en millions d’euros)

	01/01/2014	31/12/2014
Dettes hors contrat de gestion	1.030,3	1.105,2
Dettes contrat de gestion	1.484,8	1.391,5
Total	2.515,1	2.496,7

Source : rapport spécifique commun des collèges des commissaires d’Infrabel et de la SNCB au sujet de la formule de répartition de la dette en application de l’article 5 de l’arrêté royal du 7 novembre 2013 portant réforme des structures de la SNCB-Holding, d’Infrabel et de la SNCB

La dette transférée à Infrabel dans le cadre de la répartition de la dette au 1^{er} janvier 2014 s’élevait à 1.537,2 millions d’euros (voir point 6.2 ci-avant).

Comme il a été fait abstraction de l’origine des dettes transférées lors de la répartition de la dette, Infrabel a décidé d’imputer l’intégralité de sa part de la dette historique²¹⁵ au secteur public dans les comptes sectoriels, tels que repris dans l’annexe aux comptes annuels 2014. Cette dette sera néanmoins considérée comme indépendante de l’exercice normal de ses activités et fera l’objet d’un suivi distinct.

Puisque Infrabel n’a jamais été endettée depuis sa création en 2005 (voir point 6.1.2 ci-avant), au moins une partie des dettes transférées qui n’ont pas été directement affectées (pour un montant de 1.254,5 millions d’euros) concernent des dettes qui, vu leur origine, sont liées soit à la dette d’ABX soit à des dettes en relation avec les activités commerciales de la SNCB.

Au 31 décembre 2014, la dette historique d’Infrabel s’élève à 1.452,9 millions d’euros. Cette baisse de 3,2 millions est imputable à une hausse plus forte des actifs liés à la dette, en particulier des *collaterals*²¹⁶, que celle des passifs, à savoir la hausse de la provision pour instruments financiers et l’augmentation pour la capitalisation d’intérêts.

Au moins une partie de cette baisse de la dette et des intérêts y afférents (à concurrence d’un montant net de 54 millions d’euros) a été financée par des moyens fédéraux.

6.5 Conclusion

Lors de la répartition de la dette effectuée au 1^{er} janvier 2014 en application de l’arrêté royal du 7 novembre 2013, il a été fait abstraction de l’origine des dettes transférées. Les principes de répartition appliqués ont supprimé le lien avec le suivi de la dette historique par secteur d’activité en application de l’article 94 du contrat de gestion de la SNCB-Holding et le reportage au sujet des secteurs d’activité par la SNCB.

²¹⁵ Fixée à 1.456,1 millions d’euros ; la différence de 81,1 millions d’euros s’explique par une hausse des composants de l’actif liés à la dette (surtout les créances relatives aux SPV et le déficit TGV) supérieure à celle des composants du passif (parmi lesquels la provision pour instruments financiers et les intérêts courus non échus).

²¹⁶ Actifs donnés en garantie afin de couvrir le risque de crédit lié aux dettes.

De ce fait, il ne peut plus être exclu que des deniers fédéraux soient utilisés à l'avenir pour servir les intérêts et amortir la dette historique attribuée à la SNCB, enregistrés sur un compte intersectoriel. Eu égard à la forte baisse des activités commerciales, il est peu probable que la dette historique puisse être structurellement réduite grâce aux recettes commerciales.

En ce qui concerne Infrabel, l'intégration de la dette historique dans le secteur public a pour conséquence qu'il ne peut être exclu que l'amortissement de la dette historique transférée (dont une grande partie trouve son origine dans des activités commerciales) et les intérêts y afférents soient financés par des deniers publics fédéraux.

CHAPITRE 7

Conclusion générale

Conformément à la réglementation belge et européenne, des obligations de rapportage financier ont été prévues dans le contrat de gestion 2008-2012 afin de renforcer la transparence de l'utilisation des moyens publics au sein des différentes entités.

D'une part, ces informations sont fournies par le biais des comptes annuels et des rapports annuels de la SNCB-Holding, de la SNCB et d'Infrabel (informations publiques) et, d'autre part, elles sont mises à la disposition du(des) ministre(s) compétent(s), du SPF Mobilité et/ou des administrateurs des entreprises. L'examen a montré que ces obligations en matière de rapportage financier sont respectées, généralement en temps voulu.

Pour vérifier si les dotations publiques ont été utilisées entièrement, une distinction a été opérée entre les dotations d'investissement et les dotations d'exploitation.

En ce qui concerne les dotations d'investissement, l'examen montre qu'en raison notamment des modalités de financement et des retards d'exécution du plan d'investissement pluriannuel, les subsides en capital accordés annuellement ne sont globalement pas entièrement utilisés. Les excédents cumulés de la SNCB s'élevaient à 60,9 millions d'euros au 31 décembre 2014.

La Cour des comptes souligne que la législation ou les règles actuellement en vigueur n'imposent pas de réserver à des investissements le rendement de ces subsides en capital perçus mais non utilisés. De même, l'excédent éventuel de subsides en capital en cas de vente d'actifs est intégré au résultat et n'est ainsi pas nécessairement réservé à des investissements futurs.

Par ailleurs, il est apparu que les subsides en capital comptabilisés comme ayant été utilisés n'ont pas tous donné lieu au lancement effectif de réalisations physiques au cours de la période concernée : au 31 décembre 2014, la comptabilité de la SNCB et d'Infrabel contenait des avances sur des immobilisations corporelles en cours à concurrence d'un montant de respectivement 147,8 et 15,2 millions d'euros. L'intégralité de ces avances a été versée à Eurostation et la majeure partie d'entre elles concerne des projets d'investissement approuvés, dont la réalisation physique ne sera pas entamée à court terme. La Cour des comptes recommande que les rapports de mise en œuvre des programmes d'investissement fassent état séparément des avances éventuelles octroyées pour des projets. Selon la Cour, l'octroi de pareilles avances doit être strictement limité aux cas où le besoin réel de préfinancement a été démontré.

Par contre, au cours de la période examinée, l'autorité fédérale a décidé de plus en plus souvent d'étaler dans le temps son intervention dans le financement d'investissements et de confier entre-temps le financement de ceux-ci aux sociétés de chemins de fer. Cette décision a donné lieu à une augmentation de la dette financière nette « hors contrat de gestion », qui s'élevait à 1.834,6 millions d'euros au 31 décembre 2014 (1.105 millions d'euros pour Infrabel et 729,4 millions d'euros pour la SNCB).

L'État fédéral octroie aussi des dotations pour couvrir les frais d'exploitation des sociétés de chemins de fer. Ces dotations d'exploitation ne sont liées à des activités spécifiques que dans une mesure très limitée et couvrent donc surtout les frais de fonctionnement généraux.

Une modification est intervenue à ce sujet pour la SNCB en 2014, en ce sens que près d'un quart de la dotation d'exploitation de base a été convertie en une subvention d'exploitation variable liée à l'évolution du nombre de voyageurs-kilomètres dans le cadre du transport intérieur de voyageurs pour l'année concernée. Concrètement, le calcul de ces voyageurs-kilomètres pour l'année 2014 n'a pu s'appuyer que dans environ un tiers des cas sur les données reprises sur les titres de transport enregistrés par les systèmes de vente. Pour le reste, ils résultent d'un calcul forfaitaire soit de la distance parcourue, soit du nombre de trajets voyageurs effectués (ou les deux), dont les hypothèses ne sont pas encore suffisamment étayées par des données régulièrement actualisées concernant le nombre de trajets voyageurs réellement parcourus. Les procédures de contrôle interne relatives à la collecte et au traitement des données issues des systèmes de vente doivent être définies plus en détail et formalisées.

La Cour des comptes souligne que les États membres de l'Union européenne qui confient le transport public de voyageurs directement à un exploitant sans suivre de procédure d'adjudication seront tenus, dès l'entrée en vigueur du règlement européen 1370/2007, de décrire clairement les obligations de service public à respecter par l'exploitant et de fixer au préalable de manière objective et transparente les paramètres en vue de compensations éventuelles. Le règlement insiste pour que les États membres mettent à profit la période transitoire pour satisfaire progressivement à ces nouvelles règles. Pour les mêmes motifs, une plus grande transparence est nécessaire au niveau des transactions avec les filiales qui exercent certaines tâches dans le cadre des missions de service public. La Cour des comptes recommande dès lors que le ministre et la SNCB élaborent une trajectoire pour évaluer les modalités d'octroi des dotations d'exploitation à la SNCB à la lumière de la modification de la législation et du respect durable de la norme de consolidation SEC 2010 pour que la SNCB continue à être considérée comme un producteur marchand.

Comme Infrabel devra à l'avenir justifier plus en détail les charges et les produits concernant les services ou ensembles de services dans le cadre des redevances d'accès aux voies et pour garantir le respect durable de la norme de consolidation SEC 2010 pour continuer à être considérée comme un producteur marchand, les modalités d'octroi de la dotation d'exploitation à Infrabel doivent aussi être évaluées.

Pour répondre à la question de savoir si le financement fédéral est utilisé exclusivement pour exécuter des missions de service public, les rapportages sur les secteurs d'activité via un système de comptes séparé et sur les tableaux de flux de caisse constituent les principales sources d'informations. À cet égard, il y a lieu d'opérer une distinction entre la période avant et après la réforme du 1^{er} janvier 2014. En outre, la Cour attire l'attention sur quelques modifications importantes (comme la publication de tableaux de flux de caisse et la mise à disposition d'informations plus détaillées sur les sources et l'affectation des deniers publics) introduites par la loi du 15 juin 2015, qui définissent aussi le contexte légal pour l'élaboration des futurs contrats de gestion.

Le système comptable et le mode de rapportage sur les secteurs d'activité utilisés par la SNCB-Holding et la SNCB respectent les prescriptions en vigueur à l'époque et prévues dans la directive européenne 94/440/CEE et aux articles 27, § 1^{er}, et 221, § 2 et 3, de la loi du

21 mars 1991 visant à tenir un système de comptes séparé et à faire rapport à son sujet. Malgré quelques limites au niveau de la méthode utilisée, la Cour estime, pour la période datant d'avant la réforme, que l'enregistrement comptable des activités de service public via un système de comptes séparé est suffisamment élaboré pour se faire une idée précise de la situation financière et du résultat des différents secteurs d'activité.

Il ressort des rapports de la SNCB-Holding que le secteur de la sécurité est structurellement déficitaire. Comme tel est également le cas en 2014, la Cour recommande d'analyser les causes de ce déficit dans la perspective d'une solution structurelle.

Les relevés des flux de trésorerie de la SNCB-Holding permettent de constater que le secteur des missions de service public génère un flux de caisse négatif au cours de la période 2010-2013. Tenant compte notamment des travaux de contrôle réalisés par le collège des commissaires dans le cadre du rapportage par secteur d'activités, la Cour des comptes estime que le risque que les dotations d'exploitation ne soient pas complètement et exclusivement utilisées pour mener à bien les missions de service public est limité.

En ce qui concerne les rapports de la SNCB, il faut d'abord signaler que le secteur « transport de marchandises » a subi de profonds changements au cours de la période 2010-2013. Le transport de marchandises (à quelques exceptions près) a été transféré à la filiale SNCB-Logistics le 1^{er} février 2011. Depuis lors, l'importance du reliquat des activités de transport de marchandises diminue sans cesse, à l'instar de ses produits d'exploitation, tandis que la perte reportée cumulée s'élève à 1.186,2 millions d'euros.

Le secteur du service public gère l'ensemble des moyens de caisse de la SNCB. Les relevés de flux de caisse montrent dans quelle mesure des moyens de caisse destinés à un secteur d'activités sont utilisés pour couvrir des déficits temporaires dans un autre secteur (des intérêts au taux du marché sont alors appliqués). Au 31 décembre 2013, le secteur « autre transport de voyageurs » et le secteur « transport de marchandises » présentaient ainsi une position de trésorerie négative (intérêts inclus) de respectivement 63,1 millions d'euros et 261,0 millions d'euros, ces montants étant enregistrés en tant que dette interne à l'égard du secteur « transport de voyageurs au titre de missions de service public ». Cela signifie que le secteur du service public a prêté provisoirement des fonds aux secteurs commerciaux à concurrence des montants précités au taux d'intérêt du marché.

Comme Infrabel a assuré exclusivement des missions de service public au cours de cette période, l'utilisation des moyens mis à disposition par le pouvoir fédéral à cet effet est justifiée par le biais du compte de bilan et de résultat. D'après les tableaux de flux de caisse, Infrabel a réalisé au cours de la période 2008-2013 une marge de financement brute cumulée de 257,5 millions d'euros, ce qui démontre l'importance de règles strictes en ce qui concerne l'utilisation des deniers publics en cas de hausse structurelle de la marge de financement brute.

La réforme au 1^{er} janvier 2014 a introduit des modifications importantes en la matière.

Tout d'abord, en application de l'article 27, § 1^{er}, de la loi du 21 mars 1991, Infrabel a intégré un état récapitulatif des comptes relatifs à l'exécution des tâches de service public dans l'annexe aux comptes annuels parce qu'elle exerce depuis lors aussi des activités commerciales, certes limitées. La Cour des comptes constate que le caractère bénéficiaire des activités commerciales, tel qu'il ressort de l'état récapitulatif publié, ne peut pas être

confirmé avec certitude parce qu'Infrabel a attribué l'ensemble des immobilisations corporelles et incorporelles et les subsides en capital y relatifs intégralement au secteur public alors qu'il est probable que celles-ci soient partiellement utilisées pour les activités du secteur commercial.

Il ressort du compte de résultats par secteur d'activité de la SNCB que tous les sous-secteurs du service public sont déficitaires et génèrent un flux de trésorerie négatif. Le collège des commissaires a notamment souligné dans son rapport que les comptes 2014 par secteur d'activités ne coïncident pas avec les rapports y afférents publiés en 2013, que les hypothèses présidant aux clés de répartition utilisées comprennent un élément d'incertitude et que, lors de la répartition de la dette à la suite de la réforme, il a été fait abstraction de l'origine des dettes financières nettes.

À la suite du passage d'une structure où la dette de l'ancien groupe SNCB était intégralement détenue par la SNCB-Holding vers une structure bicéphale, cette dette (4.185,7 millions d'euros au total) a été répartie entre la SNCB (2.648,5 millions d'euros) et Infrabel (1.537,2 millions d'euros) à compter du 1^{er} janvier 2014. À cette occasion, il a été fait abstraction de l'origine des dettes transférées. Ni les dispositions de l'arrêté royal du 7 novembre 2013, ni les principes adoptés par les conseils d'administration respectifs en exécution de cet arrêté n'indiquent comment cette répartition a été organisée par rapport à la scission de la dette de la SNCB-Holding tel qu'il en a été fait rapport jusqu'au 31 décembre 2013 et en regard de la dette interne de la SNCB. Or, l'identification du contenu de ces dettes est importante pour être en mesure de garantir la distinction imposée par la réglementation entre le financement des activités relatives aux missions de service public et les autres activités.

De ce fait, il ne peut être exclu que des deniers fédéraux soient utilisés à l'avenir pour le paiement des intérêts de la dette historique attribuée à la SNCB, enregistrés sur un compte intersectoriel. Eu égard à la forte baisse des activités commerciales, il est peu probable que la dette historique puisse être structurellement réduite grâce aux recettes commerciales.

En ce qui concerne Infrabel, l'intégration de la dette historique dans le secteur public a pour conséquence qu'il ne peut être exclu que l'amortissement – certes minime en 2014 – de la dette historique transférée (dont une grande partie trouve son origine dans des activités commerciales) et des intérêts y afférents soit financé par des deniers publics fédéraux.

PARTIE III

Processus d'audit interne

CHAPITRE 1

Cadre de l'évaluation des processus d'audit interne

1.1 Processus d'audit interne et de contrôle interne

La résolution du 23 juillet 2015 adoptée par la Chambre des représentants demande à la Cour des comptes de vérifier comment les processus d'audit interne au sein des chemins de fer belges peuvent encore être améliorés.

L'audit interne vise à donner à l'organisation une assurance raisonnable sur le degré de maîtrise des risques liés à ses opérations et à lui fournir des conseils pour améliorer son fonctionnement. Pour ce faire, il évalue la fiabilité du système de contrôle interne.

Le contrôle interne est un processus qui associe les membres du personnel d'une organisation et vise à fournir l'assurance raisonnable de la réalisation de quatre objectifs généraux : l'optimisation de l'exécution des opérations, la fiabilité des informations financières et non financières, le respect des lois et réglementations et la protection des ressources.

Les enjeux et les responsabilités en matière de gestion des risques et, plus généralement, de contrôle interne peuvent s'organiser selon le modèle dit des trois lignes de défense.

En sa qualité de premier responsable du contrôle interne et de la gestion des risques, le management incarne les deux premières lignes de défense. Tout d'abord, il adopte des mesures de contrôle quotidiennes (supervision, séparation des tâches, approbation...). Ensuite, il met en œuvre des évaluations périodiques (inspection, contrôle financier, évaluation qualité...).

La troisième ligne de défense est représentée par l'audit interne qui évalue le contrôle interne mis en place par le management.

L'audit interne est placé sous l'autorité fonctionnelle d'un comité d'audit. Pour les chemins de fer belges, ce comité d'audit est régi par la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques.

L'audit externe évalue la qualité des trois lignes de défense. Dans les chemins de fer belges, un contrôle externe est exercé, conformément à la loi, par un collège des commissaires. Celui-ci porte sur la situation financière, les comptes annuels et la régularité, au regard de la loi et du statut organique, des opérations à constater dans les comptes annuels. La SNCB et Infrabel disposent chacune d'un collège de commissaires qui compte quatre membres, dont deux sont nommés parmi les membres de la Cour des comptes et deux parmi les membres, personnes physiques ou morales, de l'Institut des réviseurs d'entreprises.

La loi prévoit également que la Cour des comptes peut, à l'intervention de ses représentants au collège des commissaires, organiser un contrôle sur place des comptes et opérations ayant trait à l'exécution des tâches de service public. La Cour des comptes peut aussi publier les comptes dans son Cahier annuel.

Pour la SNCB, la loi attribue également un pouvoir de contrôle au ministre des Entreprises publiques. Ce contrôle est exercé à l'intervention d'un commissaire du gouvernement, nommé et révoqué par le Roi, sur la proposition du ministre des Entreprises publiques.

Infrabel est soumise à la fois au contrôle du ministre des Entreprises publiques et à celui du ministre qui a la régulation du transport ferroviaire dans ses attributions. Ce contrôle est exercé à l'intervention de deux commissaires du gouvernement, nommés et révoqués par le Roi sur la proposition de chacun des ministres.

Pour la SNCB comme pour Infrabel, la loi prévoit que les commissaires du gouvernement veillent au respect de la loi, des statuts et du contrat de gestion. Ils s'assurent aussi de ce que la politique de l'entreprise concernée ne porte pas préjudice à la mise en œuvre des tâches de service public. Chaque commissaire du gouvernement fait rapport au ministre dont il relève. Les commissaires du gouvernement font également rapport au ministre du Budget sur toutes les décisions du conseil d'administration ou du comité de direction qui ont une incidence sur le budget général des dépenses de l'État.

1.2 Historique des activités d'audit interne dans les chemins de fer et de leur évaluation

Les activités d'audit interne ont épousé l'évolution des chemins de fer belges. À chaque restructuration de ceux-ci correspond une étape dans l'organisation et le fonctionnement de l'audit interne. La Cour des comptes a déjà examiné l'audit interne des chemins de fer à deux reprises dans le cadre de demandes de la Chambre des représentants et s'est exprimée à ce sujet dans des rapports publiés en 2001 et 2012 (voir ci-après).

1.2.1 La structure unitaire

Jusqu'en 1998, la SNCB unitaire ne possédait pas de service d'audit interne proprement dit. Le service d'audit interne existant auparavant était chargé uniquement de la répression des fraudes (comité de contrôle) et d'un avis préalable sur les marchés et contrats (contrôle de gestion centralisé). En juin 1998, la place de l'audit interne dans l'organigramme de la société a été redéfinie et ses missions décrites dans une charte d'audit approuvée par le comité de direction.

En mai 1999, le conseil d'administration de la SNCB a décidé de constituer un comité d'audit et en a défini les compétences. Depuis 2002, l'existence et les missions du comité d'audit sont prévues par la loi.

En 2001, la Cour des comptes a réalisé un audit portant entre autres sur la gestion de la

SNCB²¹⁷. À cette occasion, elle a examiné la gouvernance d'entreprise et l'audit interne. Elle en a conclu que, si l'audit interne était loin d'être arrivé à maturité, le conseil d'administration de la SNCB avait veillé à sa constante amélioration.

Cette amélioration se manifestait par la conformité de la composition et des attributions du comité d'audit avec les principes de la gouvernance d'entreprise. La Cour des comptes recommandait toutefois qu'une distinction plus marquée soit opérée entre les membres du comité d'audit et les membres invités. Elle estimait que l'indépendance du comité d'audit serait renforcée si la participation de l'administrateur délégué, au lieu d'être systématique, était réservée à une invitation expresse, en fonction des dossiers examinés.

En ce qui concerne le service d'audit interne, la Cour des comptes considérait le fait qu'il doive justifier de ses activités devant un comité d'audit composé d'administrateurs non exécutifs comme une garantie suffisante d'indépendance. Elle recommandait toutefois de la renforcer en impliquant le comité d'audit dans le processus de nomination et la révocation du manager du service, à l'époque nommé et révoqué par le conseil d'administration.

En matière de contrôle interne, le collège des commissaires avait plusieurs fois recommandé l'instauration d'un contrôle interne adapté à l'évolution de la société. L'implantation de la culture de contrôle interne était d'ailleurs reconnue par la direction de la société elle-même comme étant encore insuffisante, raison pour laquelle une fonction de contrôle interne centralisé des contrats et marchés avait été maintenue. Celle-ci était attachée au service d'audit interne.

La Cour des comptes considérait qu'une réorganisation était prématurée et recommandait qu'un programme d'actions soit établi afin de renforcer, avec la participation du service d'audit interne, le dispositif de contrôle interne intégré dans les services opérationnels.

Une amélioration du contrôle interne devait permettre un exercice direct de la fonction d'audit interne, sur la base d'informations fiables, structurées et exhaustives, de manière telle que la fonction de contrôle interne centralisé des contrats et marchés puisse être requalifiée dans une autre structure que celle de l'audit interne.

Enfin, compte tenu de la nécessité de poursuivre l'implantation d'un contrôle interne et de l'étendue du champ d'action de l'audit interne, la Cour des comptes invitait la SNCB à porter les effectifs de l'audit interne à une trentaine de personnes (contre 21 au 1^{er} avril 2000).

1.2.2 Les trois entités du groupe SNCB

Suite à la scission de la SNCB unitaire en trois entités (la SNCB-Holding, la New SNCB et Infrabel), intervenue en 2005, chacune d'entre elles a été dotée d'un comité d'audit.

Le service d'audit interne de la SNCB-Holding (service H-IA) était compétent pour tout le groupe SNCB, sous l'autorité fonctionnelle du comité d'audit de chacune des trois sociétés concernées. Les services d'audit interne de la New SNCB et d'Infrabel étaient, pour l'essentiel, composés chacun d'une personne de contact qui préparait le programme d'audit avec le

²¹⁷ Cour des comptes, *Le bon emploi des deniers publics par la SNCB*, audit effectué en exécution de la résolution de la Chambre des représentants du 11 mai 2000, Bruxelles, mai 2001, 309 p. Disponible sur www.courdescomptes.be.

service H-IA en vue de son approbation par le comité d'audit concerné. Ces personnes de contact suivaient aussi les recommandations relatives à leur société, mais n'effectuaient en principe pas de tâches d'audit (à l'exception des missions liées aux fonctions dites essentielles²¹⁸ d'Infrabel en tant que gestionnaire de l'infrastructure, pour lesquelles des audits étaient commandés à des prestataires externes).

Le service H-IA, qui comptait dix-neuf auditeurs au 1^{er} janvier 2012, était responsable de l'ensemble des audits internes, sauf ceux relatifs aux fonctions essentielles du gestionnaire de l'infrastructure.

Le service H-IA comptait toujours en son sein le service centralisé de contrôle des marchés et des contrats et un comité de contrôle, chargé des enquêtes administratives et disciplinaires.

Dans le cadre d'un audit de la Cour des comptes portant sur les flux financiers entre les sociétés du groupe SNCB publié en 2012²¹⁹, le service H-IA reconnaissait que, bien que son univers d'audit²²⁰ englobait les trois sociétés mères du groupe, il n'avait un accès direct qu'aux données de la SNCB-Holding et qu'il ne pouvait pas forcer les audités à collaborer.

1.2.3 La structure à deux entités

Au 1^{er} janvier 2014, la restructuration des chemins de fer belges en deux entités totalement distinctes, la SNCB et Infrabel, s'est traduite par la fusion du service d'audit interne de la SNCB-Holding avec la cellule d'audit interne de la SNCB. La cellule d'audit interne d'Infrabel a, quant à elle, été étoffée pour former un service d'audit interne à part entière.

Quant aux comités d'audit, il n'en subsiste désormais que deux, associés l'un au conseil d'administration de la SNCB, l'autre à celui d'Infrabel.

1.3 Périmètre et méthode

1.3.1 Périmètre de l'évaluation

La Cour des comptes a évalué l'organisation et le fonctionnement de l'**audit interne**, principalement depuis la restructuration intervenue au 1^{er} janvier 2014, au sein de la SNCB et d'Infrabel.

Pour mener à bien cet examen, la Cour a évalué l'organisation et le fonctionnement des services d'audit interne de la SNCB et d'Infrabel au regard des normes professionnelles de l'Institut des auditeurs internes (IIA).

²¹⁸ Au sens du droit européen, les fonctions essentielles d'un gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire sont la répartition des capacités d'infrastructure et la tarification de la redevance.

²¹⁹ Cour des comptes, *Flux financiers entre les sociétés du groupe SNCB*, audit effectué à la demande de la Chambre des représentants, Bruxelles, septembre 2012, 317 p. Disponible sur www.courdescomptes.be.

²²⁰ L'univers d'audit est l'ensemble des processus, services ou activités qui peuvent être audités.

Ces normes internationales ont pour objet :

- de définir les principes de base que la pratique de l'audit interne doit suivre ;
- de fournir un cadre de référence pour la réalisation et la promotion d'un large éventail d'activités d'audit interne apportant une valeur ajoutée ;
- d'établir les critères d'appréciation du fonctionnement de l'audit interne ;
- de favoriser l'amélioration des processus organisationnels et des opérations.

L'examen de la Cour des comptes s'est focalisé sur le respect des principales normes, à savoir celles ayant trait :

- aux garanties d'indépendance ;
- à la compétence ;
- à la planification des activités d'audit et à la prise en compte des risques ;
- à la définition et à la couverture de l'univers d'audit (y compris les filiales) ;
- au suivi des recommandations.

La Cour des comptes a également évalué la **gouvernance d'entreprise** (*corporate governance*) de la SNCB et d'Infrabel dans les domaines du contrôle et de l'audit internes. La loi du 21 mars 1991 définit la structure de la gouvernance d'entreprise des entreprises publiques. Ses dispositions définissent les responsabilités respectives des différents acteurs chargés du contrôle interne et de la gestion des risques (conseil d'administration, comité d'audit, audit externe) ainsi que les interactions entre eux.

D'autres normes (issues par exemple du code belge de gouvernance d'entreprise, de la législation relative aux entreprises cotées sur un marché réglementé ou des lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques) peuvent également orienter la gestion de la SNCB ou d'Infrabel et leur inspirer de bonnes pratiques, bien qu'elles ne s'appliquent pas légalement à ces sociétés²²¹.

L'examen de la Cour des comptes, au regard de ces normes, a porté sur la structure de la gouvernance d'entreprise de la SNCB et d'Infrabel, sur la composition et les compétences de leurs comités d'audit respectifs ainsi que sur les interactions avec les autres parties prenantes, notamment le conseil d'administration, le management, l'audit interne et externe et les filiales.

²²¹ Arrêté royal du 6 juin 2010 portant désignation du code de gouvernement d'entreprise à respecter par les sociétés cotées ; OCDE, *Lignes directrices de l'OCDE sur le gouvernement des entreprises publiques*, 2004 ; Institut des réviseurs d'entreprise, Institut des auditeurs internes et Association belge des sociétés cotées, avec le soutien de la commission Corporate Governance, *Lignes de conduite pour une relation efficace entre le comité d'audit, l'audit interne et l'audit externe*, 2014.

1.3.2 Méthode

Pour mener à bien cette évaluation, des questionnaires ont été adressés aux services d'audit interne d'Infrabel et de la SNCB et aux présidents de leurs comités d'audit. À partir des réponses obtenues et des documents justificatifs fournis, les constatations ont été corroborées par des entretiens. Des rapports d'audit réalisés par chacun des services ont également été sélectionnés et examinés.

1.3.3 Points d'attention

L'examen demandé par la Chambre des représentants intervient dans un délai relativement court après la **restructuration des chemins de fer**. À l'heure actuelle, la réorganisation des services d'audit interne, rendue nécessaire par la restructuration, n'est pas encore terminée.

La Cour des comptes a pris en considération, lors de la réalisation de cet examen, les enjeux que la restructuration des chemins de fer de 2014 représente pour les services et les activités d'audit interne. Une attention particulière a ainsi été portée à l'organisation de la transition et à la concertation entre les différents services d'audit interne des chemins de fer.

Dans ce cadre, l'examen du service d'audit interne actuel de la SNCB comprend des considérations qui concernaient également le service d'audit interne de la SNCB-Holding, dont il est directement issu.

La Cour des comptes a également veillé à prendre en compte le défi pour les activités d'audit interne que représentent les nombreuses filiales des deux sociétés de chemins de fer. Il a ainsi été vérifié dans quelle mesure les risques liés à la **filialisation** sont bien pris en considération par les comités d'audit et les services d'audit interne (voir chapitre 6).

CHAPITRE 2

Comité d'audit de la SNCB

2.1 Cadre de référence

Depuis 2002²²², la loi portant réforme de certaines entreprises publiques économiques prévoit la création au sein du conseil d'administration d'un comité d'audit.

Le comité d'audit de la SNCB existe toutefois depuis une décision de son conseil d'administration du 28 mai 1999. Des dispositions relatives au comité d'audit se trouvent également dans les articles 17 et 18 des statuts de la société anonyme de droit public SNCB. En outre, le comité d'audit dispose d'une charte qui précise la composition, le fonctionnement, les droits et les engagements ainsi que les tâches du comité d'audit.

Dans son rapport annuel 2014²²³, la SNCB déclare se conformer au code belge de gouvernance d'entreprise 2009 imposé aux sociétés cotées par l'arrêté royal du 6 juin 2010, sauf dispositions contraires de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques.

2.2 Composition et organisation du comité d'audit

2.2.1 Composition

La loi²²⁴ prévoit que le comité d'audit est composé de quatre administrateurs, à l'exclusion de l'administrateur délégué. Le conseil d'administration nomme les membres du comité d'audit. La charte du comité d'audit prévoit qu'il se réunit à intervalles réguliers, en principe une fois par mois.

La composition actuelle du comité d'audit a été décidée le 8 novembre 2013 par le conseil d'administration. Il comprend quatre administrateurs, en ce compris le président du comité. Entre janvier 2014 et septembre 2015, le comité s'est réuni à 25 reprises. L'examen des procès-verbaux de ces réunions révèle ce qui suit :

- Alors que la loi prévoit que le comité d'audit **peut** inviter à ses réunions l'administrateur délégué qui y siège avec voix consultative, il est systématiquement invité par le comité d'audit et y siège systématiquement²²⁵.
- Alors que la charte du comité d'audit prévoit que le comité peut inviter toute personne afin de mener ses missions, en particulier le président du conseil

²²² Article 7 de la loi du 22 mars 2002 portant modification de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques.

²²³ SNCB, ADN - Rapport annuel 2014, p. 15.

²²⁴ Article 161ter de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques.

²²⁵ Vingt-cinq présences sur 25 réunions.

d'administration, le directeur général Finance et le responsable de l'audit interne, ces trois personnes sont systématiquement invitées. Le président du conseil d'administration y siège systématiquement et le directeur général Finance ainsi que le responsable de l'audit interne y participent très fréquemment²²⁶. De manière plus ponctuelle et en fonction des dossiers, certains collaborateurs sont invités à prendre part aux réunions du comité d'audit.

- La charte du comité d'audit prévoit que tous les membres du conseil d'administration reçoivent l'ordre du jour et les documents du comité d'audit et que les administrateurs non membres du comité d'audit **peuvent**, s'ils le souhaitent, assister à ses réunions. La Cour des comptes constate une présence fréquente d'administrateurs, non membres du comité d'audit, à ses réunions. Sur 25 réunions du comité d'audit depuis le 1^{er} janvier 2014, 22 réunions comptaient la participation d'au moins un de ces administrateurs.

Dans sa dernière version de novembre 2015, la charte du comité d'audit limite la possibilité des administrateurs non membres du comité d'audit d'assister aux réunions. Pour assister à ses réunions, ils doivent désormais y être invités par le président du comité d'audit. À l'avenir, ils continueront à recevoir l'ordre du jour des réunions du comité d'audit, mais ne recevront plus les documents distribués aux membres du comité. Pour les obtenir, ils devront les demander au président du comité d'audit.

La loi prévoit que le commissaire du gouvernement **participe** avec voix consultative aux réunions du comité d'audit. En l'état, il est effectivement informé des réunions du comité d'audit, mais n'assiste pas aux réunions de façon systématique (13 présences sur 25 réunions, dont 5 sur 14 en 2014 et 8 sur 11 en 2015).

Dans son rapport de 2001 consacré au bon emploi des deniers publics à la SNCB, la Cour des comptes recommandait « *qu'une distinction plus marquée soit opérée entre les membres du comité d'audit et les membres invités* ». Elle ajoutait que « *l'indépendance du comité d'audit serait renforcée si la participation de l'administrateur délégué était réservée à une invitation expresse, en fonction des dossiers examinés* ».

De surcroît, le code belge de gouvernance d'entreprise 2009 précise que « *le comité d'audit décide si et, le cas échéant, quand le CEO, le directeur financier [...], l'auditeur interne et l'auditeur externe assistent à ses réunions* »²²⁷.

Pour la Cour, le comité d'audit doit pouvoir délibérer librement avant de rapporter au conseil d'administration. À cet effet, la présence de l'administrateur délégué, du président ou des autres membres du conseil d'administration devrait être réservée à une invitation expresse du comité d'audit et non systématique.

La Cour des comptes rappelle par ailleurs que la participation des commissaires du gouvernement aux réunions du comité d'audit n'est pas facultative au sens de la loi

²²⁶ Pour le président du conseil d'administration, 24 présences sur 25 réunions ; pour le directeur général Finance, 21 présences sur 25 réunions et, pour le responsable de l'audit interne, 22 présences sur 25 réunions.

²²⁷ Article 5.2/30 du code belge de gouvernance d'entreprise 2009, Annexe C Comité d'audit.

du 21 mars 1991. Cette participation est importante pour appréhender les risques qui pourraient mettre en péril la capacité de la société à remplir ses obligations de service public.

La Cour constate également que la charte du comité d'audit ne contient pas de disposition particulière en matière de conflit d'intérêts pour les membres du comité d'audit et pour les autres personnes qui peuvent actuellement y participer, notamment les autres membres du conseil d'administration.

La Cour recommande au comité d'audit d'adapter sa charte en prévoyant les dispositions à prendre si de tels conflits se présentent. Les dispositions prévues par le règlement d'ordre intérieur du conseil d'administration en matière de protection des intérêts de la société²²⁸ doivent pouvoir s'appliquer aux comités qui en sont l'émanation. Ces dispositions incluent notamment les règles relatives aux conflits d'intérêts, aux conflits de fonctions et aux obligations de confidentialité et de discrétion.

2.2.2 Indépendance et compétences des membres du comité d'audit

En tant qu'administrateurs, les membres du comité d'audit sont soumis à un ensemble d'incompatibilités. Selon la loi²²⁹, le mandat d'administrateur est incompatible avec l'exercice d'autres mandats (membre d'un parlement ou d'un gouvernement, gouverneur d'une province ou membre de la députation permanente d'un conseil provincial) ou fonctions (membre du personnel de la SNCB). Le mandat de membre du conseil d'administration est incompatible avec tout mandat ou toute fonction au sein d'Infrabel. Lorsqu'un des membres du conseil d'administration contrevient à ces interdictions, il est tenu de se démettre des mandats ou fonctions dans un délai de trois mois. S'il ne le fait pas, il est réputé, à l'expiration de ce délai, s'être démis de plein droit de son mandat auprès de la SNCB.

La loi ne prévoit aucune disposition spécifique quant à la présence d'administrateurs indépendants au sein du comité d'audit. Selon le règlement d'ordre intérieur du conseil d'administration, l'administrateur s'engage, dans l'exercice de sa fonction, à agir en toute circonstance de manière indépendante²³⁰. Cet article prévoit qu'il s'engage à maintenir son indépendance d'analyse, de décision et d'action, à ne pas rechercher ou accepter de la société ou des sociétés liées des avantages anormaux susceptibles d'être considérés comme compromettant son indépendance.

La présence d'administrateurs indépendants dans le dispositif de gouvernance d'entreprise constitue pourtant une bonne pratique visant à faire bénéficier l'entreprise d'un conseil objectif et impartial sur sa gestion. Les critères définissant l'indépendance d'un administrateur se trouvent à l'article 526ter du code des sociétés et font référence à l'exercice de fonctions dans la société, aux ressources financières que l'administrateur en tire et à ses relations dérivées.

Le code belge de gouvernance d'entreprise 2009 prévoit qu'au moins la majorité des membres du comité d'audit est indépendante et qu'au moins un des membres est compétent

²²⁸ Articles 20-25 du règlement d'ordre intérieur du conseil d'administration de la SNCB, Chapitre 4 Protection des intérêts de la société.

²²⁹ Article 162sexies de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques.

²³⁰ Article 4 Indépendance de l'administrateur.

en matière de comptabilité et d'audit²³¹. La décision de sa nomination fait mention des motifs sur lesquels cette qualité est octroyée. Les lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques recommandent également que « *les comités spécialisés au sein du conseil d'administration soient présidés par un administrateur sans fonction de direction et qu'ils comportent un nombre suffisant d'administrateurs indépendants* »²³².

Dans sa vision stratégique des chemins de fer belges présentée en commission de l'Infrastructure, des Communications et des Entreprises publiques de la Chambre des représentants, la ministre de la Mobilité a souligné la volonté de professionnaliser les organes de gestion des entreprises ferroviaires en appelant à leur conformité aux principes de la gouvernance d'entreprise et au code de conduite de l'OCDE. Elle a avancé le souhait de renforcer la composition des conseils d'administration au moyen d'administrateurs indépendants²³³.

Actuellement, la loi portant réforme de certaines entreprises publiques économiques prévoit que les administrateurs sont choisis en fonction de la complémentarité de leurs compétences, telles que l'analyse financière et comptable, les aspects juridiques, la connaissance du secteur du transport, l'expertise en matière de mobilité, la stratégie du personnel et les relations sociales²³⁴. Ces éléments relatifs à la compétence des administrateurs sont repris dans l'arrêté royal de nomination des membres du conseil d'administration.

Considérant la plus-value que cela constitue en matière de gouvernance d'entreprise, la Cour des comptes recommande d'examiner la possibilité de la présence d'administrateurs indépendants pour renforcer la composition du comité d'audit (ce qui implique la présence d'administrateurs indépendants au sein du conseil d'administration).

La notion d'indépendance peut être étayée à partir des critères énoncés par l'article 526ter du code des sociétés qu'il convient cependant d'examiner dans le contexte spécifique des entreprises publiques autonomes, lorsque l'État est un actionnaire largement majoritaire. En effet, l'article prévoit notamment que l'administrateur indépendant ne détient aucun droit social représentant un dixième ou plus du capital, du fonds social ou d'une catégorie d'actions de la société.

L'indépendance et les compétences du comité d'audit peuvent également être renforcées par le recours à des experts externes qui rencontreraient tous les critères précités.

Dans sa réponse, le comité d'audit de la SNCB souscrit aux mesures proposées pour améliorer le fonctionnement du comité conformément aux meilleures pratiques.

²³¹ Article 5.2/4 du code belge de gouvernance d'entreprise 2009, Annexe C Comité d'audit.

²³² OCDE, *Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques*, édition 2015, p. 89.

²³³ *Doc. parl.*, Chambre, 16 septembre 2015, DOC 54 1317/001, Échange de vues avec la ministre de la Mobilité, chargée de Belgocontrol et de la SNCB, sur sa vision stratégique pour la SNCB et Infrabel.

²³⁴ Article 162bis, § 2, de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques.

2.3 Missions du comité d'audit

Le paragraphe 3 de l'article 161ter de la loi prévoit que le comité d'audit « *assume les tâches que lui confie le Conseil d'administration. En outre, il a pour mission d'assister le Conseil d'administration à travers l'examen des informations financières, notamment les comptes annuels, le rapport annuel et les rapports intermédiaires. Le Comité s'assure également de la fiabilité et de l'intégrité des rapports financiers en matière de gestion des risques* ». En plus de ces missions, la charte du comité d'audit définit des attributions relatives à la gestion des risques, au contrôle interne et à l'audit interne.

2.3.1 Gestion des risques et contrôle interne

En matière de gestion des risques et de contrôle interne, la charte du comité d'audit prévoit que ce dernier évalue, supervise et se prononce sur le système de contrôle interne de la SNCB. Le comité apprécie la façon dont les risques (financiers, opérationnels et autres) auxquels est exposée la SNCB sont identifiés, évalués et maîtrisés.

Un tel rapportage, prévu par le code belge de gouvernance d'entreprise 2009²³⁵, présente divers avantages :

- permettre une responsabilisation et une sensibilisation du management à son rôle comme premier responsable du contrôle interne et de la gestion des risques ;
- contenir une information centralisée basée sur une autoévaluation du management concernant l'état de maturité de contrôle interne ou l'état d'identification et de maîtrise des risques, les projets en cours et les améliorations à venir ;
- permettre au comité d'audit, en se basant sur les travaux de l'audit interne et sur ce rapportage, de se forger un avis sur l'état de maturité du contrôle interne au sein de la société et en informer le conseil d'administration.

Pour l'instant, le comité d'audit ne dispose pas d'une vue générale sur la qualité du système de gestion des risques et de contrôle interne de la société et ne formule donc pas au conseil d'administration un avis sur la qualité de ce système. Cette situation s'explique par l'absence, au sein de la SNCB, d'un système structuré de gestion de risques et de contrôle interne qui identifie et évalue les risques de l'organisation et met en place un système de pilotage et de responsabilisation.

Pour donner un tel avis, le comité d'audit doit pouvoir se baser sur les informations qui lui sont soumises par le service d'audit interne. Toutefois, ce dernier n'a pas encore réalisé d'évaluation annuelle de l'adéquation, de l'efficacité et de l'efficience des processus de contrôle interne et de gestion des risques, ou du dispositif de gouvernance d'entreprise. Le comité d'audit doit également être en mesure de se baser sur un rapportage annuel du management, premier responsable du contrôle interne, portant sur la qualité et la maturité du système mis en place et sur le degré de maîtrise des risques. Ce rapportage n'est pas non plus réalisé.

²³⁵ Article 5.2/14 du code belge de gouvernance d'entreprise 2009, Annexe C Comité d'audit.

L'absence d'un tel système est régulièrement relevée par le collège des commissaires aux comptes. Dans sa lettre au management du 23 avril 2015, le collège constatait que :

« L'organisation ne dispose pas de procédures écrites pour tous les processus. La prochaine étape dans une approche mature de l'organisation, à savoir l'identification des risques liés aux processus et l'évaluation de la mesure dans laquelle les contrôles existants permettent de garder ces risques sous contrôle, doit encore être réalisée. Actuellement, la SNCB ne dispose pas encore d'une cartographie des risques et la maturité de l'organisation, par manque d'approche structurée et/ou standardisée, ne peut être considérée comme 'ad hoc'. »

Pour la Cour des comptes, le comité d'audit, avec le soutien du service d'audit interne, a la responsabilité de sensibiliser le conseil d'administration et le management sur l'état général du contrôle interne. La logique de cette évaluation est de donner aux administrateurs et au management une vision d'ensemble de l'état du contrôle interne et de susciter les actions adéquates pour l'améliorer. Un projet de développement et d'implémentation d'un système de gestion globale des risques est en cours depuis la désignation en mars 2015 au sein du service d'audit interne d'un nouveau *Risk Officer* (voir le chapitre 3 ci-après).

La Cour des comptes constate que cette évaluation de la maîtrise des risques et du contrôle interne, pourtant prévue par la charte du comité d'audit de la SNCB, n'est pas réalisée. Elle recommande au comité d'audit de jouer pleinement son rôle dans ce domaine et de susciter les actions nécessaires pour qu'une telle évaluation puisse être réalisée.

2.3.2 Audit interne

En matière d'audit interne, la charte du comité d'audit le charge :

- de transmettre au conseil d'administration un avis motivé sur la désignation du responsable de l'audit interne ;
- de veiller à l'indépendance et à l'objectivité des auditeurs internes ;
- d'approuver le programme d'audit ;
- de prendre connaissance des conclusions et recommandations importantes formulées dans les rapports d'audit effectués par le service d'audit interne et de veiller au suivi des recommandations et à la réalisation par le management des actions convenues avec l'audit interne.

La charte prévoit également que celui-ci approuve la structure du service d'audit interne ainsi que son budget « dans ses composantes relatives au personnel, à la formation de celui-ci et au support matériel ». Le comité d'audit a reçu un état des lieux des effectifs et du budget du service d'audit interne suite à la restructuration de la SNCB intervenue en janvier 2014. La Cour constate que, depuis lors, il n'a pas approuvé le budget de l'audit interne dans ses différentes composantes.

Dans sa réponse, la SNCB signale que le responsable de l'audit interne soumettra son budget 2016 à l'approbation du comité d'audit.

Les audits réalisés par l'audit interne sont présentés par le responsable du service d'audit

interne lors des réunions du comité. Le comité suit la réalisation du programme d'audit et l'état d'exécution des recommandations. Toutefois, le suivi des recommandations de l'audit interne de la SNCB est insuffisant, plus particulièrement depuis la restructuration de 2014 (voir point 3.2.6 Suivi des recommandations).

La Cour constate également que l'évaluation des activités du service d'audit interne par le comité d'audit ne fait pas l'objet d'une procédure formalisée reposant sur un examen de l'ensemble de la gestion et des activités de ce service. En l'état, l'évaluation est continue et repose essentiellement sur l'examen des audits présentés par le service d'audit interne.

Dans sa réponse, le comité d'audit de la SNCB marque son accord avec les constats et recommandations de la Cour des comptes concernant l'audit interne.

2.4 Interactions du comité d'audit

En tant qu'organe inséré dans le dispositif de gouvernance d'entreprise, le comité d'audit entretient une série d'interactions avec son environnement. La Cour s'est penchée sur quatre des interactions principales du comité.

2.4.1 Avec le conseil d'administration

La charte du comité d'audit prévoit que « *le Président du Comité d'audit rapporte directement au Conseil d'administration* » et que « *dans ses rapports au Conseil, il formule toutes les recommandations que le Comité d'audit estime nécessaires ; le Conseil d'administration statue sur la suite à y donner* ».

La Cour constate que le comité d'audit, par le biais de son président, rapporte au conseil d'administration le contenu de ses avis et de ses travaux lors de la session consécutive du conseil à ses réunions. Le comité d'audit ne réalise cependant aucun rapportage annuel global auprès du conseil d'administration sur l'exercice de ses missions, notamment en ce qui concerne le contrôle interne et la gestion des risques.

2.4.2 Avec le collège des commissaires

Le comité d'audit prend connaissance des rapports rédigés par le collège des commissaires. Celui-ci présente ses rapports et constats au comité. Le comité invite le collège des commissaires à l'occasion, notamment, de la présentation de son programme de travail et de la présentation des résultats des travaux menés.

2.4.3 Avec le management

En matière de contrôle interne, la SNCB dispose d'une charte du contrôle interne qui définit les responsabilités respectives du management, de l'audit interne et du comité d'audit. Cette charte est signée par l'administrateur général et par le président du comité d'audit.

Pour la Cour des comptes, cette charte est une bonne pratique, puisqu'elle sensibilise le management à ses responsabilités en matière de contrôle interne et les distingue des attributions du service d'audit interne et du comité d'audit. La Cour des comptes constate toutefois que les responsabilités du management en matière de rapportage sur le contrôle interne ne sont pas définies et que le comité d'audit ne reçoit pas de rapport annuel relatif à

l'état du contrôle interne et à la gestion de risques. Pour la Cour des comptes, un tel système de responsabilisation et de rapportage devrait être mis en place dans une entreprise de la taille et de l'importance sociétale de la SNCB. Ce système doit s'intégrer dans le cadre du système de gestion des risques en développement au sein de la société.

Vu l'importance que revêt la responsabilisation en matière de contrôle interne et de gestion des risques pour la bonne gouvernance, la Cour des comptes recommande à la SNCB d'inscrire cette obligation dans sa charte sur le contrôle interne.

2.4.4 Avec Infrabel

Depuis la restructuration, aucune concertation formelle n'a eu lieu entre les comités d'audit de la SNCB et d'Infrabel. Des contacts étaient maintenus entre les services d'audit interne des deux sociétés. En novembre 2015, les deux services ont annoncé la réalisation d'un audit conjoint portant sur l'organisation, le fonctionnement et la performance du ROC (*Railway Operations Center*) qui assure le suivi et la coordination du trafic ferroviaire au niveau national. Le comité d'audit a été informé du lancement de cet audit transversal.

La Cour des comptes constate que les interactions entre les comités d'audit de la SNCB et d'Infrabel sont insuffisantes au regard des enjeux relatifs à l'identification, l'évaluation et la maîtrise des risques afférents aux processus transversaux aux sociétés. Par conséquent, elle recommande la mise en place d'un accord de coopération entre les comités d'audit afin d'organiser la conduite des missions transversales et les relations en matière d'audit.

CHAPITRE 3

Service d'audit interne de la SNCB

3.1 Organisation du service d'audit interne

3.1.1 Charte d'audit interne

Selon les normes professionnelles, une charte doit définir la mission, les pouvoirs et les responsabilités du service d'audit interne. Elle contribue à l'indépendance, à la notoriété et à la crédibilité du service. Elle doit être approuvée par le management et par le comité d'audit.

La charte actuelle d'audit interne de la SNCB a été approuvée par le comité d'audit et l'administrateur délégué en novembre 2015. Elle remplace la version adoptée le 30 janvier 2014, qui adaptait l'audit interne à la nouvelle structure des chemins de fer, tout en s'inscrivant dans la continuité de la charte de l'audit interne de la SNCB-Holding.

Pour la Cour des comptes, cette charte est complète et répond aux normes professionnelles et aux bonnes pratiques.

Dans la charte, le service précise :

- ses missions ainsi que son indépendance (rattachement hiérarchique et fonctionnel) ;
- qu'il agit en coordination avec les autres fournisseurs internes et externes de services d'assurance et de conseil qui travaillent pour la SNCB ou pour elle ;
- qu'il doit suivre la réalisation des recommandations et faire rapport au comité d'audit ;
- ses responsabilités en matière de fraude ;
- la distinction entre les activités d'assurance raisonnable en matière de gestion des risques et les activités de conseil ;
- le champ d'action de l'audit interne (l'univers d'audit).

En outre, la charte distingue les activités d'audit interne soumises aux normes de l'IIA et les activités du service de contrôle centralisé des marchés et contrats (chargé de donner un avis préalable à la décision) et du comité de contrôle (chargé des enquêtes administratives et disciplinaires) qui ne le sont pas. Ces deux services sont placés sous la responsabilité du dirigeant du service d'audit interne.

Dans sa dernière version de novembre 2015, la charte du service d'audit interne précise que le service d'audit interne est en droit de recevoir du management, avant le lancement des missions d'audit, une description des processus audités, une analyse des risques liée aux processus et un récapitulatif des mesures de contrôle interne destinées à maîtriser les risques.

Pour la Cour des comptes, la mise en œuvre de cette disposition récente permettra de sensibiliser le management quant à sa responsabilité en matière de contrôle interne et d'évaluation de son efficacité.

3.1.2 Missions du service d'audit interne

La charte du service d'audit interne distingue :

- les missions d'audit (assurance) qui consistent en l'analyse et l'évaluation de l'organisation et de l'exécution d'une mission, d'une activité ou d'un service déterminé ;
- les missions de conseil qui sont des activités d'appui de l'audit interne au développement du système de contrôle interne (information, sensibilisation, méthodologie).

Les missions d'audit (assurance) constituent la principale activité du service. L'activité de conseil reste marginale et ne fait pas obstacle à la réalisation des missions d'audit.

En 2014, le service a mené à leur terme 23 missions d'audit (assurance), dont dix-sept avaient été entamées en 2013 dans le cadre du rattachement du service à la Holding. Au 30 novembre 2015, quatorze missions avaient été réalisées et présentées au comité d'audit.

Avant la réforme de 2014, l'univers d'audit du service d'audit interne de la Holding (devenu celui de la SNCB) couvrait également Infrabel et le nombre de missions était plus élevé. En 2013, 29 missions d'audit (assurance) avaient été réalisées.

Les audits internes réalisés portent sur la sécurité ferroviaire (par exemple, l'intervention du personnel en zone exposée aux risques ferroviaires lors de situations perturbées), sur des processus opérationnels (par exemple, l'approvisionnement et la consommation de carburant pour la traction) ou sur des processus de gestion (par exemple, l'application de la politique financière et le financement alternatif).

3.1.3 Indépendance dans l'organisation

Conformément aux normes professionnelles, le responsable du service d'audit interne est rattaché hiérarchiquement à l'administrateur délégué et fonctionnellement au comité d'audit. Il a été désigné par le conseil d'administration sur avis du comité d'audit.

En outre, le responsable du service d'audit interne a le grade de chef de service et exerce un mandat de *General Manager*, soit un rang suffisant pour renforcer son indépendance et sa légitimité auprès des autres services de la société.

La Cour constate toutefois que le responsable de l'audit interne est également le supérieur hiérarchique du service de contrôle centralisé des marchés et contrats du comité de contrôle et du *Risk Officer* (coordinateur du système de gestion globale des risques de l'entreprise). Cette situation peut porter atteinte à l'image, à l'indépendance et à l'objectivité du service d'audit interne.

Le service de contrôle centralisé des marchés et contrats intervient au cours de procédures de marchés publics²³⁶ pour rendre un avis sur leur régularité, avant leur attribution. Les activités de ce service ne sont pas des activités d'audit interne, ainsi que la charte d'audit interne le confirme²³⁷. Il s'agit plutôt d'un service qui réalise une part importante du contrôle interne de la SNCB sur les marchés publics.

Pour la Cour des comptes, le fait que ce service relève hiérarchiquement du responsable de l'audit interne présente un risque pour l'image d'indépendance du service d'audit interne et pour l'objectivité des auditeurs. Le service de contrôle centralisé des marchés et contrats intervient dans un processus opérationnel et son travail peut donc être évalué par le service d'audit interne. Le responsable de l'audit interne pourrait dès lors être amené à superviser l'audit d'un marché public sur la régularité duquel il aurait préalablement donné un avis²³⁸.

La Cour des comptes rappelle qu'elle a déjà signalé dans son rapport de 2001²³⁹ que le rattachement de services ayant des missions opérationnelles au responsable de l'audit interne peut compromettre son indépendance. À l'époque, la Cour des comptes avait admis le rattachement du service de contrôle centralisé des marchés et contrats au responsable de l'audit interne à titre provisoire, en attendant la mise en place d'un dispositif de contrôle interne suffisant dans les services opérationnels.

Afin de remédier au risque en matière d'indépendance soulevé par la Cour des comptes, le service d'audit interne a précisé, dans la dernière version de sa charte, adoptée le 30 octobre 2015, que les activités qui ne font pas partie de l'audit interne, mais qui sont rattachées au responsable de l'audit interne ne seront pas auditées par les auditeurs internes, mais uniquement par des consultants externes.

Pour la Cour des comptes, l'exclusion de ces activités du champ du service d'audit interne ne répond qu'à une partie des risques. Lors d'un audit relatif au processus d'achat par exemple, les auditeurs internes seront toujours amenés à examiner des dossiers de marchés publics dans lesquels leurs collègues et leur supérieur hiérarchique ont rendu un avis et risquent, dès lors, de se retrouver dans une situation où l'objectivité ou l'image d'indépendance du service pourrait être compromise.

Dans sa réponse, la SNCB souligne que le service de contrôle centralisé des marchés et contrats se limite à donner des avis non contraignants et que ces avis peuvent être considérés comme des missions de conseil telles que prévues par les normes professionnelles d'audit interne. Pour la SNCB, cette mission a été confiée à l'audit interne afin de prévoir un mécanisme de contrôle supplémentaire dans les délégations de pouvoirs, pour maîtriser les risques de fraude et les erreurs de procédure.

²³⁶ Marchés de services dépassant 250.000 euros et travaux dépassant 750.000 euros.

²³⁷ Charte du service d'audit interne du 27 novembre 2015, p. 1 : « La charte en question ne concerne pas le Comité de Contrôle, le 'Risk Office', ni le Contrôle centralisé des Marchés/Contrats (en vertu des dispositions "Délégations et subdélégations de pouvoirs"), car ils ne relèvent pas de l'activité d'audit interne ».

²³⁸ Charte du service d'audit interne de la SNCB de janvier 2014, point 4.

²³⁹ Cour des comptes, *Le bon emploi des deniers publics par la SNCB*, audit effectué en exécution de la résolution de la Chambre des représentants du 11 mai 2000, Bruxelles, mai 2001, 309 p. Disponible sur www.courdescomptes.be.

Pour la Cour des comptes, donner un avis systématique sur l'attribution de contrats ou de marchés publics d'une certaine importance ne peut être considéré comme une mission de conseil du service d'audit interne, missions qui sont par nature ponctuelles. Cette mission d'avis préalable sur l'attribution des marchés publics est une mesure de contrôle interne (deuxième ligne de défense²⁴⁰). Confier ce rôle à l'audit interne (troisième ligne de défense) prive une organisation de la taille de la SNCB d'une partie des lignes de défense en matière de gestion des risques et de contrôle interne. Cette situation peut, en effet, faire obstacle à une analyse des risques liés aux marchés publics ou à une programmation d'audits sur la maîtrise de ces risques.

Cette mission devrait être confiée à une autre direction, par exemple à la direction juridique.

En ce qui concerne le comité de contrôle, il réalise des enquêtes administratives et préventives visant à détecter les risques de fraude. Son rattachement au responsable de l'audit interne présente un risque pour l'image du service d'audit interne. Ce dernier pourrait être perçu comme un service d'inspection et pas d'audit interne, ce qui pourrait avoir une incidence sur les relations de confiance qu'il doit développer et pérenniser avec les audités.

La Cour des comptes souligne en outre que le rattachement du *Risk Officer* au responsable d'audit interne peut également porter atteinte à l'indépendance et à l'objectivité du service d'audit interne. L'audit interne doit pouvoir contrôler toutes les composantes du système de gestion des risques de l'entreprise pour en évaluer la pertinence et la qualité, dont le rôle du *Risk Officer* et la qualité du système dont il a coordonné la mise en place. L'exclusion des activités du *Risk Officer* du champ d'audit du service d'audit interne par la récente modification de la charte du service d'audit interne permet toutefois d'atténuer sensiblement ce risque.

Le responsable d'audit interne doit toutefois veiller à ce que le management demeure responsable de la gestion des risques et que, conformément aux bonnes pratiques²⁴¹, l'audit interne ne prenne pas de décisions stratégiques ou opérationnelles en matière de gestion des risques.

Enfin, la Cour des comptes souligne que le responsable de l'audit interne ne confirme pas au comité d'audit, au moins annuellement, l'indépendance de l'audit interne au sein de l'organisation (norme 1110).

Dans sa réponse, la SNCB signale que le responsable de l'audit interne se conformera à la norme. Cette déclaration sera réalisée à partir de 2016, dès qu'il aura occupé la fonction durant une année civile entière.

En conclusion, pour la Cour des comptes, le service d'audit interne doit rendre son indépendance apparente pour susciter la confiance de l'organisation. La dissociation du comité de contrôle et du service centralisé de contrôle des marchés et contrats par rapport

²⁴⁰ Voir point 1.1 Processus d'audit interne et de contrôle interne.

²⁴¹ Prise de position de l'IIA sur le rôle de l'audit interne dans le management des risques de l'entreprise, 29 septembre 2004.

au service d'audit interne favoriserait cet objectif.

De même que dans son rapport de 2001, la Cour des comptes recommande que le contrôle interne dans les services opérationnels soit suffisamment renforcé pour que le service centralisé de contrôle des marchés et contrats puisse être intégré dans une autre structure que celle de l'audit interne.

3.1.4 Compétences

Les auditeurs internes doivent posséder les connaissances, le savoir-faire et les autres compétences nécessaires à l'exercice de leurs responsabilités individuelles et les améliorer par une formation professionnelle continue²⁴².

Le service dispose d'un budget de formation continue approuvé par le comité d'audit. En 2015, ce budget était de 30.000 euros. Les besoins en formation sont discutés lors du cycle d'évaluation annuelle des auditeurs ou les formations sont proposées à leur initiative tout au long de l'année.

Les auditeurs, les chefs de division et le responsable de l'audit interne ont des profils de fonctions définissant leurs responsabilités au sein du service.

Les auditeurs sont encouragés à poursuivre des formations et certifications professionnelles en audit interne, notamment à travers un grade spécifique de *Senior Auditor* dans la carrière des auditeurs. Pour l'obtention de ce grade, les auditeurs doivent avoir un minimum de trois années d'ancienneté dans le service, avoir obtenu une certification professionnelle ou un titre académique, dont la liste est fixée, et avoir réussi un jury de sélection.

Plusieurs auditeurs internes ont ainsi suivi un *Executive Master* en audit interne ou ont obtenu des certifications professionnelles, comme le CIA ou le CISA²⁴³, proposés par l'Institut des auditeurs internes.

Pour la Cour des comptes, les auditeurs internes ont une bonne connaissance des normes, des techniques d'audit et de la SNCB. Les titres académiques et certifications professionnelles sont un gage du professionnalisme et de la compétence du service d'audit interne. Pour la Cour des comptes, il s'agit d'une bonne pratique, au même titre que l'allocation d'un budget spécifique pour la formation continue.

La Cour des comptes recommande au service d'audit interne de la SNCB de traduire le budget alloué en matière de formations et les besoins individuels ou collectifs des auditeurs en un plan de formation. Ce plan doit définir quelles sont les compétences dont les auditeurs ou le service doivent disposer à court, moyen ou long terme pour mener à bien leurs missions.

3.1.5 Assurance et amélioration de la qualité

Les normes professionnelles prescrivent l'élaboration et la mise à jour d'un programme d'assurance et d'amélioration de la qualité portant sur tous les aspects de l'audit interne et

²⁴² Norme professionnelle 1230 de l'IIA.

²⁴³ CIA (*Certified Internal Auditor*) et CISA (*Certified Information Systems Auditor*) sont des certifications organisées par l'IIA.

permettant un contrôle continu de son efficacité. Les résultats du programme d'assurance et d'amélioration de la qualité doivent être communiqués au management ainsi qu'au comité d'audit²⁴⁴. Une évaluation externe doit être réalisée au moins tous les cinq ans par un évaluateur ou une équipe d'évaluateurs qualifiés, indépendants et extérieurs à l'organisation²⁴⁵.

La Cour des comptes constate que le service d'audit interne de la SNCB a mis en place depuis 2002 un système de gestion de la qualité, certifié ISO 9001, qui régit tout le fonctionnement de l'audit interne. La certification ISO 9001 est la reconnaissance par un organisme externe accrédité que le service d'audit interne a mis en place une dynamique d'amélioration continue pour son fonctionnement et pour les services qu'il rend à ses parties prenantes (management, opérationnels et comité d'audit) en conformité avec les exigences du référentiel ISO 9001.

Le maintien de la certification nécessite de faire appel à un organisme externe pour un audit annuel, ce qui a été fait jusqu'en 2014.

Le système de gestion de la qualité du service d'audit interne prévoit notamment une supervision des principales étapes d'une mission d'audit, une enquête de satisfaction auprès des audités et une revue interne réalisée par l'auditeur à la fin de chaque mission.

Pour la Cour des comptes, le système de gestion de la qualité mis en place par le service d'audit interne de la SNCB témoigne d'un souci de professionnalisme et d'amélioration continue. Toutefois, ce système ne permet pas de répondre à toutes les exigences des normes professionnelles de l'audit interne. Par exemple, les résultats du programme d'assurance et d'amélioration de la qualité ne sont pas communiqués au comité de direction et au comité d'audit. Le service n'a également jamais fait l'objet d'une évaluation externe au regard des normes de l'IIA.

La certification ISO 9001 vise à garantir la conformité avec les normes de qualité prédéfinies et non avec les normes de l'IIA. Elle ne peut pas se substituer à l'évaluation externe prévue par les normes professionnelles.

Le service d'audit interne de la SNCB en est conscient. En décembre 2014, sur la proposition de son responsable, en vue notamment d'une réduction des coûts, le comité d'audit a décidé de renoncer à la certification annuelle en faveur d'une plus grande conformité aux normes de l'IIA. Il s'ensuit que le service d'audit interne de la SNCB ne peut plus se prévaloir du label ISO 9001.

Pour la Cour des comptes, quand il a été adopté, le système de gestion de la qualité répondait à un besoin de structuration, de standardisation et de légitimation du service. Il ne suffisait toutefois pas pour rencontrer toutes les exigences des normes professionnelles des auditeurs internes. La décision de se conformer aux normes de l'IIA est une bonne initiative. Des consignes ont été données par le responsable de l'audit interne pour que l'abandon de la certification ISO 9001 ne donne pas lieu à une détérioration de la standardisation des

²⁴⁴ Norme professionnelle 1320 de l'IIA.

²⁴⁵ Norme professionnelle 1312 de l'IIA.

processus d'audit interne. Un plan de mise en conformité avec les normes de l'IIA reste toutefois à définir.

La Cour des comptes recommande que les bénéfices d'organisation et de formalisation tirés du système de gestion de la qualité continuent à être valorisés, malgré l'abandon de la certification ISO 9001. Les processus et procédures de l'audit interne doivent toutefois être actualisés afin de correspondre aux normes professionnelles des auditeurs internes.

3.2 Fonctionnement du service d'audit interne

3.2.1 Planification des activités du service d'audit interne

Les activités du service d'audit interne doivent couvrir l'ensemble du système de contrôle interne, de gestion des risques et de gouvernance d'entreprise. Les priorités sont reprises dans un programme de travail basé sur les risques et établi par le responsable de l'audit interne pour apporter une valeur ajoutée à l'organisation²⁴⁶. Il doit être soumis à l'approbation du management et du comité d'audit.

3.2.1.1 Planification fondée sur les risques

Les normes professionnelles prévoient que la planification des audits internes se base sur les risques afin de définir des priorités cohérentes avec les objectifs de l'organisation. L'évaluation des risques doit être documentée et réalisée au moins une fois par an²⁴⁷.

Pour la réalisation de cette planification, le responsable de l'audit interne doit prendre en compte le système de management des risques défini au sein de l'organisation. Si ce système de management des risques n'existe pas, le responsable de l'audit interne doit se baser sur sa propre analyse des risques après avoir pris en considération le point de vue du management et du comité d'audit.

Pour les audits relatifs à la sécurité ferroviaire, la planification est plus avancée. Un univers d'audit exhaustif et actualisé a été dressé. Les thématiques du système de gestion de la sécurité, défini par le code ferroviaire²⁴⁸, ont été déclinées en 35 processus critiques. Ces processus doivent être audités tous les cinq ans. Des critères permettant de fixer les priorités ont été fixés (conformité, incident déjà relevé...). Sur cette base, une liste annuelle des thèmes est définie.

Par contre, pour les processus autres que ceux qui relèvent de la sécurité ferroviaire, le service d'audit interne réalise sa planification sur la base de sa connaissance des processus de l'entreprise et des demandes du management.

De manière générale, à l'exception des obligations prévues en matière de sécurité ferroviaire, la SNCB ne dispose pas d'un système de gestion globale des risques. Cette situation prive l'audit interne et le comité d'audit d'une évaluation des risques réalisée par le management

²⁴⁶ Norme professionnelle IIA 2000 de l'IIA.

²⁴⁷ Norme professionnelle IIA 2010 A1 de l'IIA.

²⁴⁸ Loi du 30 août 2013 portant le code ferroviaire.

et régulièrement actualisée (voir point 2.3 Missions du comité d'audit).

La Cour des comptes constate que cette planification des audits internes n'est pas basée sur une évaluation des risques revue annuellement, telle que prévue par les normes professionnelles. Le choix des missions à planifier est en effet effectué sur la base d'une compilation des missions proposées par le management, le service d'audit interne ou le comité d'audit. Le choix entre ces différentes propositions n'est toutefois pas objectivé par une analyse des risques prenant en compte le niveau du risque, sa probabilité, son incidence, la qualité du contrôle interne ou les résultats des audits antérieurs. Par exemple, les risques liés aux marchés publics ne sont pas évalués et ne donnent pas lieu à la programmation d'audits spécifiques. Ces risques sont abordés dans le cadre des audits opérationnels.

Dans sa réponse, la SNCB confirme que la planification des activités d'audit ne se fait pas encore sur la base d'une analyse des risques formelle mesurant la probabilité et l'impact. Elle précise qu'en l'absence d'un nouveau contrat de gestion et d'un nouveau plan d'entreprise, le service d'audit interne a élaboré son programme d'audit en fonction de trois objectifs majeurs de la SNCB : la ponctualité, la sécurité et l'efficacité.

En ce qui concerne les risques liés aux marchés publics, la SNCB souligne qu'ils sont pris en considération. Par exemple, le service d'audit interne exerce, depuis 2013, une mission permanente concernant le monitoring de la configuration de sécurité et des opérations au sein du système SAP. Cette mission vise en particulier à vérifier le respect des principes de séparation des fonctions et de double signature.

Le programme d'audit 2015 prévoit une mission d'évaluation du processus afin de définir des critères d'adjudication objectifs lors de l'attribution d'un marché. La SNCB mentionne également les contrôles systématiques de conformité sur le mode d'adjudication et de l'attribution de certains marchés.

Sur ce dernier point, la Cour des comptes renvoie au point 3.1.3 de ce chapitre et souligne que les risques en matière de marchés publics ne se limitent pas à la phase d'attribution.

Plusieurs initiatives de définition d'une cartographie des risques ont été entamées par le management dans le passé, mais n'ont pas abouti. Un nouveau projet est en cours depuis mars 2015. Un nouveau *Risk Officer* a été désigné. Sa mission consiste à coordonner la mise en place d'un processus de gestion globale des risques à la SNCB. Ce système devra appréhender l'ensemble des risques de l'entreprise de manière cohérente et structurée et couvrir l'ensemble des processus, activités et actifs de l'entreprise, en ce compris les risques liés à la fraude.

Le système visera prioritairement à traiter les risques qui peuvent porter atteinte à la réalisation des objectifs stratégiques de l'entreprise, définis dans le contrat de gestion et le plan d'entreprise : la sécurité, la ponctualité, l'équilibre financier, la qualité de service et la *compliance*²⁴⁹. Le système prendra également en compte les risques liés aux filiales.

²⁴⁹ Il s'agit de l'ensemble des processus visant à s'assurer de la conformité des actes et comportements des dirigeants et du personnel d'un organisme aux normes applicables et aux règles déontologiques.

Le *Risk Officer* a proposé, en juillet 2015, une méthodologie de gestion des risques basée sur la norme ISO 31000²⁵⁰.

Cette méthode serait appliquée par tous les responsables opérationnels pour aboutir à un système global de gestion de risques. Un rapportage annuel serait ensuite effectué par le *Risk Officer* auprès des organes de gestion sur le niveau de couverture des principaux risques. Une première version du système est prévue pour fin 2015.

Lors du comité d'audit du 29 octobre 2015, le responsable d'audit interne a informé le comité que cette échéance ne sera pas respectée et qu'en conséquence la planification des audits internes de 2016, hors du domaine de la sécurité d'exploitation, ne pourra pas encore être basée sur les résultats d'une évaluation des risques.

Pour la Cour des comptes, une entreprise de la taille de la SNCB doit disposer d'un système structuré de gestion de risques. La responsabilité du développement d'un tel système revient en premier lieu au management. En attendant les résultats d'un tel système, le service d'audit interne doit mettre en place une méthode d'évaluation des risques *high level* afin d'aboutir à une planification qui réponde aux besoins de l'organisation et ne soit pas uniquement basée sur les demandes du management.

Dans sa réponse, la SNCB souligne que la désignation d'un *Risk Officer* en mars 2015 vise à mettre en œuvre la recommandation de la Cour.

3.2.1.2 Communication et approbation du programme de travail

Selon les normes, le responsable de l'audit interne doit communiquer au management et au comité d'audit sa planification des audits internes et ses besoins, pour examen et approbation, ainsi que tout changement important susceptible d'intervenir en cours d'exercice. Le responsable de l'audit interne doit également signaler l'impact de toute limitation de ses ressources.

En conformité avec les normes, le programme de travail du service d'audit interne est soumis au management et au comité d'audit.

3.2.1.3 Ressources

Avant la réforme, le service d'audit interne de la Holding comptait dix-neuf auditeurs²⁵¹ y compris le *General Manager* (responsable d'audit interne) et les trois chefs de division (situation au 1^{er} janvier 2013), soit un effectif insuffisant au regard de l'univers d'audit du service.

²⁵⁰ ISO 31000 fournit des principes, un cadre et des lignes directrices pour intégrer le management des risques dans les processus décisionnels et organisationnels des entreprises. Cette norme peut être utilisée par tout type d'organisme. Elle ne se prête pas à des fins de certification. Elle donne des orientations pour intégrer la gestion des risques dans le management de l'entreprise et compléter les éventuels référentiels déjà existants, comme l'ISO 9001 pour le management de la qualité, l'ISO 14001 pour l'environnement ou l'ISO 26000 pour la responsabilité sociétale.

²⁵¹ Ce calcul ne reprend que les effectifs réalisant des missions d'audit interne. Les effectifs du service centralisé de contrôle des marchés, du comité de contrôle et du *Risk Officer* ne sont pas pris en compte. Ils étaient onze en 2013 avant la réforme et dix au 1^{er} janvier 2015.

L'univers d'audit du service d'audit interne de la Holding, devenu actuellement celui de la SNCB, était plus étendu que l'univers d'audit actuel. Par exemple, Infrabel ne relève plus de la compétence du service d'audit interne.

Quinze personnes (14,55 équivalents temps plein - ETP), dont le responsable de l'audit interne, font aujourd'hui partie du service d'audit interne de la SNCB (situation au 31 octobre 2015). La réduction du nombre d'auditeurs résulte de départs (à la retraite ou vers Infrabel) non actuellement remplacés. Deux procédures de sélection à destination du service étaient en cours en décembre 2015.

Malgré la réduction de l'univers d'audit du service, l'effectif actuel du service reste en deçà du ratio communément admis d'un pour mille²⁵². En ne prenant en considération que l'effectif en personnel de la SNCB, le service d'audit interne compte en effet 0,68 auditeur pour 1.000 agents (soit 14,55 auditeurs, y compris le responsable de l'audit interne, pour un effectif de 21.317 équivalents temps plein²⁵³).

La Cour constate que l'effectif actuel du service n'a pas été fixé, ni en proportion de l'effectif de la société, ni en fonction de la complexité et de l'étendue de l'univers d'audit. Aucun plan de personnel précisant l'effectif suffisant au service d'audit interne afin de mener à bien ses missions n'a été défini.

L'absence d'une telle évaluation des besoins en personnel s'explique par l'absence :

- d'un univers d'audit exhaustif basé sur une cartographie des risques (voir point 3.2.1.1) ;
- de l'appétence pour le risque²⁵⁴ définie par le comité d'audit ;
- d'objectifs stratégiques (*mission statement*) clairement définis (les attentes).

Pour la Cour des comptes, l'absence de ces éléments n'exonère pas le responsable de l'audit interne de sa responsabilité de déterminer si les ressources actuelles de son service sont suffisantes pour évaluer la maîtrise des principaux risques de l'entreprise.

En l'absence d'un système de gestion globale des risques mis en place par le management de la SNCB, une évaluation *high level* aurait dû être réalisée par le service d'audit interne. Sur la base de cette évaluation, un plan définissant l'effectif suffisant du service devait être établi, quitte à être actualisé lorsque les trois éléments précités seront définis.

Dans sa réponse, la SNCB souligne que l'effectif suffisant d'un service d'audit interne dépend non seulement de la taille de l'entreprise, mais aussi d'autres variables, telles que le degré d'utilisation des technologies de l'information dans les audits, la maturité de l'organisation

²⁵² Institut de l'audit interne (Ifaci), *L'audit interne en France et dans le monde*, 2008, p. 11 : « Alors que dans les banques et les assurances, ce ratio est de l'ordre de un auditeur interne pour 100 employés, dans les secteurs Industrie, Commerce, Service cet indicateur s'exprime en nombre d'auditeurs internes pour 1000 employés. »

²⁵³ SNCB, ADN - Rapport annuel, 2014.

²⁵⁴ L'appétence pour le risque est le degré d'incertitude acceptable afin d'optimiser la création de valeur par la société. C'est une donnée que la direction prend en considération lorsqu'elle évalue les différentes options stratégiques, détermine les objectifs associés et développe le dispositif pour gérer les risques correspondants.

et l'expérience du personnel. Dans le contexte budgétaire actuel, la SNCB a choisi de travailler avec l'effectif actuel. Une évaluation de l'effectif sera réalisée quand les trois prérequis cités plus haut seront réunis.

3.2.1.4 Règles et procédures

Le responsable de l'audit interne doit établir des règles et procédures fournissant un cadre à l'activité d'audit interne²⁵⁵.

Le service d'audit interne dispose d'un système de gestion de la qualité exhaustif qui organise le fonctionnement du service et définit les principaux processus et procédures de l'audit interne.

Ces processus et procédures doivent toutefois être évalués et éventuellement adaptés au regard des normes de l'IIA.

3.2.1.5 Rapports au management et au comité d'audit

Les normes professionnelles prévoient que le responsable de l'audit interne doit rendre compte périodiquement au management et au comité d'audit des missions, des pouvoirs et des responsabilités de l'audit interne ainsi que du degré de réalisation de la planification annuelle d'audit²⁵⁶.

Le service d'audit interne réalise au profit du comité d'audit un rapportage régulier sur le degré de réalisation de sa planification annuelle des missions d'audit. L'état d'avancement est également présenté au management lors des réunions mensuelles du comité de direction auquel assiste le responsable de l'audit interne.

La Cour des comptes constate que, dans sa charte d'audit, le service d'audit interne s'engage à réaliser, tous les ans, une évaluation de l'état du contrôle interne, de la gestion des risques et de la gouvernance d'entreprise.

Cette évaluation n'est pas réalisée, ce qui prive le comité d'audit d'une vue générale sur la qualité du système de gestion des risques et de contrôle interne de la société.

Dans sa réponse, la SNCB s'engage à respecter cette disposition de la charte de l'audit interne. Dès la clôture de l'année budgétaire 2015, le responsable de l'audit interne se prononcera formellement sur le système de contrôle interne.

3.2.2 Planification de la mission

Selon les normes professionnelles, les auditeurs internes doivent concevoir et documenter un plan pour chaque mission d'audit. Ce plan de mission précise les objectifs, le champ d'intervention, la date et la durée de la mission, ainsi que les ressources allouées²⁵⁷. Pour atteindre les objectifs de la mission, un plan de travail doit faire référence aux procédures à appliquer pour identifier, analyser, évaluer et documenter les informations lors de la mission.

²⁵⁵ Norme professionnelle 2040 de l'IIA.

²⁵⁶ Norme professionnelle 2060 de l'IIA.

²⁵⁷ Norme professionnelle 2200 de l'IIA.

Le programme de travail doit être approuvé avant sa mise en œuvre²⁵⁸.

Chaque mission d'audit fait l'objet d'un programme, présenté au moment de la réunion d'ouverture. Ce programme définit l'objet de l'audit, le périmètre, les objectifs, les risques à évaluer et le calendrier de réalisation.

La Cour des comptes constate, à partir de son examen de plusieurs dossiers d'audit, que cette procédure est standardisée et documentée et qu'elle est respectée.

Elle souligne toutefois que le contenu du programme de la mission pourrait être amélioré afin de mettre en lien les questions de l'audit, les normes à utiliser ainsi que les travaux d'audit à réaliser pour répondre aux questions d'audit.

Ce document pourrait notamment préciser :

- la nature et l'étendue des travaux d'audit à réaliser (taille de l'échantillon, personnes à interviewer) ;
- les informations probantes à collecter ;
- le référentiel (normes réglementaires, procédures internes ou pratiques de bonne gestion) à l'aune duquel l'évaluation sera effectuée.

Pour la Cour des comptes, ces informations sont nécessaires pour permettre au responsable de l'audit interne d'évaluer la pertinence et la suffisance des travaux d'audit envisagés pour répondre aux objectifs de l'audit et aux normes professionnelles.

3.2.3 Documentation

Selon les normes professionnelles, les auditeurs internes doivent documenter les informations pertinentes pour étayer les conclusions et les résultats de la mission. Le responsable de l'audit interne doit arrêter des règles en matière de conservation des dossiers de la mission, et ce, quel que soit le support d'archivage utilisé²⁵⁹.

La Cour des comptes constate que la certification ISO 9001 des processus de l'audit interne a permis de mettre en place un système documentaire performant, tenu et respecté avec rigueur par les auditeurs. Les bénéfices de ce système devraient être poursuivis, même si le système de gestion de la qualité n'est plus certifié.

3.2.4 Communication des résultats

Le responsable de l'audit interne doit diffuser les résultats aux destinataires appropriés. La communication doit inclure les objectifs et le champ de la mission ainsi que les conclusions, recommandations et plans d'action. La communication doit être exacte, objective, claire, concise, constructive, complète et émise en temps utile²⁶⁰.

Dans sa version du 30 janvier 2014, la charte du service d'audit interne prévoyait que les

²⁵⁸ Norme professionnelle 2240 A1 de l'IIA.

²⁵⁹ Norme professionnelle 2330 A2 de l'IIA.

²⁶⁰ Normes professionnelles 2410 et 2420 de l'IIA.

rapports d'audit étaient communiqués au management audité, à l'administrateur délégué et au président du comité d'audit. Lorsqu'il s'agit d'une mission réalisée par le service d'audit interne de la SNCB auprès d'une filiale, le rapport est transmis au management audité et au conseil d'administration ou au comité d'audit, s'il existe, de la filiale.

Sur la base de son examen des dossiers d'audit, la Cour des comptes constate que chaque rapport contient un résumé synthétique de la mission, des constats et recommandations (*executive summary*) et que la diffusion des rapports d'audit réalisés par le service d'audit interne à la SNCB est conforme à la norme.

Toutefois, la Cour des comptes constate que la dernière version de la charte du service d'audit interne, de novembre 2015, qui a été simplifiée par rapport à la charte antérieure, prévoit que les rapports d'audit seront envoyés au secrétariat du conseil d'administration qui se chargera de les diffuser conformément à ce qui est prévu dans la charte du comité d'audit. Or, cette dernière charte ne contient pas une liste des destinataires. Pour la Cour des comptes, la liste de diffusion des rapports devrait être publiée dans une des deux chartes.

En ce qui concerne la qualité des rapports d'audit, la Cour des comptes constate, sur la base des dossiers d'audit consultés, que les rapports suivent la même structure, sont exhaustifs et permettent de rendre compte de l'audit. Toutefois, les rapports ne précisent pas suffisamment les travaux d'audit réalisés afin d'arriver aux conclusions, notamment ceux relatifs à la maturité du système de contrôle interne. Cette information pourrait apporter davantage de précision sur la matérialité et l'importance des constats.

3.2.5 Encadrement

Les missions du service d'audit interne doivent faire l'objet d'une supervision appropriée afin de garantir que les objectifs sont atteints, la qualité assurée et le développement professionnel du personnel effectué²⁶¹. La preuve de la supervision doit être documentée et conservée dans les documents de travail²⁶².

À travers son analyse, la Cour des comptes constate que les dossiers d'audit examinés contiennent les traces de supervision et que les documents les plus importants sont revus et visés par le chef de division et par le responsable de l'audit interne.

Pour la Cour des comptes, l'encadrement réalisé par la hiérarchie du service d'audit interne répond aux normes professionnelles. Elle recommande de maintenir cette double supervision d'autant que les audits sont réalisés par un auditeur unique, et non par une équipe.

3.2.6 Suivi des recommandations

Selon les normes professionnelles²⁶³, le responsable de l'audit interne doit mettre en place un processus de suivi permettant de surveiller et de garantir que des mesures ont été effectivement mises en œuvre par le management, ou que celui-ci a accepté le risque signalé

²⁶¹ Norme professionnelle 2340 de l'IIA.

²⁶² IIA, Modalité pratique d'application 2340-1.

²⁶³ Norme professionnelle 2500 A1 de l'IIA.

et a pris la décision de ne pas mettre en œuvre la recommandation.

Avant la réforme de la SNCB, le service d'audit interne de la SNCB-Holding tenait une base de données contenant l'ensemble des recommandations jugées importantes ou d'un niveau moyen (*high* ou *medium*). Le suivi était réalisé par l'auditeur de la SNCB-Holding. La recommandation était clôturée lorsque le management audité confirmait que celle-ci avait effectivement été exécutée. Si le management audité choisissait de ne pas mettre en place une recommandation et, ainsi, d'accepter le risque résiduel, il motivait par écrit sa décision et la transmettait au service d'audit interne.

Toutefois, lorsque l'audit concernait la SNCB ou Infrabel, ce suivi était basé sur les informations communiquées par la cellule d'audit interne de la SNCB ou d'Infrabel. Un rapport semestriel était envoyé au comité de direction et au comité d'audit pour les informer de l'état de réalisation des recommandations. À l'occasion de ce rapportage, l'audit interne informait également les deux comités des décisions motivées du management de ne pas exécuter l'une ou l'autre recommandation.

Depuis 2014, année de la restructuration des chemins de fer, le service d'audit interne de la SNCB adapte la base de données des recommandations à la nouvelle structure. Cette adaptation se traduit par la suppression des recommandations qui ne sont plus à l'ordre du jour à cause d'une reconfiguration des processus ou qui concernent des activités désormais hors de l'univers d'audit du service (en raison de leur transfert à Infrabel, par exemple).

Une nouvelle base de données de suivi des recommandations est disponible depuis le 1^{er} octobre 2015. Une nouvelle procédure de suivi des recommandations est en développement.

La Cour des comptes constate que le système de suivi des recommandations est insuffisant depuis la restructuration de 2014. Depuis mars 2014, plus aucun rapport semestriel relatif à l'état de réalisation des recommandations n'a été présenté au comité de direction et au comité d'audit et aucun processus de suivi des recommandations n'a encore été défini. Or, le suivi des recommandations est un élément essentiel pour garantir une amélioration de la gestion des risques et évaluer la plus-value des missions d'audit interne.

La Cour des comptes recommande de réaliser le plus tôt possible un suivi adéquat des recommandations et de rétablir le rapportage au profit du comité de direction et du comité d'audit. Dans sa réponse, la SNCB confirme que le suivi des recommandations, comme prévu par les normes, n'a pas été spécifiquement repris comme point à l'ordre du jour du comité d'audit. Elle souligne qu'un tableau de bord donnant une vue sur le suivi des recommandations sera périodiquement présenté aux comités de direction et d'audit à partir du premier trimestre 2016.

CHAPITRE 4

Comité d'audit d'Infrabel

4.1 Cadre de référence

Depuis 2004²⁶⁴, la loi portant réforme de certaines entreprises publiques économiques prévoit la création au sein du conseil d'administration d'un comité d'audit²⁶⁵.

Le comité d'audit d'Infrabel a été formellement créé par une décision de son conseil d'administration du 4 novembre 2004. La charte du comité d'audit, approuvée le 25 mars 2010 par le conseil d'administration d'Infrabel, encadre la composition, le fonctionnement, les droits et engagements, et les attributions du comité d'audit. Cette charte, dont il est prévu qu'elle soit réexaminée annuellement, ne l'a pas été depuis 2014.

4.2 Composition et organisation du comité d'audit

4.2.1 Composition

En application de la loi, le comité d'audit est composé de quatre administrateurs, à l'exclusion de l'administrateur délégué. Le conseil d'administration nomme les membres du comité d'audit. La charte du comité d'audit prévoit qu'il se réunit à intervalles réguliers, en principe une fois par trimestre.

La composition actuelle du comité d'audit a été décidée le 26 novembre 2013 par le conseil d'administration. Les membres du comité d'audit sont désignés pour une durée indéterminée ; leur désignation prend fin lorsque leur mandat au conseil d'administration n'est plus renouvelé.

De janvier 2014 à juin 2015, le comité s'est réuni à huit reprises. Il ressort de l'examen des procès-verbaux de ces réunions les constatations suivantes :

- Alors que la loi prévoit que le comité d'audit peut inviter à ses réunions l'administrateur délégué qui y siège avec voix consultative, il est systématiquement invité par le comité d'audit et y siège presque systématiquement²⁶⁶.
- La charte du comité d'audit prévoit que, si le président du conseil d'administration n'est pas membre du comité d'audit, il est également invité à ses réunions et y siège avec voix consultative. Il s'est abstenu, durant cette période, d'assister aux réunions du comité d'audit. La charte du comité d'audit ne prévoit aucune disposition spécifique relative à la présence d'administrateurs non membres du comité d'audit lors de ses réunions. Les administrateurs non membres du comité d'audit n'ont, durant cette période, assisté à

²⁶⁴ Article 5 de l'arrêté royal du 14 juin 2004 portant réforme des structures de gestion de l'infrastructure ferroviaire, modifiant la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques.

²⁶⁵ Article 210 de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques. L'article 36 des statuts de la société anonyme de droit public Infrabel formalise l'existence du comité.

²⁶⁶ Sept présences sur huit réunions.

aucune réunion du comité.

- Alors que la charte du comité d'audit prévoit que le comité peut inviter toute autre personne afin de mener à bien ses missions, le directeur financier et le responsable de l'audit interne sont systématiquement invités à ces réunions et répondent systématiquement à cette invitation²⁶⁷.
- Les directeurs concernés par les audits présentés au comité d'audit sont également toujours invités et sont présents aux réunions du comité d'audit. Pour la Cour des comptes, c'est une bonne pratique qui contribue à responsabiliser le management sur le contrôle interne et les résultats de l'audit interne.
- La loi prévoit que les deux commissaires du gouvernement participent avec voix consultative aux réunions du comité d'audit. En l'état, ils sont systématiquement invités, mais assistent rarement aux réunions²⁶⁸.

Dans son rapport de 2001 consacré au bon emploi des deniers publics à la SNCB, la Cour des comptes recommandait « *qu'une distinction plus marquée soit opérée entre les membres du comité d'audit et les membres invités* ». Elle ajoutait que « *l'indépendance du comité d'audit serait renforcée si la participation de l'administrateur délégué était réservée à une invitation expresse, en fonction des dossiers examinés* ». De surcroît, le code belge de gouvernance d'entreprise 2009 précise que « *le comité d'audit décide si et, le cas échéant, quand le CEO, le directeur financier [...], l'auditeur interne et l'auditeur externe assistent à ses réunions* »²⁶⁹.

Pour la Cour des comptes, le comité d'audit doit pouvoir délibérer librement avant de rapporter au conseil d'administration. À cet effet, la présence de l'administrateur délégué, du président ou des autres membres du conseil d'administration devrait être réservée à une invitation expresse, et non systématique, à tout ou partie des réunions du comité d'audit, en fonction des dossiers examinés.

Dans sa réponse, le comité d'audit d'Infrabel précise que l'administrateur délégué est présent aux réunions du comité pour des raisons d'efficacité.

La Cour des comptes confirme sa mise en question de l'automatisme de l'invitation de l'administrateur délégué aux réunions du comité d'audit. Le comité d'audit doit manifester son indépendance et pouvoir délibérer en l'absence de tout manager exécutif. La Cour des comptes maintient sa recommandation et invite le comité d'audit d'Infrabel à s'inspirer des principes du code belge de gouvernance d'entreprise.

Par contre, la charte du comité d'audit d'Infrabel prévoit que, dès lors qu'un membre du comité d'audit se trouve en situation d'intérêt contraire à une décision relevant des compétences du comité, il l'en informe et ne participe pas aux délibérations.

La Cour des comptes rappelle par ailleurs que la participation des commissaires du gouvernement aux réunions du comité d'audit n'est pas facultative au sens de la loi

²⁶⁷ Pour le directeur général Finance, huit présences sur huit réunions et, pour le responsable de l'audit interne, huit présences sur huit réunions.

²⁶⁸ Pour les commissaires du gouvernement, une présence (un des deux commissaires du gouvernement) sur huit réunions.

²⁶⁹ Article 5.2/30 du code belge de gouvernance d'entreprise 2009, Annexe C Comité d'audit.

du 21 mars 1991. Cette participation est importante pour appréhender les risques qui pourraient mettre en péril la capacité de la société à remplir ses obligations de service public.

4.2.2 Indépendance des membres du comité d'audit

En tant qu'administrateurs, les membres du comité d'audit sont soumis à un ensemble d'incompatibilités. En vertu de la loi²⁷⁰, le mandat d'administrateur est incompatible avec l'exercice d'autres mandats (membre d'un parlement ou d'un gouvernement, gouverneur d'une province ou membre de la députation permanente d'un conseil provincial), d'une fonction en tant que membre du personnel d'Infrabel, d'une fonction/activité ou d'un mandat au service de HR Rail ou d'une société ferroviaire, ou de la détention d'un droit social ou d'actions dans une entreprise ferroviaire.

L'interdiction relative à l'exercice de toute fonction, de toute activité ou de tout mandat, rémunéré ou non, soit personnellement, soit par l'intermédiaire d'une personne morale, au service d'une entreprise ferroviaire, subsiste pendant deux ans après la sortie de charge.

Un membre du conseil d'administration est tenu de notifier au président du conseil d'administration toute forme d'intérêt de nature patrimoniale qu'il détient dans une telle entreprise. Lorsqu'un membre du conseil d'administration contrevient à ces interdictions, il est tenu de se démettre des mandats ou fonctions dans un délai de trois mois. S'il ne le fait pas, il est réputé, à l'expiration de ce délai, s'être démis de plein droit de son mandat auprès d'Infrabel.

La charte de l'administrateur, adoptée par le conseil d'administration du 25 novembre 2004 en tant que partie de son règlement d'ordre intérieur, fait état de règles d'indépendance, de compétences, d'éthique et d'intégrité²⁷¹. Entre autres aspects, l'administrateur s'engage, dans l'exercice de sa fonction, à agir en toutes circonstances de manière indépendante, ainsi qu'à éviter tout conflit entre ses intérêts personnels directs ou indirects et ceux de la société.

La loi ne prévoit aucune disposition spécifique quant à la présence d'administrateurs indépendants au sein du comité d'audit. La présence d'administrateurs indépendants dans le dispositif de gouvernance d'entreprise constitue pourtant une bonne pratique visant à faire bénéficier l'entreprise d'un conseil objectif, impartial et professionnel sur sa gestion. Les critères définissant l'indépendance d'un administrateur se trouvent à l'article 526ter du code des sociétés et font référence à l'exercice de fonctions dans la société, aux ressources financières que l'administrateur en tire et à ses relations dérivées.

Le code belge de gouvernance d'entreprise 2009 prévoit qu'au moins la majorité des membres du comité d'audit est indépendante et qu'au moins un des membres est compétent en matière de comptabilité et d'audit²⁷² et que la décision de sa nomination fait mention des motifs sur lesquels cette qualité est octroyée. Les lignes directrices de l'OCDE sur le gouvernement des entreprises publiques recommandent également en ce sens que « *les comités spécialisés au sein du conseil d'administration soient présidés par un administrateur*

²⁷⁰ Article 212 de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques.

²⁷¹ Citée par le rapport de *Corporate Governance* 2014 d'Infrabel.

²⁷² Article 5.2/4 du code belge de gouvernance d'entreprise 2009, Annexe C Comité d'audit.

sans fonction de direction et qu'ils comportent un nombre suffisant d'administrateurs indépendants »²⁷³.

Dans sa vision stratégique des chemins de fer belges présentée en commission de l'Infrastructure, des Communications et des Entreprises publiques, la ministre de la Mobilité a souligné la volonté de professionnaliser les organes de gestion des entreprises ferroviaires en appelant à leur conformité aux principes de la gouvernance d'entreprise et au code de conduite de l'OCDE. Elle a avancé le souhait de renforcer la composition des conseils d'administration d'administrateurs indépendants²⁷⁴.

La loi prévoit que les administrateurs sont choisis en fonction de la complémentarité de leurs compétences, telles que l'analyse financière et comptable, les aspects juridiques, la connaissance du secteur du transport, l'expertise en matière de mobilité, la stratégie du personnel et les relations sociales. Ces éléments relatifs à la compétence des administrateurs sont repris dans l'arrêté royal de nomination des membres du conseil d'administration.

Considérant la plus-value que cela constitue en matière de gouvernance d'entreprise, la Cour des comptes recommande d'examiner la possibilité de la présence d'administrateurs indépendants pour renforcer la composition du comité d'audit (ce qui implique la présence d'administrateurs indépendants au sein du conseil d'administration). La notion d'indépendance peut être étayée à partir des critères énoncés par l'article 526ter du code des sociétés qu'il convient cependant d'examiner dans le contexte spécifique des entreprises publiques autonomes, dont l'État est un actionnaire largement majoritaire et dont les administrateurs sont nommés par arrêté royal.

L'indépendance et les compétences du comité d'audit peuvent également être renforcées par le recours à des experts externes qui rencontreraient tous les critères précités.

La charte du comité d'audit, approuvée par le conseil d'administration, prévoit en outre que le comité d'audit dispose, dans son ensemble, de compétences pertinentes suffisantes en matière d'expertise financière, de contrôle interne et de gestion des risques, de contacts avec le secteur gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire, ainsi que dans le domaine de l'audit.

Lors du renouvellement du comité d'audit en novembre 2013, pour départager les cinq administrateurs qui s'étaient déclarés candidats à une des quatre fonctions de membre du comité, le choix du conseil d'administration n'a pas été motivé au regard des compétences exigées par la charte.

4.3 Missions du comité d'audit

Le paragraphe 2 de l'article 210 de la loi du 21 mars 1991 prévoit que le comité d'audit « *assume les tâches que lui confie le conseil d'administration. En outre, il a pour mission d'assister le conseil d'administration par l'examen des informations financières, notamment les comptes annuels, le rapport de gestion et les rapports intermédiaires. Il s'assure également de la fiabilité*

²⁷³ OCDE, *Gouvernance des entreprises publiques, Panorama des pays de l'OCDE*, 2006.

²⁷⁴ *Doc. parl.*, Chambre, 16 septembre 2015, DOC 54 1317/001, Échange de vues avec la ministre de la Mobilité, chargée de Belgocontrol et de la SNCB, sur sa vision stratégique pour la SNCB et Infrabel.

et de l'intégrité des rapports financiers en matière de gestion des risques. Au moins quatorze jours avant la réunion au cours de laquelle il établit les comptes annuels, le conseil d'administration soumet ces comptes à l'avis du comité d'audit ».

Dans la ligne du code belge de gouvernance d'entreprise, la charte du comité d'audit prévoit un ensemble d'attributions relatives à la gestion des risques et au contrôle interne, et à l'audit interne.

4.3.1 Gestion des risques

En matière de gestion des risques et de contrôle interne, la charte du comité d'audit prévoit que le comité évalue l'efficacité et l'efficacités du système en vue de l'identification, de l'évaluation, de la maîtrise des risques financiers et non financiers et de leur rapportage. En outre, il est chargé d'évaluer l'efficacité et l'efficacités du contrôle interne. Enfin, il lui revient d'évaluer les procédures liées à la prévention et la détection de la fraude, la protection des actifs, la prévention des abus et le respect des dispositions réglementaires auxquelles l'entreprise est soumise.

Le comité d'audit d'Infrabel déclare réaliser cette mission d'évaluation du contrôle interne à travers l'analyse et l'approbation des travaux de l'audit interne. Il s'agit d'une vue parcellaire sur la qualité du contrôle interne et sur la maîtrise des risques, que fournissent les rapports d'audit sur des services ou processus déterminés.

Toutefois, la Cour des comptes constate que le comité d'audit ne dispose pas d'une vue générale sur la qualité du système de gestion des risques et de contrôle interne de la société. Un tel rapportage, prévu par le code belge de gouvernance d'entreprise 2009²⁷⁵, présente pourtant divers avantages :

- permettre une responsabilisation et une sensibilisation du management à son rôle comme premier responsable du contrôle interne et de la gestion des risques ;
- contenir une information centralisée basée sur une autoévaluation du management concernant l'état de maturité de contrôle interne ou l'état d'identification et de maîtrise des risques, les projets en cours et les améliorations à venir ;
- permettre au comité d'audit, en se basant sur les travaux de l'audit interne et sur ce rapportage, de se forger un avis sur l'état de maturité de contrôle interne au sein de la société et en informer le conseil d'administration.

En l'état, en l'absence d'une vue générale sur la qualité du système de gestion des risques et de contrôle interne de la société, le comité d'audit ne formule pas au conseil d'administration un avis sur la qualité de ce système.

Cette situation s'explique principalement par l'absence, au sein d'Infrabel, d'un système de gestion des risques et de contrôle interne structuré qui identifie et évalue les risques de l'organisation et met en place un système de pilotage et de responsabilisation.

Pour donner un tel avis, le comité d'audit doit pouvoir se baser sur les informations qui lui

²⁷⁵ Article 5.2/14 du code belge de gouvernance d'entreprise 2009, Annexe C Comité d'audit.

sont soumises par le service d'audit interne et par le management. Le comité d'audit doit être en mesure de se baser sur un rapportage annuel du management, premier responsable du contrôle interne, portant sur la qualité et la maturité du système mis en place et sur le degré de maîtrise des risques. Ces deux rapports ne sont pas réalisés.

Pour la Cour des comptes, le comité d'audit a, avec le soutien du service d'audit interne, la responsabilité de sensibiliser le conseil d'administration et le management sur l'état général du contrôle interne. La logique de cette évaluation est de donner aux administrateurs et au management une vision d'ensemble de l'état du contrôle interne et de susciter les actions adéquates pour l'améliorer.

La Cour des comptes constate que cette évaluation annuelle de la maîtrise des risques et du contrôle interne n'est pas réalisée. Elle recommande au comité d'audit de jouer pleinement son rôle dans ce domaine et de susciter les actions nécessaires pour qu'une telle évaluation puisse être réalisée.

Dans sa réponse, le comité d'audit d'Infrabel signale que le management développe actuellement un ERM (*Enterprise Risk Management* – système de gestion globale des risques) pour la mi-2016. En conséquence, le comité d'audit demandera au management de produire annuellement un rapportage sur les risques et les mesures de contrôle interne, et fera ensuite rapport au conseil d'administration.

4.3.2 Audit interne

En matière d'audit interne, le comité d'audit est chargé des actions suivantes :

- examiner et approuver le programme d'audit ;
- prendre connaissance des conclusions et recommandations formulées dans les rapports d'audit ;
- veiller au suivi des recommandations acceptées par le management ;
- évaluer la fonction d'audit interne ;
- approuver la structure et le budget de l'audit interne dans ses composantes relatives au personnel et au support matériel ;
- transmettre au conseil d'administration un avis motivé sur la nomination du responsable du service d'audit interne.

La Cour constate que le comité d'audit approuve le plan d'audit et le budget de l'audit interne.

Les audits réalisés par l'audit interne sont présentés par le responsable du service d'audit interne lors des réunions du comité, qui suit l'état d'avancement du programme d'audit et la prise en considération des recommandations par le management. À fréquence annuelle, le responsable de l'audit interne confirme son indépendance par une déclaration au comité d'audit.

La Cour constate toutefois que l'évaluation des activités du service d'audit interne par le comité d'audit ne fait pas l'objet d'une procédure formalisée reposant sur un examen de

l'ensemble de la gestion et des activités de ce service. En l'état, l'évaluation est continue et repose essentiellement sur l'examen des audits présentés par le service d'audit interne.

4.4 Interactions du comité d'audit

En tant qu'organe inséré dans le dispositif de gouvernance de l'entreprise, le comité d'audit entretient une série d'interactions avec son environnement. La Cour s'est penchée sur quatre des interactions principales du comité.

4.4.1 Avec le conseil d'administration

La charte du comité d'audit prévoit que « *le comité d'audit, en tant qu'émanation du conseil d'administration, rapporte directement à ce dernier* » et que « *dans ses rapports au conseil d'administration, le comité d'audit formule également toutes les recommandations qu'il estime nécessaires* ».

La Cour constate que le comité d'audit informe le conseil d'administration du contenu de ses avis et de ses travaux lors de la réunion consécutive à ses réunions. Le comité d'audit ne réalise cependant pas un rapportage annuel auprès du conseil d'administration sur l'exercice de ses missions, notamment en ce qui concerne le contrôle interne et la gestion des risques.

4.4.2 Avec le collège des commissaires

Le comité d'audit prend connaissance des rapports rédigés par le collège des commissaires. Celui-ci présente au comité ses rapports et constats. Le comité d'audit invite le collège des commissaires à l'occasion, notamment, de la présentation de son programme de travail et de la présentation des résultats des travaux menés.

4.4.3 Avec le management

En matière de contrôle interne, Infrabel dispose d'une charte du contrôle interne qui définit les responsabilités respectives du management, de l'audit interne et du comité d'audit. Celle-ci a été adoptée en février 2005.

La Cour des comptes constate toutefois que les responsabilités du management en matière de rapportage sur le contrôle interne ne sont pas définies et que le comité d'audit ne reçoit pas de rapport annuel relatif à l'état du contrôle interne et à la gestion des risques.

Pour la Cour des comptes, un tel système de rapportage devrait être mis en place dans une entreprise de la taille et de l'importance sociétale d'Infrabel. Ce système doit s'intégrer dans le cadre du système de gestion des risques en cours de développement au sein de la société.

La Cour des comptes recommande à Infrabel de revoir sa charte de contrôle interne, compte tenu de l'évolution de la société et du développement d'un système de gestion globale des risques. La charte devrait notamment définir les responsabilités du management en matière de rapportage sur le contrôle interne, vu l'importance que revêt la responsabilisation en matière de contrôle interne et de gestion des risques pour la bonne gouvernance.

4.4.4 Avec la SNCB

Depuis la restructuration, aucune concertation formelle n'a eu lieu entre les comités d'audit de la SNCB et d'Infrabel. Cependant, en 2015, des contacts ont été pris entre les services d'audit interne des deux sociétés pour le lancement d'une mission d'audit conjointe portant sur l'organisation, le fonctionnement et la performance du ROC (*Railway Operations Center*) qui assure le suivi et la coordination du trafic ferroviaire au niveau national. Le comité d'audit d'Infrabel a été informé du lancement de cet audit transversal.

La Cour constate que les interactions entre les comités d'audit d'Infrabel et de la SNCB sont insuffisantes au regard des enjeux liés à l'identification, l'évaluation et la maîtrise des risques afférents aux processus transversaux aux sociétés.

La charte du comité d'audit d'Infrabel prévoit une concertation avec le président du comité d'audit de la SNCB. Cette disposition n'a cependant pas été actualisée ; la concertation prévue s'inscrit dans le cadre du groupe SNCB comprenant trois entités, qui prévalait avant la restructuration de 2014.

La Cour des comptes recommande au comité d'audit d'actualiser sa charte au regard des implications de la restructuration du groupe SNCB intervenue en janvier 2014 et d'y prévoir un accord-cadre de coopération entre le comité d'audit d'Infrabel et la SNCB ou toute autre entreprise ferroviaire, pour organiser la conduite des missions transversales et les relations en matière d'audit interne. Cet accord-cadre devra en effet tenir compte de la neutralité dont le gestionnaire de l'infrastructure doit faire preuve dans ses relations avec les entreprises ferroviaires.

Dans sa réponse, le comité d'audit d'Infrabel est d'avis que la recommandation de la Cour va à l'encontre de la législation européenne quant à l'autonomie de gestion d'Infrabel et des entreprises ferroviaires.

Pour la Cour des comptes, il est important que les processus transversaux, qui impliquent à la fois le gestionnaire du réseau et les entreprises ferroviaires, soient soumis à un audit interne, sous la surveillance des comités d'audit concernés. L'accord-cadre, recommandé par la Cour des comptes, vise précisément à permettre que cet objectif soit atteint dans le respect de l'autonomie de gestion du gestionnaire du réseau et des entreprises ferroviaires.

CHAPITRE 5

Service d'audit interne d'Infrabel

5.1 Organisation du service d'audit interne

5.1.1 Charte d'audit interne

Selon les normes professionnelles, une charte doit définir la mission, les pouvoirs et les responsabilités du service d'audit interne. Elle contribue à l'indépendance, à la notoriété et à la crédibilité du service. Elle doit être approuvée par le management et par le comité d'audit.

La charte actuelle d'audit interne d'Infrabel a été approuvée par le comité d'audit et l'administrateur délégué le 2 avril 2014. Cette charte actualise l'ancienne charte adoptée à l'époque du groupe SNCB le 16 décembre 2010.

Pour la Cour des comptes, cette charte est complète et répond aux normes professionnelles et aux bonnes pratiques. Dans la charte, le service précise :

- ses missions, sa vision et ses normes ainsi que son indépendance (rattachement hiérarchique et fonctionnel) ;
- qu'il doit prendre en compte les activités des autres services d'audit interne ou auditeurs externes dans le cadre de sa programmation et prévoit de se concerter avec les autres services ;
- qu'il doit suivre la réalisation des recommandations et faire rapport au comité d'audit ;
- ses responsabilités en matière de fraude ;
- la distinction entre les activités d'assurance raisonnable en matière de gestion des risques et les activités de conseil ;
- le champ d'action de l'audit interne (l'univers d'audit).

5.1.2 Missions du service d'audit interne

Les missions du service d'audit sont définies dans sa charte d'audit. La charte distingue :

- les missions d'audit (assurance) qui consistent en l'analyse et l'évaluation de l'organisation et de l'exécution d'une mission, d'une activité ou d'un service déterminé ;
- les missions de conseil qui sont des activités d'appui de l'audit interne au développement du système de contrôle interne (information, sensibilisation, méthodologie).

Les missions d'audit (assurance) constituent la principale activité du service. L'activité de conseil reste marginale et ne fait pas obstacle à la réalisation des missions d'audit.

Avant la restructuration (au 1^{er} janvier 2014), le service faisait essentiellement appel à des consultants externes et au service d'audit interne de la SNCB-Holding pour la réalisation de son programme d'audit. En 2014, ses effectifs ont été renforcés et il réalise lui-même des audits internes.

En 2014, le service a réalisé huit missions d'audit (assurance). En 2015, dix-neuf missions d'audit sont prévues. Au 31 octobre 2015, onze de ces missions avaient été réalisées et présentées au comité d'audit.

Les audits internes réalisés portent sur la sécurité ferroviaire (par exemple, le processus de gestion de l'amélioration constante en matière de sécurité), des processus opérationnels (par exemple, la pollution sonore suite à la circulation d'engins ferroviaires sur le réseau d'Infrabel) ou des processus de gestion (par exemple, la gestion de la trésorerie).

5.1.3 Indépendance dans l'organisation

Conformément aux normes professionnelles, le responsable du service d'audit interne est rattaché administrativement à l'administrateur délégué et fonctionnellement au comité d'audit. Il a été désigné par le conseil d'administration sur avis du comité d'audit. Le responsable d'audit interne n'exerce pas de responsabilités opérationnelles.

Toutefois, pour la Cour des comptes, le rang du responsable du service d'audit interne d'Infrabel (chef de division) n'est pas suffisant eu égard à l'importance de ses responsabilités et à sa position dans l'organisation.

5.1.4 Compétences

Les auditeurs internes doivent posséder les connaissances, le savoir-faire et les autres compétences nécessaires à l'exercice de leurs responsabilités individuelles et les améliorer par une formation professionnelle continue²⁷⁶.

En 2014, le service d'audit interne d'Infrabel a vu ses effectifs renforcés. Le service compte actuellement huit auditeurs, dont trois proviennent du service d'audit interne de la SNCB-Holding et cinq de la mobilité interne. Ces cinq nouveaux auditeurs internes n'avaient, au moment de leur affectation, pas d'expérience en audit. Ils ont par la suite suivi des formations, notamment sur les méthodes et techniques d'audit.

Le service dispose d'un budget de formation continue approuvé par le comité d'audit. Ce budget en 2015 est de 22.500 euros. Les besoins de formations sont discutés lors du cycle d'évaluation annuelle des auditeurs ou sont proposés à leur initiative tout au long de l'année.

Les auditeurs doivent consacrer 5 % de leur temps à la formation continue. Un inventaire des formations suivies et des compétences acquises est mis à jour régulièrement par le responsable d'audit interne.

Les auditeurs sont encouragés à poursuivre des formations et certifications professionnelles en audit interne, notamment à travers un grade spécifique de *Senior Auditor* dans la carrière

²⁷⁶ Norme professionnelle 1230 de l'IIA.

des auditeurs. Pour l'obtention de ce grade, les auditeurs doivent avoir un minimum de trois années d'ancienneté dans le service, avoir obtenu une certification professionnelle ou un titre académique, dont la liste est fixée et avoir réussi un jury de sélection.

Le projet du responsable de l'audit interne est que chaque auditeur obtienne au moins un titre académique (master en audit interne) ou une certification professionnelle reconnue en matière d'audit (comme le CIA, le CISA²⁷⁷).

Pour la Cour des comptes, les titres académiques (master) et certifications professionnelles sont un gage du professionnalisme et de la compétence du service d'audit interne. Le fait d'encourager les auditeurs à les obtenir est une bonne pratique, au même titre que l'allocation d'un budget spécifique pour la formation continue.

5.1.5 Assurance et amélioration de la qualité

Les normes professionnelles prescrivent l'élaboration et la mise à jour d'un programme d'assurance et d'amélioration de la qualité portant sur tous les aspects de l'audit interne et permettant un contrôle continu de son efficacité. Les résultats du programme d'assurance et d'amélioration de la qualité doivent être communiqués au management ainsi qu'au comité d'audit²⁷⁸. Une évaluation externe doit être réalisée au moins tous les cinq ans par un évaluateur ou une équipe d'évaluateurs qualifiés, indépendants et extérieurs à l'organisation²⁷⁹.

Un *Quality Assurance and Improvement Program* (QAIP) est en cours de finalisation au sein du service d'audit interne d'Infrabel. Ce programme a pour objet de couvrir tous les aspects du fonctionnement et de la gestion du service d'audit interne afin d'assurer une conformité avec les normes et de contribuer à l'amélioration de l'audit interne de manière à ce qu'il apporte une valeur ajoutée à l'organisation.

Concrètement, ce programme contient un ensemble de documents qui permettent de décrire et formaliser le fonctionnement du service et les phases de réalisation des missions d'audit. Ce programme contient, notamment, une description des processus, un manuel de procédures et des documents types (rapports, procès-verbaux, lettres, documents d'analyse). Il a été conçu pour traduire les normes professionnelles dans la conduite des missions et systématiser la documentation des travaux d'audit.

Pour assurer la qualité des missions d'audit réalisées par le service, le QAIP prévoit notamment une supervision et une revue des principales phases de l'audit ainsi que la réalisation d'une enquête de satisfaction auprès des audités à la fin de chaque mission. Le programme prévoit également la réalisation d'une évaluation externe tous les cinq ans, tel que prévu par la norme.

²⁷⁷ CIA (*Certified Internal Auditor*) et CISA (*Certified Information Systems Auditor*) sont des certifications organisées par l'Institut des auditeurs internes (IIA).

²⁷⁸ Norme professionnelle 1320 de l'IIA.

²⁷⁹ Norme professionnelle 1312 de l'IIA.

Le QAIP est appliqué à mesure de sa validation et devrait être finalisé pour la fin 2015. L'état d'avancement de ce projet est présenté par le responsable de l'audit interne à chaque réunion du comité d'audit.

5.2 Fonctionnement du service d'audit interne

5.2.1 Planification des activités du service d'audit interne

Les activités du service d'audit interne doivent couvrir l'ensemble du système de contrôle interne, de gestion des risques et de gouvernance d'entreprise. Les priorités sont reprises dans un programme de travail basé sur les risques et établi par le responsable de l'audit interne pour apporter une valeur ajoutée à l'organisation. Il doit être soumis à l'approbation du management et du comité d'audit.

5.2.1.1 Planification fondée sur les risques

Les normes professionnelles des auditeurs internes prévoient que le plan d'audit interne se base sur les risques afin de définir des priorités cohérentes avec les objectifs de l'organisation. L'évaluation des risques doit être documentée et réalisée au moins une fois par an²⁸⁰.

Pour la réalisation de cette planification, le responsable de l'audit interne doit prendre en compte le système de management des risques défini au sein de l'organisation. Si ce système de management des risques n'existe pas, le responsable de l'audit interne doit se baser sur sa propre analyse des risques après avoir pris en considération le point de vue du management et du comité d'audit.

À l'exception de la maîtrise des risques prévue par les dispositions légales en matière de sécurité ferroviaire, Infrabel ne dispose pas d'un système de gestion globale des risques. Le 18 juin 2013, le comité de direction d'Infrabel a lancé un projet d'*Enterprise Risk Management* (ERM) et un *Risk Officer* a été désigné au sein d'une direction opérationnelle en vue d'identifier et de quantifier les risques qui peuvent entraver la mise en œuvre des objectifs d'Infrabel. Les premiers résultats opérationnels sont attendus en 2016.

Pour la Cour des comptes, cette initiative est indispensable pour définir une stratégie permettant de réduire ces risques ou d'en limiter l'impact. Elle favorisera ensuite l'amélioration des processus d'audit interne en permettant au service d'audit interne de définir des priorités cohérentes eu égard aux risques ainsi identifiés.

Toutefois, l'importance de la gestion globale des risques et le caractère transversal de cette gestion justifient que la fonction de *Risk Officer* soit rattachée directement à l'administrateur délégué.

Dans l'attente d'une analyse de risques réalisée par le management d'Infrabel, la planification du service d'audit interne est basée sur une évaluation *high level* des risques de l'entreprise, réalisée en 2009 et actualisée en 2012 par le responsable de l'audit interne. Les principaux processus de l'entreprise ont été identifiés en fonction des risques et classés en fonction de critères de pondération, comme l'impact financier, non financier, stratégique, la probabilité

²⁸⁰ Norme professionnelle IIA 2010 A1 de l'IIA.

ou la qualité du contrôle interne. Cette évaluation des risques est alimentée par des entretiens avec le management.

Les missions relatives à la sécurité d'exploitation sont basées sur les dispositions du code ferroviaire, qui prévoit un audit interne régulier du système de gestion de la sécurité²⁸¹.

Pour améliorer la planification des audits internes et aboutir à une meilleure conformité avec les normes, le responsable de l'audit interne a présenté en décembre 2014 au comité d'audit une méthodologie pour le développement d'une planification pluriannuelle basée sur les risques.

Pour la réalisation de cette planification, le service d'audit interne a pour projet :

- de définir l'univers d'audit, c'est-à-dire un inventaire des processus de l'entreprise, basé sur les objectifs de l'organisation ;
- d'identifier et évaluer les risques en fonction de leur fréquence, de l'impact sur les processus critiques préalablement validés par le management et des mesures de contrôle interne mises en place pour les maîtriser (analyse basée sur les éléments du Coso) ;
- de proposer un programme d'audit basé sur la hiérarchisation des risques.

Cette méthodologie devrait être appliquée pour la programmation des audits de 2016.

La Cour des comptes constate l'absence d'un système de gestion globale des risques mis en place par le management d'Infrabel. Conformément aux normes, dans l'attente d'un tel système, le service d'audit interne développe une analyse des risques *high level*, qui prend en considération le point de vue du management et du comité d'audit.

5.2.1.2 Communication et approbation du programme de travail

Selon les normes, le responsable de l'audit interne doit communiquer au management et au comité d'audit sa planification des audits internes et ses besoins, pour examen et approbation, ainsi que tout changement important susceptible d'intervenir en cours d'exercice. Le responsable de l'audit interne doit également signaler l'impact de toute limitation de ses ressources.

En conformité avec les normes, le programme de travail du service d'audit interne est soumis au management et au comité d'audit.

5.2.1.3 Ressources

Avant la réforme (2014), le service d'audit interne d'Infrabel comptait trois personnes (le responsable d'audit interne, un adjoint et un collaborateur administratif). Ceux-ci faisaient essentiellement appel à des consultants externes pour la réalisation des missions d'audit relatives aux fonctions essentielles du gestionnaire de l'infrastructure et servaient de point de contact pour les missions à charge du service d'audit de la SNCB-Holding.

En 2014, les effectifs du service ont été renforcés. Six nouveaux auditeurs ont été recrutés par

²⁸¹ Loi du 30 août 2013 portant le code ferroviaire.

mobilité interne à l'intérieur d'Infrabel et trois auditeurs de l'ancien service de la Holding. Ces trois auditeurs occupent la fonction de *Team Leader*.

Au 31 octobre 2015, le service comptait dix personnes (8,6 équivalents temps plein - ETP), dont neuf auditeurs (les trois *Team Leaders* inclus) et le responsable de l'audit interne.

L'effectif du service reste en deçà du ratio communément admis d'un pour mille²⁸². En prenant uniquement en considération l'effectif en personnel d'Infrabel, le service d'audit interne compte en effet 0,69 auditeur pour 1.000 agents (8,6 auditeurs, en prenant en compte le responsable de l'audit interne, pour un effectif de 12.500 ETP²⁸³).

La Cour constate que l'effectif actuel du service n'a été fixé ni en proportion de l'effectif de la société, ni en fonction de la complexité et de l'étendue de l'univers d'audit. Aucun plan de personnel précisant l'effectif suffisant au service d'audit interne afin de mener à bien ses missions n'a été défini.

Pour la Cour des comptes, les retards constatés dans la réalisation du programme d'audit laissent à penser que les effectifs du service sont insuffisants. Cependant, la majorité des auditeurs doivent encore suivre des formations et acquérir de l'expérience. En outre, le service a investi des ressources pour élaborer son QAIP et pour le projet de définition de son univers d'audit et d'une analyse des risques. Pour ces raisons, le service d'audit interne d'Infrabel doit être considéré comme un nouveau service. Ce contexte ne permet pas de conclure sur la suffisance – ou non – des effectifs.

Selon le responsable de l'audit interne, une évaluation de l'effectif sera réalisée lorsque le projet de définition d'un univers d'audit et d'une cartographie des risques sera finalisé. L'objectif sera de définir un effectif suffisant pour couvrir les principaux risques de l'entreprise sur la base d'une planification pluriannuelle.

Pour la Cour des comptes, le plan de personnel devra en outre tenir compte de la nécessité de rendre les *Team Leaders* davantage disponibles pour la supervision des audits (voir point 5.2.5 Encadrement).

À noter également que le service d'audit interne dispose d'un contrat-cadre de trois ans avec des bureaux de consultance externe. À l'origine, ce contrat-cadre constituait la principale ressource d'Infrabel pour réaliser des audits internes relatifs à ses fonctions essentielles en tant que gestionnaire de l'infrastructure. Ce contrat est arrivé à échéance fin 2015. Le comité d'audit envisage de le renouveler en mars 2016 pour disposer de ressources additionnelles dans le cas où le plan d'audit ne pourrait pas être exécuté par le service d'audit interne.

Dans sa réponse, le comité d'audit d'Infrabel confirme qu'un contrat-cadre a été conclu permettant l'externalisation des missions d'audit. Dès mars 2016, le comité d'audit fera appel

²⁸² Institut de l'audit interne (Ifaci), *L'audit interne en France et dans le monde*, 2008, p. 11 : « Alors que dans les banques et les assurances, ce ratio est de l'ordre de un auditeur interne pour 100 employés, dans les secteurs Industrie, Commerce, Service cet indicateur s'exprime en nombre d'auditeurs internes pour 1000 employés. »

²⁸³ Infrabel compte 12.500 collaborateurs selon le rapport d'activité 2014.

à ce contrat lorsqu'il est constaté que le personnel disponible est insuffisant pour exécuter le plan d'audit adopté.

5.2.1.4 Règles et procédures

Le responsable de l'audit interne doit établir des règles et procédures fournissant un cadre à l'activité d'audit interne²⁸⁴.

Les règles et procédures du service d'audit interne d'Infrabel sont en cours de formalisation. Le QAIP, dont la validation est prévue pour fin 2015, définit les processus, procédures et modèles nécessaires au fonctionnement et à l'amélioration de l'audit interne.

5.2.1.5 Rapport au management et au comité d'audit

Les normes professionnelles prévoient que le responsable de l'audit interne doit rendre compte périodiquement au management et au comité d'audit des missions, des pouvoirs et des responsabilités de l'audit interne, ainsi que du degré de réalisation de la planification annuelle d'audit²⁸⁵.

Le service d'audit interne réalise au profit du comité d'audit un rapportage trimestriel sur le degré de réalisation de sa planification annuelle des missions d'audit.

5.2.2 Planification de la mission

Selon les normes professionnelles, les auditeurs internes doivent concevoir et documenter un plan pour chaque mission d'audit. Ce plan de mission précise les objectifs, le champ d'intervention, la date et la durée de la mission ainsi que les ressources allouées²⁸⁶. Pour atteindre les objectifs de la mission, un plan de travail doit faire référence aux procédures à appliquer pour identifier, analyser, évaluer et documenter les informations lors de la mission. Le programme de travail doit être approuvé avant sa mise en œuvre²⁸⁷.

Chaque mission d'audit fait l'objet d'un programme de la mission (programme de travail), présenté au moment de la réunion d'ouverture. Ce programme définit l'objet de l'audit, le périmètre, les objectifs, les risques à évaluer et le calendrier de réalisation.

La Cour des comptes constate, à partir de son examen de plusieurs dossiers d'audit, que cette procédure est standardisée et documentée et qu'elle est respectée.

Elle souligne toutefois que le contenu du programme de la mission pourrait être amélioré afin de mettre en lien les questions de l'audit, les normes à utiliser ainsi que les travaux d'audit à réaliser pour répondre aux questions d'audit. Ce document pourrait notamment préciser :

- la nature et l'étendue des travaux d'audit à réaliser (taille de l'échantillon, personnes à interviewer) ;

²⁸⁴ Norme professionnelle 2040 de l'IIA.

²⁸⁵ Norme professionnelle 2060 de l'IIA.

²⁸⁶ Norme professionnelle 2200 de l'IIA.

²⁸⁷ Norme professionnelle 2240 A1 de l'IIA.

- les informations probantes à collecter ;
- le référentiel (normes réglementaires, procédures internes ou pratiques de bonne gestion) à l'aune duquel l'évaluation sera effectuée.

Selon le responsable d'audit interne, la mise en œuvre du QAIP devrait remédier à cette faiblesse.

5.2.3 Documentation

Selon les normes professionnelles, les auditeurs internes doivent documenter les informations pertinentes pour étayer les conclusions et les résultats de la mission. Le responsable de l'audit interne doit arrêter des règles en matière de conservation des dossiers de la mission, et ce, quel que soit le support d'archivage utilisé. Ces règles doivent être cohérentes avec les orientations définies par l'organisation et avec toute exigence réglementaire ou autre²⁸⁸.

À travers son analyse, la Cour des comptes constate que le QAIP du service d'audit interne d'Infrabel permet une standardisation et une formalisation de la gestion documentaire. Les dossiers d'audit répondent à une structure et une classification bien définies. Chaque mission fait l'objet d'un dossier informatique détaillé qui permet de retracer l'historique de la mission et d'accéder aux documents probants.

5.2.4 Communication des résultats

Le responsable de l'audit interne doit diffuser les résultats aux destinataires appropriés. La communication doit inclure les objectifs et le champ de la mission ainsi que les conclusions, recommandations et plans d'action. La communication doit être exacte, objective, claire, concise, constructive, complète et émise en temps utile²⁸⁹.

La Cour des comptes constate que chaque rapport contient un résumé synthétique de la mission, des constats et recommandations (*executive summary*) et que la diffusion des rapports d'audit réalisés par le service d'audit interne à Infrabel est conforme à la norme.

Sur la base des dossiers d'audit consultés, la Cour des comptes constate également que les rapports d'audit suivent la même structure, sont exhaustifs et permettent de rendre compte de l'audit.

Les rapports ne rendent toutefois pas suffisamment compte des travaux d'audit réalisés afin d'arriver aux conclusions de l'audit, notamment ceux relatifs à la maturité du système de contrôle interne. Cette information permettrait de donner une idée de la matérialité et de l'importance des constats.

5.2.5 Encadrement

Les missions du service d'audit interne doivent faire l'objet d'une supervision appropriée afin de garantir que les objectifs sont atteints, la qualité assurée et le développement

²⁸⁸ Norme professionnelle 2330 A2 de l'IIA.

²⁸⁹ Normes professionnelles 2410 et 2420 de l'IIA.

professionnel du personnel effectué²⁹⁰. La preuve de la supervision doit être documentée et conservée dans les documents de travail²⁹¹.

Au sein du service d'audit interne d'Infrabel, l'encadrement est réalisé par les *Team Leaders* et par le responsable de l'audit interne.

Les *Team Leaders* ont dans leur profil de fonction la responsabilité de suivre les audits réalisés par les auditeurs de leur équipe tout en assurant eux-mêmes des missions d'audit. Ce « grade » correspond à une description de fonction, mais n'est pas valorisé sur le plan barémique.

Chaque étape d'une mission d'audit fait l'objet d'un résumé des actions entreprises approuvé par le *Team Leader* et le responsable de l'audit interne. Chaque document sortant du service (lettre d'annonce, rapport final et lettres l'accompagnant) est approuvé par le responsable du service.

La Cour des comptes constate que les dossiers électroniques d'audit examinés contiennent les marques de supervision et que les documents les plus importants sont revus et visés par le *Team Leader* et par le responsable de l'audit interne. Toutefois, la supervision des missions porte essentiellement sur l'état d'avancement des dossiers en termes de délais et de ressources et ne porte pas suffisamment sur les travaux d'audit, les constats ou leur matérialité.

Pour améliorer la supervision, le rôle des *Team Leaders* est fondamental. La Cour des comptes relève qu'ils ont le même rang que les auditeurs et doivent également réaliser des missions d'audit interne. L'organisation actuelle du service d'audit interne d'Infrabel ne comprend donc pas un double niveau de supervision à part entière. Cette situation a pour conséquence que les audits réalisés par les *Team Leaders* font l'objet d'une supervision réalisée uniquement par le responsable du service.

Pour la Cour des comptes, l'encadrement des missions d'audit interne doit être renforcé. Elle recommande que la responsabilité des *Team Leaders* soit davantage prise en considération.

Dans sa réponse, le comité d'audit d'Infrabel signale que les responsabilités des *Team Leaders* seront étendues, notamment dans le cadre de l'évaluation pour l'octroi des primes ou en matière d'entretiens de fonctionnement. En outre, 20 % de leur temps de travail sera également consacré à s'assurer de la supervision des missions des auditeurs dont ils ont la charge.

5.2.6 Suivi des recommandations

Le responsable de l'audit interne doit mettre en place et tenir à jour un système permettant de surveiller la suite donnée aux résultats communiqués au management. Pour ce faire, il doit mettre en place un processus de suivi permettant de surveiller et de garantir que des mesures ont été effectivement mises en œuvre par le management ou que celui-ci a accepté

²⁹⁰ Norme professionnelle 2340 de l'IIA.

²⁹¹ IIA, modalité pratique d'application 2340-1.

le risque signalé et a pris la décision de ne pas mettre en œuvre la recommandation.

La Cour des comptes constate que, conformément à ce qui est inscrit dans la charte du service d'audit d'Infrabel, un état d'avancement des recommandations est réalisé chaque trimestre et communiqué au comité d'audit ainsi qu'au comité de direction.

Les recommandations sont catégorisées en trois niveaux *high*, *medium* ou *low* en fonction de l'impact et de la fréquence du risque sur l'entreprise. Une date limite d'exécution est fixée pour chaque recommandation.

Le service d'audit d'Infrabel suit les recommandations *high level*. Toute modification du statut d'une recommandation doit être documentée et motivée (report de l'échéance, MAR²⁹² ou réalisation de la recommandation). Ces modifications sont communiquées par le service d'audit au comité de direction et au comité d'audit. Ce dernier marque son accord sur les MAR.

Pour la Cour des comptes, le suivi des recommandations est conforme à la norme.

²⁹² *Management Acceptance Risk* (acceptation du risque par le management).

CHAPITRE 6

Processus d'audit interne et filiales

6.1 Définitions

La loi autorise la SNCB et Infrabel à prendre, sous certaines conditions, des participations directes ou indirectes dans des sociétés, associations et institutions de droit public ou privé dont l'objet est compatible avec leur objet social²⁹³. Ces participations sont dénommées « filiales » par la loi.

Elle prévoit également la possibilité qu'un arrêté royal délibéré en conseil des ministres autorise la SNCB ou Infrabel à associer une filiale à la mise en œuvre de ses tâches de service public²⁹⁴.

Le code des sociétés²⁹⁵ définit la notion de « société mère » comme la société qui détient un pouvoir de contrôle sur une autre société, et la « filiale » comme la société à l'égard de laquelle un pouvoir de contrôle existe. Ce pouvoir de contrôle d'une filiale se manifeste par le pouvoir de droit ou de fait d'exercer une influence décisive sur la désignation de la majorité des administrateurs ou gérants de celle-ci ou sur l'orientation de sa gestion. Dans les situations où une société détient des parts d'une autre société sans exercer de pouvoir de contrôle, le code des sociétés renvoie aux notions de « participations » et de « liens de participations » dans des sociétés.

6.2 Historique du contrôle sur les filiales

À l'époque de la **SNCB unitaire**, la charte du service d'audit interne de la SNCB adoptée en 1999²⁹⁶ prévoyait que le champ d'action de l'audit interne s'étendait à l'ensemble du groupe SNCB, centres, unités ainsi que filiales, entreprises liées et groupements d'intérêts économiques. Selon la charte, les propositions d'audits relatifs aux filiales sont menées à leur demande (missions spécifiques) ou moyennant l'accord préalable de leur organe de gestion (missions planifiées sur la base d'un programme d'audit proposé par le service d'audit interne et arrêté par le comité d'audit). Il était également prévu que le rapport d'un audit ayant trait à une filiale serait adressé au président de son conseil d'administration via l'administrateur délégué de la SNCB ou tout autre administrateur-directeur concerné.

Après la création de la **structure à trois entités en 2005**, le service d'audit interne de la SNCB-Holding exerçait ses activités pour les trois sociétés du groupe SNCB et leurs filiales

²⁹³ Article 13, § 1^{er}, de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques.

²⁹⁴ Article 13, § 3, de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques.

²⁹⁵ Articles 5 à 14.

²⁹⁶ Charte d'audit de la SNCB actualisée par le comité d'audit au cours de sa réunion du 14 septembre 1999 et publiée dans l'avis 5 AI du 29 octobre 1999.

respectives. Selon sa charte²⁹⁷, son champ d'action s'étendait plus précisément à toutes les entités de la SNCB-Holding, de la SNCB et d'Infrabel²⁹⁸ ainsi qu'à toutes leurs filiales, y compris les sociétés qui auraient constitué leur propre service d'audit interne. Dans ce dernier cas, le service d'audit interne de la SNCB-Holding effectuerait ses missions en concertation avec le service d'audit interne de la société concernée.

Dans un audit réalisé en 2012²⁹⁹, la Cour des comptes recommandait que l'audit interne prête davantage d'attention aux risques spécifiques liés aux activités des filiales.

6.3 Contrôle des filiales de la SNCB

6.3.1 Univers d'audit

Au 30 juin 2015, la SNCB comptait dix-neuf filiales au sens du code des sociétés. La société SNCB-Logistics n'est pas incluse dans ce nombre³⁰⁰.

La charte de l'audit interne adoptée par la SNCB à l'occasion de la restructuration prévoit que le champ d'action de son service d'audit interne s'étend à l'ensemble des activités de la SNCB, c'est-à-dire à toutes les entités de la SNCB et de ses filiales, y compris de celles qui auraient constitué leur propre service d'audit interne.

Suite à des problèmes de gestion détectés par un audit réalisé dans trois filiales de la SNCB par un consultant externe³⁰¹, le conseil d'administration a adopté en mai 2015 des règles de bonne gouvernance applicables aux filiales, sous-filiales et prises de participation³⁰² de la SNCB.

Ce document définit toutes les obligations en matière de gouvernance des filiales vis-à-vis de la SNCB. Il y est notamment spécifié que le directeur général de la filiale a une obligation de transparence complète vis-à-vis de son conseil d'administration, mais également de celui de la SNCB. Les règles prévoient que le service d'audit interne de la SNCB a dans ses compétences l'audit interne des filiales.

Des missions d'audit interne des filiales peuvent être proposées par cinq organes :

- le conseil d'administration de la filiale ;
- le directeur général de la filiale ;
- le comité d'audit de la SNCB ;

²⁹⁷ Charte d'audit interne du service H-IA adoptée le 27 août 2009.

²⁹⁸ Sauf en ce qui concerne les missions d'audit relatives aux fonctions essentielles du gestionnaire de l'infrastructure, confiées au service d'audit interne d'Infrabel.

²⁹⁹ Cour des comptes, *Flux financiers entre les sociétés du groupe SNCB*, rapport d'audit réalisé à la demande de la Chambre des représentants, Bruxelles, septembre 2012, 317 p. Disponible sur www.courdescomptes.be.

³⁰⁰ Le conseil d'administration de la SNCB du 27 mars 2015 a retenu une offre d'un fonds d'investissement qui détiendra à terme 66,6 % du capital de SNCB-Logistics.

³⁰¹ Audit portant sur Eurogare, Eurostation et Euro Immo Star, commandé par le comité d'audit de la SNCB, à la demande de la ministre de la Mobilité, et réalisé par Ernst & Young.

³⁰² Document « Gouvernance Filiales et participations », adopté par le conseil d'administration lors de sa réunion du 28 mai 2015, document CA 2015/136.

- le CEO ou le CFO de la SNCB ;
- le manager de l'audit interne de la SNCB.

Les missions d'audit proposées doivent être approuvées par le comité d'audit de la SNCB.

La Cour des comptes constate que les filiales de la SNCB sont clairement reconnues comme incluses dans l'univers d'audit de la société. Les règles de bonne gouvernance des filiales confirment la disposition de la charte de l'audit interne quant au contrôle de ces filiales. L'adoption de ces dispositions par le conseil d'administration renforce l'autorité du comité d'audit de la SNCB et de son service d'audit interne dans le cadre de leur pleine compétence en matière de contrôle des filiales.

Pour la Cour des comptes, le fait de définir les obligations en matière de gouvernance pour les filiales et d'inclure, sans restriction, les activités des filiales dans l'univers de l'audit interne de la SNCB est une bonne pratique. L'adoption d'un cadre de gouvernance des filiales et participations a donné une nouvelle impulsion à la politique de contrôle par la société mère et à la couverture des risques de filialisation par l'audit interne.

Toutefois, en matière de marchés publics, la Cour des comptes constate que les règles de bonne gouvernance applicables aux filiales ne prévoient pas de disposition pour garantir le respect de la législation relative aux marchés publics.

Dans son rapport de 2012, la Cour des comptes avait constaté que le fait que certaines filiales n'exercent pas de mission de service public ne signifiait pas pour autant qu'elles échappaient d'office au champ d'application de la législation sur les marchés publics³⁰³. À l'époque, la Cour avait recommandé aux trois sociétés du groupe SNCB de veiller à ce que leurs filiales examinent, pour chaque marché, si les dispositions de la réglementation sur les marchés publics s'appliquent et, dans ce cas, qu'elles respectent effectivement ces dispositions.

6.3.2 Planification et réalisation d'activités d'audit au sein des filiales

Dans son audit de 2012 précité, la Cour constatait que le service d'audit interne de la SNCB-Holding n'avait pas réalisé, durant les années précédentes, de mission d'audit financier auprès des filiales. Ce service avait néanmoins identifié une douzaine de processus auprès des filiales (tels que les processus d'achat, de vente ou de gestion du personnel) pouvant faire l'objet d'une mission d'audit. Une proposition en la matière devait être communiquée en juin 2012.

La Cour avait également constaté qu'aucun audit n'avait encore été consacré au contrôle que les sociétés mères exercent sur leurs filiales et que rien n'indiquait que le service d'audit interne prêtait une attention particulière aux risques spécifiquement liés à la filialisation lorsqu'il procède à des analyses des risques et élabore ses plans d'audit. Dans sa réponse, la SNCB-Holding avait signalé que son conseil d'administration avait demandé à son service d'audit interne d'élaborer une proposition de programme d'audit.

³⁰³ Cour des comptes, *Flux financiers entre les sociétés du groupe SNCB*, rapport d'audit réalisé à la demande de la Chambre des représentants, Bruxelles, septembre 2012, 317 p. Disponible sur le site www.courdescomptes.be.

Depuis lors, le service d'audit interne de la SNCB-Holding, puis (après la restructuration) de la SNCB, a réalisé plusieurs missions d'audit auprès de filiales du groupe SNCB. Ces missions ont été réalisées à la demande de ces filiales ou du management de la SNCB. Elles ne résultent pas d'une analyse des risques réalisée par le service d'audit interne.

La Cour des comptes relève que la constatation formulée en 2012 est toujours d'actualité. Le service d'audit interne n'évalue pas, dans une démarche proactive, les risques liés aux activités des filiales et ne prend pas l'initiative de programmer des audits en vue d'évaluer la maîtrise de ces risques. Pour la Cour des comptes, la situation actuelle ne permet pas au comité d'audit de la SNCB d'avoir une assurance raisonnable que les risques liés à la filialisation sont maîtrisés.

Dans l'attente de la réalisation du système de gestion globale des risques coordonné par le *Risk Officer*, système qui comprendra l'identification des risques inhérents aux filiales de la SNCB, la Cour des comptes recommande que le service d'audit interne de la SNCB réalise, en collaboration avec les organes de gestion de ses filiales, sa propre analyse des risques liés à la filialisation et que la SNCB décide, conjointement avec les filiales, des mesures à prendre pour évaluer la maîtrise de ces risques.

Les mesures suivantes peuvent être mises en œuvre en vue d'amplifier le nombre d'activités d'audit interne à mener dans les filiales :

- création d'un comité et d'un service d'audit interne au sein des filiales ;
- réalisation d'audits par le service d'audit interne ;
- externalisation de l'audit interne ;
- mise en place d'un système de gestion des risques et de contrôle interne avec une dynamique de pilotage et de rapportage en faveur des organes de gestion des filiales et de la SNCB.

En outre, le service d'audit interne de la SNCB doit évaluer les risques liés au contrôle de la SNCB sur ses filiales, par exemple la gestion des conflits d'intérêts entre les fonctions d'administrateur dans une filiale et une fonction dans la société mère.

6.4 Contrôle des filiales d'Infrabel

6.4.1 Univers d'audit

Au 31 décembre 2014, Infrabel comptait six filiales dans lesquelles elle détenait une participation majoritaire.

La charte de l'audit interne d'Infrabel prévoit que les filiales font partie de l'univers d'audit du service d'audit interne d'Infrabel, y compris celles disposant de leurs propres services d'audit interne. Dans ce dernier cas, le service d'audit interne d'Infrabel mènera ses missions d'audit en collaboration avec le service d'audit interne de la filiale concernée.

La charte prévoit également que l'audit interne dispose d'un accès illimité à toutes les informations, à tous les documents et biens matériels (bâtiments et installations, etc.) et

immatériels (fichiers, applications informatiques, contrats, etc.), et peut demander à toute personne les éléments nécessaires qu'il juge indispensables à l'exécution de ses travaux.

La Cour des comptes constate toutefois qu'Infrabel n'a pas défini, de manière générale et structurée, de règles de gouvernance d'entreprise communes pour ses filiales. L'exercice d'activités d'audit interne au sein des filiales ne fait dès lors pas l'objet d'un encadrement systématique par la société mère et est laissé à la libre appréciation des filiales.

La Cour des comptes recommande au conseil d'administration d'Infrabel d'adopter un cadre de principes de bonne gouvernance applicables à l'ensemble des filiales, parmi lesquels la transparence vis-à-vis de la société mère, l'organisation d'activités d'audit interne au sein des filiales et l'attribution d'un rôle au service d'audit interne d'Infrabel quant à la réalisation de ces activités.

Dans sa réponse, le comité d'audit d'Infrabel signale qu'il sollicitera un avis juridique en vue de déterminer les différentes situations possibles quant au contrôle d'une société mère sur ses filiales en matière d'activités d'audit interne. Pour la Cour des comptes, la question n'est pas d'ordre juridique, mais porte sur le contrôle effectivement exercé par Infrabel sur ses filiales et sur la réceptivité des filiales à ce contrôle.

6.4.2 Planification et réalisation d'activités d'audit

La Cour des comptes constate que le service d'audit interne d'Infrabel ne réalise un audit dans une filiale qu'à la demande de celle-ci, ce qui est le cas de TUC Rail.

La Cour des comptes relève que la constatation qu'elle a émise en 2012 est toujours d'actualité. Le service d'audit interne d'Infrabel n'évalue pas de manière proactive les risques de TUC Rail ou des autres filiales et ne programme pas, de sa propre initiative, des missions d'audit en vue d'évaluer ces risques. Pour la Cour des comptes, la situation actuelle ne permet pas au comité d'audit d'Infrabel d'avoir une assurance raisonnable que les risques liés à la filialisation sont maîtrisés. La participation insuffisante d'Infrabel à l'évaluation des risques de sa filiale, à la définition du programme d'audit et à l'approbation des rapports d'audit prive Infrabel d'informations essentielles sur la bonne gouvernance et la gestion de sa filiale. Pour la Cour des comptes, cette évaluation doit également porter sur le contrôle exercé par la société mère ainsi que sur les situations de conflit d'intérêts dans les relations avec les filiales.

6.4.3 Communication des résultats d'audit

Les résultats des audits relatifs à TUC Rail menés par le service d'audit interne d'Infrabel sont communiqués au comité d'audit de la filiale, mais ne sont pas transmis au comité d'audit d'Infrabel. De même, les rapports d'audit commandés à des consultants externes par le comité d'audit de TUC Rail ne font pas l'objet d'une communication à Infrabel.

Plus généralement, le partage de l'information entre Infrabel et ses filiales se heurte à l'absence d'un cadre de gouvernance régissant leurs relations.

Pour la Cour des comptes, cette situation illustre la nécessité pour Infrabel de renforcer le cadre de ses relations avec ses filiales (voir point 6.4.1 ci-avant).

6.5 Contrôle de HR Rail

HR Rail est une société anonyme de droit public, créée par le Roi en 2013. HR Rail n'est pas une entreprise publique au sens de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques. Son statut juridique est défini par une loi de 1926 modifiée en 2013³⁰⁴.

Depuis le 1^{er} janvier 2014, HR Rail est l'employeur juridique de l'ensemble du personnel des chemins de fer belges, qu'elle met à disposition de la SNCB, d'Infrabel et de leurs filiales. HR Rail accomplit diverses missions en lien avec la gestion du personnel (formation, recrutement, gestion des carrières, paiement des rémunérations...) en collaboration avec les services des ressources humaines de la SNCB et d'Infrabel. Un certain nombre de ses missions sont dès lors réalisées de manière transversale.

HR Rail ne dispose ni d'un service d'audit interne, ni d'un comité d'audit. Cette société est détenue par l'État à raison de 2 % du capital. La participation de la SNCB et d'Infrabel s'élève pour chacune à 49 % du capital. Les actions détenues par ou pour le compte de l'État donnent droit à 60 % des voix, les actions détenues par Infrabel à 20 % des voix et les actions détenues par la SNCB à 20 % des voix également³⁰⁵.

HR Rail n'est donc pas une filiale de la SNCB ou d'Infrabel au sens du code des sociétés et n'est pas prise en considération dans l'univers d'audit du service d'audit interne de la SNCB ou d'Infrabel. Le service d'audit interne d'Infrabel réalise cependant des audits à HR Rail. Ceux-ci ne portent toutefois que sur des processus transversaux dans lesquels sont impliqués, directement ou indirectement, les services d'Infrabel.

La Cour des comptes constate que les processus gérés par HR Rail ne sont pas couverts par des missions d'audit interne. Aucune structure n'a été adoptée à cet effet au sein de HR Rail et aucun accord en ce sens n'a été conclu avec la SNCB et Infrabel. La Cour des comptes recommande que les organes de gestion de HR Rail organisent une fonction d'audit interne, soit au moyen d'un service spécifique, soit en recourant aux capacités de la SNCB, d'Infrabel, ou d'un prestataire externe.

³⁰⁴ Loi du 23 juillet 1926 relative à la SNCB et au personnel des chemins de fer belges, telle que modifiée par l'arrêté royal du 11 décembre 2013.

³⁰⁵ Article 25 de la loi du 23 juillet 1926 relative à la SNCB et au personnel des chemins de fer belges, tel qu'inséré par l'article 3 de l'arrêté royal du 11 décembre 2013.

CHAPITRE 7

Conclusions et recommandations

La Chambre des représentants a demandé à la Cour des comptes d'examiner comment les processus d'audit interne au sein de la SNCB et d'Infrabel peuvent encore être améliorés. Pour répondre à cette demande, la Cour des comptes a évalué l'audit interne de ces deux sociétés et examiné la bonne gouvernance des comités d'audit dans les domaines du contrôle et de l'audit internes, ainsi que la prise en compte des filiales dans les processus d'audit interne.

7.1 Responsabilité du management

Pour la Cour des comptes, une amélioration significative des processus d'audit interne à la SNCB et chez Infrabel sera possible dès que le management de ces sociétés aura mis en place un système de gestion globale des risques, ce qui n'est pas le cas actuellement. Cette absence pèse sur la planification des travaux des services d'audit interne et sur la capacité des comités d'audit à évaluer le contrôle interne de la société.

Le management a en effet la responsabilité d'organiser un contrôle interne pour maîtriser les risques qui peuvent faire obstacle à l'atteinte des objectifs de la société. L'audit interne évalue la fiabilité du système de contrôle interne et le degré de maîtrise des risques.

Or, à l'exception des obligations prévues en matière de maîtrise des risques liés à la sécurité ferroviaire, ni le management de la SNCB ni celui d'Infrabel ne dispose d'un système de gestion globale des risques. Un projet est en cours de développement, depuis 2013 chez Infrabel et depuis 2015 à la SNCB.

7.2 Comités d'audit SNCB et Infrabel

Pour ce qui concerne les comités d'audit, la Cour des comptes observe une implication et un suivi soutenus à l'égard des travaux de l'audit interne. Elle émet des constats relatifs à la composition, aux missions et aux interactions des comités.

- En matière de composition, la Cour des comptes constate que la présence de l'administrateur délégué, du président du conseil d'administration ou d'autres membres du conseil d'administration n'est pas réservée à une invitation expresse à tout ou partie des réunions du comité d'audit. Elle souligne la nécessité d'une séparation plus marquée entre les membres désignés et les membres invités, pour garantir l'indépendance de ses travaux ainsi que la nécessité de prévenir les situations de conflit d'intérêts.

La nouvelle version de la charte du comité d'audit de la SNCB, adoptée en novembre 2015, constitue un premier pas dans ce sens. Elle prévoit que, pour assister aux réunions, les administrateurs non membres du comité d'audit doivent préalablement être invités par le président de ce comité, ce qui n'était pas le cas auparavant. En outre, la Cour des comptes constate que la présence des commissaires du gouvernement n'est pas assidue.

Elle recommande aux comités d'audit de veiller à réserver la participation des non-membres du comité d'audit à une invitation expresse à tout ou partie de leurs réunions. Par ailleurs, elle rappelle que la présence des commissaires du gouvernement aux réunions est prévue par la loi et devrait être systématique.

- La Cour relève que la loi du 21 mars 1991 ne prévoit aucune disposition spécifique relative à l'indépendance des membres du comité d'audit de la SNCB ou d'Infrabel. Une telle disposition constituerait une bonne pratique visant à faire bénéficier l'entreprise d'un conseil objectif et impartial sur sa gestion.

Elle recommande que la composition des comités d'audit soit renforcée, soit par la présence d'administrateurs indépendants, soit par le recours à des experts externes. La notion d'indépendance peut être étayée à partir des critères énoncés par l'article 526ter du code des sociétés, qu'il convient cependant d'examiner dans le contexte spécifique des entreprises publiques autonomes.

- À l'exception des obligations prévues en matière de sécurité ferroviaire, la Cour des comptes constate, tant à la SNCB que chez Infrabel, que le management n'a pas mis en place un système de gestion globale des risques. En outre, le comité d'audit n'évalue pas la capacité du contrôle interne à maîtriser les risques de la société.

Pour la Cour des comptes, un système de gestion globale des risques doit être développé par le management. Sans attendre ce système, elle recommande au comité d'audit d'évaluer annuellement la qualité et la maturité du contrôle interne.

- En ce qui concerne les interactions du comité d'audit avec les autres acteurs, la Cour des comptes constate que les relations entre les deux comités d'audit sont insuffisantes.

Elle recommande la mise en place d'un accord-cadre de coopération entre le comité d'audit d'Infrabel et la SNCB ou toute autre entreprise ferroviaire, pour organiser la conduite des missions transversales et les relations entre les sociétés en matière d'audit interne. Dans sa réponse, Infrabel émet des réserves à ce sujet.

7.3 Services d'audit interne

7.3.1 Pour le service d'audit interne de la SNCB

La Cour des comptes constate que le service d'audit de la SNCB, qui succède directement à celui de la SNCB-Holding, manifeste une volonté de professionnalisme dans son organisation et dans son fonctionnement. Le service est partiellement conforme aux normes professionnelles en matière d'audit interne. Le caractère partiel de cette conformité résulte essentiellement des faiblesses constatées en matière d'indépendance, d'analyse des risques, de ressources et de suivi des recommandations.

7.3.1.1 Indépendance

Le responsable de l'audit interne dispose d'un grade suffisant, est rattaché à l'administrateur délégué et rapporte au comité d'audit. Toutefois, la Cour des comptes constate que le rattachement, au responsable de l'audit interne, d'autres services (le service centralisé de contrôle des marchés et contrats et, dans une moindre mesure, le comité de contrôle) peut

compromettre son indépendance.

Elle recommande de remédier à cette situation en détachant les services réalisant des missions autres que de l'audit interne proprement dit de la supervision du responsable de l'audit interne.

7.3.1.2 Planification fondée sur les risques

La Cour des comptes constate que les normes ne sont pas respectées. En l'absence d'un système de gestion des risques mis en place par le management, l'audit interne ne réalise pas une évaluation *high level* des risques pour planifier ses audits.

Elle recommande que le service d'audit interne mette en place une évaluation *high level* des risques en attendant les résultats du système de gestion globale des risques développé par la SNCB.

7.3.1.3 Ressources

La Cour des comptes constate que l'effectif actuel du service est en deçà du ratio communément admis d'un auditeur pour mille agents. Cet effectif n'a été fixé ni en proportion de l'effectif de la société, ni en fonction de l'univers d'audit. Aucun plan de personnel n'a été défini.

Elle recommande qu'un plan de personnel détermine l'effectif suffisant. Ce plan pourra ensuite être adapté en prenant en compte la gestion des risques et les objectifs du plan d'entreprise.

7.3.1.4 Suivi des recommandations

La Cour des comptes constate que le système de suivi des recommandations est insuffisant depuis la restructuration de 2014. Depuis lors, une nouvelle base de données de suivi des recommandations est disponible depuis octobre 2015 et un nouveau processus de suivi est en développement. Depuis mars 2014, plus aucun rapport de suivi des recommandations n'a été présenté au comité de direction ou au comité d'audit.

La Cour des comptes recommande de réaliser le plus tôt possible un suivi adéquat des recommandations et de rétablir le rapportage au profit du comité de direction et du comité d'audit.

7.3.2 Pour le service d'audit interne d'Infrabel

La Cour constate que le service d'audit d'Infrabel manifeste une volonté de professionnalisme dans son organisation et dans son fonctionnement. Le service est partiellement conforme aux normes professionnelles en matière d'audit interne. Le caractère partiel de cette conformité résulte essentiellement des faiblesses constatées en matière d'indépendance, de ressources et d'encadrement des missions d'audit.

7.3.2.1 Indépendance

La Cour des comptes constate que le rang actuel du responsable du service d'audit interne n'est pas suffisant eu égard à l'importance de ses responsabilités et à sa position dans l'organisation.

Elle recommande que le comité d'audit d'Infrabel réévalue le grade du responsable de l'audit interne.

7.3.2.2 Ressources

La Cour des comptes constate que l'effectif actuel du service est en deçà du ratio communément admis d'un auditeur pour mille agents. Cet effectif n'a été fixé ni en proportion de l'effectif de la société, ni en fonction de l'univers d'audit.

Elle recommande qu'un plan de personnel détermine l'effectif suffisant. Ce plan pourra ensuite être adapté en prenant en compte la gestion des risques et les objectifs du plan d'entreprise.

7.3.2.3 Encadrement

La Cour des comptes constate que la supervision des missions porte essentiellement sur l'avancement des dossiers en termes de délais et de ressources et ne porte pas suffisamment sur les travaux d'audit, les constats ou leur matérialité.

Pour améliorer la supervision des missions, la Cour des comptes recommande que la responsabilité des *Team leaders* soit davantage reconnue et prise en considération.

7.4 Relations avec les filiales

L'examen du contrôle des filiales par l'audit interne donne lieu aux constats suivants :

- La SNCB, à la différence d'Infrabel, dispose, depuis mai 2015, de règles de bonne gouvernance applicables aux filiales. Ces règles définissent le cadre et la pleine compétence du service d'audit interne en matière de contrôle des filiales. Cette initiative est de nature à renforcer l'autorité du comité d'audit de la SNCB et de son service d'audit interne dans ses rapports à l'égard des filiales.

La Cour des comptes recommande au conseil d'administration d'Infrabel d'adopter un cadre de principes de bonne gouvernance applicables à l'ensemble des filiales, parmi lesquels la transparence vis-à-vis de la société mère et l'organisation d'activités d'audit interne au sein des filiales.

Tant chez Infrabel qu'à la SNCB, le cadre de gouvernance des filiales doit également rappeler à celles-ci leur responsabilité dans le cadre de la législation sur les marchés publics.

- En matière de planification des audits internes, la Cour des comptes relève, comme elle l'avait déjà fait en 2012 dans son rapport sur les flux financiers entre les sociétés du groupe SNCB, que les services d'audit interne n'évaluent pas les risques liés aux activités des filiales et ne programment pas à leur initiative des audits en vue d'évaluer la maîtrise de ces risques. Cette situation ne permet pas aux comités d'audit d'avoir une assurance raisonnable que les risques liés à la filialisation sont maîtrisés.

Elle recommande que les sociétés mères évaluent les risques liés aux activités des filiales et décident, en collaboration avec les organes de gestion concernés, des mesures à

prendre pour maîtriser ces risques. L'audit interne d'une société mère doit prendre en considération les risques liés au contrôle qu'elle exerce sur ses filiales, ainsi que ceux liés aux situations de conflit d'intérêts qui peuvent survenir.

- Enfin, la Cour des comptes constate que les processus gérés par HR Rail ne sont pas couverts par des missions d'audit interne. Aucune structure n'a été adoptée à cet effet au sein de HR Rail et aucun accord en ce sens n'a été conclu avec la SNCB et Infrabel.

Elle recommande que les organes de gestion de HR Rail organisent une fonction d'audit interne, au moyen d'un service spécifique ou en recourant aux capacités de la SNCB, d'Infrabel, ou d'un prestataire externe.

ANNEXES

Annexe 1	Réponse de la ministre de la Mobilité du 2 décembre 2015
Annexe 2	Réponse du SPF Mobilité et Transports du 2 décembre 2015 (traduction sauf passages grisés)
Annexe 3	Réponse de la SNCB du 22 décembre 2015 (avec traduction des passages néerlandais à la suite du document)
Annexe 4	Réponse du comité d'audit de la SNCB du 18 décembre 2015 (traduction)
Annexe 5	Réponse d'Infrabel du 17 décembre 2015 (avec traduction des passages néerlandais à la suite du document)
Annexe 6	Réponse du comité d'audit d'Infrabel du 17 décembre 2015 (traduction)
Annexe 7	Missions de service public

ANNEXE 1

Réponse de la ministre de la Mobilité



ROYAUME DE BELGIQUE

La Ministre de la Mobilité, chargée de Belgocontrol et de
la Société nationale des chemins de fer belges

Monsieur Jozef VAN IGELGEM
Greffier en chef
Cour des comptes
Rue de la Régence 2
B-1000 Bruxelles

Monsieur Philippe ROLAND
Premier Président
Cour des comptes
Rue de la Régence 2
B-1000 Bruxelles

vos références	personne contact	nos références	date
A6-3.709.761L7	david.weysman@galant.fed.be 02/238 2815	IG/F/DW/2015.	2/12/2015

**Objet : Projet de rapport relatif au respect des contrats de gestion par la SNCB, Infrabel
et la SNCB Holding**

Monsieur le Premier Président,
Monsieur le Greffier en Chef,

Le projet de rapport susmentionné, daté du 2 décembre 2015, en exécution de la résolution de la
Chambre des représentants du 23 juillet 2015, m'est bien parvenu et a retenu toute mon
attention. Je vous en remercie.

Par la présente lettre, j'ai l'honneur de vous transmettre mes remarques sur certaines conclusions
et recommandations qui y sont émises.

Considérations générales

La Cour des comptes souligne que l'absence d'adaptation des contrats de gestion à la réalité
institutionnelle de la SNCB et d'Infrabel, suite à la restructuration intervenue le 1^{er} janvier 2014, a
privé l'Etat, en particulier depuis la fin de l'année 2012, d'un outil de gestion de politique
ferroviaire.

Je partage ce constat. C'est la raison pour laquelle, un nouveau contrat de gestion, ainsi qu'un nouveau plan pluriannuel d'investissement, sont en discussion et devraient entrer en vigueur dans le courant de l'année 2016. Les recommandations de la Cour des comptes vont évidemment nous aider dans cet objectif.

A ce sujet, je prends notamment note que la Cour des comptes estime que les contrats de gestion 2008 n'encadraient pas suffisamment les missions de service public et ne permettaient pas un suivi efficace des missions publiques de l'Etat.

Je prendrai en considération les recommandations de la Cour des comptes visant notamment à s'assurer que les prochains contrats de gestion s'orientent, chaque fois que cela est possible, davantage vers des obligations de résultats plutôt que des obligations de moyens. Je partage cette ambition et souhaite clairement que des objectifs précis, chiffrés et datés, soient fixés pour toute la durée du contrat.

Je partage également l'avis de la Cour des comptes qui recommande d'éviter l'éparpillement des normes et objectifs externes, et souhaite que ces derniers figurent explicitement dans les prochains contrats de gestion.

Finalité et qualité des contrats de gestion 2008

Ce rapport présente comme un manque de précision du contrat de gestion l'absence de mention de fréquence d'entretien ou de nombre de km de lignes à entretenir annuellement.

Dans ce cas précis, ce serait empiéter sur l'autonomie de gestion du gestionnaire d'infrastructure que de lui imposer une telle obligation de moyens. A cet égard, l'objectif de l'Etat doit être principalement que les trains roulent en toute sécurité et à l'heure, dans un cadre prédéfini. Si le réseau devait être mal renouvelé ou entretenu, cela se répercuterait inévitablement sur la qualité de l'infrastructure, avec des conséquences sur l'exploitation ferroviaire.

Dans ce cadre, je préfère opter pour un KPI reflétant la ponctualité et/ou la contribution d'Infrabel à cette ponctualité plutôt que pour un indicateur de performance, parmi tant d'autres, relatif à l'infrastructure et situé loin en amont dans le processus de maintien du réseau.

Le rapport envisage l'application de sanctions financières aux entreprises en cas de non-respect de prescriptions du contrat de gestion.

Je puis totalement vous rejoindre sur le fait que cette mesure est logiquement très efficace dans un contexte d'actionnariat privé. En effet, dans un tel contexte, les pénalités impactent directement le dividende que l'entreprise peut verser et donc l'appréciation des actionnaires sur les dirigeants lors de la fixation de leurs bonus annuels.

Mais je considère qu'une pénalité financière imposée à une entreprise publique largement subventionnée par l'Etat pourrait être contre-productive en ce sens qu'elle la priverait de moyens, au moment où l'apparition d'une faiblesse requiert justement de mobiliser des moyens financiers suffisants pour redresser la situation.

Pour des entreprises tout juste à l'équilibre, la mesure s'est systématiquement traduite, dans la pratique, par une création de dette dont l'Etat est *in fine* le garant. C'est pour cette raison que je privilégie la création d'un lien entre des KPI bien choisis et la part variable de la rémunération des

cadres supérieurs. L'élément de motivation est ainsi créé dans le chef du management, et ni l'Etat ni les clients de la SNCB ne sont plus pénalisés.

Réalisation des contrats de gestion

L'approche globale de la description de l'offre ferroviaire ne donnerait pas de garanties suffisantes afin que l'offre minimale de trains soit respectée sur toutes les lignes.

Or, la description de l'offre s'appuyait sur trois annexes de l'ancien contrat de gestion de la SNCB (9, 10 et 11) décrivant toutes les lignes et toutes les gares à desservir, avec des fréquences minimales et des amplitudes à respecter. Cette description, dans toute la mesure où elle est suffisamment précise, donne un ensemble de garanties vis-à-vis du respect de l'offre minimale de trains. Je conviens avec vous qu'en la matière le diable est dans le détail.

Renforcer le caractère obligatoire de la réalisation des contrats de gestion

Le rapport déplore la modification de la loi de 1991 substituant au rapport sur l'exécution des missions de service public un reporting direct des CEO devant le Parlement.

Cette mesure part du constat, par ailleurs déjà formulé par la Cour des comptes dès 2008, que les obligations de reporting imposées aux deux sociétés sont beaucoup trop importantes.

Dans la pratique, cette nouvelle mesure ne prive pas le SPF d'informations auxquelles il n'aurait plus aucun accès étant donné tous les autres canaux de reporting existants. De plus, cette mesure n'empêche nullement le Ministre de prendre position ou de répondre aux questions des députés. Je ne vois donc pas pourquoi la Chambre n'aurait plus les mêmes possibilités d'exercer son contrôle parlementaire de l'action du gouvernement.

La Cour des comptes recommande que, préalablement à conclusion des contrats de gestion, l'Etat définisse sa stratégie en matière de transport ferroviaire. Philosophiquement, je rejoins la Cour sur cette recommandation.

Dans le cadre présent, la Stratégie de l'Etat en matière de transport ferroviaire a été définie dans la « Vision stratégique pour le rail en Belgique » que j'ai présentée devant la Commission parlementaire ce 10 juillet 2015. Elle sera complétée par les travaux de la plateforme d'intermodalité créée suite à la décision du Comité de concertation du 28 octobre 2015.

Suivi de l'utilisation du financement fédéral

Faisant suite à la recommandation de la Cour des comptes, je vais également travailler à une plus grande transparence dans les transactions avec les filiales qui exécutent certaines tâches dans le cadre de missions de service public, notamment par le biais d'un rapportage plus détaillé aux sociétés mères et de nouvelles règles en matière de *corporate governance*.

Les flux financiers liés au service public – cadre légal

Je partage la recommandation de la Cour des comptes visant à ce que les obligations de service public demandées en exécution du Règlement européen 1370/2007 soient décrites clairement dans les nouveaux contrats de gestion sur la base de paramètres objectifs et transparents. Ces paramètres feront également l'objet d'un certain nombre de KPI définis avec précision et assortis d'un rapportage spécifique afin de rendre leur respect plus transparent. Les dotations publiques accordées devront s'aligner sur cette transparence.

De cette manière, les nouveaux contrats de gestion porteront également l'ambition de préparer l'opérateur ferroviaire, sans procédure d'attribution, à l'ouverture, prévue à terme, du marché du transport intérieur des voyageurs à la concurrence, comme le prévoit le quatrième paquet ferroviaire.

Dette financière des Chemins de fer belges

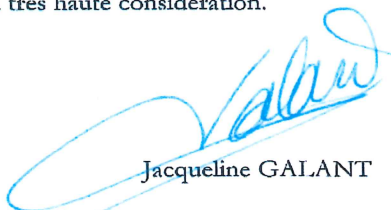
L'évolution de la dette financière est préoccupante et menace l'avenir des Chemins de fer belges. « La vision stratégique pour le rail en Belgique » entend garantir des finances saines avec stabilisation de la dette par le biais d'une maîtrise rigoureuse de la dette.

L'intervention de l'Etat fédéral dans le financement des investissements sera revu dans le cadre de nouveaux plans pluriannuels d'investissement, qui tiendront compte des nouvelles dotations publiques et seront entièrement couverts par des financements identifiables.

Les nouveaux contrats de gestion de la SNCB et d'Infrabel accorderont également une grande attention aux objectifs financiers que les deux entreprises doivent atteindre, ainsi qu'aux mesures destinées à la réalisation de ces objectifs. Comme prévu dans l'accord de gouvernement, la maîtrise de la dette, voire une diminution de celle-ci, devra en faire partie.

Je tiens à remercier la Cour des comptes pour cet important travail. Comme je l'ai mentionné à plusieurs reprises dans cette lettre, soyez assurés que je prendrai en considération les recommandations de la Cour des comptes dans l'élaboration des prochains contrats de gestion.

Veuillez agréer, Messieurs, l'expression de ma très haute considération.



Jacqueline GALANT

ANNEXE 2

Réponse du SPF Mobilité et Transports

(traduction sauf passages grisés)

**Service public fédéral
Mobilité et Transports**

M. Philippe Roland
Premier président de la Cour des comptes
Rue de la Régence 2
1000 Bruxelles

*Direction générale Politique de mobilité durable et ferroviaire
Direction des contrats de service public ferroviaire
City Atrium
Rue du Progrès 56
Local 5.9B
1210 Bruxelles
Tél. 02 277 31 11 – Fax 02 277 40 05*

*Votre personne de contact
M. Frederik De Ridder
Conseiller, ir.
Tél. : +32 2 277 39 39 – Fax : +32 2 277 40 47
GSM : +32 476 96 25 81
Courriel : frederik.deridder@mobilit.fgov.be*

N° d'entreprise 0308 357 852

*Métro : Rogier
Train : Gare du Nord
Arrêt de bus et de tram : Rogier
Parking à vélos surveillé : Gare du Nord*

Votre lettre du :
2 décembre 2015
(rapport reçu par courriel le
7 décembre 2015)

Vos références :
A6-3.709.761 L8

Nos références :
04252/FDR

Annexe(s)
1

Bruxelles, le
18 décembre 2015

Concerne : Évaluation de l'entrée en vigueur des contrats de gestion conclus avec la SNCB, Infrabel et la SNCB Holding – réaction du SPF Mobilité et Transports

Monsieur le Premier président,

Mes collaborateurs et moi-même avons lu avec grande attention et intérêt le rapport qui nous a été transmis par lettre du 2 décembre 2015 (et que Mme V. Simonis a ensuite fait parvenir aux services compétents du SPF par courriel du 7 décembre 2015) et nous avons le plaisir de vous adresser notre réaction. Je souhaite tout d'abord aborder diverses considérations d'ordre général pour ensuite passer en revue quelques remarques de détail (ayant principalement trait à la partie I du rapport relative aux contrats de gestion).

Comme vous le savez, mes services sont actuellement en plein dialogue avec Infrabel, la SNCB et la cellule stratégique de Mme la Ministre de la Mobilité afin de préparer les futurs contrats de gestion. Des réunions préparatoires ont déjà été organisées à cet effet durant les derniers mois. Je puis vous assurer que nombre des recommandations figurant dans le rapport seront prises en compte (ou ont déjà été examinées) lors de ces entretiens.

Ainsi, dans les futurs contrats, une attention accrue sera portée à l'intégration d'obligations de résultats et d'objectifs formulés en termes Smart, le nombre de documents, rapports et statistiques que les sociétés doivent transmettre au SPF sera réduit à la lumière du principe *Less is more*, et l'accent sera mis sur une concertation constructive entre les pouvoirs publics et les sociétés par le biais de dialogues dits « de performance » visant à permettre d'anticiper plus rapidement (et à agir de manière proactive face à) l'éventualité d'une non-réalisation de certains objectifs.

La mise au point d'une nouvelle méthodologie de monitoring des investissements ferroviaires représente, comme vous l'avez souligné dans votre rapport, l'un des éléments que le SPF a pu réaliser en étroite collaboration avec les sociétés ces derniers mois. Cette nouvelle méthodologie met l'accent sur le suivi d'un certain nombre de projets « stratégiques » mûrement réfléchis, l'automatisation maximale du rapportage – tant du côté des sociétés que de celui du SPF – ainsi qu'une plus grande réactivité grâce à l'organisation de réunions de suivi avec les chefs de projet et les PMO.

Je puis vous dire que l'exercice de transition de l'ancienne méthodologie de suivi des projets d'investissement vers la nouvelle est entre-temps devenu réalité. Depuis le début du mois de décembre, le SPF a reçu tous les rapports de la SNCB et d'Infrabel conformément aux normes nouvellement convenues. Il est effectivement important que le rapportage donne une image aussi fidèle que possible de l'exécution du projet d'investissement de façon à pouvoir intervenir fermement en cas de risques d'exécution ou de problèmes.

Vous trouverez ci-après en annexe un certain nombre de remarques/observations détaillées concernant les recommandations faites par vos services.

Enfin, je souhaite vous remercier pour cet audit, qui ne manquera pas de contribuer à l'amélioration de la qualité des futurs contrats de gestion conclus avec Infrabel et la SNCB. J'apprécie au plus haut point l'échange très constructif d'idées et la bonne collaboration qui a régné entre vos services et mes collaborateurs. Ce nouvel audit est très précieux à nos yeux. Il nous permettra d'adopter un regard critique sur notre manière de travailler actuelle. Il nous aidera en outre dans le cadre du processus d'amélioration continue de notre rôle de surveillant et d'instance de contrôle pour les missions de service public en matière de transport ferroviaire.

Veillez agréer, Monsieur le Premier président, l'assurance de ma haute considération.

Laurent Ledoux
Président du comité de direction

Copie : Mme Véronique Simonis (par courriel)

Annexe : Observations/recommandations spécifiques SPF Mobilité et Transports

- point 1.1.2 – 2^e paragraphe (p.16)

Le texte mentionne « **C'est pourquoi** les contrats 2008 ont fait l'objet de cinq avenants successifs [...] ».

Il y a lieu de préciser que ces cinq avenants (respectivement publiés au *Moniteur belge* du 29 septembre 2009, du 18 novembre 2010, du 21 janvier 2013, du 17 janvier 2014 et du 22 juillet 2015) n'ont pas été induits par l'absence de nouveaux contrats de gestion en 2013. Plusieurs d'entre eux avaient d'ailleurs déjà été joints aux contrats avant 2013.

Le même paragraphe contient les termes suivants : « [...] et ont été prorogés de plein droit jusqu'à [...] ».

Il est exact que les contrats de gestion ont été prorogés de plein droit via un avis publié au *Moniteur belge* du 14 décembre 2012. Un arrêté royal a néanmoins été pris le 21 décembre 2013¹, lequel fixe les règles provisoires valant comme contrat de gestion pour Infrabel et la SNCB à partir de cette date, et ce en exécution de l'article 5, § 3, alinéa 3, de la loi du 21 mars 1991, libellé comme suit :

« Si, un an après la prorogation visée à l'alinéa précédent, un nouveau contrat de gestion n'est pas entré en vigueur, le Roi peut, par arrêté délibéré en conseil des ministres, fixer des règles provisoires concernant les matières visées à l'article 3, § 2. Ces règles provisoires valent comme nouveau contrat de gestion et sont d'application jusqu'à l'entrée en vigueur d'un nouveau contrat de gestion, conclu conformément à l'article 4 ».

- point 1.2.2.1 – 1^{er} paragraphe (p. 18)

Le SPF entend souligner une fois encore qu'il est primordial de se concentrer pleinement dans les futurs contrats de gestion sur les obligations de résultats convenues entre les sociétés et les pouvoirs publics. Il est hors de question d'inscrire dans de tels contrats des engagements peu clairs et difficilement mesurables ou des *best efforts*.

- point 1.3.2 – paragraphes 6,8 et 12 (p. 23-24)

§ 6

Il est mentionné que « Le contrat de gestion négocié entre l'État et la SNCB peut être assimilé à un contrat de service public ». À nos yeux, « le contrat de gestion négocié entre l'État et la SNCB est un contrat de service public au sens du règlement n° 1370/2007 ».

§ 8 et 12

Il est fait mention d'une période transitoire de dix ans jusqu'au 2 décembre 2019 en ce qui concerne l'application du règlement n° 1370/2007. Il convient de souligner que cela ne repousse pas à cette date l'application de l'annexe du règlement, qui fixe les conditions auxquelles doit répondre la contribution attribuée à la SNCB.

En effet, l'article 8, (2), du règlement n° 1370/2007 dispose : « Sans préjudice du paragraphe 3, l'attribution de contrats de services publics de transport par chemin de fer ou par route est conforme à l'article 5 à partir du 3 décembre 2019. Au cours de cette période transitoire, les États membres prennent des mesures pour se

¹ Cet arrêté royal du 21 décembre 2013 fixant les règles provisoires qui valent comme contrat de gestion d'Infrabel et de la nouvelle SNCB a, à son tour, été modifié par les arrêtés royaux des 21 mars 2014 et 2 juillet 2015.

conformer progressivement à l'article 5 afin d'éviter de graves problèmes structurels concernant notamment les capacités de transport ».

Or, l'article 6 n'est pas visé par l'article 8 relatif aux règles transitoires. Il est dès lors applicable dès l'entrée en vigueur du règlement, à savoir le 3 décembre 2009.

Par conséquent, étant donné que l'article 6, (1), al. 2, mentionne que « *Toute compensation, quelle qu'en soit la nature, liée à un contrat de service public attribué directement conformément à l'article 5, paragraphes 2, 4, 5 ou 6, ou liée à une règle générale est conforme, en outre, aux dispositions prévues à l'annexe* », cela signifie que les contrats attribués directement doivent respecter l'annexe du règlement dès l'entrée en vigueur de celui-ci.

Ces remarques sont également valables pour le point 3.4 de la partie II.

- point 3.2.1.1 – paragraphe 10 (p. 39)

Le système Crocodile-Mémor est uniquement supprimé sur les lignes équipées de l'ETCS L1 2.3.od et du TBL1+.

- point 3.2.7.2.2 – 2^e paragraphe (p. 70)

Le rapport explique que « *Jusqu'en 2013, le SPF a fixé un quota de visites et de contrôles à effectuer (24 visites/an et 12 contrôles de dépenses/an)* ».

Il est exact que le quota d'avant 2013 et donc de l'étude sur l'optimisation des processus essentiels de la direction Entreprises publiques et Politique ferroviaire qui ont trait au monitoring des investissements ferroviaires (*Optimalisering van de kernprocessen van de Directie Overheidsbedrijven en Spoorbeleid die betrekking hebben op de monitoring van de spoorweginvesteringen*) a été fixé à 24 contrôles de dépenses et à 24 visites de chantier. C'est à la suite des résultats de l'étude qu'il a été décidé de ramener le quota de contrôles des dépenses à 12.

- point 3.2.7.2.3.2 – paragraphes 6 et 8 (p. 72-73)

Le fait que la SNCB et Infrabel utilisent en interne des rapports qu'ils transmettent aux pouvoirs publics pour rendre compte de la réalisation des investissements est nécessaire pour améliorer la qualité de ces rapports. Les sociétés ont fait remarquer trop souvent par le passé que ces rapports étaient exclusivement destinés au SPF, de sorte que la qualité des dossiers reçus en souffrait parfois indirectement.

Le même paragraphe précise que : « *Si les sociétés acceptent d'actualiser leurs dossiers un mois plus tôt, le SPF espère réduire de moitié le délai d'envoi de son analyse au ministre (3 mois au lieu de 5 à 6 mois auparavant)* ».

Le SPF est effectivement demandeur d'une transmission plus rapide des rapports plutôt que de l'actualisation dont fait état le rapport de la Cour. Dans le cadre des discussions relatives aux futures négociations, il a été convenu avec les sociétés qu'elles examineraient attentivement les possibilités d'une transmission plus rapide des dossiers.

En outre, le SPF constate que le paragraphe 8 de ce point renvoie explicitement au nombre de projets de type I, à savoir 30, et plus spécifiquement à la répartition 15-15 entre Infrabel et la SNCB. Il est un fait que ce nombre de 30 (et la répartition 15-15) a été convenu pour l'année de suivi 2015 – qui est celle de la transition vers la nouvelle méthodologie – mais ce nombre peut changer chaque année. Ce point est à nouveau évoqué dans la note de bas de page 136 à la page 89.

- Point 3.2.7.3 – 1^{er} paragraphe (p. 76)

Le rapport précise que « *Comme dit précédemment, le SPF n'a pas réalisé d'analyse globale de l'exécution du plan pluriannuel 2008-2012* ».

Il n'était effectivement pas évident pour le SPF de réaliser une analyse globale de l'exécution du plan pluriannuel 2008-2012. Il est pourtant parvenu en 2013 à fournir à la ministre une fiche récapitulative globale des investissements qui ont eu lieu en 2008-2012. Ces fiches se limitent à la réalisation financière et n'abordent donc pas la réalisation physique du plan pluriannuel.

En outre, des fiches détaillées ont également été envoyées à propos des thèmes de la sécurité et de la sécurisation, du RER, du financement européen et des gares et parkings. Le SPF s'est efforcé de décrire de façon détaillée dans ces fiches les réalisations qui ont eu lieu et d'établir une comparaison entre les travaux prévus dans le plan pluriannuel 2008-2012 et celles de fin 2012. Il s'est basé pour ce faire sur les informations dont il disposait (rapports d'exécution des programmes d'investissement annuels, dossiers de projet et dossiers récapitulatifs, etc.). Le SPF a notamment aussi prêté attention au (manque de) respect des calendriers et budgets prévus.

Pareil exercice n'a pas été une sinécure, étant donné que différents projets rendant impossible dans la pratique une analyse étayée par le SPF ont été lancés ou instaurés en 2008-2012 : l'adoption des normes comptables IFRS, l'introduction du système SAP, les adaptations systématiques du plan 2008-2012, la qualité parfois médiocre des dossiers d'investissement, qui n'a souvent pas permis de repérer des modifications significatives, etc.

- point 2.2.1.3 – paragraphe 9 (p. 111)

En ce qui concerne la dotation domicile-travail, le constat d'une dotation inférieure depuis 2014 aux coûts comptabilisés par la SNCB est exact, mais la possibilité de réutiliser les soldes des années précédentes n'existe plus en pratique depuis 2008. En effet, une nouvelle disposition avait été introduite dans le contrat de gestion actuel de la SNCB, qui prévoit que « *Cette provision sera diminuée chaque année à concurrence d'un solde budgétaire éventuel à la fin de l'exercice précédent* ». Le solde cumulé disponible antérieurement a été utilisé en 2008.

La SNCB a continué à mentionner un report cumulé « théorique » dans ses rapports après cette date, bien que les moyens n'étaient plus disponibles. Le SPF a signalé plusieurs fois cette anomalie.

ANNEXE 3

Réponse de la SNCB

(La traduction des passages néerlandais est proposée à la suite du document.)

M. Philippe Roland
Premier Président

M. Jozef Van Ingelgem
Greffier en chef

Cour des comptes
Rue de la Régence 2
1000 BRUXELLES

Bruxelles, le 22 décembre 2015

Monsieur le Président,
Monsieur le Greffier en chef,

notre référence: 2015/00562
votre référence: A6 3.709.761 L9

Jo Cornu
Administrateur délégué

Rue de France 56
B - 1060 Bruxelles

Tél.: +32 2 525 20 00
jo.cornu@sncb.be
www.sncb.be

J'ai pris connaissance du projet de rapport de 217 pages relatif à l'évaluation du respect des contrats de gestion conclus avec la SNCB, Infrabel et la SNCB Holding tel que l'assemblée générale de la Cour des comptes l'a approuvé le 2 décembre 2015.

Je tiens par la présente à vous communiquer, ainsi qu'à la Chambre des représentants qui a demandé cette évaluation, l'avis de la SNCB sur les conclusions provisoires et les recommandations formulées.

La réaction de la SNCB porte, dans une première partie sur le fond des contrats de gestion (qualité, offre de transport, situation financière) et dans une deuxième partie sur les éléments de gouvernance (suivi des contrats de gestion, processus d'audit interne). Vous trouverez en annexe les commentaires de la SNCB sur l'exactitude des constatations matérielles effectuées et sur les conclusions qui en sont tirées. Cette annexe fait partie intégrante de la réponse de la SNCB.

De manière générale, je constate que le rapport porte peu sur l'exécution proprement dite de la mission essentielle de la SNCB à savoir offrir une offre de mobilité efficace et de qualité à la population, au service de la collectivité, et ce dans un cadre financier sain. Par contre le rapport consacre une attention beaucoup plus importante aux aspects administratifs du fonctionnement des entreprises et en particulier sur le rapportage formel quant aux contrats de gestion pour, en conclusion, recommander un renforcement ces procédures administratives. Ceci va à l'encontre de la volonté exprimée par notre Ministre de tutelle qui, comme moi, souhaite, dans un contexte de moyens réduits, que l'attention soit portée à l'amélioration de la productivité et du service à notre clientèle.

Je me concentrerai par la suite sur les points essentiels à porter à l'attention de la Chambre des représentants.

REALISATION DES CONTRATS DE GESTION 2008-2012

Les contrats de gestion portant sur la période 2008-2012, et encore en vigueur à ce jour faute de nouveaux contrats, ont été élaborés dans le cadre de la l'ancienne structure du Groupe SNCB et mis en œuvre pour l'essentiel avant mon arrivée en novembre 2013. Ils n'ont pas été substantiellement modifiés pour tenir compte de la



nouvelle structure mise en place le 1^{er} janvier 2014. Le constat que l'Etat s'est ainsi privé d'un outil de gestion de la politique ferroviaire est fait par la Cour des comptes¹ et la SNCB partage ce constat.

Bien que les contrats de gestion 2008-2012 ne reprennent pas explicitement les objectifs de l'Etat en terme de mobilité et de stratégie ferroviaire, il ressort de ces contrats qu'outre les obligations usuelles de missions de service public, les priorités essentielles étaient :

- La qualité et en particulier la sécurité d'exploitation et sociale, la sûreté et la ponctualité² ;
- Le développement d'une offre de transport intégrée, en particulier le RER autour de Bruxelles, en concertation avec les autres acteurs de la mobilité dont les sociétés régionales de transport³ ;
- L'équilibre financier du système ferroviaire et en particulier la stabilisation de la dette financière nette du Groupe SNCB⁴.

J'ai noté que l'Etat a indiqué souhaiter cadrer les futurs contrats de gestion 2016-2020 en reprenant explicitement les objectifs de l'Etat en matière de mobilité et de stratégie financière. La SNCB se réjouit de cette orientation et y participera pleinement.

Sécurité d'exploitation

En ce qui concerne la sécurité d'exploitation, la SNCB a rempli son obligation principale contenue dans l'article 61 bis de son contrat de gestion, à savoir l'équipement intégral en TBL1+ du matériel roulant utilisé pour les missions de service public pour le 31 décembre 2013 et a pris toutes les mesures pour respecter l'obligation, contenue dans le même article, d'équiper l'entièreté du matériel roulant de l'ETCS pour la fin de 2023.

Le projet de rapport ne mentionne que très brièvement, dans un court paragraphe de 3 lignes, le respect de cette obligation principale⁵ au milieu de considérations secondaires auxquelles la SNCB est néanmoins très attentive (l'équipement en TBL1+ locomotives Traxx). Le projet de rapport passe par ailleurs sous silence le plan mis en œuvre par la SNCB pour équiper intégralement l'entièreté du matériel roulant de l'ETCS dans les délais requis. En outre, la Cour, bien que dûment informée, passe sous silence les grandes difficultés opérationnelles et des coûts financiers importants auxquelles est confrontée la SNCB du fait de facteurs qui lui sont complètement externes, à savoir l'instabilité et de l'évolution permanente des normes ETCS. A toutes fins utiles, pour l'information de la Cour et de la Chambre des représentants, on trouvera en annexe 1, une note de synthèse relative à cette problématique.

Enfin, toujours en termes de sécurité d'exploitation, la Cour analyse les dépassements de signaux mais ne reprend pas l'évolution complète depuis l'année précédant le contrat de gestion 2008-2012. On trouvera ci-après ces données complètes, pour la SNCB et, à partir de 2011, afin de disposer de données à périmètre comparable, pour la SNCB et B-Logistics.

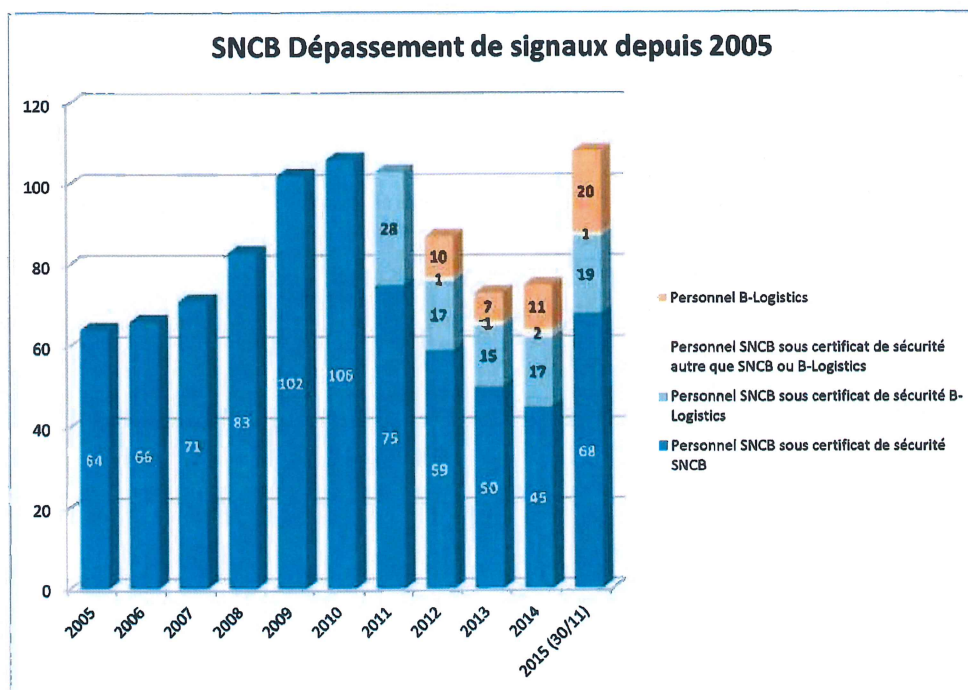
¹ 1.2.2.1

² Art 2 contrat SNCB, Art 2 contrat SNCB Holding, pas d'article correspondant dans le contrat Infrabel

³ Art 10, 11 et 12 contrat SNCB, Art 61 contrat Infrabel, Art 66 contrat SNCB Holding

⁴ Art 83 contrat SNCB, Art 82 contrat Infrabel, Art 88 contrat SNCB Holding

⁵ 3.2.1.2.1.2



En 2015, la SNCB constate d'une part une augmentation du nombre de dépassement de signaux dans les voies principales et accessoires, et d'autre part une stabilisation du nombre de cas où le point dangereux a été atteint dans les voies principales. La part relative des dépassements de signaux dans la voie principale ayant atteint le point dangereux diminue de 57% en 2014 à 42% en 2015. L'accroissement du nombre de dépassements de signaux est surtout constaté dans les voies accessoires, avec une augmentation de près de 75% par rapport à 2014. De plus, le pourcentage de dépassement de signaux sur une courte distance (moins de 50m) est le plus élevé de ces dernières années (tendance positive). Les 3 dernières années ce pourcentage se situait en dessous des 40%, depuis 2015 ce pourcentage dépasse les 50%. Les investissements dans les équipements de sécurité (TBL1+), ETCS ont contribué à ce résultat positif.

En conclusion des progrès significatifs ont été réalisés de 2011 à 2014 mais, au vu de l'évolution en 2015, la SNCB est parfaitement consciente que des progrès et plans d'action additionnels sont indispensables.

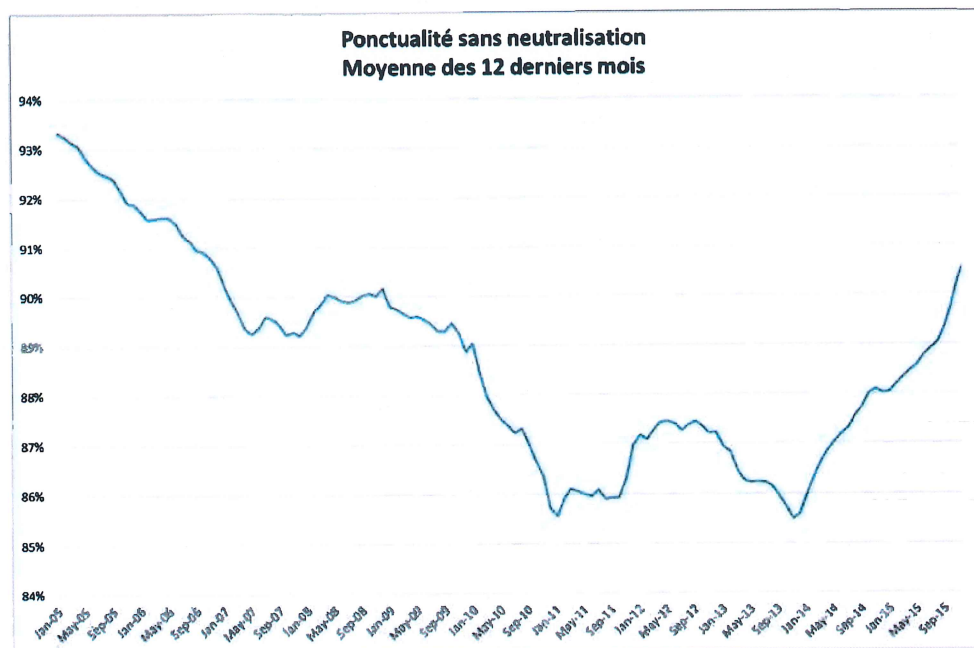
Ponctualité

Le projet de rapport analyse longuement la ponctualité en faisant la distinction entre Infrabel et la SNCB⁶. Il faut attendre la section consacrée à la SNCB pour disposer des chiffres globaux de ponctualité du trafic voyageurs. Je tiens expressément à insister sur le fait que l'évolution globale de la ponctualité est de la responsabilité conjointe de la SNCB et d'Infrabel et ce à tous les niveaux (disponibilité du réseau, travaux sur celui-ci, opérations du réseau en temps réel, robustesse des horaires, disponibilité et fiabilité du matériel, opérations des trains en temps réel, etc.). Je ne puis accepter que le rapport fasse accroire qu'Infrabel n'a pas de responsabilité sur la ponctualité globale. L'Etat a indiqué souhaiter pour les contrats de gestion 2016-2020 faire de la ponctualité (sans neutralisation des causes externes et pondérée par le nombre de

⁶ 3.2.3

voyageurs) un objectif commun majeur pour la SNCB et Infrabel. La SNCB ne peut qu'adhérer à cette volonté qui ressort du simple bon sens.

Le projet de rapport reprend différents indicateurs de ponctualité, mais, de manière surprenante, sur la période 2010-2014 ne couvrant pas l'entièreté de la durée des contrats de gestion. On trouvera ci-après l'évolution de la ponctualité du trafic voyageur, sans neutralisation, pour la période portant du 1^{er} janvier 2005 au 20 décembre 2015.



La Cour et la Chambre des représentants pourront constater que la ponctualité s'est dégradée de manière catastrophique de 2005 à 2013. Cette dégradation est à peine évoquée dans les 6 pages que le projet de rapport de la Cour consacre à la ponctualité⁷.

Dès mon arrivée aux responsabilités à la SNCB, j'ai fait de l'amélioration de la ponctualité une priorité absolue et constante. Dans ce cadre, j'ai proposé que la rémunération variable du Comité de direction et de l'ensemble des cadres supérieurs soit, dès 2014, directement liée aux objectifs de ponctualité. La Cour et la Chambre des représentants pourront constater les progrès réalisés en 2 ans. C'est ainsi que la ponctualité sans neutralisation est passée de 85,6% en 2013 à 90,7% en 2015. Nous avons ainsi retrouvé les niveaux de 2006-2007. Il eût été de meilleure information que le projet de rapport mentionne cette évolution.

Offre de transport intégrée et développement du RER – Responsabilités de la SNCB

Le développement de l'offre de transport pour la période couverte par les contrats de gestion 2008-2012, au-delà du maintien et de l'amélioration de l'offre existante antérieurement, était axé essentiellement sur l'introduction d'un nouveau concept de transport intégré, notamment avec les sociétés régionales de transport (articles 10, 11

⁷ 3.2.3.5 "Infrabel heeft de doelstellingen uit het beheerscontract in verband met stiptheid niet gehaald." Et "De NMBS bleef vanaf de periode juli 2009 tot juni 2010 onder de doelstellingen."

et 12 du contrat de gestion de la SNCB). L'objectif de l'Etat était de répondre aux besoins et aux problèmes de mobilité vers, dans et autour de Bruxelles mais aussi autour des autres grandes villes du pays.

Cet objectif comportait des obligations pour la SNCB lesquelles devaient s'appuyer sur la mise à disposition progressive des infrastructures du RER de Bruxelles, obligation essentiellement d'Infrabel et accessoirement de la SNCB Holding. J'aborderai donc dans la présente section les responsabilités propres de la SNCB et dans une section ultérieure la disponibilité de l'infrastructure RER et les responsabilités d'Infrabel.

De manière très surprenante, le projet de rapport de la Cour des comptes ne mentionne pas que les engagements de la SNCB quant à l'introduction d'un nouveau concept de transport intégré et à l'offre RER et son implémentation phasée n'ont été, comme je l'ai constaté à mon arrivée aux responsabilités à la SNCB, que très partiellement tenus.

Si la mise en opération des automotrices Desiro (dont 90 sur les 305 rames ont fait l'objet d'un financement spécifique « RER ») est aujourd'hui effective avec une qualité (disponibilité, fiabilité) répondant aux objectifs fixés, ce n'est qu'après des difficultés multiples et au prix d'efforts intenses de la SNCB pour obtenir du fournisseur le respect de ses engagements.

Lorsque j'ai constaté, début 2014, que ni l'engagement d'implémenter en décembre 2011 un nouveau concept de transport intégré ni l'engagement d'implémenter de façon phasée l'offre spécifique RER à partir de 2011 n'ont été tenus, j'ai proposé au Conseil d'administration de mettre en place sans délai le service RER prévu par la loi du 19 avril 2014 modifiant la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques en ce qui concerne la constitution du comité d'orientation RER.

La SNCB a depuis cette date déployé tous ses efforts pour rattraper le retard accumulé. Elle a en particulier :

- Mis en place au 13 décembre 2015 l'offre « S » autour de Bruxelles et accru dans ce cadre l'offre de trains. Le report par Infrabel de la date de mise en service du Tunnel-Josaphat a conduit cependant à postposer une partie de cet accroissement ;
- Entrepris de coopérer étroitement avec De Lijn, les TEC et la STIB, notamment pour l'élaboration du plan de transport 2017 mais aussi pour l'amélioration de l'offre autour de Bruxelles et des grandes villes ;
- Réalisé une étude spécifique sur l'analyse des besoins et des possibilités autour d'Anvers, dans le cadre du plan d'action « Minder Hinder » ;
- Entrepris des études similaires pour les zones de Liège et, ensuite, de Gand.

La SNCB confirme sa volonté de poursuivre le développement de l'offre intégrée avec les sociétés de transport régionales et de l'offre suburbaine autour de Bruxelles et des grandes villes et sa disponibilité à intégrer des engagements précis dans les contrats de gestion 2016-2020 dans la mesure où les conditions financières (dotations, redevance d'infrastructure) et opérationnelles (disponibilité de l'infrastructure) seront réunies.

Infrastructure RER et Fonds RER

Le déploiement de l'offre RER dans, vers et autour de Bruxelles dépend étroitement de la mise à disposition de l'infrastructure RER à réaliser essentiellement par Infrabel. La SNCB est lourdement handicapée par les retards considérables dans la réalisation de l'infrastructure RER dont les travaux sont actuellement interrompus.

Pour rappel, l'Etat s'est engagé à mettre à disposition au travers du fonds RER les moyens nécessaires à la réalisation de l'infrastructure. Infrabel (pour l'infrastructure⁸) et la SNCB-Holding (pour les gares et parkings⁹) se sont engagées à se tenir à l'enveloppe exclusivement réservée pour leurs travaux respectifs (2.098,1 Mio€2008 pour Infrabel et la SNCB Holding). Le plan pluri-annuel d'investissement 2008-2012 prévoyait la fin des travaux pour 2016.

Force est de constater que si l'Etat a correctement alimenté le fonds RER, ni les délais d'exécution ni les budgets n'ont été respectés.

Le rapport de la Cour des comptes est succinct au sujet de l'infrastructure RER et précise qu' « Il ne constitue pas un examen de la réalisation du RER.¹⁰ » bien que cette réalisation, comme le constate la Cour des comptes, soit un engagement contenu dans les contrats de gestion¹¹. Le rapport constate que « ...les travaux sur les lignes ...Bruxelles-Nivelles-Charleroi (L124) et Bruxelles-Ottignies-Namur (L161) sont en cours. » sans mentionner que ces travaux sont actuellement interrompus. Sur les délais de réalisation, le projet de rapport indique un report au-delà de 2025-2030 en se référant à un procès-verbal du Conseil d'administration de la SNCB mais sans avoir apparemment interrogé Infrabel à ce sujet.

En termes financiers, le projet de rapport constate effectivement que les moyens du fonds RER seront insuffisants pour achever la réalisation de l'infrastructure sans procéder à une analyse des causes des dépassements, ni à une comparaison des dépenses effectuées par rapport aux budgets convenus ni à un chiffrage de l'ampleur des moyens requis au-delà du fonds RER pour constater brièvement que « Ces retards (d'exécution), ainsi que les difficultés techniques et urbanistiques sont les principales causes des dépassements des prévisions budgétaires. »

L'Etat a pris et respecté des engagements financiers considérables pour la réalisation de l'infrastructure RER mais il est et restera lourdement handicapé dans la réalisation des objectifs de mobilité qu'il a assigné aux chemins de fer belges et en particulier à la SNCB par la non-réalisation de cette infrastructure RER. Il eût donc été judicieux que le rapport de la Cour des comptes y consacre une attention proportionnée et approfondie.

Stabilisation financière

Le Chapitre 6 du projet de rapport examine la problématique de la dette des chemins de fer belges.

Pour rappel, les contrats de gestion faisaient de l'objectif de stabilisation de la dette financière nette du Groupe SNCB un objectif majeur¹². L'objectif de base était évidemment, après la réforme ferroviaire de 2005 et la reprise d'une partie substantielle de la dette de l'ex-SNCB unitaire, d'éviter de retrouver une spirale d'endettement et, ainsi, de préparer les chemins de fer belges à l'évolution du marché ferroviaire et à sa libéralisation.

⁸ Art 61 du contrat de gestion d'Infrabel 2008-2012

⁹ Art 66 du contrat de gestion de la SNCB-Holding 2008-2012

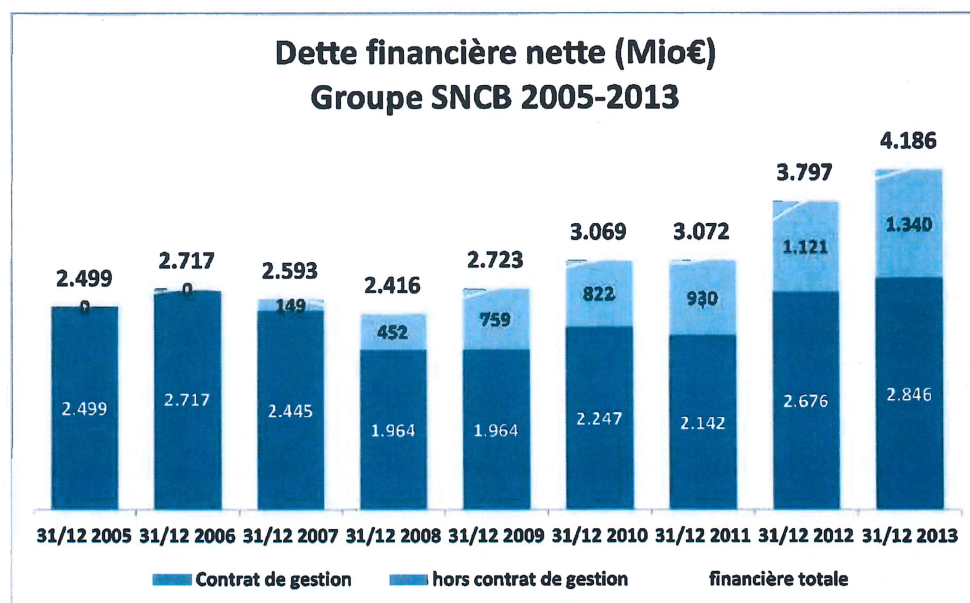
¹⁰ 3.2.8.1 page 79

¹¹ 3.2.8.2 page 80. A noter que le projet de rapport omet, dans cette section, de mentionner parmi les engagements d'Infrabel les lignes 124 (Nivelles-Uccle Moensberg) et 161 (Ottignies-Bruxelles-Schuman)

¹² Art 83 du contrat de gestion SNCB, Art 82 du contrat de gestion d'Infrabel, Art 88 du contrat de gestion de la SNCB-Holding.

Si le projet de rapport constate, dans un court paragraphe de 3 lignes, que l'objectif de stabilisation de la dette financière nette du Groupe SNCB n'a pas été atteint¹³, reprend par la suite l'évolution de la dette financière pour les 3 sociétés et pour le Groupe SNCB¹⁴ et constate brièvement que l'évolution de la dette SNCB joue un rôle déterminant dans la dette consolidée¹⁵, le rapport ne contient, de manière surprenante, aucune analyse des causes de cette évolution catastrophique.

On trouvera ci-après l'évolution de la dette financière nette de l'ancien Groupe SNCB du 1^{er} janvier 2005 au 31 décembre 2013.



La Cour des comptes et la Chambre des représentants pourront donc constater que, à mon arrivée aux responsabilités à la SNCB, j'ai trouvé une situation financière particulièrement inquiétante, particulièrement au niveau de la SNCB, à l'égard de laquelle les mesures requises n'ont pas été prises et ce nonobstant les mises en garde répétées de la SNCB Holding dans le cadre de ses obligations trimestrielles de reporting quant à la dette¹⁶.

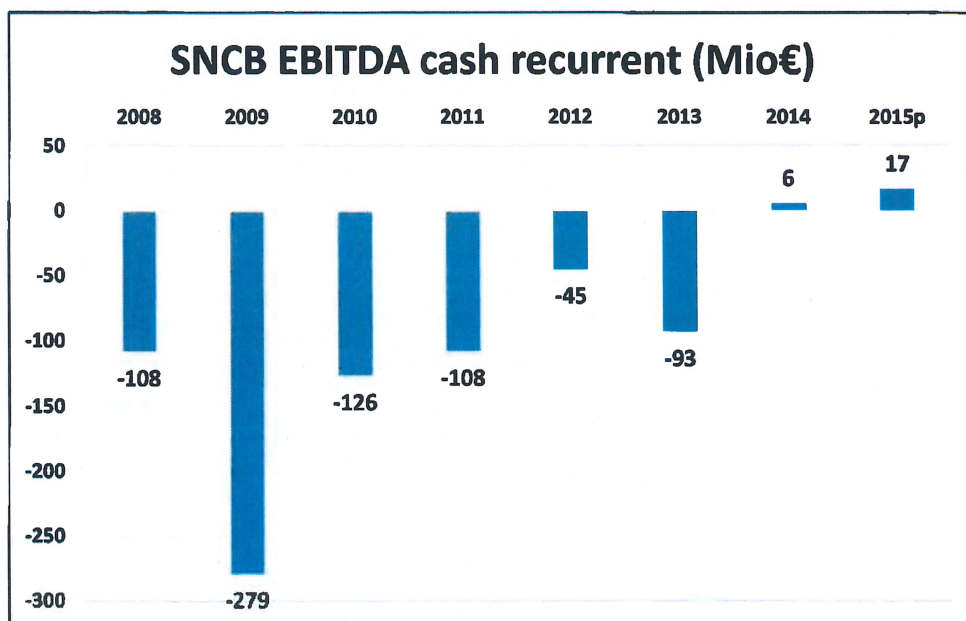
J'ai donc proposé, dès mon arrivée, un ensemble de mesures visant à assainir la situation financière afin de stabiliser la dette et le Conseil d'administration a approuvé ces propositions. Ces mesures étaient axées principalement sur la réduction des charges d'exploitation et l'amélioration de l'efficacité dans toute l'organisation. On trouvera ci-après l'évolution du cash flow opérationnel récurrent (EBITDA cash récurrent) de la SNCB pour 2014 et pour 2015 (prévision) ainsi que, pour mémoire, les données relatives à la SNCB pour les années 2008 à 2013.

¹³ 6.1.1 "Situering": De in de beheerovereenkomst(en) vooropgestelde stabilisatie van de geconsolideerde netto financiële schuld (financiële schuld "beheerscontract") tegen eind 2012 werd niet gehaald;"

¹⁴ 6.1.2

¹⁵ 6.1.2.1 « De NMBS boekt over de hele periode exploitatieverliezen. Dit is meteen de meest determinerende factor voor de aangroei van zijn aandeel in de geconsolideerde schuld. ». On soulignera, comme le montre le Tableau 24 du rapport, que la dette financière nette « contrat de gestion » de la seule SNCB au augmenté du 31/12/2008 au 31/12/2013 plus (+961,7 Mio€) que la même dette pour l'ensemble du Groupe SNCB (+913,3 Mio€). Le projet de rapport ne contient pas ce constat.

¹⁶ Art 88 du contrat de gestion de la SNCB Holding



On notera que cette évolution favorable a été réalisée nonobstant la réduction des dotations d'exploitation pour un montant total de 47,4 Mio€ en 2014 et 52,8 Mio€ en 2015. Ceci a été obtenu moyennant des économies qui atteignent un total de 108 Mio€ pour l'année 2015 par rapport à 2013.

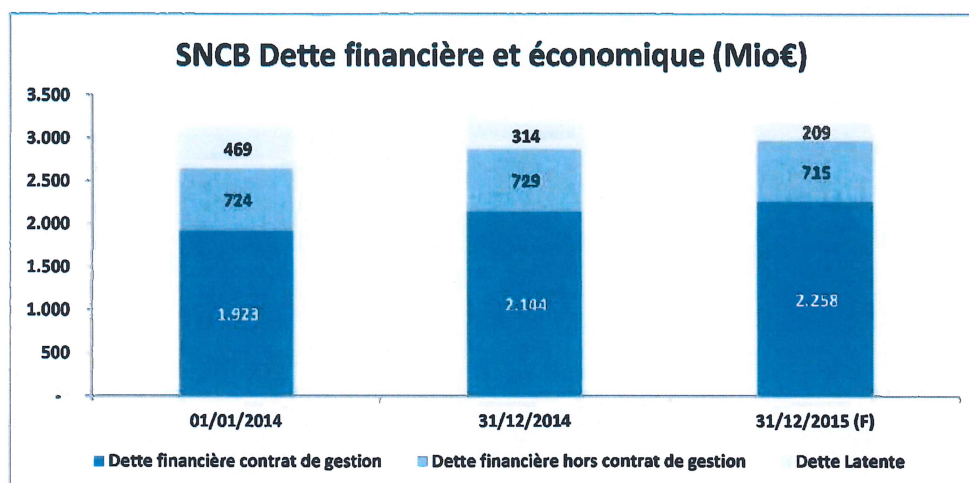
Simultanément un risque majeur pesant sur la situation financière de la SNCB, à savoir l'avenir de la filiale SNCB Logistics, a été maîtrisé. A mon arrivée, j'ai découvert une situation où la cession de cette filiale à l'acquéreur pressenti aurait représenté une sortie de cash additionnelle de l'ordre de 200 Mio€ pour la SNCB. La remise à plat du processus et la mise en concurrence des acquéreurs potentiels a permis d'assurer l'avenir de SNCB Logistics sans engagement financier additionnel de la SNCB par rapport à ceux qui existaient en novembre 2013.

Enfin, la Cour des comptes sait, au travers de sa participation au Collège des Commissaires de la SNCB, que la transparence sur la situation de la dette n'était pas assurée, fin 2013. Afin d'assurer cette transparence, la SNCB a décidé de communiquer dorénavant non seulement l'état de sa dette financière mais aussi celui de sa dette économique. La dette économique comprend :

- La dette financière nette ;
- Plus les dotations d'investissement perçues mais non encore utilisées
- Plus la balance nette des paiements aux fournisseurs moins les créances aux clients.

Le montant total de la dette économique n'est donc pas influencé par des décisions ou actions de l'entreprise quant à l'utilisation des dotations d'investissement et le rythme de paiement aux fournisseurs.

On trouvera ci-après l'évolution de la dette financière nette et de la dette économique de la SNCB du 1^{er} janvier 2014 au 31 décembre 2015 (prévision).



La Cour et la Chambre des représentants pourront constater les progrès réalisés dans la maîtrise de la dette. La SNCB est cependant parfaitement consciente des efforts qui restent à faire pour assurer une maîtrise durable de la dette dans un contexte de réduction significative des dotations. Ceci passera d'une part par un effort continu d'amélioration de l'efficacité, d'augmentation de la productivité et de croissance du trafic et des revenus et d'autre part par des arbitrages dans les choix d'investissement qui doivent dorénavant être axés essentiellement sur les besoins des clients.

GOUVERNANCE

Suivi des contrats de gestion

Le Chapitre 2 du projet de rapport de la Cour des comptes est consacré au suivi des contrats de gestion en concentrant son attention sur le rôle du SPF Mobilité.

L'Etat a de multiples leviers à sa disposition pour s'assurer de la bonne gestion de la SNCB et d'Infrabel et en particulier du respect des contrats de gestion :

- L'Etat nomme la totalité des membres du Conseil d'administration et en désigne le Président ;
- L'Etat nomme l'administrateur-délégué ;
- Le commissaire du gouvernement exerce le pouvoir de contrôle du ministre ;
- Le Collège des commissaires, dont font partie deux membres de la Cour des comptes, est chargé de l'audit externe des états financiers ;
- L'Etat est l'actionnaire principal à plus de 99% et vote à l'Assemblée Générale qui se prononce sur les états financiers, le rapport de gestion et la décharge aux administrateurs ;
- Le rapportage fait au SPF Mobilité est extensif par le nombre d'indicateurs et de rapports exigés par les contrats de gestion.

Comme le relève le projet de rapport de la Cour des comptes, la loi du 21 mars 1991 charge le commissaire du gouvernement de veiller au respect de la loi, du statut organique de l'entreprise et du contrat de gestion. Le commissaire du gouvernement a le droit d'introduire un recours auprès du ministre contre toute décision qu'il estime contraire au contrat de gestion.

Le projet de rapport de la Cour des comptes recommande cependant de donner au SPF Mobilité des droits étendus relevant de la gestion de l'entreprise et notamment « de vérifier sur place les données sources et les calculs qui interviennent dans l'établissement des indicateurs de réalisation des objectifs de service public » et

« d'envisager des modalités de suivi plus ambitieuses qui lui permettent de fournir au ministre périodiquement une image complète et fiable des résultats obtenus par la SNCB et Infrabel au regard des missions de service public . . . ».

L'expérience a montré que la tendance de l'administration à intervenir dans la gestion de l'entreprise est réelle. Le risque est dès lors réel que les responsabilités que la loi confie au Conseil d'administration ou au Comité de direction leur soient partiellement soustraites. Cela va à l'encontre du prescrit de la loi du 21 mars 1991 qui définit clairement les contrôles auxquels les entreprises publiques autonomes sont soumises ainsi que les missions et responsabilités propres de leurs organes de gestion : chaque intervenant doit rester dans sa sphère de compétence. La SNCB est pleinement consciente de la nécessité de rapporter de façon complète, transparente et ponctuelle sur les obligations qui lui sont confiées par le contrat de gestion. Ce rapportage sera d'autant plus pertinent qu'il sera axé sur les résultats et dépouillé de la lourdeur administrative imposée par le contrat de gestion 2008-2012. La SNCB a déjà entrepris d'améliorer la transparence en la matière, en ce compris l'information vis-à-vis du public (ponctualité, données de trafic dans les gares, fiches de projet d'investissement, etc.).

En ce qui concerne le suivi des contrats de gestion, la SNCB est donc d'avis que le bon usage par l'Etat des leviers dont il dispose actuellement doit lui permettre de s'assurer de la bonne exécution de ces contrats. La bonne articulation entre le commissaire du gouvernement et le SPF Mobilité, recommandée par la Cour des comptes, est un élément essentiel de ce suivi.

Recommandations pour les futurs contrats de gestion

Le projet de rapport de la Cour des comptes recommande plusieurs autres améliorations pour les futurs contrats de gestion. La SNCB adhère à nombre de ces recommandations et en particulier aux suivantes :

- reprendre des obligations de résultats plutôt que des obligations de moyens ;
- prévoir que les obligations soient précises, chiffrées, mesurables et spécifiques pour la période couverte par les contrats, en ce compris pour des périodes intermédiaires ;
- comprendre des indicateurs d'efficience ;
- éviter l'éparpillement des normes et objectifs.

Enfin, en ce qui concerne les sanctions en cas de non-réalisation des objectifs, la SNCB marque son accord pour lier la rémunération variable du management à la réalisation des objectifs principaux du contrat de gestion et pour inclure un rapportage renforcé et des mesures correctrices en cas de non-réalisation des objectifs. La SNCB n'est par contre pas favorable à des sanctions financières sous forme de réduction de la dotation ou de limitation des tarifs ce qui handicaperait plus encore l'entreprise ainsi qu'au transfert de compétences au SPF Mobilité, l'Etat disposant, comme indiqué ci-dessus, d'un ensemble d'autres leviers en cas de manquement quant à une étude ou un plan d'action.

Fonctionnement de l'audit interne

Comme indiqué à juste titre par la Cour des Comptes même, le fonctionnement actuel de l'Audit Interne doit être considéré dans son contexte exact. Depuis le 1er janvier 2014, la SNCB-Holding et la SNCB ont fusionné, avec comme conséquence des réorganisations de structures et de processus. Le 1er octobre 2014, le Comité d'Audit a désigné un nouveau manager de l'Audit Interne, chargé d'adapter le fonctionnement de l'Audit Interne à la nouvelle structure. Cela signifie qu'actuellement, ce service se trouve lui-même dans une phase de transition, ce qui explique certaines constatations

de la Cour des Comptes. Le président du Comité d'audit est d'accord avec les constats et recommandations de la Cour des Comptes.

Le président du Comité d'Audit a pris connaissance des constats et recommandations de la Cour des Comptes en ce qui concerne le fonctionnement du Comité d'Audit et particulièrement de ce qui concerne le fonctionnement indépendant et les responsabilités en matière de gestion de risque du Comité d'Audit. Le président du Comité d'Audit est d'accord avec les propositions faites afin d'améliorer le fonctionnement conformément au best practices.

Le périmètre d'évaluation de l'Audit Interne

Eu égard à la résolution approuvée par la Chambre des Représentants en vue de vérifier dans quelle mesure les contrats de gestion conclus entre la SNCB, Infrabel et la SNCB-Holding, d'une part, et l'Etat belge, d'autre part, ont été respectés, il a été demandé d'évaluer comment les processus d'audit interne de la SNCB peuvent être améliorés. Cette demande est formulée à juste titre et est également prise à cœur par l'Audit Interne, vu que, via son système de gestion de la qualité, il s'efforce d'améliorer continuellement son fonctionnement. Néanmoins, il y a lieu de faire remarquer que le scope de l'Audit Interne se limite à l'évaluation du système de contrôle interne de l'entreprise. En d'autres termes, les mécanismes de contrôle spécifiquement prévus par le législateur en vue du respect du contrat de gestion, ne relèvent pas de son périmètre d'évaluation. Une analyse causale en la matière doit par conséquent être a priori considérée comme non exhaustive.

Le cadre normatif dans lequel opère l'Audit Interne

Comme indiqué à juste titre par la Cour des Comptes, l'Audit Interne de la SNCB dispose d'un système de gestion de la qualité visant à continuellement améliorer son fonctionnement. En décembre 2014, le Comité d'Audit a décidé d'arrêter la certification ISO du système de gestion de la qualité, étant donné qu'il ne s'agit pas d'une condition pour fonctionner selon les standards de l'Institut des Auditeurs Internes (Institute of Internal Auditors - IIA). Le Comité d'Audit et le management de l'Audit Interne ont exprimé l'ambition d'évoluer vers un service d'audit totalement certifié IIA. Cela signifie implicitement qu'il existe aujourd'hui certains éléments qui ne sont pas conformes aux standards IIA. Il faut toutefois nuancer : il n'y a aucune obligation réglementaire ni légale à se conformer aux standards en question. Il s'agit en d'autres termes de « best practices » que le management s'impose à lui-même. Enfin, il y a lieu de souligner que fournir des analyses bien fondées avec des recommandations pertinentes, et ce de la manière la plus efficiente possible, est dans le contexte actuel la priorité absolue de l'Audit Interne.

Les non-conformités par rapport aux standards IIA constatées par la Cour des Comptes, sont essentiellement les suivantes:

Le planning

Le planning du programme d'audit ne se fait pas, à ce jour, sur base d'une analyse des risques formelle mesurant la probabilité et l'impact. Cette constatation est exacte, mais il va de soi que la mesure correcte des risques dans une grande organisation complexe n'est certainement pas une sinécure, les modèles mathématiques n'aboutissant pas nécessairement à une image fidèle. En outre, il est évident que le Comité de Direction de l'entreprise a également une responsabilité importante en matière d'identification des risques inhérents. Pour ces raisons, il a été décidé en mars 2015 - en étroite concertation avec le Comité de Direction - de créer un risk office chargé de consolider les analyses des risques dans les directions opérationnelles et de les réaliser sur base d'une grille d'évaluation commune, pour que le management et

l'Audit Interne soient alignés en matière de missions prioritaires.

Le suivi des recommandations

Comme indiqué par la Cour des Comptes, le suivi des recommandations n'a pas été spécifiquement repris comme point à l'ordre du jour du Comité d'Audit, comme prévu par les standards IIA. La raison en est qu'un nombre substantiel de recommandations datent d'avant la restructuration de la SNCB. Celles-ci sont réévaluées, compte tenu de la nouvelle culture de l'entreprise, et seront soumises au Comité d'Audit dans le courant du premier trimestre 2016. Néanmoins, des mesures structurelles ont été prises en 2015 pour qu'à partir du premier trimestre 2016, tant le management que le Comité d'Audit aient, via un tableau de bord, une vue permanente sur les points d'action ouverts. Enfin, il y a lieu de signaler que tant l'Audit Interne que les organes de gestion assurent bien le suivi des principales recommandations, et plus particulièrement des éléments qui concernent la sécurité d'exploitation et la configuration (de la protection) des systèmes informatiques. Le projet de tableau de bord et les pièces sous-jacentes y relatives sont à la disposition de la Cour des Comptes.

La structure organisationnelle de l'Audit Interne

Le Cour des Comptes estime que, selon les normes IIA, le manager de l'Audit Interne de la SNCB ne peut pas être le supérieur hiérarchique du service « Contrôle Central Marchés », du Comité de Contrôle (= 'compliance office') ni du Risk Officer, étant donné que cela peut donner lieu à des conflits d'intérêts.

La SNCB est d'avis qu'il y a un malentendu à ce sujet pour les raisons suivantes:

- 1) La Charte de l'Audit Interne prévoit que les activités en question ne peuvent pas être auditées par l'Audit Interne afin d'éviter de tout temps les conflits d'intérêts potentiels, tout comme l'Audit Interne fera auditer ses activités d'audit par une partie externe (IIA).
- 2) Le Contrôle Central Marchés est une division qui fait partie intégrante de l'Audit Interne mais qui se limite à formuler des avis (« compliance ») en matière d'application correcte de la législation relative aux marchés publics. Les normes IIA autorisent explicitement que l'Audit Interne formule des avis. La norme IIA 1210.C1 stipule uniquement que le manager de l'Audit Interne doit refuser une activité d'avis si l'auditeur interne concerné ne dispose pas des connaissances ou des aptitudes pour respecter son engagement. Outre le fait que cette activité peut parfaitement s'inscrire dans le cadre des normes IIA, sa justification sous-jacente est précisément fondée sur une bonne pratique, à savoir le 'principe de prudence'. Les organes de gestion de la SNCB ont en effet estimé que, pour la consultation du marché et l'attribution de marchés importants (services dépassant 250.000 EUR et travaux dépassant 750.000 EUR) auxquels la législation relative aux marchés publics est applicable, il faut prévoir un mécanisme de contrôle supplémentaire dans les délégations de pouvoirs, ce afin de maîtriser les risques de fraude et les fautes de procédure. Pour ces marchés, il a été prévu qu'un avis indépendant soit préalablement émis par un organe n'ayant aucune responsabilité opérationnelle de quelque manière que ce soit, à savoir l'Audit Interne. Il y a lieu de faire remarquer que l'Audit Interne n'émet un avis que sur le caractère conforme ou non à la législation du mode de passation et de l'attribution du marché. Il ne se prononce pas sur l'opportunité du marché.
- 3) En ce qui concerne le Comité de Contrôle, il y a lieu de faire remarquer que les standards IIA ne se prononcent pas sur la position d'une activité d'audit légal (« forensic audit ») au sein de l'entreprise ou par rapport à l'Audit Interne. Un benchmark international de l'ACFE réalisé en 2015 a fait apparaître que, dans les



entreprises publiques, une « équipe d'enquête interne en matière de fraude » dépend dans 30% des cas du CEO ou d'un autre membre du haut management, dans 23,2% des cas de l'Audit Interne et dans 17,1% des cas du Conseil d'Administration ou du Comité d'Audit. L'indépendance du Comité de Contrôle et son interaction entre le haut management et le manager de l'Audit Interne sont ancrées dans la Charte du Comité de Contrôle. Les pièces justificatives sont à la disposition de la Cour des Comptes à la simple demande de celui-ci.

- 4) En ce qui concerne le positionnement de la fonction de Risk Officer, il y a lieu de faire remarquer que l'actuel modèle organisationnel n'est pas contraire aux standards IIA. La MPA2120-1 ('modalité pratique d'application' de l'IIA) prévoit plus particulièrement que le processus de risk management peut être coordonné par l'Audit Interne si un tel processus n'existe pas au sein de l'entreprise. Un nombre représentatif de grandes entreprises (dont par exemple la SNCF et Renault) regroupent d'ailleurs le risk management et l'activité d'audit sous un seul responsable hiérarchique et ces activités sont néanmoins certifiées par l'IIA. En outre, le rôle du Risk Officer n'est pas strictement opérationnel, étant donné que sa responsabilité se limite au maintien d'un cadre d'évaluation global selon la norme ISO 31000 et d'un reporting consolidé aux organes de gestion. La gestion des risques (et donc les mesures de maîtrise des risques) continue de relever de la responsabilité des différentes entités opérationnelles et des membres du Comité de Direction de la SNCB. Cette intention apparaît clairement du document de décision pour la désignation d'un Risk Officer ainsi que du projet de « Enterprise Risk Management policy ».

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, Monsieur le Greffier en chef, l'expression de mes salutations distinguées.

Jo Cornu

Annexe 1 : Equipement du matériel SNCB avec le système de sécurité européen ETCS

Le Masterplan de la SNCB approuvé le 23/9/2011 prévoit :

- d'équiper l'ensemble du matériel roulant de la SNCB affecté aux missions de service public avec le système ETCS d'ici fin 2023
- de retenir la version ETCS 2.3.0 d comme choix de base étant donné que cette version était la dernière version officielle stabilisée de l'ETCS à cette époque
- de retenir le niveau 2 (transmission sol/bord via GSM-R) compte tenu des orientations définies par Infrabel dans son Masterplan
- la possibilité d'intégrer dans le processus de migration l'utilisation de la nouvelle version 3.x.y selon un timing et des modalités à définir ultérieurement compte tenu des perspectives de développements et de commercialisation de cette nouvelle version

Enfin, pour ce qui concerne la compatibilité entre les équipements de bord et le sol, le Masterplan de la SNCB précisait textuellement :

“Compte tenu des contraintes liées à la compatibilité entre le sol et le bord, les choix technologiques définis par Infrabel et le timing de leur mise en oeuvre doivent tenir compte des évolutions technologiques des équipements de bord et du timing nécessaire au processus migratoire de ceux-ci”

Depuis lors, la SNCB a posé les choix techniques en parfaite cohérence avec le Masterplan et avec pour objectif de respecter l'échéance 2023. Compte tenu de l'instabilité des spécifications techniques de la Baseline 3 et étant donné qu'aucun équipement de bord correspondant n'est actuellement disponible sur le marché, la SNCB considère que choisir aujourd'hui la baseline 3 pour l'équipement de bord ETCS constitue un risque majeur et remet en cause l'échéance 2023.

C'est la raison pour laquelle la SNCB a enclenché les processus de migration vers l'équipement ETCS sur base de la version stabilisée 2.3.0d. également en cours de déploiement au sol par Infrabel, en prévoyant toutefois la compatibilité avec d'éventuelles infrastructures qu'Infrabel déciderait d'équiper de la baseline 3. Dans ce dernier cas, la fonctionnalité assurée par l'équipement de bord serait l'actuelle fonctionnalité TBL 1+.

Les montants prévus dans le plan d'investissements permettent de respecter le planning suivant

Fin 2015 : 27,8 % de la flotte équipée ETCS 2.3.0d
Fin 2016 : 38,2 %
Fin 2017 : 46,7 %
Fin 2018 : 53,1 %
Fin 2019 : 63,0 %
Fin 2020 : 73,5 %
Fin 2021 : 83,1 %
Fin 2022 : 88,4 %
Fin 2023 : 100 %

En outre des montants complémentaires ont été prévus dans le plan d'investissements à partir de 2020 pour la migration ultérieure vers la Baseline 3. Si les contraintes techniques évoquées ci-avant permettent effectivement de démarrer la migration vers la baseline 3 en 2020, cette migration pourra s'achever en 2023.

Annexe 2 : COMMENTAIRES DÉTAILLÉS DE LA SNCB

Point	pg	Projet de rapport Cour des comptes	Commentaires SNCB
1.1.2	17	Mission de service public d'HR Rail : « Il convient toutefois de relever qu'une des missions de service public qui étaient confiées à la SNCB-Holding (la mise à disposition de personnel aux deux autres sociétés), qui a été transférée à HR Rail n'est plus considérée dans la loi comme une missions de service public. La seule mission de service public de HR Rail est l'organisation et la gestion du dialogue social au niveau des chemins de fer belges. »	La SNCB est d'avis qu'il conviendrait de modifier le champ des missions de service public de HR RAIL pour y réintégrer la mise à disposition de personnel à La SNCB et à Infrabel.
1.2.2.1	19	« De nombreux objectifs ne répondent pas à la logique de formulation du référent Smart (spécifique, mesurable, atteignable, réaliste, temporellement défini). »	La SNCB partage l'opinion que les objectifs des contrats de gestion doivent être, dans toute la mesure du possible « Smart ».
1.3.1	21	« La Cour des comptes recommande que les futurs contrats s'orientent, chaque fois que cela est possible, vers des obligations de résultats que des obligations de moyens. Les obligations doivent être précises, chiffrées, mesurables et spécifiques pour la période couverte par les contrats. »	La SNCB partage l'opinion que les obligations de résultat sont à privilégier par rapport aux obligations de moyens. Les objectifs doivent être cependant atteignables et les moyens mis à disposition des entreprises, en particulier les dotations, en adéquation avec les objectifs fixés.
1.3.1	23	« Suivant le même règlement, les contrats de service public et les règles générales doivent définir clairement les obligations de service public que l'opérateur choisi doit remplir, les zones géographiques concernées par ces obligations, les paramètres objectifs et transparents pour le calcul des compensations, une durée limitée pour les contrats et les normes de qualité imposées par la législation nationale. Il prévoit également une obligation de rapportage et de publication. Le règlement veut ainsi éviter le risque d'une surcompensation et empêcher que la compensation soit en réalité une subvention croisée soutenant des activités commerciales. »	Le règlement 1370/2007 est entré en vigueur après l'adoption du contrat de gestion 2008-12 de la SNCB et ne s'applique pas à ce contrat. La SNCB Holding et de Infrabel n'étant pas des entreprises ferroviaires de transport public, elles sont hors du champ d'application du 1370/2007. L'analyse des comptes sectoriels sur toute la période montre de surcroît qu'à aucun moment le risque de surcompensation n'a existé. A fortiori, la réduction importante des dotations sur la période 2015-2020 diminue encore ce risque et ce d'autant plus que la SNCB n'a pas réalisé dans le passé de bénéfice raisonnable sur ses missions de service public et que le plan d'entreprise n'en mettra pas en évidence.

2.1.2	27	« Les volumes importants de données à traiter alourdissent la tâche de la DGT. Ainsi, à titre d'exemple, l'annexe 5 du contrat de gestion Infrabel fait état de 48 indicateurs à transmettre pour le 30 avril de chaque année. Ceux-ci ne font l'objet d'aucune priorisation et l'administration ne possède pas d'outil permettant de visualiser globalement l'état de progression de chacun de ces indicateurs. La Cour des comptes recommande d'examiner la pertinence de ces divers indicateurs. »	La SNCB a mis en évidence à de nombreuses reprises le nombre trop élevé d'indicateurs et rapports requis, ce qui conduit à des tâches inutiles dans son chef, sans retour de la part du SPF sur ces indicateurs et résultats. Force est cependant de constater dans l'élaboration des contrats de gestion que la tendance reste à demander un nombre élevé d'indicateurs et de rapports.
2.1.2	27 28	« La SNCB invoque le caractère confidentiel de certaines données statistiques et des données relatives aux indicateurs objectifs de qualité pour justifier leur non-communication. À cet égard, le contrat de gestion 2008 stipule que les restrictions de diffusion des données statistiques concernant les activités de service public doivent être exceptionnelles, précises et motivées. Cette règle ne paraît pas être appliquée dans ces cas. Quant aux données relatives à la qualité, les principes généraux de la mesure de la qualité indiquent que « les objectifs et les résultats sont communiqués au public », que ce soit les résultats des indicateurs de qualité objectifs ou subjectifs. Les courriers adressés par la DGT aux sociétés pour avoir un meilleur accès aux informations ont donné peu de résultats. »	L'assertion sur la non réaction de la SNCB lorsqu'elle invoquait la confidentialité des données est surprenante. Depuis 2014, la SNCB a levé le secret sur de nombreuses informations (e.g. nombre de voyageurs par gare). Cependant la SNCB continuera à maintenir la confidentialité sur des données dont la diffusion pourrait nuire à ses intérêts commerciaux. En outre, la SNCB demande la garantie absolue de confidentialité dans le chef du SPF lorsque des informations sensibles lui sont communiquées.
2.5	32	« Pour la Cour des comptes, les données sur la réalisation des obligations contenues dans les contrats doivent être accessibles au SPF Mobilité pour lui permettre d'effectuer sa mission de contrôle. Les prochains contrats doivent donner au SPF le droit de vérifier sur place les données sources et les calculs qui interviennent dans l'établissement des indicateurs de réalisation des objectifs de service public. »	La SNCB ne peut marquer son accord sur cette recommandation laquelle présente le risque de voir le SPF se substituer aux organes de la société et de créer un risque de confusion en ce qui concerne les responsabilités. La loi du 21 mars 1991 définit clairement les contrôles auxquels les entreprises publiques autonomes sont soumises ainsi que les missions et responsabilités propres de leurs organes de gestion: chacun intervenant doit rester dans sa sphère de compétence. S'il s'agit de contrôler que les indicateurs de réalisation des objectifs de service public sont conformes aux données sources, l'Etat a la possibilité de demander au Collège des commissaires des missions spécifiques.
2.5	32	« La Cour des comptes recommande d'envisager d'augmenter la fréquence de ces réunions et, en contrepartie, de diminuer certaines obligations de rapportage qui entraînent une charge administrative	La SNCB marque son accord sur le fait que seuls les rapports utiles et apportant une plus-value doivent être conservés. La SNCB est ouverte à une

		<i>importante sans réel apport pour le suivi. »</i>	augmentation de la fréquence des réunions de suivi avec le SPF pour autant que cela ne conduise pas à se substituer aux responsabilités des organes de gestion de l'Entreprise publique autonome et n'augmente pas la charge de travail en modifiant le nombre de rapport et la fréquence de ceux-ci. La SNCB constate cependant la difficulté de diminuer les obligations qui entraînent une charge administrative importante sans réel apport pour le suivi.
3.1	34	<i>« En effet, pour certaines obligations, il est difficile de savoir si l'exécution du contrat est conforme. De plus, ce rapportage se base sur le jugement opéré par les sociétés elles-mêmes et sur les chiffres et informations que ces dernières fournissent. Ces données transmises à l'administration par les sociétés ne permettent pas un contrôle exhaustif des obligations. La DGGT ne dispose que de peu de moyens pour en vérifier l'exactitude et l'exhaustivité. C'est, par exemple, le cas pour les objectifs de l'offre minimale à charge de la SNCB. »</i>	La SNCB ne peut marquer son accord sur cette affirmation. S'il s'agit de contrôler que les indicateurs de réalisation des objectifs de service public sont conformes aux données sources, l'Etat a la possibilité de demander au Collège des commissaires des missions spécifiques.
3.1	35	<i>« Dans le cadre du nouveau plan de transport applicable dès décembre 2014, faute de recevoir suffisamment tôt le projet de la SNCB, l'administration n'a pas disposé du temps nécessaire pour analyser en profondeur si le plan de transport proposé satisfaisait aux exigences énoncées dans le contrat de gestion (article 8). Des non-conformités ont été établies par l'administration. »</i>	La SNCB reconnaît le délai tardif de communication du projet de plan de transport au SPF et autres stakeholders. Cependant, le nombre de non-conformités a été minime. Pour l'élaboration du plan de transport de décembre 2017, une politique d'ouverture et de coopération avec le SPF et les autres stakeholders a été mise en place.
3.1	35	<i>« Le point du contrat consacré à l'intermodalité prévoyait la mise en service d'une connexion en ligne avec la Banque-Carrefour de la sécurité sociale afin de vérifier si un voyageur satisfait ou non aux conditions de réduction tarifaire (article 38). Cette connexion visait notamment à alléger les démarches administratives des parties. Initialement attendue pour 2009, une connexion fonctionnelle depuis mars 2013 mais uniquement pour les cartes de réduction « intervention majorée ». »</i>	La délivrance de la carte Intervention majorée est effectivement depuis le 18 mars 2013 octroyée avec un lien direct avec la BCSS. La SNCB continue ces démarches avec la BCSS pour automatiser la délivrance de la carte Accompagnateur gratuit et Famille nombreuse. Toutefois, pour ces deux produits, une grande complexité a été constatée pour la fourniture des données nécessaire à l'octroi de la carte. Le processus est toujours en cours.

3.1	35	« En ce qui concerne le suivi des investissements, la SNCB n'a pas transmis d'étude au SPF relative aux nouveaux investissements dont le coût estimé dépasse 25 millions d'euros (article 57). »	En analysant les données 2008 – 2025 (2008-2012 charges réelles et 2013-2025 PPI), on trouve 23 nouveaux programmes, (« nouveaux » = qui n'avaient pas encore été entamés avant l'approbation du plan 2008-2012). On peut exclure d'emblée 14 de ces 23 programmes comme candidat à une étude MKBA : - Les programmes avec un caractère collectif et récurrent tels que « développement ICT divers », « grandes révisions locomotives électriques, ... qui représentent des postes budgétaires manifestement à prévoir, mais sans que des projets concrets ne puissent encore être mis en avant. Par ailleurs, certains de ces postes découlent des obligations imposées par l'application des normes IFRS ; - Les programmes représentant une tranche d'un programme antérieur (dernière option des voitures M6, deuxième option des locomotives T18) - Les programmes qui correspondent aux budgétisations pour le remboursement des emprunts contractés/à contracter par les SPV - Les programmes des ateliers avec un caractère collectif, regroupant toute une série d'équipements industriels. Parmi les neuf programmes restant figurent : - Différents (7) programmes d'acquisition de matériel roulant pour les voyageurs qui ont évolué vers le concept de trains-bloc avec des voitures M7, projet qui a donné lieu à de nombreuses études menées au sein de la SNCB pour déterminer, sur base des projections relatives au schéma de transport, les choix optimaux en matière de matériel roulant. Ces études ont toutes abouti à la conclusion que, tant en termes économiques qu'opérationnels, il fallait
-----	----	---	---

			s'orienter vers le choix de trains-bloc M7 (train-bloc : système de transport à mi-chemin entre voitures remorquées et automotrices) et d'un certain nombre de locomotives polycourant; Et deux programmes concernant les ressources humaines et qui ont été entamés dans la période 2008-2012. S'agissant de remplacement et développement d'applications informatiques à usage strictement interne, une analyse MKBA en bonne et due forme semblait fort peu indiquée, l'opportunité ayant plutôt été évaluée et analysée sur base de l'obsolescence technologique, de considérations économiques et du management du know-how. Il faut encore signaler que le nouveau contrat de gestion n'est pas encore arrêté et que d'autres techniques d'évaluation des investissements (notamment les études multicritères) semblent avoir actuellement les faveurs des Autorités de Tutelle. Dans le cadre de la Cellule « Investissement », le SPF peut ainsi analyser la pertinence de réaliser certains investissements, à reprendre ou non dans le PPI 2016-2020. Suite à des problèmes techniques liés en partie à la migration des systèmes informatiques, certaines statistiques n'ont pas été livrées à temps. La SNCB veillera à ce que dans le futur celles-ci soient fournies à temps.
3.1	35	« Les statistiques mensuelles relatives à l'évolution du trafic voyageurs en trains-kilomètre, en voyageurs et en voyageurs-kilomètre, par type de trafic (intérieur, intérieur TGV et transfrontalier) ont souvent été transmises à l'administration avec retard ou n'ont pas été transmises (article 91) ».	
3.2.1.1	38	« ETCS et TBL 1+, planning et compatibilité – quelques enseignements de la contribution de la Cour des comptes à la commission parlementaire « sécurité ferroviaire » de 2010. En 2010, la contribution de la Cour des comptes à l'examen parlementaire des conditions de sécurité du rail avait mis en exergue les	La SNCB unitaire a opté en 1999 pour le déploiement du système interopérable européen ETCS. L'évolution constante des requis (cf. tableau ERA joint) a impliqué un retard de livraison d'une solution stable, homologable et interopérable. Afin de remédier à ce problème, Infrabel et la SNCB ont décidé, en 2006, de déployer le système TBL1+ afin d'assurer plus rapidement une amélioration

		éléments suivants. Alors que la SNCB historique avait opté en 1999 pour le déploiement du système interoperable européen ETCS, Infrabel et la SNCB ont décidé, en 2006, de déployer le système TBL 1+. Le système TBL 1+, s'il représente une amélioration de la protection automatique des trains par rapport aux systèmes belges antérieurs, est spécifique au réseau belge. En outre, le système TBL 1+ n'anticipe que très partiellement le système européen ETCS sur le plan de l'infrastructure et aucunement sur le matériel roulant. Sur le plan normatif, le système TBL 1+ a un statut précaire. Il ne peut en effet être imposé aux opérateurs, ni ajouté à une ligne du réseau européen de transport ferroviaire puisqu'il n'est pas reconnu par la Spécification technique d'interopérabilité relative au sous-système « Contrôle-Commande et signalisation » qui arrête la liste limitative des systèmes nationaux pouvant être imposés sur un réseau. »	de la protection automatique des trains par rapport aux systèmes belges antérieurs. Ceci ne constituait qu'une étape dans l'attente de la migration vers l'ETCS. D'ailleurs, les engins pour qui les contrats d'installation de l'ETCS étaient engagés ont été équipés et seules les fonctionnalités TBL 1+ ont été activées. Dès lors, une fois en possession d'exigences européennes stables et des exigences des différentes infrastructures, il suffit d'ajouter quelques équipements périphériques et de mettre à jour le logiciel pour que les fonctionnalités ETCS soient opérationnelles. Sur le plan normatif, le système TBL 1+ a un statut spécifique. Il ne peut en effet être imposé aux opérateurs, ni ajouté seul (mais bien en complément du système ETCS) à une ligne du réseau européen de transport ferroviaire puisqu'il n'est pas reconnu par la Spécification technique d'interopérabilité relative au sous-système « Contrôle-Commande et signalisation » qui arrête la liste limitative des systèmes nationaux pouvant être imposés sur un réseau.
3.2.1.1	39	« Dans son contrat, la SNCB ne s'engage pas explicitement à diminuer le nombre de franchissements de signaux dans lesquels elle est impliquée, mais à contribuer à la réalisation du plan piloté par Infrabel. Les statistiques des dépassements de signaux sont établies par entreprise ferroviaire responsable. Ceci aurait justifié qu'un objectif soit fixé à la SNCB. »	La SNCB a marqué son accord pour qu'un indicateur de « dépassement de signaux » soit intégré au contrat de gestion 2016-2020.
3.2.1.2.1.2	41	« En l'absence de TBL 1+ et d'ETCS, les locomotives Traxx circulent donc avec l'ancien Memor-crocodile comme seul système de sécurité. »	La SNCB a conduit avec le fournisseur des locomotives TRAX (Bombardier) des discussions intensives afin d'obtenir que ces locomotives soient conformes au plus tard à la fin de l'été 2016. Par ailleurs, un arrêté royal est en préparation qui reportera le démantèlement de l'ancien MEMOR- crocodile au 16/12/2106.
3.2.1.2.1.2	42	« Enfin, et comme c'était le cas chez Infrabel, les rapports trimestriels prévus relatifs aux fonctionnalités ETCS et TBL 1+ ont été	La SNCB effectue des rapports périodiques sur la mise en œuvre du TBL 1+ et de l'ETCS à son Conseil

		remplacés, de commun accord avec le SPF, par la remise des dossiers de projet relatifs à ces projets. Comme dit ci-dessus, cette décision a pour effet de priver le SPF d'une vision synthétique sur la mise en oeuvre de ces fonctionnalités. »	d'administration. Un rapportage trimestriel est prévu vers le SPF que ce soit d'un point de vue gestion projet que budgétaire. Le projet ETCS est d'ailleurs un des cinq qui est complété par une réunion de suivi. Le SPF n'est donc pas privé d'une vision synthétique.
	46	« Interrogée à ce sujet, la SNCB a déclaré ne pas tenir de statistique centralisée du nombre de cas où le système TBL 1+ a été déclenché sans que le signal soit franchi. La SNCB a annoncé qu'un budget est prévu pour effectuer à l'avenir cet enregistrement de façon automatisée. »	La SNCB signale qu'en outre pour les cas déjà détectés, la SNCB prend des mesures identiques envers ses conducteurs que lors d'un dépassement de signal effectif.
	47	« Quant aux dépassements de signaux, Infrabel a développé un plan d'action en vue de les prévenir et a fait rapport régulièrement à ce sujet. Ce plan assure que chaque fait l'objet d'un examen approfondi et d'un rapport. Il permet, en outre, de tirer des leçons des incidents et des mesures de sécurité mises en oeuvre. »	La SNCB a également développé un plan d'action en vue de limiter le nombre de dépassements de signaux : les dépassements sont analysés, des demandes d'adaptation de la signalisation sont transmises à Infrabel, la TBL 1++ a été développée, la TBL 1+ Nouvelle Génération est à l'étude, la formation permanente des conducteurs et les exercices sur simulateur sont adaptés en fonction des dépassements, les conducteurs peu expérimentés sont accompagnés,....
	47	« Enfin, Infrabel a élaboré un plan d'action pour une culture et une discipline de sécurité applicables opérationnellement. La SNCB n'a pas encore adopté son plan d'action pour une culture et une discipline de sécurité applicables opérationnellement et l'obligation des conducteurs de train de signaler les incidents n'a pas fait l'objet d'une mesure. »	De NMBS heeft inderdaad nog geen globaal plan "veiligheidscultuur", maar er wordt intern hard aan gewerkt. Er werd een detailplanning opgemaakt en het project wordt stapsgewijs ingevoerd. Het project werd reeds geïmplementeerd door de treinbestuurders en de treinbegeleiders in het District Noordoost. In 2016 wordt het uitgebreid naar de andere districten en andere beroepen. Het is dan ook opgenomen en wordt ingeschreven in het Globaal Doelstellingen Plan (GDE) en het actieplan JAE 2016.
3.2.2.2	49	« En ce qui concerne l'amplitude durant les jours de semaine, 18 lignes ne sont pas conformes aux obligations du contrat à la suite d'un premier départ de train après 7h ou d'un dernier départ de train avant 20h. Les	La SNCB confirme, si besoin en était encore, qu'il ne s'agit pas dans les cas relevés du sens principal de trafic. Lors de l'élaboration du plan de transport de décembre

		écarts peuvent aller de quelques minutes à plus de 1h47. Selon la SNCB, il ne s'agit pas du sens principal de trafic des trains visé par les obligations du contrat de gestion. Il faut cependant relever que le SPF Mobilité ne dispose pas des informations nécessaires (chiffre de vente, fréquentation des trains...) pour identifier le sens principal du trafic. »	2014 la SNCB a communiqué, dans les rares cas où il pourrait y avoir doute, les indications sur le sens principal du trafic. Il est donc regrettable que cette assertion sur la non-conformité continue à être formulée.
3.2.2.2	49	« Pour la SNCB, ces chiffres ne permettaient pas de conclure qu'elle avait enfreint les obligations imposées en matière de fréquences. La SNCB justifiait cette approche d'une offre théorique globale de trains par le fait qu'elle ne disposait pas des données permettant de prouver, ligne par ligne, que les fréquences imposées par le contrat de gestion étaient bien respectées. »	Les obligations portent sur les trains programmés. Il n'y a aucune raison de penser que les suppressions de trains soient significativement plus élevées sur certaines lignes. Le cas échéant, la SNCB effectuera un rapport unique à ce sujet. Pour le contrat de gestion 2016-2020, le projet prévoit de spécifier que les obligations d'amplitude portent sur les trains programmés.
3.2.2.2	50	« Jusqu'à présent, le SPF n'a pu effectuer un contrôle de l'offre minimale que sur la base du plan de transport et non de l'offre réelle de trains. Le manque d'informations sur les lignes concernées par les suppressions de trains n'a pas permis de suivre les obligations du contrat de gestion en matière d'offre de trains. »	NMBS levert vandaag reeds een gedetailleerde excel-sheet aan de FOD betreffende de bediening van alle stations en stopplaatsen. Deze bediening is het geprogrammeerd aanbod, hetwelke voldoet aan de bepalingen van het beheerscontract. Dit aanbod wordt enkel aangepast in de zomervakantie en voldoet ook dan aan de bepalingen van het beheerscontract. Verder fluctueert het werkelijke aanbod naargelang treinafschaffingen die zich voordoen. Het is redelijk aan te nemen dat deze onvoorziene gebeurtenissen zich willekeurig op het Belgische net voordoen. Dans le nouveau contrat de gestion il sera prévu que c'est l'offre programmée qui doit être satisfaite et il y aura un indicateur de performance rapportant les trains supprimés.
	52	« DGVL gaat hierbij na in welke mate de incidenten daadwerkelijk toegeschreven kunnen worden aan overmacht. Zo worden bijvoorbeeld spoorwerken niet gezien als overmacht maar als een verantwoordelijkheid van de NMBS of Infrabel. Andere gevallen zijn meer dubbelzinnig, bijvoorbeeld wanneer een ongeval te wijten is aan slechte beveiliging door Infrabel zelf. »	Il est à noter que la réalisation des travaux à l'infrastructure et de la responsabilité exclusive d'Infrabel. Il est erroné de mentionner ici la SNCB.

3.2.2.2	55	« Voor 2013 had de NMBS recht op een bonus van 2,2 miljoen euro. Hiervan werd 1,9 miljoen euro uitgekeerd omdat er niet voldoende in malus geïnd werd om alle bonussen volledig uit te keren. Voor 2014 had de NMBS volgens dit systeem recht op een bonus van 5,6 miljoen euro. In 2015 werd het systeem na evaluatie door de Directie Spoorbeleid van de FOD Mobiliteit en Vervoer echter gewijzigd met terugwerkende kracht voor 2014. Na deze wijzigingen had de NMBS nog recht op een bonus van 1,072 miljoen euro. Uiteindelijk werd 0,5 miljoen euro uitgekeerd vanuit de beschikbare geïnde malussen. »	En 2013, la SNCB devait percevoir un bonus de 2,2 Mio€ mais compte-tenu du mécanisme sous-jacent, elle n'a en réalité encaissé que 1,862 M€. En 2014, la SNCB devait percevoir un bonus de 5,6 Mio€, suite au même mécanisme, celle-ci n'a reçu actuellement qu'un seul paiement de 485k€.
	56	« De rapportering over de stiptheid door Infrabel en de toewijzing van het aantal minuten vertraging verlopen zoals vastgelegd in het beheerscontract. De FOD Mobiliteit en Vervoer heeft geen redenen om deze toewijzing in vraag te stellen. »	La SNCB a, à de nombreuses reprises, indiqué que l'affectation des retards posait problème. A titre d'exemples, on citera les problèmes d'adhérence, attribués à la SNCB, pour lesquels Infrabel joue un rôle-clé (passages de trains de nettoyage) et les problèmes liés aux retards en cascade lorsque la cause initiale est imputable à la SNCB pour lesquels le rôle du Trafic Control est essentiel.
3.2.5.2	59	« La tendance générale, depuis 2008, est une dégradation des conditions de voyage. Ainsi, en 2013, aucun indicateur n'a retrouvé son niveau initial de 2008, à l'exception du taux de voyageurs debout plus de 30 minutes lors des heures de pointe. »	Il est exact que non seulement l'indicateur s'est dégradé de 2008 à 2013 mais qu'également d'autres indicateurs de qualités montrent une dégradation des conditions de voyages de 2008 à 2013. Comme souligné, dans la réponse de l'administrateur délégué au rapport de la Cour des comptes, la ponctualité s'est significativement améliorée de 2013 à 2015. Il en est de même de l'évolution des trains suroccupés dont le nombre a diminué d'une part suite à l'introduction des rames Desiro et d'autres part du fait du monitoring détaillé des trains suroccupés réalisé en particulier après la mise en œuvre du plan de transport 2014. La SNCB rend public un ensemble d'indicateurs relatifs à la qualité conformément à l'article 28 du contrat de gestion 2008-20012 mais est d'avis que les statistiques sur les voyageurs debout qui servent au monitoring de ses propres prestations ne relèvent pas des indicateurs à rendre public et ce d'autant plus qu'une part très importante des suroccupations concernent des trajets courts (e.g.

3.2.5.4	60	« Les chiffres et les indicateurs objectifs concernant l'offre de places assises doivent être interprétés avec prudence. Ils se basent sur des données visuelles de comptage. Il est difficile de déterminer à quel moment du voyage ils ont été effectués (il y a moins de voyageurs debout le matin en début du trajet que dans la dernière partie vers Bruxelles ; au contraire, durant les heures de soirée, les voyageurs seront davantage debout en début de trajet). Alors qu'il s'agissait d'une exigence du contrat de gestion, le taux de voyageurs debout par liaison n'est pas connu. Les liaisons à problème ne sont donc pas identifiées. »	Bruxelles Midi-Halle, Bruxelles Nord-Louvain)	Les trains suroccupés sont actuellement bien identifiés et suivis mensuellement par le Comité de direction de la SNCB ainsi que les mesures correctrices mises en place. Il s'agit d'un sujet de gestion journalière de la SNCB qui ne ressort pas de la responsabilité du SPF. Seul le suivi du niveau global de suroccupation ressort du suivi du contrat de gestion.
3.2.5.4	61	« Fin 2014, la SNCB disposait de 366.485 places assises. Dans sa vision stratégique pour le rail en Belgique, le Ministre indique vouloir augmenter ce nombre de plus de 160.000 unités à l'horizon 2030, notamment grâce à une commande de trains double étages M7. »		Pour rappel, le nombre de 160.000 places représente le total des sièges à acquérir et non une augmentation nette du nombre de sièges. Cette augmentation nette doit en effet tenir compte du nombre de sièges du matériel à mettre hors service à l'horizon 2030
3.2.6.2	62	« Il appartient à la Direction Stations de la SNCB de déterminer la capacité des parkings en tenant compte des spécificités de la gare ainsi que des terrains et des possibilités offertes aux alentours de cette gare. Une liste répertorie les gares gérées par le groupe SNCB. Cette liste indique la capacité totale, le taux d'occupation selon trois indicateurs (< 90% ; > 90% ; < 100% et ≥ 100%) ainsi que, pour certains parkings, un très bref aperçu du dossier ou des travaux prévus. Cette liste ne reprend que les places pour automobiles, sans ventilation pour les places PMR. Ce tableau est indicatif. Il n'analyse pas la situation et n'offre pas de solution aux problèmes de sur-occupation (≥ 100%) de certains parkings. »		Cette liste fait un état des lieux des parkings des gares. L'aménagement d'éventuels parkings supplémentaires dépend des besoins des clients potentiels, des aménagements possibles autour des gares et des moyens financiers prévus dans le plan d'investissement pluriannuel. L'amélioration de l'accueil des voyageurs est une priorité du plan pluriannuel d'investissement de la SNCB et reprend des améliorations et extensions de parkings vélos et voitures là où cela est nécessaire et réalisable.
3.2.6.3	65	« Pendant la durée du contrat, le nombre de points vélos a augmenté (de 13 points en 2008 à 53 en 2014). La DGTT a fait remarquer dans plusieurs avis que la répartition géographique de ces points était déséquilibrée. Il existe ainsi 41 points en Région flamande, 4 en Région bruxelloise et 8 en Région Wallonne. »		La SNCB constate une demande plus importante des vélos pour rejoindre les gares en Flandre qu'en Wallonie. En conséquence la taille des parkings vélos et le nombre de points vélos sont plus importants en Flandre qu'en Wallonie.

3.2.6.3	66	« De plus, alors que les contrats de gestion sont toujours d'application, l'indicateur parking n'apparaît plus dans le baromètre. »	Cette affirmation n'est pas correcte. Le questionnaire du Baromètre qualité mentionne clairement la mesure : - Hoe tevreden bent u over de netheid van uw vertrekstation en de parking? - Hoe tevreden bent u over de onthaalinfrastructuur in uw vertrekstation en op de parking? a) Het aantal parkeerplaatsen? b) De bewegwijzering en de pictogrammen bij het verlaten van het station naar de andere transportmiddelen (bus/metro/tram, parking, stadscentrum,...) c) De verlichting op de parking - Hebt u tijdens uw treinreis het gevoel dat u veilig bent op de parking van uw vertrekstation La SNCB est d'avis qu'il s'agit d'un domaine où la liberté tarifaire est d'application.
3.2.6.5	67	« La politique de tarification des parkings n'est pas clairement définie dans les contrats de gestion. Les prochains contrats devraient être plus explicites à ce sujet. »	Contrairement à cette affirmation, la SNCB-Holding a conclu des accords de cofinancement relatifs aux gares avec les régions (Malines, Mons, Namur, Ostende). La SNCB relève que les PPP ont eu pour conséquence d'accroître la dette de la SNCB. Quant aux collaborations locales, elles s'avèrent, sauf exceptions notables, très difficiles à mettre en place. La collaboration avec des communes existe plutôt dans le fait que la commune investit dans des parkings autour des gares sur leurs propres terrains, mais mis à disposition des voyageurs train ou bien des investissements dans l'environnement de la gare (place de la gare, ...), les Régions investissent plutôt dans des pistes cyclables vers la gare,.... Techniquement, le projet n'est évidemment plus le même que le projet initial du concours. La genèse d'un projet est un cheminement. La dynamique autour du premier projet a mené à une réflexion plus large, avec différents partenaires et acteurs publics. Ces concertations et la
3.2.7.2	68	« Le SPF relève toutefois que la SNCB-Holding n'a pas étudié la possibilité de financer d'une manière alternative certains investissements, tels que de petites gares, notamment via des collaborations locales, des contrats-cadres ou des PPP, alors que le contrat de gestion le prévoyait. »	Contrairement à cette affirmation, la SNCB-Holding a conclu des accords de cofinancement relatifs aux gares avec les régions (Malines, Mons, Namur, Ostende). La SNCB relève que les PPP ont eu pour conséquence d'accroître la dette de la SNCB. Quant aux collaborations locales, elles s'avèrent, sauf exceptions notables, très difficiles à mettre en place. La collaboration avec des communes existe plutôt dans le fait que la commune investit dans des parkings autour des gares sur leurs propres terrains, mais mis à disposition des voyageurs train ou bien des investissements dans l'environnement de la gare (place de la gare, ...), les Régions investissent plutôt dans des pistes cyclables vers la gare,.... Techniquement, le projet n'est évidemment plus le même que le projet initial du concours. La genèse d'un projet est un cheminement. La dynamique autour du premier projet a mené à une réflexion plus large, avec différents partenaires et acteurs publics. Ces concertations et la
3.2.7.2.1	70	Budget Gare de Mons « Pour la Cour des comptes, dans certains cas, le projet a tellement évolué qu'il pourrait être légitime de le considérer comme un nouvel investissement (par exemple, lorsque des investissements non prévus initialement ont été ajoutés dans certains projets, comme ce fut le cas	Contrairement à cette affirmation, la SNCB-Holding a conclu des accords de cofinancement relatifs aux gares avec les régions (Malines, Mons, Namur, Ostende). La SNCB relève que les PPP ont eu pour conséquence d'accroître la dette de la SNCB. Quant aux collaborations locales, elles s'avèrent, sauf exceptions notables, très difficiles à mettre en place. La collaboration avec des communes existe plutôt dans le fait que la commune investit dans des parkings autour des gares sur leurs propres terrains, mais mis à disposition des voyageurs train ou bien des investissements dans l'environnement de la gare (place de la gare, ...), les Régions investissent plutôt dans des pistes cyclables vers la gare,.... Techniquement, le projet n'est évidemment plus le même que le projet initial du concours. La genèse d'un projet est un cheminement. La dynamique autour du premier projet a mené à une réflexion plus large, avec différents partenaires et acteurs publics. Ces concertations et la

		pour la gare de Mons). Footnote 114 : Le projet issu du concours initial de 2006 portait en effet sur un budget de 80 millions d'euros (euros de 2006). Celui-ci a été revu afin d'améliorer son intégration urbanistique et sa fonctionnalité. De ce fait, le budget a été revu à la hausse (247 millions d'euros courants). »	volonté d'offrir encore de meilleures installations avec plus de services à nos voyageurs, en particulier, une translativité vers un quartier en plein développement et une meilleure intermodalité (parkings de part et d'autre d'une gare passerelle intégrant des quais bus) ont fait évoluer le projet initial et mené au projet actuel dont le budget, partagé par entre la SNCB, Infrabel, la SRWT et la Ville de Mons, n'a pas évolué depuis la définition définitive de son scope.
3.2.8.2	80	« Les contrats 2008-2012 prévoient les investissements à réaliser par les trois sociétés du groupe dans le cadre du RER. Ainsi, la SNCB Holding doit investir dans l'aménagement de certaines gares dans le périmètre du RER. Infrabel doit réaliser les investissements nécessaires pour la mise à quatre voies du tronçon Sint-Katarina-Lombeek-Bruxelles petite île, pour la construction du tunnel entre Schuman et Josaphat, pour l'aménagement de la courbe de Nossegem et pour l'aménagement des quais - couloir sous voies - passerelle dans les gares qui seront mises à quatre voies ainsi que sur le tronçon Louvain-Bruxelles nord. La SNCB doit investir dans le matériel : six rames pour mi-2011 et 90 rames pour fin 2012. »	La liste des investissements à réaliser par Infrabel tel que reprise dans le projet de rapport est incomplète. En effet, des investissements RER sur les deux lignes 124 et 161 étaient bien repris dans le PPI 2008 – 2012 (L124 : 66,9 Mio€08 et L161 : 441,7 Mio€08). Par ailleurs, la mention de la courbe de Nossegem dans cette même liste du PPI 2008-2012 est surprenante puisque cette courbe de Nossegem est mise en service en décembre 2005.
2.1	90	« À partir de l'exercice 2010 également, afin d'aligner la comptabilité sur les prescriptions du référentiel comptable international IFRS, les règles d'évaluation statutaires ont été adaptées (dans la mesure où elles n'étaient pas contraires aux normes belges) pour éviter des problèmes lors de la consolidation des comptes annuels. L'application de ces nouvelles règles d'évaluation a eu comme conséquence de requalifier certains investissements (les études de faisabilité par exemple) en frais d'exploitation. »	Le commentaire de la Cour des Comptes est à compléter en mentionnant que ces nouvelles règles d'évaluation ont aussi eu comme conséquences de requalifier certains frais d'exploitation (grandes révision du matériel roulant) en investissement.
2.1.2	92	« Les SPV sont des entités juridiques reprenant des projets considérés comme prioritaires par les pouvoirs fédéral et régionaux. Ils sont préfinancés par la SNCB-Holding qui perçoit à cet effet des dotations d'investissement annuelles, alors que les régions interviennent pour financer la charge d'intérêt. »	Il convient de noter que l'intervention des régions pour financer la charge d'intérêt est partielle, une partie restant à charge de la dotation fédérale d'investissement.
2.1.2	94	« Suite à la réforme du groupe SNCB au 1er janvier 2014, certaines dotations d'investissement ont été transférées d'une entité à l'autre. Infrabel a reçu 47,1 millions d'euros de dotation en provenance de l'ancienne SNCB-Holding, principalement pour le transfert des activités	Les premiers transferts sont récurrents. La « cession » par Infrabel est non récurrente et porte sur les transferts de responsabilité en matière de travaux

			ICT (21,7 millions d'euros) et les remboursements des préfinancements des 3 SPV transférées (25,4 millions d'euros). D'autre part, Infrabel a cédé 27,5 millions d'euros à la New SNCB, principalement dans le cadre des travaux d'accueil. »	d'accueil. Elle est, de surcroît, incomplète par rapport aux transferts de compétence.
2.1.3	95		Tabel 6: Gerealiseerde investeringen van NMBS 2008-2014 Tabel 7: Gerealiseerde investeringen NMBS volgens financieringsbron 2008-2014	Erreur factuelle à corriger : En 2014, il n'y a eu aucun remboursement du préfinancement SPV LLN. Les 12,1 M€ mentionnés dans les tableaux sont les montants investis par le SPV et ne sont donc en relation ni avec des remboursements, ni avec la dotation SPF.
2.1.3	96		« Ingevolge de fusie tussen de NMBS en NMBS Holding per 1 januari werden de activiteiten van de NMBS Holding geïntegreerd bij de activiteiten van de NMBS. Deze betreffen voornamelijk de bouw en het beheer van stations en de Gen-investeringen met betrekking tot de stations. » Tableau 8 : Écarts entre les dotations d'investissements et les investissements à la charge du SPF	Toutes les activités de la SNCB-Holding n'ont pas été intégrées à la SNCB, les exceptions concernant principalement les domaines IT (vers Infrabel) et HR (vers HR-Rail).
2.1.4	97			Erreur factuelle à corriger : Investissements à la charge du SPF Mobilité et Transports en 2013 – SNCB : 389,4 et non 387,1 Investissements à la charge du SPF Mobilité et Transports en 2014 – SNCB 2014 : 791,5 et non 803,6 Les cumuls et écarts doivent être recalculés. Fin 2014, le solde non dépensé pour la nouvelle SNCB doit ainsi devenir 60,85 et non 51,0.
2.1.4	98		« Ce tableau inclut, tant dans les dotations que dans les investissements, les remboursements des préfinancements des SPV à concurrence de 102,4 millions d'euros effectués par la SNCB-Holding pour la période 2008-2013 et pour 2014 de 25,4 millions d'euros par Infrabel pour les 3 SPV transférées et de 12,1 millions d'euros par la SNCB pour la SPV parking de Louvain-La-Neuve. »	Erreur factuelle à corriger : En 2014, il n'y a eu aucun remboursement du préfinancement SPV LLN. Les 12,1 M€ mentionnés dans les tableaux sont les montants investis par le SPV et ne sont donc en relation ni avec des remboursements, ni avec la dotation SPF

2.1.5.1	99	« Les exigences des contrats de gestion 2008 à propos du projet RER sont examinées dans le point 3.9 du chapitre 3 de la partie 1. »	Le point 3.9 n'existe pas. Sans doute 3.2.8.
2.1.6	103	« Het beheerscontract bepaalt niet dat de financiële opbrengsten van gestorte maar nog niet aangewende kapitaalsubsidies worden gereserveerd voor nog uit te voeren investeringen. Dit impliceert dat in tegenstelling tot het financieringsmechanisme voor het GEN (zie hiervoor punt 2.1.5), het rendement van de niet aangewende, maar ontvangen, kapitaalsubsidies niet beschikbaar is voor de investeringen. »	Le tableau repris dans le point 2.1.5 ne semble pas être le bon.
2.1.7	104	« Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat dochterondernemingen zoals Eurostation hun liquide middelen voor een deel bij de moedermaatschappij kunnen onderbrengen waardoor de verstrekte voorschotten in dergelijke gevallen in beginsel deel blijven uitmaken van de geldmiddelen van de moedermaatschappij. »	Les dépôts d'Eurostation auprès de la société mère sont rémunérés. Dans le cadre du contrat de gestion 2016-2020 il sera spécifié que ces intérêts sont ajoutés aux avances versées.
2.1.8	105	«Het is dan ook van groot belang dat de transacties tussen de moedermaatschappij en dochterondernemingen in het kader van de uitvoering van opdrachten van openbare dienstverlening volgens vooraf vastgestelde procedures en "at arm's length" verlopen. »	Les transactions avec les filiales sont effectuées sur base des coûts supportés par ces filiales sur base de recours au marché. Elles sont donc « at arm's length ».
2.2.1.3	112	« Alle exploitatiedotaties worden geboekt bij de sector Reizigers vervoer openbare dienst, wat een afzonderlijke opvolging van de verschillende dotaties onmogelijk maakt. »	Il faut faire la distinction entre deux périodes : <u>Avant 2014 (ancien SNCB)</u> Le contrat de gestion prévoyait (Art. 5) comme missions de service public : - Le transport intérieur de voyageurs (trains du service ordinaire et trains à grande vitesse) - Le transport transfrontalier (trains du service ordinaire) ; - Les prestations pour les besoins de la Nation. L'art. 88 prescrivait un rapport annuel qui comprenait : - Une description de la manière que la SNCB a accompli chacune de ses missions de service public ; - Des comptes de résultats distincts pour :

		a. les activités liées à l'exécution des missions de service public ; b. les activités liées au reste du transport de voyageurs ; c. les activités liées au transport de marchandises ; inclusif d. le bilan. Le contrat de gestion n'impose alors aucune distinction par type de subside d'exploitation dans le rapport annuel sur les secteurs. Vu leur nature, tous ces subsides ont été comptabilisé dans le secteur voyageurs (exécution des missions de service public). Par ailleurs, la SNCB a fourni des rapports justifiant les dotations spécifiques suivantes : 1. HST-binnenland (art. 76 BC) 2. GEN-Uitbating (art. 75 BC) 3. Woon-werkverkeer (art. 74 BC) 4. Go-Pass (art. 22 BC) 5. OMNIO/BIM (art. 78 BC) 6. Diabolo (art. 80) 7. Aanvullend aanbod op Diabolo-infrastructureur (art 73bis – 4ième avenant) A la page 111, la Cour des comptes confirme que ces rapports ont été transmis à la SPF. 2. <u>A partir de 2014 (new SNCB)</u> Le rapport sur les secteurs fait bien la distinction pour l'exécution des missions de service public entre le secteur « voyageurs » et le secteur « sécurité ». A partir de 2015 quasi l'intégralité des subsides « voyageurs » sont regroupés dans la dotation de base sans distinction

4.2.2	127	« Bovenstaande interne thesauriepositie tussen de drie sectoren geeft dus op 31 december 2013 volgende situatie weer van het gecumuleerd gebruik van de liquide middelen: de sector reizigersvervoer openbare dienst heeft een positieve thesauriepositie van 324,1 miljoen € terwijl de sector reizigersvervoer niet openbare dienst en de sector goederenvervoer een negatieve thesauriepositie hebben van respectievelijk 261,0 miljoen € en 63,1 miljoen €, bedragen die zijn geregistreerd als een schuld ten aanzien van de sector reizigersvervoer openbare dienst 193. Gelet op de sterk afgenomen commerciële activiteiten was er op 31 december 2013 weinig perspectief op een substantiële afbouw van die interne schuld ten opzichte van de sector reizigersvervoer. »	à leur nature d'origine. Erreur factuelle à corriger : Secteur voyageurs non mission de service public : -63,1 Mio€ Secteur transport marchandise : -261,0 Mio€ La trésorerie de secteur « voyageurs MSP » est égal à € 334,6 millions et non € 324,1 millions.
2.3.1	171	« Dans cette même lettre au management, le collège des commissaires pointait également l'absence d'une fonction de Compliance Officer au sein de la SNCB. Cette fonction doit permettre de renforcer le contrôle de l'application de la politique d'intégrité et du respect des procédures du contrôle interne. »	De NMBS beschikt wel degelijk over een Compliance Office volgens de definitie die hieraan wordt gegeven door het Rekenhof p.191 en heeft na ontvangst van het project van rapport van het Rekenhof hieromtrent onder andere de volgende stukken overgemaakt ter staving inzake normzetting, sensibilisering en controle: - het Charter van het Comité van Toezicht, waarin de activiteitenperimeter staat beschreven - de gedragscode van toepassing op het personeel - de whistleblowing procedure - de gevoerde sensibiliseringscampagnes in 2015 met betrekking tot de gedragscode. - een lijst met auditopdrachten 2015 waarbinnen het frauderisico werd geëvalueerd. Het dient opgemerkt dat het geen gangbare praktijk is dat auditopdrachten specifiek met het oog op het frauderisico worden uitgevoerd. De IIA-standaard 1210.A2 is hieromtrent ook zeer duidelijk: "Internal auditors must have sufficient knowledge to evaluate the risk of fraud and the manner in which it is managed by the organization, but are not expected to have the expertise

2.3.2	172	« ... La Cour constate que, depuis lors, il n'a pas approuvé le budget de l'audit interne dans ses différentes composantes. »	of a person whose primary responsibility is detecting and investigating fraud.”
3.1.2	175	« En 2014, le service a réalisé seize missions d'audit (assurance). En 2015, dix-huit missions d'audit (assurance) sont prévues. Au 31 octobre 2015, quatre de ces missions avaient été réalisées et présentées au comité d'audit. »	Zoals het Rekenhof terecht stelt, werd de goedkeuring van het budget niet expliciet op de agenda gezet van het auditcomité. Het dient opgemerkt dat wel degelijk een budget werd opgemaakt voor het jaar 2015 dat werd gevalideerd door de beheerscontrole van de Directie Financiën. Daarnaast blijkt expliciet uit de notulen van het auditcomité van december 2014 dat wel degelijk een overzicht werd gegeven van de evolutie van het personeel van de Interne Audit en van de werkbelasting van de dienst. Ter duiding dient opgemerkt dat 97% van het budget van de Interne Audit bestaat uit personeelsuitgaven. Om te conformeren aan de norm van het IIA, zal het auditmanagement zijn budget 2016 aan het Auditcomité ter goedkeuring voorleggen. Deze vaststelling is niet correct. Het auditprogramma loopt nooit parallel met een kalenderjaar omdat opdrachten van het vorige jaarprogramma eerst moeten worden afgerond. Zo werden in 2014 zeventien (17) opdrachten voltooid van het jaarprogramma 2013 en zes van het jaarprogramma 2014. De Interne Audit heeft in 2015 negen opdrachten van het programma 2014 afgewerkt en acht (eind november) van het jaarprogramma 2015.
3.1.3	175	« En outre, le responsable du service d'audit interne a le grade de directeur général, soit un rang élevé de nature à renforcer son indépendance et sa légitimité auprès des autres services de la société. »	Deze vaststelling is niet correct. De verantwoordelijke heeft de graad van dienstchef met een mandaat als General Manager. Dit staat als dusdanig aangegeven in het organigram van de onderneming, en op elk auditrapport.
3.1.3	175	« Le responsable de l'audit interne ne confirme pas au comité d'audit, au moins annuellement, l'indépendance de l'audit interne au sein de l'organisation (norme 1110). »	De nieuwe auditmanager heeft inderdaad geen bevestiging van zijn onafhankelijkheid geformuleerd voor het boekjaar 2014, gezien hij slechts voor de periode van één kwartaal bevoegd was voor de auditwerkzaamheden

3.2.1.1.	180	« La Cour des comptes constate que cette planification des audits internes n'est pas basée sur une évaluation des risques revue annuellement, telle que prévue par les normes professionnelles. Le choix des missions à planifier est en effet effectué sur la base d'une compilation des missions proposées par le management, le service d'audit interne ou le comité d'audit. Le choix entre ces différentes propositions n'est toutefois pas objectif par une analyse des risques, prenant en compte, le niveau du risque, sa probabilité, son incidence, la qualité du contrôle interne ou les résultats des audits antérieurs. Par exemple, les risques liés à la fraude ou aux marchés publics ne sont pas évalués et ne donnent pas lieu à la programmation d'audits spécifiques. Ces risques sont abordés dans le cadre des audits opérationnels (un audit du processus d'achat par exemple). »	van 2014. De auditmanager zal zich bij de afsluiting van het boekjaar 2015 formeel uitspreken over de onafhankelijkheid van zijn positie. Het auditprogramma 2015 werd in hoofdzaak door de Interne Audit opgemaakt, aangevuld door opdrachten gevraagd door het management. De Interne Audit heeft bij gebrek aan een nieuw beheerscontract en ondernemingsplan, zijn programma opgemaakt in functie van drie belangrijke objectieven van de NMBS: de stiptheid, de veiligheid en de efficiëntie. Het klopt dus dat het auditprogramma 2015 niet werd opgemaakt op grond van een gedocumenteerde risicoanalyse, inclusief een probabiliteits- en impactanalyse. Het frauderisico werd wel degelijk in overweging genomen maar gegroepeerd onder opdrachten met een impact op de 'efficiëntie'. Zo voert de Interne Audit voort sinds 2013 onder meer een doorlopende opdracht uit waarbij de veiligheidsconfiguratie en de handelingen binnen het SAP-systeem worden gemonitord. Dit in het bijzonder op het respecteren van de principes van functiescheiding en dubbele handtekening, wat typische controlemaatregelen zijn ter beheersing van het frauderisico. Ter duiding: het betreft een maandelijkse monitoring van de beveiligingsconfiguratie en van ongeveer 250.000 handelingen binnen SAP. In het programma 2015 werd deze permanente audit aangevuld met een specifieke opdracht inzake autorisatiebeheer. Betreffende auditrapporten zijn ter beschikking van het Rekenhof. Wat het frauderisico inzake overheidsopdrachten betreft, voert de Interne Audit sowieso systematisch conformiteitscontroles uit op de gunningswijze en toewijzing voor opdrachten voor diensten zoals voorgeschreven in de machtsdelegaties. Dit o.a. met het oog op de beheersing van het frauderisico en het risico
----------	-----	---	---

3.2.1.3	182	« La Cour constate que l'effectif actuel du service n'a pas été fixé, ni en proportion de l'effectif de la société, ni en fonction de la complexité et de l'étendue de l'univers d'audit. Aucun plan de personnel précisant l'effectif suffisant au service d'audit interne afin de réaliser à bien ses missions n'a été défini. »	op procedurefouten. In het auditprogramma 2015 werd eveneens een opdracht voorzien ter evaluatie van het proces om tot objectieve gunningscriteria te komen bij het toewijzen van een opdracht
			de IIA-standaarden leggen op zich geen normen vast inzake middelen per totaal equivalenten. Het aantal nodige voltijds equivalenten is afhankelijk van een groter aantal variabelen dan enkel de algemeen gehanteerde promilleratio. Deze variabelen worden grondig geëvalueerd en zullen op termijn leiden tot een gepaste inzet van middelen rekening houdend met onder meer: - de kwaliteiten van de huidige beschikbare human resources; - het gebruik van technologie ter ondersteuning van het auditwerk - het aantal geïdentificeerde kritische (sub)processen en de frequentie waarbinnen deze moeten worden opgenomen in het auditprogramma; - de doelstellingen bepaald in het beheerscontract en het ondernemingsplan - de mate waarin documentatie op gestructureerde wijze ter beschikking kan worden gesteld door de geauditeerde - de mate van zekerheid die de beheersorganen wensen te bekomen; Rekening houdend met de budgettaire context van de NMBS, werd er -in afwachting van deze analyse- ervoor geopteerd om de auditactiviteiten verder te zetten met de bestaande beschikbare middelen met als hoogste prioriteit het verbeteren van de kwaliteit van de auditopdrachten en de selectie van de meest kritische

3.2.1.5	183	« La Cour des comptes constate que dans sa charte d'audit, le service d'audit interne s'engage à réaliser, tous les ans, au profit du comité d'audit une évaluation de l'état du contrôle interne, de la gestion des risques et de la gouvernance d'entreprise. Cette évaluation n'est pas réalisée, ce qui prive le comité d'audit d'une vue générale sur la qualité du système de gestion des risques et de contrôle interne de la société. »	processen.	Gezien de nieuwe auditmanager slechts verantwoordelijk was vanaf het vierde kwartaal van het boekjaar 2014, heeft hij zich onthouden van deze verklaring. De auditmanager zal zich bij de afsluiting van het boekjaar 2015 formeel uitspreken over het interne controlesysteem conform het nieuwe Charter van de Interne Audit.
3.2.6	186	« La Cour des comptes constate que le système de suivi des recommandations est insuffisant, depuis la restructuration de 2014. Depuis le mois de mars 2014, plus aucun rapport semestriel relatif à l'état de réalisation des recommandations n'a été présenté au comité de direction et au comité d'audit et aucun processus de suivi des recommandations n'a encore été défini. Or, le suivi des recommandations est un élément essentiel pour garantir une amélioration de la gestion des risques et évaluer la plus-value des missions d'audit interne. La Cour des comptes recommande de réaliser le plus tôt possible un suivi adéquat des recommandations et de rétablir le rapportage au profit du comité de direction et du comité d'audit. »		Zoals het Rekenhof aangeeft, werd er in 2015 geen specifiek punt opgenomen op de agenda van het Auditcomité, zoals de IIA-standaarden adviseren. De reden hiervoor is dat een substantieel aantal aanbevelingen dateren van vóór de herstructurering van de NMBS. Deze worden opnieuw geëvalueerd, rekening houdend met de nieuwe bedrijfsstructuur en zullen tijdens het eerste kwartaal 2016 aan het Auditcomité worden voorgelegd. Niettemin werden in de loop van 2015 structurele maatregelen genomen om vanaf het eerste kwartaal 2016, zowel het management als het Auditcomité via een boordtabel een permanent zicht te geven op de openstaande actiepunten. Er dient tot slot gesignaleerd dat zowel de Interne Audit als de beheersorganen de voornaamste aanbevelingen wel degelijk opvolgen, in het bijzonder de elementen die de exploitatieveiligheid en de (beveiligings)configuratie van de informatiesystemen aanbelangen. Het ontwerp van boordtabel en de onderliggende stukken inzake opvolging zijn ter beschikking van het Rekenhof.

Traduction des passages néerlandais de la réponse de la SNCB

Page 4, note de bas de page n° 7

3.2.3.5 « Infrabel n'a pas atteint les objectifs de son contrat de gestion en matière de ponctualité ». Et « La SNCB est demeurée en deçà des objectifs à partir de la période de juillet 2009 à juin 2010 ».

Page 7, note de bas de page n° 13

6.1.1 « Contexte » : La stabilisation de la dette financière nette consolidée prévue par le contrat de gestion (dette financière « contrat de gestion ») n'a pas été réalisée pour la fin 2012 ; »

Page 7, note de bas de page n° 15

6.1.2.1 « La SNCB enregistre des pertes d'exploitation pour toute la période, ce qui constitue le facteur le plus déterminant de la croissance de sa part dans la dette consolidée. »

Traduction des passages néerlandais de l'annexe 2 de la réponse de la SNCB

Point	Page	Projet de rapport Cour des comptes	Commentaires SNCB
3.2.1.2.1.2	47		La SNCB ne dispose en effet pas encore d'un plan global relatif à la « culture de sécurité », mais elle travaille intensivement à son élaboration en interne. Un calendrier détaillé a été établi et le projet est mis en œuvre progressivement. Le projet a déjà été introduit pour les conducteurs et les accompagnateurs de train dans le district Nord-Est. Il sera étendu en 2016 aux autres districts et fonctions. Il est dès lors repris dans le Plan global d'objectifs (GDE) et dans le plan d'action JAE 2016.
3.2.2.2	50		La SNCB fournit déjà au SPF une feuille Excel détaillée concernant la desserte de l'ensemble des gares et points d'arrêt. Cette desserte représente l'offre programmée qui satisfait aux dispositions du contrat de gestion. Cette offre n'est adaptée que durant les vacances d'été et satisfait alors également aux dispositions du contrat de gestion. L'offre réelle varie par ailleurs en fonction des suppressions de train. On peut raisonnablement penser que ces événements imprévus se produisent aléatoirement sur le réseau belge.

	52	« La DGTT vérifie dans quelle mesure les incidents peuvent réellement être imputés à la force majeure. Ainsi, les travaux de voie ne sont pas assimilés à la force majeure, mais à une responsabilité de la SNCB ou d'Infrabel. D'autres cas sont plus ambigus, comme les accidents dus à un manque de sécurisation de la part d'Infrabel. »	
3.2.2.2	55	« Pour 2013, la SNCB avait droit à un bonus de 2,2 millions d'euros, mais n'en a reçu que 1,9 million, car le montant des malus était insuffisant pour couvrir la totalité des bonus à verser. Selon le même système, la SNCB devait percevoir en 2014 un bonus de 5,6 millions d'euros. En 2015, le système a cependant été modifié avec effet rétroactif jusqu'en 2014 après évaluation par la direction de la politique ferroviaire du SPF Mobilité et Transports. Au terme de ces modifications, la SNCB pouvait encore prétendre à un bonus de 1,072 million d'euros et, au final, elle en a touché 0,5 million prélevé sur le montant disponible des malus. »	
	56	« Le rapportage en matière de ponctualité dans le chef d'Infrabel et l'attribution du nombre de minutes de retard s'effectuent conformément aux dispositions du contrat de gestion. Le SPF Mobilité et Transports n'a pas trouvé de motif pour mettre en doute cette attribution. »	
3.2.6.3	66		- Quel est votre degré de satisfaction par rapport à la propreté de votre gare de départ et du parking ? - Quel est votre degré de satisfaction par rapport à l'infrastructure d'accueil dans votre gare de départ et sur le parking ? a) Le nombre de places de parking disponibles ? b) La signalisation et les pictogrammes indiquant l'accès depuis la gare vers les autres moyens de transport (bus/métro/tram, parking, centre-ville, etc.) c) L'éclairage sur le parking - Lors de votre voyage en train, avez-vous la sensation d'être en sécurité sur le parking de votre gare de départ ?

2.1.3	95	Tableau 6 : Investissements réalisés SNCB 2008-2014 Tableau 7 : Investissements réalisés SNCB 2008-2014 par source de financement	
	96	« À la suite de la fusion entre la SNCB et la SNCB-Holding au 1 ^{er} janvier, les activités de cette dernière ont été intégrées dans celles de la SNCB. Elles concernent principalement la construction et la gestion des gares ainsi que les investissements RER liés aux gares. »	
2.1.6	103	« Le contrat de gestion ne stipule pas que les produits financiers des subventions en capital versées mais non encore utilisées soient réservés à la réalisation des investissements. Cela implique que, contrairement au mécanisme de financement du RER (voir le point 2.1.5 ci-avant), le rendement des subventions en capital perçues mais non utilisées n'est pas disponible pour les investissements. »	
2.1.7	104	« Il convient toutefois de préciser à cet égard que des filiales telles qu'Eurostation peuvent placer une partie de leurs liquidités auprès de la société mère, si bien que les avances versées restent en principe incluses en partie dans les moyens financiers de la société mère dans pareil cas. »	
2.1.8	105	« Dans le cadre de la mise en œuvre des missions de service public, il est donc très important que les transactions entre la société mère et les filiales se déroulent conformément aux procédures préétablies et selon le principe « at arm's length ». »	
2.2.1.3	112	« Toutes les dotations d'exploitation sont comptabilisées auprès du secteur du transport de voyageurs au titre des missions de service public, ce qui empêche le suivi distinct des différentes dotations. »	[...] 1. TGV intérieur (art. 76 CG) 2. Exploitation RER (art. 75 CG) 3. Déplacements domicile-lieu de travail (art. 74 CG) 4. Go Pass (art. 22 CG) 5. Omnio/BIM (art. 78 CG) 6. Diabolo (art. 80 CG)

			7. Offre complémentaire infrastructure Diabolo (art. 73bis – 4 ^e avenant)
4.2.2	127	« La situation de trésorerie interne précitée entre les trois secteurs reflète donc l'état suivant au 31 décembre 2013 de l'utilisation cumulée des liquidités : le secteur du transport de voyageurs au titre des missions de service public enregistre une situation de trésorerie positive de 324,1 millions d'euros, tandis que le secteur de l'autre transport de voyageurs et le secteur du transport de marchandises présentent des trésoreries négatives de 261,0 millions d'euros pour le premier et de 63,1 millions d'euros pour le second, ces montants étant enregistrés en tant que dettes à l'égard du transport de voyageurs au titre des missions de service public ⁹³ . Vu la baisse importante des activités commerciales, il était peu probable au 31 décembre 2013 de réduire de manière substantielle cette dette interne à l'égard du secteur du transport de voyageurs. »	
2.3.1	171		La SNCB dispose bel et bien d'un <i>Compliance Office</i> selon la définition qu'en donne la Cour des comptes à la page 191. Après la réception du projet de rapport de la Cour, la SNCB a transmis notamment les pièces justificatives suivantes concernant les normes , la sensibilisation et le contrôle : - la charte du comité de contrôle décrivant le périmètre d'activité ; - le code de conduite applicable au personnel ; - la procédure d'alerte (<i>whistleblowing</i>) ; - les campagnes de sensibilisation menées en 2015 concernant le code de conduite ; - une liste de missions d'audit réalisées en 2015 lors desquelles le risque de fraude a été évalué. Il est à noter que la réalisation de missions d'audit visant spécifiquement le risque de fraude n'est pas une pratique courante. La norme 1210.A2 de l'IIA est très claire à ce sujet : « Les auditeurs internes doivent posséder des connaissances suffisantes pour évaluer le risque de fraude et la façon dont ce risque est géré par l'organisation. Toutefois, ils ne sont pas censés posséder l'expertise d'une

			<i>personne dont la responsabilité première est la détection et l'investigation des fraudes. »</i>
2.3.2	172		Comme la Cour le remarque à juste titre, l'approbation du budget n'a pas été inscrite explicitement à l'ordre du jour du comité d'audit. Un budget a bel et bien été établi pour 2015 et validé par le contrôle de la gestion de la direction Finances. Par ailleurs, il ressort explicitement du procès-verbal du comité d'audit de décembre 2014 qu'un aperçu a été donné de l'évolution du personnel de l'audit interne ainsi que de la charge de travail du service. Il est à noter à cet égard que les dépenses de personnel représentent 97 % du budget du service d'audit interne. Afin de satisfaire à la norme de l'IIA, le management d'audit soumettra son budget 2016 à l'approbation du comité d'audit.
3.1.2	175		Ce constat n'est pas correct. Le programme d'audit ne coïncide jamais avec une année civile, car il faut d'abord achever des missions du programme annuel précédent. Ainsi, dix-sept missions du programme annuel 2013 et six du programme annuel 2014 ont été clôturées en 2014. En 2015, le service d'audit interne a finalisé neuf missions du programme 2014 et huit (fin novembre) du programme annuel 2015.
3.1.3	175		Ce constat n'est pas correct. Le responsable a le grade de chef de service et exerce un mandat de <i>General Manager</i> , comme indiqué dans l'organigramme de l'entreprise et dans chaque rapport d'audit.
3.1.3	175		Le nouveau responsable de l'audit n'a en effet pas confirmé son indépendance pour l'exercice 2014, comme il n'était responsable des activités d'audit 2014 que durant un trimestre. Il déclarera formellement l'indépendance de sa fonction lors de la clôture de l'exercice 2015.

3.2.1.1	180	Le programme d'audit 2015 a été élaboré essentiellement par le service d'audit interne et complété par des missions demandées par le management. En l'absence d'un nouveau contrat de gestion et d'un nouveau plan d'entreprise, le service d'audit interne a élaboré son programme en fonction de trois objectifs majeurs de la SNCB : la ponctualité, la sécurité et l'efficacité. Le programme d'audit 2015 ne repose donc pas sur une analyse de risques documentée incluant une analyse de probabilité et d'incidence. Le risque de fraude a été pris en considération, mais parmi les missions ayant une incidence sur l'« efficacité ». Par exemple, le service d'audit interne exerce depuis 2013 une mission permanente de monitoring de la configuration de sécurité et des opérations au sein du système SAP. Cette mission vise en particulier à vérifier le respect des principes de séparation des fonctions et de double signature, une mesure de contrôle caractéristique de la maîtrise du risque de fraude. Concrètement, il s'agit d'un monitoring mensuel de la configuration de sécurité et de 250.000 opérations environ dans SAP. Le programme 2015 a complété cet audit permanent par une mission spécifique de gestion des autorisations. Les rapports d'audit concernés sont à la disposition de la Cour des comptes. Concernant le risque de fraude en matière de marchés publics, le service d'audit interne effectue de toute façon des contrôles de conformité systématiques sur le mode d'adjudication et l'attribution des marchés de services, conformément aux délégations de pouvoirs. Ces contrôles visent, entre autres, à maîtriser le risque de fraude et d'erreurs de procédure. Le programme d'audit 2015 prévoit aussi une mission d'évaluation du processus afin de définir des critères d'adjudication objectifs lors de l'attribution d'un marché.
---------	-----	--

			L’IIA ne fixe aucune norme concernant les moyens en fonction de l’effectif total. Le nombre nécessaire d’équivalents temps plein dépend d’un plus grand nombre de variables que du seul taux pour mille généralement appliqué. Ces variables font l’objet d’un examen minutieux qui débouchera à terme sur une utilisation adéquate des moyens sur la base notamment des critères suivants : - les qualités des ressources humaines disponibles actuellement ; - l’utilisation de moyens technologiques à l’appui du travail d’audit ; - le nombre de (sous-)processus critiques identifiés et la fréquence avec laquelle ceux-ci doivent figurer dans le programme d’audit ; - les objectifs fixés dans le contrat de gestion et le plan d’entreprise ; - la mesure dans laquelle l’audité peut mettre à disposition de la documentation de manière structurée ; - le degré d’assurance que les organes de gestion souhaitent atteindre. Compte tenu du contexte budgétaire dans lequel évolue la SNCB, il a été décidé, en attendant les résultats de l’analyse précitée, de poursuivre les activités d’audit avec les moyens disponibles actuellement, en accordant la priorité absolue à l’amélioration de la qualité des missions d’audit et de la sélection des processus les plus critiques.
3.2.1.5	183		Comme le nouveau responsable de l’audit n’est entré en fonction qu’au quatrième trimestre de l’exercice 2014, il s’est abstenu de faire pareille déclaration. Il s’exprimera formellement au sujet du système de contrôle interne à la clôture de l’exercice 2015, conformément à la nouvelle charte de l’audit interne.

3.2.6	186		Comme l'observe la Cour des comptes, aucun point spécifique n'a été inscrit à l'ordre du jour du comité d'audit en 2015, tel que le préconise l'IIA. La raison en est que de nombreuses recommandations datent d'avant la restructuration de la SNCB. Elles sont en cours de réévaluation sur la base de la nouvelle structure d'entreprise et seront soumises au comité d'audit au premier trimestre 2016. Des mesures structurelles ont néanmoins été prises en 2015 en vue de procurer au management et au comité d'audit, dès le premier trimestre 2016, un tableau de bord leur donnant une vue permanente des points d'action en cours. Enfin, il y a lieu de signaler que le service d'audit interne et les organes de gestion assurent un suivi minutieux des principales recommandations, en particulier celles qui concernent la sécurité d'exploitation et la configuration (de sécurité) des systèmes informatiques. Le projet de tableau de bord et les pièces sous-jacentes en matière de suivi sont à la disposition de la Cour des comptes.
-------	-----	--	--

ANNEXE 4

Réponse du comité d'audit de la SNCB

(traduction)

SNCB

Monsieur Philippe Roland
Cour des comptes
Premier Président
Rue de la Régence 2
1000 Bruxelles

V. réf.

N. réf.

Annexe(s)

Bruxelles, le 18 décembre 2015

Monsieur le Premier Président,

Nous avons bien reçu votre projet de rapport intitulé « Respect des contrats de gestion par la SNCB, Infrabel et la SNCB-Holding ».

Nous avons pris connaissance des constatations et recommandations de la Cour des comptes en ce qui concerne le fonctionnement du comité d'audit, notamment en vue de garantir l'indépendance du comité d'audit et l'exercice de ses responsabilités en matière de maîtrise des risques. En tant que président du comité d'audit, je souscris aux mesures proposées pour conformer le fonctionnement du comité d'audit aux bonnes pratiques.

Veillez agréer, Monsieur le Premier Président, mes salutations distinguées.

D. STERCKX
Président du comité d'audit

ANNEXE 5

Réponse d'Infrabel

(La traduction des passages néerlandais est proposée à la suite du document.)

Luc LALLEMAND
Administrateur Délégué
Place Marcel Broodthaers 2
1060 Bruxelles
T + 32 2 525 22 00
luc.lallemand@infrabel.be

Monsieur Ph. Roland
Premier Président
Cour des Comptes
rue de la Régence 2
1000 Bruxelles

Votre lettre du
02.12.2015

Vos références
A6-3-709-761 L10

Annexe(s)
-

Bruxelles
17.12.2015

Nos références
LL/MS/CM1894

Audit sur l'exécution des contrats de gestion conclus avec la SNCB, Infrabel et la SNCB-Holding

Monsieur le Président,

C'est avec beaucoup d'intérêt que j'ai pris connaissance du projet de rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des contrats de gestion et en particulier, des remarques et des suggestions qui ont trait à Infrabel.

Je tiens à remercier la Cour des comptes pour la bonne collaboration lors de la préparation de ce rapport pour lequel Infrabel a, de son côté, mis tout en œuvre pour transmettre sans délai toutes les informations demandées.

Par la présente, Infrabel souhaite formuler quelques remarques et explications qui peuvent clarifier les analyses et les constatations de la Cour des comptes.

Afin d'améliorer la lisibilité du document, les commentaires suivent la même structure que celle du rapport d'audit.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes respectueuses salutations.



Luc Lallemand
Administrateur délégué

personne de contact
Marc SMEETS
T + 32 2 525 36 00, marc.smeets@infrabel.be
I-Finance & Business Administration

PARTIE I – CONTRATS DE GESTION

CHAPITRE 1 – Finalité et qualité des contrats de gestion 2008

Infrabel confirme la nécessité d'adapter le contrat de gestion lors de modifications structurelles dans le domaine ferroviaire et de disposer en temps voulu d'un nouveau contrat de gestion lorsque le précédent vient à échéance.

Les trois dernières années, le travail s'est en effet poursuivi sur la base d'avenants au contrat de gestion 2008-2012, ce qui implique des occasions manquées d'améliorer le fonctionnement.

Un nouveau contrat de gestion est actuellement en cours de rédaction. Ce dernier contiendra, contrairement au passé, davantage d'obligations de résultats sous la forme d'objectifs concrets (KPI).

Dans ce cadre, il importe de limiter les obligations de rapportage à l'essentiel afin de diminuer la charge administrative.

Infrabel s'inscrit entièrement dans la demande d'améliorer l'efficacité de l'entreprise et renvoie aux efforts déjà réalisés par le passé dans ce domaine, à savoir, entre autres, la rationalisation des sièges de travail, la concentration des cabines de signalisation et l'amélioration systématique de l'organisation et des méthodes de travail.

p.15

« Ces contrats sont le résultat de négociations. Ils doivent atteindre un juste équilibre entre les devoirs et les obligations de chacune des parties et fixer les moyens mis à leur disposition afin de permettre leur bonne exécution ».

Infrabel appuie cette remarque de la Cour des Comptes. En effet, par le passé, au travers de différents avenants, le contrat de gestion 2008-2012 a fait l'objet d'adaptations unilatérales de la part de l'Etat, notamment en ce qui concerne la hauteur des dotations octroyées sans que les obligations d'Infrabel ne soient modifiées.

Il importe donc pour Infrabel que, dans le nouveau contrat de gestion, :

- un équilibre soit trouvé entre les obligations d'Infrabel et les moyens mis à disposition afin de permettre leur bonne exécution ;
- des mesures d'adaptation de ces devoirs et obligations soient prévues au cas où les moyens seraient modifiés.

p.19

« Même si certains articles peuvent difficilement faire l'objet d'indicateurs chiffrés (par exemple rendre une étude), il est nécessaire qu'ils soient plus précis afin de rendre possible leur évaluation. Ainsi, l'article 5 du contrat de gestion Infrabel consacré à l'entretien et à la gestion de l'infrastructure manque de précision (pas de fréquence d'entretien, pas de nombre de kilomètres à entretenir sur une base annuelle) ».

Il semble peu adéquat selon Infrabel de préciser des normes d'entretien dans un contrat de gestion. En effet, ces dernières font l'objet d'adaptations au cours du temps en fonction notamment des nouvelles technologies et des nouvelles méthodes de gestion de l'entretien.

Dans ce domaine, le programme SMARTER-M de la direction Asset Management d'Infrabel reprend l'ensemble des initiatives visant à rendre l'entretien de l'infrastructure ferroviaire encore plus efficace et plus efficient tout en garantissant une sécurité et une robustesse optimales de l'infrastructure ferroviaire.

L'objectif est ainsi d'évoluer des normes d'entretien standards et systématiques vers davantage d'entretiens préventifs sur la base d'un monitoring constant de l'infrastructure.

p.21

« L'Etat et les deux sociétés ne peuvent plus se dispenser d'inscrire dans les contrats de gestion des objectifs et des indicateurs d'efficience pour évaluer l'utilisation des moyens que l'Etat octroie aux sociétés pour leurs missions de service public ».

Infrabel est également d'avis que la fixation d'objectifs clairs, précis et mesurables (SMART) doit effectivement être une priorité dans l'établissement de son nouveau contrat de gestion. Il faudra néanmoins veiller à ce que ces objectifs conservent un caractère stratégique et qu'ils soient orientés résultats. Ces objectifs ne doivent en effet pas interférer sur le champs d'action interne de l'entreprise, qui doit pouvoir conserver sa pleine autonomie de gestion quant à la manière de les atteindre.

En outre, conformément à ce que prévoit le code ferroviaire, le contrat de gestion devra également prévoir des mesures de réparation à prendre si l'une des parties manque à ses obligations contractuelles ou lorsque des circonstances exceptionnelles ont une incidence sur la disponibilité des financements publics. Il s'agit notamment de définir les conditions et procédures de renégociation et de résiliation anticipée.

p.22 et p.23

« Une étude réalisée par une société de consultance, à la demande du SPF mobilité et en collaboration avec les deux sociétés en 2014, a d'ailleurs proposé des indicateurs d'efficience généraux pour la SNCB (coût opérationnel par voyageur-km) et pour Infrabel (coût opérationnel par km de ligne). Afin de fixer une valeur de référence aux indicateurs, l'étude a proposé de comparer, par le biais d'études de benchmarking, les performances des deux sociétés à des sociétés ferroviaires situées dans d'autres Etats .

Plusieurs de ces directives ont été transposées totalement ou partiellement dans le code ferroviaire. L'article 47 et l'annexe 25 de ce code intègrent les prescrits européens. L'article 47 prévoit des mesures pour que les comptes du gestionnaire d'infrastructure soient en équilibre et l'encourage à diminuer ses coûts. La mise en œuvre de ces dispositions s'effectue dans le cadre d'un contrat, conclu pour cinq ans minimum entre l'Etat belge et le gestionnaire de l'infrastructure, et qui respecte les principes de base et les paramètres énoncés dans l'annexe 25. Cette annexe énumère les éléments obligatoires du contrat de gestion ».

En ce qui concerne le benchmarking avec d'autres gestionnaires d'infrastructure en matière de coûts, une étude commandée par le SPF mobilité et transport à une société de consultance en 2015 conclut que la productivité du gestionnaire d'infrastructure est correcte : *« La comparaison des flux financiers a permis de mettre en évidence, au moins en première approche, un niveau correct de productivité du gestionnaire d'infrastructure belge, Il ne nous semble dès lors pas pertinent de diminuer significativement les recettes totales d'Infrabel, du moins dans le périmètre correspondant à la gestion du trafic, à l'entretien et au renouvellement du réseau existant ».*

p.23

« Suivant le même règlement, les contrats de service public et les règles générales doivent définir clairement les obligations de service public que l'opérateur choisi doit remplir, les zones géographiques concernées par ces obligations, les paramètres objectifs et transparents pour le calcul des compensations, une durée limitée pour les contrats et les normes de qualité imposées par la législation nationale ».

La redevance d'infrastructure représente la majorité du chiffre d'affaires d'Infrabel et la partie relative au trafic intérieur représente 86% de la redevance totale d'Infrabel. Une variation par rapport aux estimations peut avoir un impact non négligeable sur l'équilibre financier d'Infrabel. C'est pourquoi, il est important que la SNCB s'engage dans son contrat de gestion sur un nombre de trains-km par année et sur une desserte des gares qui corresponde au plan financier qui sera convenu.

CHAPITRE 2 – Suivi des contrats de gestion

La Cour des comptes attire, à juste titre, l'attention sur la grande quantité d'informations qu'Infrabel doit fournir au SPF Mobilité et transport et qui ne facilite pas un suivi efficace. La pertinence de certains indicateurs doit certainement être mise en question.

En revanche, de nombreux contacts fructueux entre Infrabel et le SPF ont lieu qui permettent un meilleur suivi du contrat de gestion grâce à une communication transparente et un échange d'information.

p.27

« Des retards réguliers dans la transmission de documents par les sociétés compliquent le travail de rapportage de la DGTT ».

En ce qui concerne Infrabel, les documents requis par le contrat de gestion ont dans la toute grande majorité des cas été délivrés dans les temps. Dans les cas où un retard était attendu, le SPF en a généralement été informé au préalable et un nouveau délai a été convenu de commun accord.

p.27

« La DGTT n'obtient pas toujours aisément des données complètes ou des explications sur celles-ci ».

Infrabel s'est toujours tenu et se tient toujours à la disposition de la DGTT pour fournir tous les éléments complémentaires nécessaires pour la compréhension des données fournies.

p.32

« La réunion annuelle du groupe de travail pour le suivi des contrats de gestion est un bon outil qui permet aux sociétés et au SPF de se concerter directement. La Cour des Comptes recommande d'envisager d'augmenter la fréquence de ces réunions et, en contrepartie de diminuer certaines obligations de rapportage qui entraînent une charge administrative importante sans réel apport pour le suivi. Pour la Cour, seuls les rapports utiles et apportant une plus-value pour l'amélioration des missions de service public et la poursuite de la politique de mobilité doivent être conservés ».

Dans le contrat de gestion en cours de discussion, Infrabel propose d'augmenter la fréquence de la réunion pour le suivi du contrat de gestion à une par trimestre.

Il importe en outre, dans le cadre des réductions budgétaires et des économies de personnel qui en découlent, que les obligations de rapportage soient en effet limitées aux seuls rapportages apportant une plus-value pour la mission de service public. Toujours dans le même souci de réduire la charge administrative dans un cadre de réduction des coûts, Infrabel plaide également pour l'utilisation de rapports déjà disponibles pour les organes de gestion d'Infrabel (contenu et forme).

CHAPITRE 3 – Réalisation des contrats de gestion

Lors de l'entretien annuel relatif au suivi du contrat de gestion, le SPF Mobilité et Transport a systématiquement confirmé qu'Infrabel respectait scrupuleusement ses obligations du contrat de gestion 2008-2012.

Ces réunions de suivi étaient également l'occasion de s'accorder sur des précisions ou des petits ajustements.

Ce processus s'est toujours déroulé d'une excellente manière. Ainsi, comme indiqué précédemment, Infrabel est en faveur d'augmenter la fréquence de ces réunions.

La mention dans le rapport que le système TBL1+ n'anticipe que très partiellement le système européen ETCS sur le plan de l'infrastructure est incompréhensible dans la mesure où l'ensemble du hardware sera réutilisé pour l'ETCS et que les adaptations ne concerneront en grande majorité que le remplacement du software.

Avec l'installation de la TBL1+, Infrabel atteint en 2015 un taux de couverture d'efficacité de 99,99% comme imposé par le contrat de gestion. Ce résultat a été obtenu grâce à un planning méticuleux et des efforts constants et soutenus.

Le système de sécurité ETCS sera implémenté dans les années à venir de la même manière sur la base d'un planning strict.

En ce qui concerne la conclusion d'un protocole commun relatif à la communication de crise entre les trois sociétés, Infrabel a conclu un tel accord avec la SNCB. Il n'a toutefois pas été possible à l'époque d'avancer dans ce domaine avec la SNCB Holding.

p.69

« Par ailleurs, il arrive que les sociétés envoient avec retard au SPF certains documents exigés par les contrats de gestion. C'est le cas du projet de programme annuel d'investissement et de projet d'amendement à ce dernier » .

Pour les années 2014 et 2015, le projet de programme annuel d'investissement a été fourni en décembre au lieu du 15 novembre, date prévue dans le contrat de gestion.

Toutefois, le contrat de gestion prévoit à l'article 100 que si des modifications de moyens financiers sont communiquées à Infrabel après le 15 septembre de l'année t-1, le délai est prolongé de deux mois à dater de cette communication.

Ainsi, le délai pour la remise du projet de programme annuel d'investissement 2014 a été influencé par les discussions relatives à la réforme des chemins de fer et entre autres à la répartition des dotations entre les deux sociétés (décision de l'Assemblée Générale d'Infrabel le 23 décembre 2013).

Le délai pour la remise du programme annuel d'investissement 2015 a été influencé par l'annonce des réductions budgétaires en octobre 2014 de plus de 150 mio €.

p.69

« Il faut à tout le moins que le format des reportages sur les investissements soit identique pour les deux sociétés ».

Infrabel comprend la demande d'aligner au maximum les formats dans un souci d'uniformisation. Toutefois, la nature très différente des investissements de la SNCB et d'Infrabel peut justifier des différences d'approche et même s'avérer utile dans certains cas.

p.70

« Comme mentionné précédemment, la Cour des comptes estime qu'il pourrait être légitime de considérer une large extension d'un ; projet d'investissement existant comme un « nouveau grand projet d'importance stratégique ».

La notion de « nouveau grand projet d'importance stratégique » mériterait d'être précisée.

p.70

La Cour des Comptes estime que le lien entre les projets d'investissement et la politique de mobilité décidée par le gouvernement devrait être plus clairement établie, afin que le SPF puisse vérifier que les investissements prévus contribuent bien à cette politique ».

Il est désormais prévu que les futurs choix d'investissement soient traités au travers de la Cellule d'investissement, dont l'objectif sera notamment d'évaluer la cohérence de ces choix par rapport aux priorités de l'Etat fédéral et des Régions en matière de mobilité.

p.76

« Par ailleurs, sur base des dernières informations transmises par le SPF, la Cour des comptes constate que depuis le premier trimestre 2015, Infrabel n'envoie plus d'informations relatives aux budgets totaux actualisés des projets de type I et ne le fera plus jusqu'à ce que le nouveau plan pluriannuel d'investissement remplace le plan 2013-2025. La Cour estime que l'actualisation du budget total d'un projet n'est pas liée à l'établissement du futur plan d'investissement pluriannuel. A fortiori, au vu de la durée plus courte du futur plan d'investissement pluriannuel, de nombreux projets d'investissement n'aboutiront probablement pas avant le terme du prochain plan d'investissement pluriannuel. L'actualisation des budgets totaux des projets garde dès lors tout son sens ».

L'actualisation des budgets totaux dans les dossiers en l'absence de nouveau plan d'investissement approuvé par les organes de gestion d'Infrabel signifierait la nécessité de reprendre la vision du program manager sans que cette vision ne corresponde forcément à un cadre budgétaire défini, ni donc aux décisions des organes de gestion d'Infrabel, ce qui, de l'avis d'Infrabel, n'est pas souhaitable.

p.78

« Les sociétés doivent finaliser rapidement la migration vers les nouveaux formats de dossiers de projets et de dossiers collectifs et fournir toutes les informations requises par ces derniers ».

La migration est achevée depuis la version 2015.Q2.

p.81

« Les nouveaux contrats de gestion devront mieux traduire les obligations relatives au RER de la SNCB et d'Infrabel, pendant la durée du contrat, notamment les travaux à réaliser, le matériel roulant à acquérir et à mettre en service, l'offre minimale et la qualité des services attendus. Ces deux dernières obligations peuvent être différentes de celles prévues pour l'offre de trains sur les autres lignes. Les nouveaux contrats de gestion doivent être un instrument soutenant la mise en œuvre du RER ».

Infrabel participe, à l'initiative de la Ministre de Tutelle, à la définition d'un scénario optimal de mise en œuvre du RER. Pour la définition de ce scénario, les contraintes budgétaires et d'équilibre de clé régionale doivent être prises en considération.

CHAPITRE 4 – Renforcer le caractère obligatoire de la réalisation des contrats de gestion**p.83**

« Les contrats de gestion actuels imposent de nombreuses obligations de rapportage aux sociétés. La Cour des Comptes recommande d'évaluer l'utilité de ces rapports et de se limiter à l'avenir aux rapports et aux données les plus pertinentes pour la gestion des sociétés et la mesure de la réalisation des missions de service public ».

Cette mesure est absolument indispensable afin de rencontrer les objectifs de diminution du personnel notamment dans les services de support.

p.84

« La Cour des Comptes recommande qu'une réflexion soit envisagée afin d'assortir chaque obligation reprise dans les contrats de gestion d'une forme de remédiation ou de sanction lorsque les objectifs sont insuffisamment ou tardivement réalisés...A cet égard, la mise en œuvre des solutions suivantes pourrait être envisagée, selon la nature et l'importance de l'obligation et des objectifs assignés aux sociétés. Une sanction financière sous la forme d'une réduction de la dotation pourrait être prévue ».

L'expérience a montré qu'une sanction lorsque les objectifs sont insuffisamment ou tardivement réalisés, sous la forme d'une diminution de la dotation diminue encore davantage les moyens nécessaires à la mise en œuvre d'actions correctrices.

La piste poursuivie dans le nouveau contrat de gestion est celle de lier le performance management à la réalisation des objectifs du contrat de gestion.

« Des obligations de rapportage renforcées pourraient également être prévues en cas de résultats insuffisants ».

Cette proposition va à l'encontre de la proposition de simplifier le rapportage.

p.84

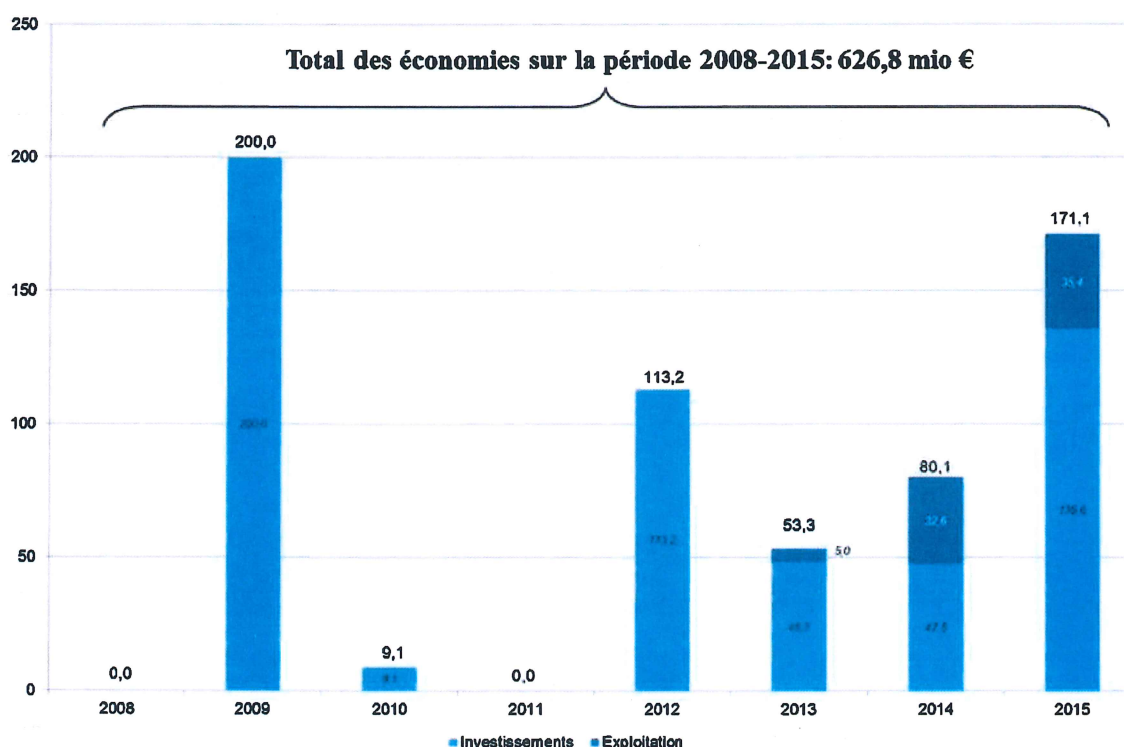
« Enfin lorsqu'un objectif assigné aux sociétés porte sur l'élaboration d'un plan d'action ou d'une étude, la compétence pourrait être attribuée au SPF mobilité si l'objectif n'a pas été réalisé à l'échéance. Une pénalité couvrant au moins le coût de cette étude pourrait être mise à la charge de la société concernée ».

Le contrat de gestion est conclu entre l'Etat et Infrabel. Il apparaît délicat en termes d'autonomie et de responsabilité des organes de gestion d'Infrabel, et ce, certainement en ce qui concerne les plans d'action, qu'une obligation d'Infrabel puisse être transférée au SPF mobilité et Transport.

PARTIE II – AFFECTATIONS EXCLUSIVE ET COMPLETE DU FINANCEMENT FEDERAL AUX MISSIONS DE SERVICE PUBLIC

CHAPITRE 1 – Aperçu de l'évolution du financement fédéral des missions de service public.

Le graphique suivant donne un aperçu des économies qui ont été demandées à Infrabel sur la période 2008-2015 par rapport aux dotations prévues dans le contrat de gestion 2008-2012 initial, soit au total un montant de 626,8 mio €.



CHAPITRE 2 – Suivi de l'utilisation du financement fédéral

p.90

« La mise en service des ERP d'Infrabel, de la SNCB Holding et de la SNCB est effective depuis l'exercice comptable 2010 ».

Infrabel souhaite souligner que la mise en œuvre d'un SAP au sein d'Infrabel est un succès et a permis d'améliorer la gestion des moyens financiers et logistiques.

p.101

« Outre les mesures de contrôle interne appliquées habituellement par chaque société aux investissements effectués, l'article 67 du contrat de gestion de la SNCB Holding prévoit qu'elle est tenue de vérifier les dépenses de chacune des trois sociétés du groupe à charge du fonds RER ».

Infrabel plaide pour que le Fonds soit au minimum scindé en deux enveloppes distinctes (une pour Infrabel et une pour la SNCB).

p.102

« Entretemps, selon le rapport du deuxième trimestre 2015 relatif au fonds RER, les moyens disponibles au 30 juin 2015 étaient de 358,8 mio €. Les prévisions de prélèvements étaient alors estimées du second semestre 2015 jusqu'en 2017 à 219,9 millions d'euros ».

Il importe de faire la différence entre le montant 'présent' dans le fonds RER, et les 'moyens disponibles'. En effet, comme les prélèvements sur le fonds RER sont réalisés avec au minimum deux mois de retard par rapport à la réalisation des travaux, plusieurs dizaines de millions d'euros (87,6 mio € au 20 juin 2015) sont encore 'présents' dans le Fonds RER alors qu'ils ne sont plus réellement disponibles.

En outre, des discussions sont en cours sur le scope et le planning du RER, ce qui aura inévitablement un impact sur les prévisions.

p.108

« Les subventions pour la formation professionnelle étaient intégralement réservées à la SNCB car celles-ci sont destinées à la formation des conducteurs de trains affectés à une mission de service public. »

Infrabel dispose de son propre personnel de conduite pour l'exécution des travaux d'entretien et de renouvellement. Il est à souligner qu'Infrabel ne reçoit aucune dotation pour cette mission.

p.109 :

L'augmentation de la dotation à partir de 2010 est essentiellement due :

- *A l'application des normes IFRS et au transfert effectué à concurrence de près de 70 mio € depuis les dotations d'investissement ;*

- ...

Cette opération est neutre au total pour Infrabel du point de vue de ses dotations totales. Cette augmentation de la dotation d'exploitation vient en effet en regard d'une augmentation des charges d'exploitation (transfert de certaines charges de l'investissement vers l'exploitation).

p.112

« L'augmentation de la dotation d'Infrabel s'explique essentiellement par le transfert d'une partie de la dotation de la SNCB Holding pour près de 96 millions euros (principalement pour les activités ICT reprises), partiellement compensée par le transfert de dotations à la SNCB à concurrence de 38 millions euros (principalement pour les activités d'entretien des quais et d'information aux voyageurs) ».

Le transfert de 96 millions euros de la dotation de la SNCB Holding vers Infrabel était aussi destiné à couvrir les charges d'intérêt sur la dette de la SNCB Holding transférée à Infrabel.

p.112

« L'évolution de la dotation d'exploitation doit être mise en rapport avec la redevance d'infrastructure. Ces deux sources de financement servent à couvrir l'ensemble des coûts d'entretien et de gestion de l'infrastructure ».

« Dans ce contexte, il est important de rappeler que le transfert de la dette du Fonds de l'infrastructure ferroviaire et d'une partie des actifs de la SNCB avait amené la Commission européenne à exiger une augmentation des montants qu'Infrabel versait au Fonds de l'infrastructure ferroviaire pour l'utilisation de ses infrastructures. En conséquence, Infrabel avait dû répercuter l'augmentation de ces coûts sur les redevances qui ont été augmentées significativement. Ce fonctionnement permet de respecter les contraintes budgétaires édictées par l'Union européenne et d'éviter une consolidation des comptes d'Infrabel (dette) avec ceux de l'Etat ».

Il est à noter que l'augmentation de la redevance d'infrastructure a été à l'époque entièrement compensée (volume et prix) par une augmentation de la dotation d'exploitation de la SNCB. Cette opération était donc neutre financièrement pour l'opérateur ferroviaire.

A la suppression du FIF, la SNCB a conservé les 300 mio € indexés et Infrabel a vu sa dotation d'exploitation diminuer de 300 mio € indexés.

p.129

« Infrabel a généré une marge de financement brute cumulée de 257,5 millions d'euros à partir de ses activités d'exploitation durant la période 2008-2013. (...) »

Le contrat de gestion 2008-2012 ne dit rien sur l'affectation du bénéfice, ni sur l'utilisation des dotations dans le cas où les activités généreraient un afflux de moyens monétaires, de sorte que seuls l'article 52 des statuts et l'article 616 du Code des sociétés sont d'application en matière d'affectation du bénéfice.

Au niveau des investissements, les affectations ont dépassé les sources tout au long de la période étant donné qu'Infrabel a utilisé sa propre trésorerie pour financer des investissements sur fonds propres à concurrence de 492,4 millions d'euros sur la période 2009-2013.

L'utilisation des réserves cumulées d'Infrabel pour la réalisation d'investissements sur fonds propres tout au long de la période 2008-2013 a toutefois contribué à une diminution de la position de trésorerie de 315,6 millions d'euros».

La Cour des comptes confirme qu'Infrabel a généré un cashflow opérationnel positif tout au long de la période 2008 – 2013. En toute transparence et à la demande de l'autorité de tutelle, ces surplus de cash ont été utilisés pour les investissements, ce qui a permis de diminuer les dotations d'investissement versées par l'Etat.

CHAPITRE 5 – flux financiers en relation avec les missions de services publics (après réforme)

p. 139

« Ook voor Infrabel zijn de gevolgen van de hervorming op 1 januari 2014 op hun financiële rapportering over activiteiten die verband houden met hun taken van openbare dienst belangrijk. Dit houdt in hoofdzaak verband met het feit dat de overgehevelde activiteiten met betrekking tot informaticasystemen en telecommunicatienetwerken in hoofdte van Infrabel niet als opdrachten van openbare dienst zijn aangemerkt in de wet ».

Sans préjudice aux constatations de la Cour des comptes, Infrabel souhaite relativiser l'importance du reporting par secteur d'activité.

L'activité commerciale d'Infrabel se limite en effet à rendre des services ICT, principalement à SNCB et HR-Rail.

Au 31/12/2014 le chiffre d'affaires de cette activité commerciale s'élevait à 60,5 millions € par rapport à un chiffre d'affaires total d'Infrabel (hors dotations d'exploitation) de 924,9 mio €, soit 6,5%.

Cette part est amenée à diminuer encore fortement dans les années à venir suite aux économies sur les coûts ICT chez SNCB et HR-Rail, et suite à la stratégie de la SNCB de faire plus en interne et de commander moins chez Infrabel.

Des discussions avec la SNCB et HR-Rail, il apparaît qu'en 2020, ce chiffre d'affaires ne devrait plus s'élever qu'à 15 millions €, soit 1,6% du chiffre d'affaires total d'Infrabel (hors dotations d'exploitation).

63% (37,9 millions €) du chiffre d'affaires commercial est réalisé avec la SNCB comme client et 17% (10,5 millions €) avec HR-Rail comme client. Seulement 20% (11,8 millions €) est réalisé avec d'autres tiers comme clients, les principaux étant des filiales d'Infrabel (Syntigo) ou de la SNCB (YPTO, SNCB Logistics).

En outre, la majeure partie du chiffre d'affaires avec la SNCB et HR-Rail est destinée à leurs missions de service public.

En 2014, aucun coût n'a été imputé au secteur commercial pour l'utilisation (bien que limitée) des immobilisations appartenant au secteur public. Cette imputation s'est révélée particulièrement complexe dans la mesure où peu d'actifs sont directement attribuables. La plupart des actifs d'ICT sont en effet utilisés conjointement pour les missions de service public d'Infrabel (en priorité) et son activité commerciale.

Aucun coût ni revenu n'a été attribué au secteur commercial pour la mise à disposition de moyens financiers du secteur public. Vu les taux d'intérêts très faibles, l'impact ne sera en tout cas que très marginal.

Infrabel tient enfin à souligner que l'établissement des comptes par secteur est un processus compliqué et coûteux, qui, à son avis, est disproportionné par rapport aux montants concernés (en diminution) chez Infrabel.

PARTIE III – Processus d'audit interne

Dans le cadre des règles de bonne gouvernance, il n'appartient pas au management de formuler des remarques sur cette partie.

Des remarques éventuelles seront transmises par le Président du comité d'audit d'Infrabel.

Traduction des passages néerlandais de la réponse d'Infrabel

Page 11

« La réforme au 1^{er} janvier 2014 a également des conséquences importantes pour Infrabel sur le plan de son rapportage financier concernant les activités liées à ses missions de service public. Ces répercussions découlent essentiellement du fait que les activités transférées concernant les systèmes informatiques et les réseaux de télécommunication dans le chef d'Infrabel ne sont pas considérées comme des missions de service public dans la loi. »

ANNEXE 6

Réponse du comité d'audit d'Infrabel

(traduction)



Laurent VRIJDAGHS
Président du comité d'audit
Régie des bâtiments
Avenue de la Toison d'or 87 boîte 2
1060 Bruxelles
T + 32 2 541 70 75
F + 32 2 541 69 41
laurent.vrijdaghs@buildingsagency.be

Serge ROLAND
Premier auditeur-réviseur
Cour des comptes
Rue de la Régence 2
1000 Bruxelles

Votre lettre du
02/12/2015

Bruxelles
17/12/2015

Vos références
A6-3.709.761 L10

Nos références
Z:\Audit rekenhof

Annexe(s)

Remarques relatives au projet de rapport de la Cour des comptes concernant le respect du contrat de gestion – partie « Comité d'audit et audit interne »

Monsieur,

Le comité d'audit a lu avec attention le projet de rapport de la Cour des comptes et l'a examiné en réunion du 14 décembre 2015. Il a formulé les remarques suivantes.

À propos du comité d'audit

- La Cour des comptes recommande de ne pas inviter systématiquement l'administrateur délégué aux réunions du comité d'audit afin que ce dernier puisse délibérer « librement ».

Le comité d'audit estime au contraire que la présence du CEO est hautement souhaitable pour des raisons d'efficacité, comme l'a déjà prouvé l'expérience à plusieurs reprises.

- La Cour des comptes recommande que la composition du comité d'audit soit renforcée par la présence d'administrateurs indépendants au sens de l'article 526ter du code des sociétés (ou d'experts externes).

La loi ne prévoit pas la présence d'administrateurs indépendants au sein du comité d'audit. Conformément aux dispositions légales, les membres sont choisis en fonction de la complémentarité de leurs compétences. Le comité d'audit souhaitant se conformer à ces dispositions, ses membres ont été sélectionnés sur la base de leur CV.

- La Cour des comptes recommande d'inclure dans la charte du comité d'audit un accord-cadre de coopération entre les comités d'audit d'Infrabel et de la SNCB.

Le comité d'audit estime cependant que cette recommandation est contraire à la législation européenne relative à l'autonomie de gestion d'Infrabel et des entreprises ferroviaires.

- La Cour des comptes recommande que le comité d'audit évalue chaque année les risques et les mesures de contrôle interne pour l'ensemble d'Infrabel (ERM).

Le management prépare actuellement un ERM pour la mi-2016. L'IIA a communiqué le contenu et le calendrier de cet ERM à la Cour par courriel du 13 novembre 2015. Le comité d'audit demandera au management d'établir un rapport annuel sur les risques et les mesures de contrôle interne. Il transmettra ensuite ce rapport au conseil d'administration.

- À la page 193 du rapport, la Cour écrit, dans la rubrique 4.4.3, qu'Infrabel ne dispose pas d'une charte du contrôle interne.

Infrabel dispose bel et bien d'une charte du contrôle interne. L'IIA vous l'a transmise le 10 décembre 2015.

Au sujet de l'audit interne

- La Cour des comptes recommande d'élever le grade du responsable de l'audit interne pour garantir l'indépendance de l'audit interne.

Le comité d'audit examinera la mise en œuvre éventuelle de cette recommandation.

- La Cour des comptes observe que le service d'audit interne ne compte que 0,69 auditeur pour 1.000 agents (norme Ifaci = 1 pour 1.000) et recommande de définir le bon effectif au moyen d'un plan de personnel.

Le comité d'audit souligne qu'un contrat-cadre est conclu pour externaliser des missions d'audit. À partir de mars 2016, il pourra être utilisé pour réaliser des missions lorsqu'aucun collaborateur ne sera disponible pour mettre en œuvre le plan d'audit adopté par le comité d'audit.

- La Cour des comptes recommande d'accorder davantage de responsabilités aux *team leaders* et de leur donner plus de possibilités pour exercer leur tâche de supervision.

Les responsabilités des *team leaders* seront étendues. Par exemple, ils seront notamment les premiers évaluateurs des membres de leur équipe pour l'octroi des primes. Ils mèneront également les entretiens de fonctionnement avec ces derniers. La fonction est ainsi rendue plus attrayante (motivation intrinsèque).

En vue d'assurer un contrôle de qualité sur la réalisation des missions par les membres de l'équipe, le *team leader* dispose de 20 % du temps nécessaire à l'auditeur pour effectuer la mission.

Relations avec les filiales

- La Cour des comptes recommande au conseil d'administration d'adopter un cadre de principes de bonne gouvernance applicable à l'ensemble des filiales et décrivant les compétences de l'audit interne de la société mère par rapport aux filiales.

Pour éviter d'enfreindre les dispositions légales, le comité d'audit demandera un avis au service juridique afin d'évaluer les divers rôles possibles.

Veillez agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

Laurent VRIJDAGHS
Président du comité d'audit

ANNEXE 7

Missions de service public

1 Missions de service public de la SNCB, de la SNCB-Holding et d'Infrabel avant le 1^{er} janvier 2014

1.1 SNCB

- 1° le transport intérieur de voyageurs assuré par les trains du service ordinaire, ainsi que les dessertes intérieures par trains à grande vitesse ;
- 2° le transport transfrontalier de voyageurs, c'est-à-dire le transport assuré par les trains du service ordinaire pour la partie du trajet national non couverte au 1° et jusqu'aux gares situées sur les réseaux voisins définies dans le contrat de gestion ;
- 3° les prestations que la SNCB est tenue de fournir pour les besoins de la Nation.

1.2 SNCB-Holding

- 1° la détention et la gestion de ses participations dans le capital de la Société nationale des chemins de fer belges et d'Infrabel ;
- 2° les activités de sécurité et de gardiennage dans le domaine ferroviaire ;
- 3° l'acquisition, la construction, l'entretien et la gestion des gares et de leurs dépendances ;
- 4° la conservation du patrimoine historique relatif à l'exploitation ferroviaire ;
- 5° les autres missions de service public dont elle est chargée par ou en vertu de la loi².

1.3 Infrabel

- 1° l'acquisition, la construction, le renouvellement, l'entretien et la gestion de l'infrastructure ferroviaire ;
- 2° la gestion des systèmes de régulation et de sécurité de cette infrastructure ;
- 3° la fourniture aux entreprises ferroviaires des services définis par le Roi en conseil des ministres, en exécution des dispositions de l'arrêté royal du 12 mars 203 relatif aux conditions d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire ;
- 4° la répartition des capacités de l'infrastructure ferroviaire disponible, dans le respect des principes et procédures définis par le Roi, par arrêté délibéré en conseil des ministres ;
- 5° la tarification, la facturation et la perception des redevances d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire et des services visés au 3°, dans le respect des principes et procédures définis par le Roi, par arrêté délibéré en conseil des ministres.

² Suivant le contrat de gestion 2008 de la SNCB-Holding, celle-ci assurait, au titre de ces autres missions :

- la coordination et le soutien des activités des sociétés du groupe, notamment en s'assurant de la convergence de leurs stratégies et de l'unité du groupe ;
- la mise à disposition de personnel aux deux autres sociétés anonymes de droit public, la SNCB-Holding restant seul employeur, garant de l'unicité du statut et du dialogue social ;
- la satisfaction des « besoins de la Nation » exprimés par le SPF Intérieur ou par la Défense.

2 Missions de la SNCB et d'Infrabel à partir du 1er janvier 2014 (restructuration du groupe SNCB)

2.1 SNCB

- 1° le transport intérieur de voyageurs assuré par les trains du service ordinaire, en ce compris l'accueil et l'information de sa clientèle, ainsi que les dessertes intérieures par trains à grande vitesse ;
- 2° le transport transfrontalier de voyageurs, c'est-à-dire le transport assuré par les trains du service ordinaire pour la partie du trajet national non couverte au titre du 1° et jusqu'aux gares situées sur les réseaux voisins définies dans le contrat de gestion ;
- 3° l'acquisition, la maintenance, la gestion et le financement de matériel roulant ferroviaire destiné à l'accomplissement des missions visées aux 1° et 2° ;
- 4° les prestations que l'entreprise ferroviaire est tenue de fournir pour les besoins de la Nation ;
- 5° l'acquisition, la conception, la construction, le renouvellement, l'entretien et la gestion des gares ferroviaires, des points d'arrêt non gardés et de leurs dépendances ;
- 6° la conservation du patrimoine historique relatif à l'exploitation ferroviaire ;
- 7° les activités de sécurité dans les gares, dans les points d'arrêt non gardés, dans les trains, sur les voies, en ce compris les faisceaux voyageurs et marchandises, dans les autres espaces du domaine ferroviaire accessibles au public et dans tous les espaces gérés par la SNCB ;
- 8° les activités de gardiennage des installations dont elle est propriétaire ou desquelles elle assure la gestion ;
- 9° les autres missions de service public dont elle est chargée par ou en vertu de la loi.

2.2 Infrabel

- 1° l'acquisition, la conception, la construction, le renouvellement, l'entretien et la gestion de l'infrastructure ferroviaire ;
- 2° la gestion des systèmes de régulation et de sécurité de cette infrastructure ;
- 3° la fourniture aux entreprises ferroviaires des services devant leur être fournis conformément à la loi ;
- 4° la répartition des capacités de l'infrastructure ferroviaire disponibles ;
- 5° la tarification, la facturation et la perception des redevances d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire et des services visés au 3° ;
- 6° les autres missions de service public qui lui sont confiées par ou en vertu de la loi³.

³ La mission relative à l'acquisition, au développement, à l'entretien, la gestion, l'exploitation et la commercialisation de ressources informatiques et de réseaux de télécommunication n'est pas une mission de service public.

Il existe aussi une version néerlandaise de ce rapport.
Er bestaat ook een Nederlandse versie van dit verslag.



ADRESSE

Cour des comptes
Rue de la Régence 2
B-1000 Bruxelles

TÉL.

+32 2 551 81 11

FAX

+32 2 551 86 22

www.courdescomptes.be