

COUR DES COMPTES

**Financement fédéral  
des missions de service  
public de la SNCB, d'Infrabel  
et de la SNCB-Holding**

*Audit effectué en exécution de la résolution  
de la Chambre des représentants  
du 19 mars 2008*

Bruxelles, octobre 2008



# COUR DES COMPTES

## **Financement fédéral des missions de service public de la SNCB, d'Infrabel et de la SNCB-Holding**

*Audit effectué en exécution de la résolution  
de la Chambre des représentants  
du 19 mars 2008*

---

*Rapport adopté le 15 octobre 2008  
par l'assemblée générale de la Cour des comptes*



## Synthèse

Le 19 mars 2008, la Chambre des représentants a voté une résolution demandant à la Cour des comptes d'enquêter sur le respect, par la SNCB, Infrabel et la SNCB Holding, des contrats de gestion 2005-2007 et, par ailleurs, d'examiner si le financement fédéral des missions de service public a été entièrement et exclusivement affecté aux objectifs fixés.

Dans le présent rapport, la Cour des comptes informe la Chambre des représentants au sujet de l'affectation des fonds publics octroyés aux trois sociétés du groupe SNCB.

Au cours de la période 2005-2007, le SPF Mobilité et Transports a accordé à la charge du budget annuel des subventions d'un montant de 2.858,2 millions d'euros pour la réalisation du programme d'investissement et d'un montant de 4.403,0 millions d'euros pour l'exploitation des activités de service public. En outre, les sociétés du groupe SNCB ont pu disposer d'autres moyens publics à concurrence de respectivement 753,8 millions et 581,1 millions d'euros pour la réalisation des projets d'investissement de la « liaison à grande vitesse » et le Réseau express régional (RER). Enfin, au titre d'appui général aux filiales, la SNCB-Holding a souscrit à une augmentation de capital de 510,0 millions d'euros de la SNCB sans avoir bénéficié à cet effet d'un financement supplémentaire de la part de l'État.

La Cour des comptes a examiné si ces moyens publics ont été affectés aux objectifs fixés. Outre la distinction entre les subsides d'investissement et les subsides d'exploitation, l'audit distingue deux volets :

- l'adéquation du système comptable pour enregistrer les investissements en termes d'exactitude, d'exhaustivité et d'affectation selon la source de financement et le respect des obligations fixées dans les contrats de gestion concernant la destination des différents moyens ;
- l'adéquation du système comptable pour distinguer les charges et produits en relation avec les missions de service public de ceux liés aux activités commerciales et pour séparer les flux financiers relatifs aux missions de service public, de manière à éviter le transfert de moyens publics aux secteurs commerciaux.

### *Enregistrement des investissements*

Il ressort de l'examen que le système comptable appliqué pour enregistrer les investissements est performant pour le suivi de ceux-ci en termes d'exactitude, d'exhaustivité et d'affectation selon la source de financement et que les charges d'investissement peuvent être étayées par des pièces justificatives.

Les problèmes relevés concernent les points suivants :

- le respect des procédures fixées par les contrats de gestion concernant l'approbation préalable, par la Direction générale des transports terrestres (DGT), des décisions des sociétés en matière d'investissement ;
- le respect des obligations imposées par les contrats de gestion concernant le suivi du solde des moyens publics accordés mais non encore utilisés pour les investissements ;
- l'affectation exclusive des moyens accordés en vue de l'exécution du projet TGV.

### *Séparation des flux financiers*

- La Cour des comptes constate que les financements publics n'ont pas été affectés entièrement et exclusivement aux missions de service public par les sociétés du groupe SNCB durant la période 2005-2007.
- En effet, d'une part les déficits des secteurs commerciaux de la SNCB durant cette période ont été entièrement couverts par des augmentations de capital souscrites par la SNCB-Holding et affectées à ces secteurs, soit de façon directe à fonds perdus, soit de façon indirecte par le biais d'un prêt interne.

Il découle de l'analyse des comptes de résultats, des flux de trésorerie et de la dette financière de la SNCB-Holding que les moyens destinés à ces augmentations de capital doivent être considérés comme des fonds publics.

- D'autre part, les charges financières de la dette historique du secteur commercial, et notamment la dette ABX, supportées par la SNCB-Holding, ont été pour une part importante couvertes par les flux financiers générés par le secteur public.
- En outre, la Cour des comptes constate que l'octroi d'un fonds de roulement à la SNCB par le biais d'augmentations de capital manque de transparence et contredit les instruments juridiques de la restructuration réalisée en 2004 et, notamment, les arrêtés royaux du 30 décembre 2004 répartissant les actifs et les passifs entre les nouvelles sociétés du groupe.
- Par ailleurs, la Cour des comptes souligne que la restructuration réalisée en 2004 n'apporte aucune solution à la dette historique du secteur commercial, et en particulier de la dette ABX supportée par la SNCB-Holding, dont les recettes issues du secteur commercial ne dégagent pas de marge ni pour en assurer le remboursement, ni même pour en couvrir les charges, ce qui induit une croissance exponentielle de cette dette.
- La Cour est enfin d'avis qu'une solution à ces problèmes structurels ne peut être trouvée que par une décision concertée de l'État et des sociétés du groupe, qui devra être à l'épreuve de la réglementation européenne.

## **Table des matières**

|                                                                                                                              |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Liste des abréviations</b>                                                                                                | 9  |
| <b>Introduction</b>                                                                                                          | 10 |
| 1 Mission de la Cour des comptes                                                                                             | 10 |
| 2 Portée de l'audit                                                                                                          | 10 |
| 3 Rapport d'audit                                                                                                            | 11 |
| 4 Procédure contradictoire                                                                                                   | 11 |
| <b>Chapitre 1</b>                                                                                                            |    |
| <b>Traitement comptable des investissements</b>                                                                              | 12 |
| 1.1 Introduction                                                                                                             | 12 |
| 1.2 Enregistrement comptable des investissements par les trois sociétés du groupe SNCB                                       | 12 |
| 1.2.1 Système comptable                                                                                                      | 12 |
| 1.2.2 Composition des coûts d'investissement                                                                                 | 13 |
| 1.2.3 Évaluation de l'application du système d'enregistrement comptable et des procédures d'exécution                        | 13 |
| 1.3 Les investissements réalisés au cours de la période 2005-2007 et la destination des dotations d'investissement fédérales | 15 |
| 1.3.1 Exécution par la SNCB                                                                                                  | 15 |
| 1.3.2 Exécution par Infrabel                                                                                                 | 15 |
| 1.3.3 Exécution par la SNCB-Holding                                                                                          | 15 |
| 1.3.4 Analyse                                                                                                                | 15 |
| 1.4 Suivi des versements cumulés effectués par l'État et des investissements réalisés cumulés                                | 17 |
| 1.5 Conclusions                                                                                                              | 19 |
| <b>Chapitre 2</b>                                                                                                            |    |
| <b>Exécution et financement des investissements pour le réseau express régional (RER)</b>                                    | 21 |
| 2.1 Introduction                                                                                                             | 21 |
| 2.2 Investissements à exécuter par le biais du fonds RER                                                                     | 21 |
| 2.3 Investissements réalisés au cours de la période 2005-2007                                                                | 21 |
| 2.4 Financement des investissements par le fonds RER. Respect des procédures                                                 | 22 |
| 2.5 Conclusions                                                                                                              | 24 |

## **Chapitre 3**

### **Affectation des moyens financiers au projet de liaison à grande vitesse**

|       |                                                                                 |    |
|-------|---------------------------------------------------------------------------------|----|
|       | 25                                                                              |    |
| 3.1   | Introduction                                                                    | 25 |
| 3.2   | Investissements effectués dans le projet de liaison à grande vitesse avant 2005 | 25 |
| 3.2.1 | SA Financière TGV                                                               | 26 |
| 3.2.2 | SPF Mobilité et Transports                                                      | 26 |
| 3.2.3 | Intervention des Pays-Bas                                                       | 27 |
| 3.2.4 | Ressources propres de la SNCB                                                   | 27 |
| 3.2.5 | CEE                                                                             | 27 |
| 3.2.6 | SA Eurostation                                                                  | 27 |
| 3.3   | Mise en œuvre du projet TGV durant la période 2005-2007                         | 27 |
| 3.4   | Analyse de l'utilisation exclusive des moyens de financement                    | 28 |
| 3.5   | Conclusion                                                                      | 29 |

## **Chapitre 4**

### **Flux financiers liés aux missions de service public: généralités**

|     |                                                                                                       |    |
|-----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
|     | 30                                                                                                    |    |
| 4.1 | Introduction                                                                                          | 30 |
| 4.2 | Règles de transparence                                                                                | 30 |
| 4.3 | Règles relatives à l'interdiction du transfert de moyens publics vers d'autres activités commerciales | 31 |
| 4.4 | Conclusion                                                                                            | 32 |

## **Chapitre 5**

### **Flux financiers liés aux missions de service public: SNCB**

|       |                                                                                                            |    |
|-------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
|       | 33                                                                                                         |    |
| 5.1   | Contexte                                                                                                   | 33 |
| 5.2   | Enregistrement comptable des charges et produits par le biais d'un système de comptes distinct             | 34 |
| 5.2.1 | Méthode d'évaluation et d'affectation des charges et des produits aux différents secteurs d'activité       | 35 |
| 5.2.2 | Évaluation de la méthode d'enregistrement et d'affectation des charges et produits aux secteurs d'activité | 36 |
| 5.2.3 | Relevés des flux de trésorerie 2005-2007 avant affectation des augmentations de capital                    | 38 |
| 5.2.4 | Affectation des augmentations de capital auxquelles la SNCB-Holding a souscrit                             | 41 |
| 5.2.5 | Comptes de résultats 2005-2007 et identification des interventions de l'État                               | 49 |
| 5.2.6 | Évaluation de la méthodologie pour l'établissement de bilans par secteur d'activité                        | 52 |

|                                                                          |                                                                                                                    |    |
|--------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 5.3                                                                      | Conclusion                                                                                                         | 53 |
| 5.3.1                                                                    | Transparence                                                                                                       | 53 |
| 5.3.2                                                                    | Tableaux des flux de trésorerie                                                                                    | 54 |
| 5.3.3                                                                    | Affectation des augmentations de capital                                                                           | 54 |
| <br>                                                                     |                                                                                                                    |    |
| <b>Chapitre 6</b>                                                        |                                                                                                                    |    |
| <b>Flux financiers liés aux missions de service public: Infrabel</b>     |                                                                                                                    | 56 |
| 6.1                                                                      | Contexte                                                                                                           | 56 |
| 6.2                                                                      | Rapportage concernant les missions de service public et analyse des flux de trésorerie                             | 56 |
| 6.3                                                                      | Conclusion                                                                                                         | 61 |
| 6.3.1                                                                    | Transparence                                                                                                       | 61 |
| 6.3.2                                                                    | Relevés des flux de trésorerie                                                                                     | 61 |
| <br>                                                                     |                                                                                                                    |    |
| <b>Chapitre 7</b>                                                        |                                                                                                                    |    |
| <b>Flux financiers liés aux missions de service public: SNCB-Holding</b> |                                                                                                                    | 62 |
| 7.1                                                                      | Contexte                                                                                                           | 62 |
| 7.2                                                                      | Comparaison des obligations en matière de rapportage et des exigences en matière de transparence                   | 63 |
| 7.3                                                                      | Comptes de résultats 2005-2007 et flux financiers relatifs aux missions de service public                          | 64 |
| 7.4                                                                      | Dette financière                                                                                                   | 66 |
| 7.4.1                                                                    | Dette financière au 1 <sup>er</sup> janvier 2005                                                                   | 67 |
| 7.4.2                                                                    | Évolution de la dette financière 2005-2007                                                                         | 70 |
| 7.4.3                                                                    | Marge pour l'amortissement ou pour la stabilisation de la dette financière et du paiement des coûts s'y rapportant | 71 |
| 7.5                                                                      | Politique de soutien des filiales en tant que mission de service public                                            | 74 |
| 7.5.1                                                                    | Souscription à l'augmentation de capital d'Infrabel                                                                | 74 |
| 7.5.2                                                                    | Souscription des augmentations de capital de la SNCB                                                               | 74 |
| 7.6                                                                      | Conclusion                                                                                                         | 75 |
| 7.6.1                                                                    | Transparence                                                                                                       | 75 |
| 7.6.2                                                                    | Dette financière                                                                                                   | 76 |
| 7.6.3                                                                    | Souscription à des augmentations de capital de la SNCB                                                             | 77 |
| <br>                                                                     |                                                                                                                    |    |
| <b>Chapitre 8</b>                                                        |                                                                                                                    |    |
| <b>Conclusions générales et recommandations</b>                          |                                                                                                                    | 78 |
| 8.1                                                                      | Conclusions générales                                                                                              | 78 |
| 8.1.1                                                                    | Réalisation des investissements et utilisation des dotations d'investissement                                      | 78 |
| 8.1.2                                                                    | Distinction entre les charges et produits et entre les flux financiers du secteur public et du secteur commercial  | 79 |



|                                                                                                                                                        |                                                                                                             |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 8.2                                                                                                                                                    | Recommandations                                                                                             | 84  |
| 8.2.1                                                                                                                                                  | Réalisation des investissements et affectation des dotations d'investissement                               | 84  |
| 8.2.2                                                                                                                                                  | Distinction des charges et produits, ainsi que des flux financiers, entre les secteurs public et commercial | 84  |
| <b>Chapitre 9</b>                                                                                                                                      |                                                                                                             |     |
| <b>Réponse à la question posée à la Cour des comptes par la Chambre des représentants par sa résolution adoptée en séance plénière du 19 mars 2008</b> |                                                                                                             | 86  |
| <b>Annexe 1</b>                                                                                                                                        |                                                                                                             |     |
|                                                                                                                                                        | Réponse de l'administrateur délégué d'Infrabel                                                              | 87  |
| <b>Annexe 2</b>                                                                                                                                        |                                                                                                             |     |
|                                                                                                                                                        | Réponse de l'administrateur délégué de la SNCB                                                              | 93  |
| <b>Annexe 3</b>                                                                                                                                        |                                                                                                             |     |
|                                                                                                                                                        | Réponse de l'administrateur délégué de la SNCB-Holding                                                      | 104 |
| <b>Annexe 4</b>                                                                                                                                        |                                                                                                             |     |
|                                                                                                                                                        | Réponse du SPF Mobilité et Transports                                                                       | 110 |
| <b>Annexe 5</b>                                                                                                                                        |                                                                                                             |     |
|                                                                                                                                                        | Réponse de la ministre des Entreprises publiques                                                            | 113 |

## **Liste des abréviations**

|      |                                                                            |
|------|----------------------------------------------------------------------------|
| DGTT | Direction générale des transports terrestres du SPF Mobilité et Transports |
| FIF  | Fonds de l'infrastructure ferroviaire                                      |
| IAS  | International Accounting Standard                                          |
| IFRS | International Financial Reporting Standards                                |
| RER  | Réseau express régional                                                    |
| TGV  | Train à grande vitesse                                                     |

## **Introduction**

### **1 Mission de la Cour des comptes**

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005, les activités du groupe SNCB sont assurées par trois sociétés anonymes de droit public (SNCB, Infrabel et SNCB Holding) au sens de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques.

La SNCB est chargée du transport intérieur et international de voyageurs et du transport de marchandises et exerce diverses activités commerciales par le biais de ses filiales. Infrabel gère l'infrastructure ferroviaire. La SNCB Holding assure la gestion des gares et du patrimoine historique concernant l'exploitation ferroviaire, est chargée des activités de sécurité et de gardiennage, remplit des missions de coordination et de soutien avec Infrabel et la SNCB, et exerce des activités commerciales restreintes par le biais de ses propres services et filiales.

Les droits et les devoirs mutuels des trois sociétés et de l'État en ce qui concerne l'exécution des missions de service public sont fixés dans des contrats de gestion. Les premiers contrats de gestion couvrent la période du 1<sup>er</sup> janvier 2005 au 31 décembre 2007 et ont été prorogés jusqu'à l'entrée en vigueur des nouveaux contrats de gestion 2008-2012. L'État intervient financièrement sous la forme de dotations d'investissement et d'exploitation pour l'exécution des missions de service public.

Par une résolution adoptée en séance plénière du 19 mars 2008, la Chambre des représentants a confié à la Cour des comptes les missions suivantes, en application des articles 5 et 5bis de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes :

1. enquêter sur le respect des objectifs et dispositions des contrats de gestion conclus entre la SNCB, Infrabel et la SNCB-Holding et l'État, pour la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 2005 au 31 décembre 2007 ;
2. examiner si le financement fédéral des missions de service public a été entièrement et exclusivement affecté aux objectifs fixés ;
3. réaliser cet examen dans un délai de quatre mois.

### **2 Portée de l'audit**

L'audit qui fait l'objet du présent rapport porte uniquement sur la deuxième question qui concerne le financement fédéral des missions de service public.

L'examen du respect des contrats de gestion (première question) a fait l'objet d'un rapport approuvé en assemblée générale de la Cour des comptes le 30 juillet 2008 et transmis au président de la Chambre des représentants.

En ce qui concerne la présente partie de l'audit, la Cour des comptes a adressé le 18 avril 2008 une lettre de mission à la ministre de la Fonction publique et des Entreprises publiques, aux administrateurs délégués des trois sociétés et au président du comité de direction du SPF Mobilité et Transports dans laquelle sont décrites les points à examiner :

- l'adéquation du système comptable pour enregistrer de façon correcte et complète les investissements et leur destination, en exécution du plan d'investissement approuvé ;

- le suivi des versements cumulés de l'État depuis 2005 et les investissements cumulés réalisés en conformité avec les contrats de gestion et l'article 288 de la loi-programme du 27 décembre 2006;
- le respect des obligations imposées par les contrats de gestion pour l'exécution des investissements financés par le fonds RER;
- l'utilisation des moyens financiers réservés exclusivement à la réalisation du projet « ligne à grande vitesse »;
- l'adéquation du système comptable afin de distinguer les coûts et revenus en relation avec les missions de service public de ceux liés aux activités commerciales et pour isoler les flux financiers relatifs aux missions de service public;
- la compatibilité de la politique de soutien de la SNCB Holding aux filiales, en exécution du contrat de gestion et des statuts, avec la réglementation européenne en matière de transparence des moyens financiers mis à disposition.

### **3 Rapport d'audit**

La réalisation et le financement des investissements font l'objet du chapitre 1. Le financement de deux projets d'investissement spécifiques, le RER et la liaison à grande vitesse, font l'objet des chapitres 2 et 3. Le domaine complexe des flux financiers en termes de ressources financières entrantes et sortantes et de séparation de ces flux entre le secteur public et le secteur commercial est analysé sous un angle général (chapitre 4) et ensuite par société (chapitres 5-6-7). Le chapitre 8 réunit les conclusions générales et les recommandations. Le chapitre 9 présente, sous forme synthétique, la réponse à la question posée par la Chambre des représentants.

### **4 Procédure contradictoire**

En ce qui concerne la présente partie de l'audit, la Cour des comptes a adressé le 18 avril 2008 une lettre de mission à la ministre de la Fonction publique et des Entreprises publiques, aux administrateurs délégués des trois sociétés et au président du comité de direction du SPF Mobilité et Transports.

Dans le cadre d'une procédure contradictoire, le projet de rapport avec les constatations a été soumis le 30 juillet 2008 pour commentaire aux instances précitées qui disposait jusqu'au 12 septembre 2008 pour faire part de leur point de vue.

La réponse du ministre des Entreprises publiques, de l'administrateur délégué de la SNCB Holding, de l'administrateur délégué de la SNCB, de l'administrateur délégué d'Infrabel et du président du comité de direction du SPF Mobilité et Transports sont jointes à ce rapport.

Des modifications ont été apportées au projet de rapport pour tenir compte des éléments repris dans les réponses.

Lorsque la Cour des comptes l'a estimé utile, certains passages des réponses ont été intégrés au rapport et commentés.

## Chapitre 1

### Traitement comptable des investissements

---

#### 1.1 Introduction

Les trois sociétés doivent réaliser les investissements qui s'inscrivent dans le cadre du plan d'investissement pluriannuel 2005-2007, lequel fait partie intégrante du contrat de gestion. Des programmes d'investissement sont établis annuellement, dont les budgets cadrent dans ce plan pluriannuel, et sont soumis au ministre des Entreprises publiques, pour approbation, en ce qui concerne les investissements financés par l'État, et pour information. Les programmes contiennent les projets d'investissement à réaliser dans l'année.

Les programmes d'investissement fixent au préalable le mode de financement<sup>1</sup> de chaque investissement. La Direction générale du transport terrestre (DGTT) est ainsi à même d'exercer son contrôle *a priori* pour déterminer si les dossiers d'investissement annoncés par les sociétés sont conformes aux investissements à financer par l'État<sup>2</sup>.

Se pose alors la question de savoir si le système comptable est adéquat pour enregistrer de façon correcte et complète les investissements et leur destination et si les procédures offrent suffisamment de garanties pour les séparer entre les missions de service public, financées par des moyens fédéraux, et les objectifs commerciaux.

Les versements cumulés effectués par l'État depuis 2005 sont ensuite vérifiés en fonction des investissements cumulés réalisés et le respect de l'article 288 de la loi-programme du 27 décembre 2006 est examiné en ce qui concerne le solde des dotations d'investissement non encore utilisé en fin d'exercice.

#### 1.2 Enregistrement comptable des investissements par les trois sociétés du groupe SNCB

##### 1.2.1 Système comptable

Le système comptable est identique dans les trois sociétés et est le même que celui appliqué précédemment par la SNCB avant la scission en trois entités. Il est d'ailleurs uniforme pour le suivi de l'ensemble des investissements.

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 au point de permettre le suivi des écritures individuelles des coûts d'investissement par le biais d'un

---

<sup>1</sup> Un code de financement est attribué à chaque investissement individuel (dotations d'investissement fédérales, ressources propres, interventions de tiers, ressources RER, financement par l'ex-Financière TGV,...).

<sup>2</sup> La DGTT doit approuver au préalable toute décision individuelle en matière d'investissement (« feu vert »). Le contrat de gestion 2005-2007 prévoit 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 »).

Commentaire de la SNCB

*La SNCB précise qu'en fin 2007 elle est passée à la pratique du contrôle basé sur les dossiers de projet et les dossiers collectifs comme prévu dans son contrat de gestion.*

numéro de programme unique assorti du numéro de crédit<sup>3</sup> et leur identification en fonction de la source de financement et de la nature des frais. Elle est en relation avec la comptabilité budgétaire, de sorte qu'il est possible de suivre avec précision la réalisation des investissements par rapport aux programmes d'investissement budgétés.

Par le biais du système comptable, la comptabilité analytique est reliée à la comptabilité générale pour refléter les coûts d'investissement dans le bilan sous la forme d'immobilisations corporelles et incorporelles.

### 1.2.2 Composition des coûts d'investissement

Les coûts d'investissement sont fixés conformément aux normes comptables belges en matière de prix d'acquisition et de prix de production<sup>4</sup>. Les coûts d'investissement des travaux effectués en régie propre sont également enregistrés en application de cette règle, outre les coûts des prestations de travaux, de fournitures et de services effectués par des tiers et d'autres acquisitions (coûts liés aux expropriations). Ces coûts sont répartis entre les catégories suivantes :

- 1) les charges des membres du personnel qui effectuent directement des prestations pour la réalisation des projets d'investissement : elles sont quantifiées en liant les heures enregistrées par catégorie de personnel aux barèmes salariaux ;
- 2) le coût des matériaux prélevés sur les stocks constitués par les sociétés ;
- 3) les frais non directement attribuables ayant trait à la réalisation des investissements, à savoir les coûts du traitement administratif de la remise de matériaux, les coûts du traitement administratif des factures entrantes relatives aux travaux d'entreprise et des frais de gestion des prestations de services généraux. Ces coûts sont calculés en appliquant un supplément exprimé en pourcentage au coût des biens fournis ou au coût facturé des travaux.

### 1.2.3 Évaluation de l'application du système d'enregistrement comptable et des procédures d'exécution

La gestion comptable des investissements a été formalisée dans des manuels comportant une description des procédures à suivre. Celles-ci doivent être observées dans tous les bureaux comptables locaux<sup>5</sup> afin d'enregistrer les investissements d'une manière uniforme et systématique. Elles comportent des prescriptions en matière :

- de demande et d'approbation des dossiers d'investissement à réaliser au niveau des sociétés et au niveau de la DGTT ;

<sup>3</sup> Au début de la réalisation des investissements, il est ouvert un numéro de crédit unique. L'objectif est, d'une part, d'attribuer un budget précis pour la réalisation d'un investissement dans le cadre du programme d'investissement et, d'autre part, de suivre les coûts d'investissement. Ce numéro est conservé durant toute la période d'exécution du travail.

<sup>4</sup> Aux termes des règles d'évaluation des IFRS (*International Financial Reporting Standards*), d'application à partir de l'exercice budgétaire 2010, les assiettes 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 celles d'investissement reste inchangée.

<sup>5</sup> Les coûts d'investissement sont enregistrés localement par les bureaux comptables locaux, répartis sur les cinq districts de l'étendue du territoire.

- de tenue à jour des coûts d'investissement dans la comptabilité analytique et générale par le biais de différents systèmes d'information intégrés, en fonction de la nature des coûts (factures, prestations de personnel, utilisation de matériaux,...).

Le système comptable des investissements constitue, conjointement avec les procédures d'exécution, un ensemble qui fonctionne depuis de longues années suivant le même canevas. Le collège des commissaires, la section d'audit interne, différents bureaux d'audit externe pour le compte de la Commission européenne et la Cour des comptes dans son rapport de 2001 relatif au bon emploi des deniers publics par la SNCB ont jugé que le système comptable permet un suivi adéquat des coûts d'investissement. Cette conclusion peut être maintenue.

#### *Respect des procédures en matière de visa préalable de la DGTT*

Conformément aux contrats de gestion, les sociétés doivent présenter les dossiers en matière de décision d'investissement à la DGTT pour approbation ("feu vert"), une procédure qui permet d'enregistrer les dépenses relatives à ces décisions à la charge des crédits budgétaires correspondants<sup>6</sup>. La DGTT doit donner son avis dans les 30 jours de calendrier, mais ce délai est interrompu si la DGTT estime que le dossier requiert des explications supplémentaires. Si le délai précité expire sans que la DGTT se soit prononcée, l'avis est réputé favorable.

Le tableau ci-après donne un aperçu des investissements comptabilisés au 31 décembre 2007 à financer par des dotations d'investissement fédérales et pour lesquels aucun « feu vert » n'a été obtenu ou demandé. Au total, il s'agit d'un montant de 246,5 millions d'euros.

**Tableau 1 – État des visas préalables obtenus au 31 décembre 2007**

| (en millions d'euros)                       | SNCB Holding | SNCB | Infrabel |
|---------------------------------------------|--------------|------|----------|
| Approbation demandé mais pas encore obtenue | 52,4         | 2,7  | 61,8     |
| Approbation pas encore demandée             | 45,0         | 22,4 | 62,2     |

L'enregistrement de coûts d'investissement sans l'obtention d'un « feu vert » implique le risque potentiel de devoir requalifier ces investissements comme investissements non subsidiés si le feu vert n'est finalement pas obtenu. Il serait donc judicieux que les sociétés mènent à leur terme les procédures administratives en la matière avec la DGTT afin que le problème des feux verts manquants ne subsiste pas au moment du passage au nouveau système de contrôle basé sur les dossiers de projets ou les dossiers collectifs.

#### *Enregistrement comptable des coûts d'investissement*

Aucun manquement notable n'a été relevé pour ce qui est du respect des procédures comptables. L'imputation des coûts d'investissement à la période comptable correcte pose parfois des problèmes, qui ont cependant une importance négligeable dans l'ensemble des coûts d'investissement enregistrés. L'introduction progressive depuis 2005 de la comptabilité des engagements a permis de mettre en place des mesures de contrôle en vue d'obtenir un degré de certitude plus élevé quant à l'exhaustivité des imputations au sein de la période correcte.

<sup>6</sup> Un « feu vert » doit être demandé pour obtenir un nouveau crédit pour un dossier d'investissement dont les coûts d'investissement déjà comptabilisés dépassent le budget initial.

### 1.3 Investissements réalisés au cours de la période 2005-2007 et la destination des dotations d'investissement fédérales

Au cours de la période 2005-2007, les trois sociétés ont enregistré de nouveaux investissements en immobilisations corporelles et incorporelles pour une valeur totale de 3.724,5 millions d'euros. L'exécution de ces opérations est commentée ci-après pour chacune des sociétés.

#### 1.3.1 Exécution par la SNCB

L'ensemble des investissements effectués au cours de la période considérée s'élève à 684,7 millions d'euros. Ils portent sur la modernisation et l'acquisition de matériel roulant, la construction, ou la transformation, d'ateliers et le développement de logiciels.

Ils sont présentés dans le tableau ci-après par source de financement et indiqués en regard des dotations d'investissement fédérales annuelles.

Tableau 2 – Investissements 2005-2007 réalisés par la SNCB

| (millions d'euros) | Investissements à la charge du SPF Mobilité et Transports <sup>7</sup> | Investissements à la charge du fonds RER <sup>8</sup> | Investissements sur fonds propres | Dotations d'investissement fédérales hors fonds RER et avant transfert au Fonds des investissements ferroviaires <sup>9</sup> |
|--------------------|------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|-----------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2005               | 73,9                                                                   | 19,5                                                  | 62,1                              | 132,2                                                                                                                         |
| 2006               | 153,6                                                                  | 21,9                                                  | 42,4                              | 172,1                                                                                                                         |
| 2007               | 262,6                                                                  | 18,8                                                  | 29,9                              | 265,4                                                                                                                         |
| Total              | 490,1                                                                  | 60,2                                                  | 134,4                             | 569,7                                                                                                                         |

#### 1.3.2 Exécution par Infrabel

Les investissements effectués au cours de la période considérée s'élèvent à 2.567,8 millions d'euros. Ils portent sur les éléments suivants :

- le maintien et l'extension de l'infrastructure des lignes classiques ;
- l'achèvement du réseau TGV ;
- le développement du réseau RER ;
- l'acquisition de logiciels.

Ils sont présentés dans le tableau ci-après par source de financement et indiqués en regard des dotations d'investissement fédérales annuelles.

<sup>7</sup> La SNCB paie des avances à la SNCB Holding pour l'acquisition de matériel roulant dans le cadre d'un mode de financement alternatif (*sale and lease back*). La SNCB Holding qui porte, selon le contrat de gestion, la responsabilité de la politique financière pour ce type d'opérations, verse à son tour des avances au constructeur. La SNCB comptabilise les dépenses au titre d'investissements dès l'instant de l'acquisition du matériel à concurrence de 26,2 millions d'euros en 2007. Les avances ont été payées en 2006 pour un montant de 69,1 millions d'euros.

<sup>8</sup> Cet investissement spécifique en faveur du projet TGV est commenté au chapitre II.

<sup>9</sup> Le remboursement au Fonds des investissements ferroviaires est traité au point 4 de ce chapitre.



**Tableau 3 – Investissements 2005-2007 réalisés par Infrabel**

| (millions d'euros) | Investissements à la charge du budget du SPF Mobilité et Transports | Investissements TGV financés par des sources spécifiques <sup>10</sup> | Investissements financés par d'autres autorités que le SPF | Investissements à la charge du fonds RER | Dotations d'investissement fédérales hors fonds RER et avant transfert au Fonds des investissements ferroviaires |
|--------------------|---------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2005               | 518,8                                                               | 353,9                                                                  | 10,2                                                       | 44,2                                     | 565,3                                                                                                            |
| 2006               | 597,4                                                               | 237,1                                                                  | 7,9                                                        | 65,8                                     | 635,4                                                                                                            |
| 2007               | 557,9                                                               | 84,7                                                                   | 16,0                                                       | 73,9                                     | 672,6                                                                                                            |
| Total              | 1.674,1                                                             | 675,7                                                                  | 34,1                                                       | 183,9                                    | 1.873,3                                                                                                          |

### 1.3.3 Exécution par la SNCB Holding

L'ensemble des investissements effectués au cours de la période considérée s'élèvent à 472,0 millions d'euros. Ils portent sur la construction et la modernisation des gares et des abords de gares, l'aménagement de parkings, la rénovation ou la construction de bâtiments administratifs, les équipements de télécommunication et l'acquisition de matériel informatique et le développement de logiciels.

Ils sont présentés dans le tableau ci-après par source de financement et indiqués en regard des dotations d'investissement fédérales annuelles.

**Tableau 4 – Investissements 2005-2007 réalisés par SNCB Holding**

| (millions d'euros) | Investissements à la charge du budget du SPF Mobilité et Transports | Investissements à la charge du fonds RER | Préfinancement TGV <sup>11</sup> | Investissements à la charge d'autres autorités | Investissements sur fonds propres | Dotations d'investissement fédérales hors fonds RER et avant transfert au Fonds des investissements ferroviaires |
|--------------------|---------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|----------------------------------|------------------------------------------------|-----------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2005               | 72,4                                                                | 0,1                                      | 17,8                             | 0,1                                            | 15,3                              | 117,4                                                                                                            |
| 2006               | 148,5                                                               | 1,6                                      | 21,8                             | 0,6                                            | 1,9                               | 170,1                                                                                                            |
| 2007               | 163,8                                                               | 1,0                                      | 10,9                             | 0,8                                            | 15,4                              | 127,7                                                                                                            |
| Total              | 384,7                                                               | 2,7                                      | 50,5                             | 1,5                                            | 32,6                              | 415,2                                                                                                            |

### 1.3.4 Analyse

Pour chacun des exercices comptables successifs, des échantillons ont permis de contrôler les coûts d'investissement au regard de l'application correcte des procédures d'investissement, de l'exactitude et de la justification des coûts enregistrés et de la destination, soit l'identification des sources de financement à imputer<sup>12</sup>.

Ces activités de contrôle ont permis les constatations suivantes :

- les coûts d'investissement sont étayés par les pièces justificatives disponibles (factures de tiers, enregistrement des prestations du personnel, bons de matériel, etc.) ;
- les procédures d'enregistrement des coûts d'investissement sont appliquées correctement, en fonction de la destination (source de financement) ;
- sur la base du contrôle interne, des corrections sont parfois appliquées en ce qui concerne l'imputation au programme/annexe numéro de crédit correct. Ces corrections n'ont cependant qu'une importance négligeable dans l'ensemble des coûts d'investissement.

<sup>10</sup> Les investissements relatifs au projet TGV sont examinés au chapitre 3.

<sup>11</sup> Cet investissement spécifique au projet TGV est examiné au chapitre 3.

<sup>12</sup> La DGTT exerce également un contrôle a posteriori dans le cadre de son contrôle général de la réalité et de l'affectation des investissements financés par des subventions de l'État.

Les investissements pour l'exécution des missions de service public peuvent être identifiés par le biais du système comptable en fonction de la nature de la source de financement et, ainsi, faire l'objet d'un suivi dès qu'ils sont utilisés pour l'exploitation. Les dotations d'investissement de l'État et des autres autorités sont enregistrées, conformément au droit comptable belge, sur un compte spécial du passif du bilan sous la rubrique Subsidés en capital.

Les tableaux ci-dessus illustrent l'écart entre les investissements réalisés à la charge du budget du SPF Mobilité et Transports et les dotations d'investissement fédérales octroyées. Celles-ci sont accordées sous la forme d'une enveloppe globale destinée à l'exécution du programme d'investissement annuel. Selon le contrat de gestion, tout écart positif ou négatif, à la clôture des comptes de l'année t, entre la dotation d'investissement et la réalisation effective du programme d'investissement à la charge de l'État peut faire l'objet d'une régularisation entre différents exercices afin de permettre ainsi de finalement exécuter l'intégralité du programme.

#### **1.4 Suivi des versements cumulés effectués par l'État et des investissements réalisés cumulés**

Le décalage entre les investissements réalisés et les dotations d'investissement octroyées par l'État a incité le législateur à imposer une mesure spécifique à partir de l'année budgétaire 2006. Par le biais de la loi programme du 27 décembre 2006 et plus particulièrement via l'article 288, il a imposé des transferts temporaires dans le sens suivant :

*« Dans le cadre de ces dotations que les trois sociétés anonymes de droit public SNCB Holding, SNCB et Infrabel reçoivent, sur la base de leur contrat de gestion, pour l'exécution de leurs plans d'investissement généraux, elles évalueront, sur la base du rapport d'avancement à présenter au gouvernement en septembre de l'année en cours, quelle partie des moyens disponibles elles prévoient ne pas pouvoir réaliser pour la fin l'année civile concernée [...].*

*Conformément au rapport visé à l'alinéa 2, le Roi détermine par un arrêté délibéré en conseil des ministres les moyens qui seront, au plus tard le 15 décembre de l'année en cours, déposés sur un compte dénommé fonds des investissements ferroviaires, consolidé avec l'État. La SNCB Holding assure la gestion de ce compte pour compte de l'État. La SNCB Holding remet chaque année au gouvernement un rapport spécifique relatif à la gestion de ce fonds.*

*Les moyens versés dans ce fonds sont remis à la disposition de la société dont ils proviennent à partir de l'exercice budgétaire suivant l'année des versements et sont utilisés en vue de poursuivre l'exécution du plan pluriannuel d'investissement ».*

Le rapport d'avancement du groupe SNCB relatif à l'année 2006 a mentionné comme solde des moyens d'investissement non utilisés un montant de 106,8 millions d'euros, dont 51,6 millions d'euros concernant la SNCB Holding, 15,2 millions la SNCB et 40,0 millions d'euros Infrabel. Sur cette base, l'arrêté royal du 28 décembre 2006 a fixé à 106,8 millions d'euros le montant à verser au fonds des investissements ferroviaires.

Le rapport d'avancement du groupe SNCB relatif à l'année 2007 a mentionné comme solde des moyens d'investissement non utilisés un montant de 134,1 millions d'euros, soit 40,1 millions d'euros concernant la SNCB Holding et 94,0 millions d'euros Infrabel, aucun montant n'étant indiqué pour la SNCB. Ultérieurement, la SNCB a signalé qu'elle mettrait une somme de 5,9 millions d'euros à disposition. Sur la base de cette information, l'arrêté royal du 19 décembre 2007<sup>13</sup> a fixé à 140,0 millions d'euros le montant à verser sur le compte du fonds des investissements ferroviaires.

Ces rapports d'avancement sont établis sur la base d'évaluations, effectuées en septembre, de la partie des dotations d'investissement que les sociétés prévoient ne pas pouvoir utiliser pour la fin de l'année civile. Or, placées en regard de la réalité des immobilisations corporelles et incorporelles en fin d'exercice comptable (et, en outre, pour la SNCB, en regard des avances payées pour l'acquisition de matériel roulant<sup>14</sup>), ces données présentent une image divergente par rapport aux évaluations effectuées en septembre, comme le montre le tableau ci-dessous.

**Tableau 5 – Solde cumulé des moyens d'investissement 2005-2007 non utilisés à la fin de chaque exercice**

| (millions d'euros) |      | Solde de moyens d'investissement non utilisés cumulés en fin d'année (a) | Versements au fonds des investissements ferroviaires (b) | Écart (a-b) |
|--------------------|------|--------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|-------------|
| SNCB               | 2005 | 58,3                                                                     | pas applicable                                           | 58,3        |
|                    | 2006 | 7,7                                                                      | 15,2                                                     | - 7,5       |
|                    | 2007 | 36,6                                                                     | 5,9                                                      | 30,7        |
| Infrabel           | 2005 | 46,5                                                                     | pas applicable                                           | 46,5        |
|                    | 2006 | 84,6                                                                     | 40,0                                                     | 44,6        |
|                    | 2007 | 199,2                                                                    | 94,0                                                     | 105,2       |
| SNCB Holding       | 2005 | 45,0                                                                     | pas applicable                                           | 45,0        |
|                    | 2006 | 66,6                                                                     | 51,6                                                     | 15,0        |
|                    | 2007 | 30,5                                                                     | 40,1                                                     | - 9,6       |

À la lumière de ces constatations, la question de la fiabilité des estimations, surtout dans le chef d'Infrabel, doit être posée.

Les conséquences d'une estimation fiable en la matière diffèrent pour l'État et les sociétés :

- L'ampleur des montants versés au fonds des investissements ferroviaires influence, d'une part, le budget de l'État pour l'année budgétaire en cours à due concurrence et, d'autre part, les intérêts à céder à l'État<sup>15</sup>;
- Les sociétés sont privées des intérêts sur les montants versés au fonds des investissements ferroviaires, mais disposent à nouveau de ces moyens dans un délai d'un mois.

<sup>13</sup> Arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 14 décembre 2007 relatif au versement sur le compte du Fonds des investissements ferroviaires des moyens d'investissement non utilisés par le Groupe SNCB.

<sup>14</sup> Voir la note 7 du tableau 2.

<sup>15</sup> Le Fonds des investissements ferroviaires est géré pour l'État par la SNCB Holding. Les intérêts sur le montant investi reviennent à l'État.

## 1.5 Conclusions

Au cours de la période 2005-2007, les trois sociétés du groupe SNCB ont réalisé des investissements pour un montant total de 3.724,5 millions d'euros. Les dotations d'investissement annuelles cumulées provenant du budget du SPF Mobilité et Transports s'élèvent à 2.858,2 millions d'euros.

À la question de l'adéquation du système comptable pour assurer le suivi des investissements subsidiés à l'aide de dotations publiques, la réponse suivante peut être donnée :

- Le système comptable constitue, avec les procédures d'exécution, un système uniforme pour les trois sociétés et fonctionne selon le même canevas depuis de nombreuses années. Il permet de garantir la conformité des coûts d'investissement enregistrés, en termes d'exactitude, d'exhaustivité et de destination. Les résultats des contrôles annuels concernant l'enregistrement des coûts d'investissement confirment le respect des procédures et des normes comptables et n'ont pas mis en évidence des irrégularités significatives ;
- Les investissements réalisés font l'objet d'un enregistrement comptable par source de financement, ce qui permet de suivre d'une manière détaillée et distincte les investissements subsidiés par les dotations d'investissement sous toutes les formes (dotations fédérales à la charge du SPF et du fonds RER, emprunt TGV, intervention de l'État néerlandais, etc.).

En ce qui concerne le respect des procédures administratives, la Cour des comptes constate au 31 décembre 2007, l'absence du visa préalable (feu vert) de la DGTT – soit parce qu'il n'a pas encore été demandé, soit parce qu'il a déjà été demandé, mais n'a pas encore été obtenu – pour des investissements du groupe SNCB déjà réalisés à concurrence d'un montant de 246,5 millions d'euros. La Cour des comptes souligne que l'absence d'un feu vert implique le risque potentiel de devoir requalifier les investissements concernés comme investissements non subsidiés si le feu vert n'est finalement pas obtenu. Il serait donc judicieux que les sociétés mènent à leur terme les procédures administratives en la matière avec la DGTT et ne laissent pas persister l'absence de feux verts au moment où le système de contrôle basé sur les dossiers de projets ou les dossiers collectifs entrera en vigueur. C'est surtout Infrabel et la SNCB Holding qui doivent accomplir le plus gros effort à cet égard.

La comparaison entre les investissements réalisés cumulés et les dotations d'investissement octroyées cumulées a abouti aux constatations suivantes :

- Les contrats de gestion autorisent le report à l'année suivante du solde annuel positif ou négatif entre l'enveloppe annuelle des dotations d'investissement et les coûts d'investissement comptabilisés, mais, en vertu de la loi-programme du 27 décembre 2006, les sociétés sont, depuis 2006, tenues chaque année de reverser temporairement à un fonds des investissements ferroviaires un montant calculé sur la base d'évaluations établies au cours du mois de septembre ;
- Au 31 décembre 2007, le solde cumulé des dotations d'investissement non utilisées provenant du SPF s'élève à 266,3 millions d'euros pour l'ensemble du groupe SNCB. En application de l'article 288 de la loi-programme précitée, une somme de 140,0 millions d'euros a été reversée en 2007 au fonds des investissements ferroviaires. La Cour des comptes souligne que l'ampleur du montant à verser au fonds des investissements ferroviaires influence le budget de l'État à due concurrence et à raison des intérêts à

céder à l'État. Eu égard à cette incidence, il convient d'effectuer des évaluations précises. Au cours de la période considérée, c'est surtout Infrabel qui a fait preuve d'un manque de précision sur ce point.

## **Chapitre 2**

### **Exécution et financement des investissements pour le réseau express régional (RER)**

---

#### **2.1 Introduction**

Les contrats de gestion conclus entre l'État et les sociétés décrivent les investissements que les sociétés doivent réaliser en vue du développement et de l'exploitation du réseau express régional autour de Bruxelles (RER).

La loi-programme du 11 juillet 2005 a mis en place une construction spécifique pour son financement par le fonds RER, alimenté par l'État et géré par la SNCB Holding. Les contrats de gestion ont fixé les modalités d'exécution des obligations réciproques.

Le présent chapitre examine, le respect des obligations imposées par la loi-programme du 11 juillet 2005 et par les contrats de gestion, pour la réalisation des investissements et pour leur financement par le fonds RER.

#### **2.2 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 de L50A (tronçon Denderleeuw-Bruxelles-Midi), L124 (tronçon Nivelles-Bruxelles-Midi) et L161 (tronçon Ottignies-Bruxelles-Luxembourg) ;
- la construction du tunnel Schuman-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 pour piétons (bâtiments, parkings, abris à vélos, abords) situées dans le périmètre RER sur les tronçons L50A, L124, L161 et L36.

Les investissements RER à la charge de la SNCB concernent la mise à disposition de matériel roulant spécifique pour le RER, par le biais de la rénovation de matériel existant et de l'acquisition de nouveau matériel.

#### **2.3 Investissements réalisés au cours de la période 2005-2007**

Au cours de la période 2005-2007, les coûts d'investissement des sociétés qui ont été enregistrés comme investissements RER s'élevaient à 246,85 millions d'euros. Ce montant est réparti comme suit entre les trois sociétés.

**Tableau 6 – Investissements RER 2005-2007 effectués**

| (millions d'euros) | 2005 | 2006 | 2007 | Total |
|--------------------|------|------|------|-------|
| SNCB               | 19,5 | 21,9 | 18,8 | 60,2  |
| Infrabel           | 44,2 | 65,8 | 73,9 | 183,9 |
| SNCB Holding       | 0,1  | 1,6  | 1,1  | 2,8   |
| Total              | 63,8 | 89,3 | 93,8 | 246,9 |

La composition des coûts d'investissement est identique à l'ensemble de tous les autres coûts d'investissement, de même que leur identification dans la comptabilité: les coûts d'investissement individuels sont identifiables dans le système comptable par le numéro de programme unique joint au numéro de crédit et au code de financement destiné au RER.

Les activités de contrôle de l'exactitude, de la justification et de la destination a fait partie, pour chaque exercice, du contrôle par échantillonnage de l'ensemble des investissements<sup>16</sup>. Les conclusions formulées dans le chapitre précédent sont également d'application ici.

Les investissements RER sont, en outre, soumis à un contrôle supplémentaire. Pour s'assurer que la SNCB Holding, qui gère le fonds RER pour l'État, ne paie pas de montants qui n'aient pas été approuvés par le SPF Mobilité et Transports, une procédure a été convenue entre les trois sociétés, qui prévoit que le service d'audit interne de la SNCB Holding vérifie au préalable toute demande de paiement et la valide comme investissement RER.

#### **2.4 Financement des investissements par le fonds RER. Respect des procédures**

*La loi-programme du 11 juillet 2005 stipule, à l'article 50, qu'« au 1<sup>er</sup> août 2005, les moyens disponibles sur le fonds RER au moment du transfert sont transférés à la SNCB Holding qui gère ce montant au nom et pour le compte de l'État. Après ce transfert, le fonds budgétaire organique « 33-5 fonds Réseau Express régional », créé par la loi-programme du 19 juillet 2001, est supprimé, et enlevé de la liste annexée à la loi organique du 27 décembre 1990. La SNCB Holding fait apparaître l'évolution et l'utilisation de ces moyens sur un compte spécifique, qui permette l'identification permanente du montant disponible ».*

*Ces moyens sont utilisés exclusivement pour le financement des investissements RER. La SNCB Holding met ces fonds à disposition d'Infrabel, de la SNCB et d'elle-même, en fonction des dépenses réelles.[...]*

*La SNCB Holding gère ces moyens sous le contrôle du ministre des Entreprises publiques. Chaque année, la SNCB Holding transmet au gouvernement un rapport spécifique sur la gestion des moyens qui lui ont été confiés. Ce rapport est ensuite transmis par le gouvernement aux Chambres législatives fédérales. »*

Le 2 août 2005, un montant de 370,419 millions d'euros a été versé à la SNCB Holding et, le 19 janvier 2007, un montant supplémentaire de 210,709 millions d'euros lui a été versé.

<sup>16</sup> La DGTT effectue également un contrôle a posteriori dans le cadre de son contrôle général de la réalité et de la destination des investissements financés par des subsides de l'État.

L'article 45 du contrat de gestion conclu entre l'État et la SNCB Holding prévoit que l'État continuera d'alimenter progressivement le Fonds RER jusqu'à ce qu'il atteigne la somme de 1.612 millions d'euros (euros 2001) et que l'État procédera dès lors à un paiement annuel de 210,7 millions d'euros (à euros constants) de 2008 à 2013<sup>17</sup>.

L'article 45 du contrat de gestion impose, en outre, plusieurs obligations à la SNCB Holding: le paiement sur la base des relevés de coûts d'investissement effectifs présentés par les trois sociétés, l'établissement d'un relevé trimestriel, destiné à la DGTT, des prélèvements effectués sur le fonds RER, le placement le meilleur possible de ces fonds, compte tenu de l'échéancier des investissements RER, ainsi que le contenu du rapport annuel spécifique imposé par l'article 50 de la loi-programme du 11 juillet 2005.

Dans le cadre de la procédure convenue par les trois sociétés pour le paiement des investissements RER effectués (paiement après vérification par le service d'audit interne de la SNCB Holding) et en exécution des règles de gestion du fonds RER, les opérations suivantes ont été effectuées au cours de la période 2005-2007.

**Tableau 7 – Opérations 2005-2007 dans le cadre du fonds RER**

| Situation du solde de trésorerie au début de l'exercice (millions d'euros) | Paiements |          |              | Intérêts obtenus, diminués des frais | Solde de trésorerie à la fin de l'exercice (31/12) |       |
|----------------------------------------------------------------------------|-----------|----------|--------------|--------------------------------------|----------------------------------------------------|-------|
|                                                                            | SNCB      | Infrabel | SNCB-Holding |                                      |                                                    |       |
| 02/08/2005                                                                 | 370,4     | –        | 22,5         | –                                    | 1,5                                                | 349,4 |
| 01/01/2006                                                                 | 349,4     | 34,2     | 49,3         | –                                    | 7,4                                                | 273,3 |
| 01/01/2007                                                                 | 273,3     | 23,3     | 77,9         | –                                    | 11,0                                               | 393,9 |
| versement +<br>19/01/2007                                                  | 210,7     |          |              |                                      |                                                    |       |
|                                                                            |           | 57,5     | 149,7        | –                                    | 19,9                                               |       |

En comparant ce tableau avec le relevé des investissements réalisés, il y a lieu de faire observer que les paiements d'exercice à exercice ne correspondent pas aux frais enregistrés parce que les paiements suivent un calendrier différent: conformément aux normes comptables, les coûts d'investissement sont enregistrés dans l'année à laquelle ils se rapportent effectivement, alors que les paiements sont exécutés après soumission et contrôle du dossier.

Pour ce qui est du respect de l'article 50 de la loi-programme du 11 juillet 2005 et de l'article 45 du contrat de gestion conclu entre l'État et la SNCB Holding, il est permis de formuler les constatations suivantes:

- Depuis le quatrième trimestre de 2005, la SNCB Holding envoie à la DGTT un rapport trimestriel comportant les détails des paiements effectués et des pièces justificatives en souffrance ainsi que les détails de la gestion du fonds RER (paiements effectués, intérêts perçus et justification des placements);
- Depuis 2005, la SNCB Holding transmet au ministre des Entreprises publiques un rapport annuel spécifique concernant la gestion du fonds RER et la justification du solde de trésorerie en fin d'exercice (relevé des paiements, intérêts perçus et justification des placements);

<sup>17</sup> Le solde restant au 28 février 2013 qui doit être versé pour alimenter le fonds d'un montant de 1.612 millions d'euros (prix 2001) est déterminé dans le courant du premier trimestre 2013 en actualisant, d'une part, le montant de 1.612 millions d'euros (prix 2001) à l'aide de l'indice déterminé dans le contrat de gestion et, d'autre part, les montants réellement versés.



- Les placements, surtout effectués en effets de commerce conformément aux règles internes en matière de politique financière, telles qu'approuvées, sont inscrits à l'actif du bilan comme placements financiers et liquidités ;
- Le montant disponible pour les investissements à la charge du fonds RER est enregistré au passif du bilan sous la rubrique Dettes à un an au plus.

## **2.5 Conclusions**

Le système comptable permet l'identification et le suivi des investissements RER. Les frais enregistrés sont justifiés de la même manière que l'ensemble des investissements réalisés et sont enregistrés conformément aux procédures et aux règles d'évaluation.

La SNCB Holding, qui est chargée de la gestion du fonds RER, a respecté les règles imposées par le contrat de gestion et la loi-programme du 11 juillet 2005 en ce qui concerne les paiements en faveur de la SNCB et d'Infrabel, les rapports trimestriels et annuels, le placement des fonds suivant les règles de la politique financière de la société et la comptabilisation sur des comptes spécifiques permettant l'identification des placements et du disponible.

## Chapitre 3

### Affectation des moyens financiers au projet de liaison à grande vitesse

---

#### 3.1 Introduction

Le projet de liaison à grande vitesse (TGV) a démarré en 1991. Il comporte la construction des lignes à grande vitesse utilisées exclusivement par le TGV, l'adaptation des lignes classiques utilisées conjointement par les trains à grande vitesse et les trains classiques, l'acquisition du matériel roulant ainsi que la construction et l'aménagement de gares.

La majeure partie des investissements a été réalisée avant 2005. Une brève synthèse est présentée ci-après. La question d'audit porte sur le point de savoir si les moyens de financement réservés à la réalisation du projet de liaison à grande vitesse durant la période 2005-2007 ont été affectés exclusivement à la réalisation de ce projet.

#### 3.2 Investissements effectués dans le projet de liaison à grande vitesse avant 2005

Au 31 décembre 2004, l'ensemble des investissements réalisés pour le projet de liaison à grande vitesse s'élevait à 4.821,9 millions d'euros. Ces coûts d'investissement ont été financés au départ des différentes sources.

Tableau 8 – Aperçu des investissements dans le projet TGV par source de financement au 31 décembre 2004

| (millions d'euros) | Immobilisations incorporelles | Infrastructure et gares | Matériel roulant | Total   |
|--------------------|-------------------------------|-------------------------|------------------|---------|
| Financière TGV     | 0,8                           | 2.511,2                 | 128,9            | 2.640,8 |
| SPF                | 0,7                           | 1.093,9                 | 0,0              | 1.094,6 |
| Eurostation        | 0,0                           | 20,0                    | 0,0              | 20,0    |
| État néerlandais   | 0,0                           | 350,2                   | 0,0              | 350,2   |
| SNCB               | 0,0                           | 284,6                   | 317,8            | 602,4   |
| CEE                | 0,0                           | 113,5                   | 0,3              | 113,8   |
| Total              | 1,5                           | 4.373,4                 | 447,0            | 4.821,9 |

À partir du 1<sup>er</sup> janvier 2005, les acquisitions réalisées dans le cadre du projet TGV ont été attribuées aux trois sociétés du groupe SNCB et au FIF en vertu des arrêtés royaux du 30 décembre 2004 arrêtant les listes des actifs et passifs apportés<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> Trois arrêtés royaux du 30 décembre 2004 arrêtent les listes des actifs et passifs apportés respectivement par Infrabel, la SNCB et le FIF.

**Tableau 9 – Aperçu des éléments de l'actif attribués par société à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2005 au projet TGV**

| (en millions d'euros) | Description                           | Total   |
|-----------------------|---------------------------------------|---------|
| FIF                   | Travaux d'infrastructure              | 3.648,1 |
| Infrabel              | Travaux d'infrastructure              | 463,1   |
| SNCB                  | Matériel roulant et atelier de Forest | 456,6   |
| SNCB Holding          | Gares                                 | 153,9   |
|                       |                                       | 4.721,7 |

La valeur des actifs transférés est inférieure à celle des acquisitions (– 100,2 millions d'euros). Cette différence est due à la désaffectation de rames TGV (47,6 millions d'euros) ou à la mise hors service d'ateliers (52,6 millions d'euros) durant la période 1991-2004.

### 3.2.1 SA Financière TGV

Le financement du projet TGV, auquel la SNCB avait affecté ses ressources propres depuis 1991, a été revu à partir de l'exercice 1997. En exécution de la loi du 17 mars 1997, la SA Financière TGV a en effet été créée en vue de «*la prise de participation dans le capital de la SNCB afin de contribuer à la réalisation de l'infrastructure et à l'acquisition du matériel roulant nécessaires à l'exploitation des lignes pour le train à grande vitesse sur le territoire belge*». À la date du 14 mai 1997, la SA Financière TGV avait souscrit 1 milliard d'actions privilégiées de la SNCB sans droit de vote pour un montant de 3.098,7 millions d'euros (125 milliards de francs belges). Le capital a été libéré en différentes phases entre le 14 mai 1997 et le 30 juin 2000. Les coûts d'investissement de l'infrastructure TGV propre, une partie de l'infrastructure TGV mixte, les frais liés à l'acquisition de matériel roulant antérieurs à la création de la SA Financière TGV et les investissements réalisés par la suite à cette infrastructure ont été imputés à ces ressources octroyées, même après la fusion de la SA Financière TGV avec la SNCB<sup>19</sup>. À la suite de la restructuration générale de la SNCB imposée par la loi-programme du 22 décembre 2003, la SA Financière TGV a été fusionnée avec la SNCB Holding et la totalité du patrimoine de la SA Financière TGV, tant l'actif que le passif, a été transférée à la SNCB Holding. Cette fusion a produit ses effets au 1<sup>er</sup> janvier 2004.

### 3.2.2 SPF Mobilité et Transports

Le financement par le SPF Mobilité et Transports concernait la partie de l'infrastructure du TGV destinée au transport intérieur sur les lignes à usage mixte.

<sup>19</sup> Les investissements réalisés dans le projet TGV étaient soumis à un rapportage et à un contrôle propres. En application de l'arrêté royal du 13 avril 1997 portant exécution de l'article 3, §2, alinéa 2, de la loi du 17 mars 1997 relative au financement du projet TGV, la SNCB devait, en effet, fournir au ministre des Transports et à la Financière TGV des rapports trimestriels et annuels sur l'état d'avancement des investissements TGV et l'affectation des fonds apportés par la Financière TGV. Les données financières et comptables de ces rapports devaient être attestées par les commissaires-réviseurs de la SNCB.

### 3.2.3 Intervention des Pays-Bas

Dans le cadre de la réalisation du projet du trajet ferroviaire pour la ligne à grande vitesse d'Anvers à la frontière néerlandaise et en raison du surcoût affectant le trajet demandé par l'État néerlandais, ce dernier a, entre 1999 et 2001, versé 459,8 millions d'euros à l'État belge, qui a ensuite mis cette somme à disposition de la SNCB sous la forme d'un prêt.

### 3.2.4 Ressources propres de la SNCB

Le financement par la SNCB sur ses ressources propres servait, d'une part, à couvrir les frais généraux liés aux investissements destinés au TGV, constatés selon les normes comptables belges, et, d'autre part, à acquérir du matériel roulant.

### 3.2.5 CEE

La CEE a octroyé des subventions pour le financement des intérêts intercalaires. Elle a fait examiner leur affectation, ainsi que l'adéquation du système comptable, par des bureaux d'audit externes.

### 3.2.6 SA Eurostation

La SA Eurostation, une filiale de la SNCB<sup>20</sup>, est intervenue dans le programme d'investissement dans le TGV pour le financement d'une partie du terminal Bruxelles-Midi, en l'occurrence la partie qui concerne les espaces commerciaux.

## 3.3 Mise en œuvre du projet TGV durant la période 2005-2007

Dans une convention du 9 octobre 2006 signée entre l'État, la SNCB Holding et Infrabel, le coût des investissements encore à réaliser pour la partie restante du projet a été estimée à 1.157,4 millions d'euros, dont 1.042,6 millions d'euros à la charge d'Infrabel et 114,8 millions d'euros à celle de la SNCB Holding. Aux termes de cette convention, confirmée dans le contrat de gestion, le financement doit être réalisé avec les moyens suivants :

- 1° le solde du préfinancement par la SA Financière TGV, soit 457,8 millions d'euros<sup>21</sup>;
- 2° le solde de la contribution de l'État néerlandais, soit 171,5 millions d'euros<sup>22</sup>;
- 3° les intérêts sur les soldes visés aux alinéas 1° et 2°, placés dans la SNCB Holding entre le 1<sup>er</sup> janvier 2005 et la date du paiement effectif à Infrabel, pour un montant de 22,7 millions d'euros;

<sup>20</sup> À la suite de la restructuration, la SA Eurostation est devenue une filiale de la SNCB Holding.

<sup>21</sup> Le solde est égal à la différence entre les coûts d'investissement enregistrés et le montant nominal apporté par la SA Financière TGV. Conformément à l'article 4 de l'arrêté royal du 13 avril 1997 portant exécution de l'article 3, §2, alinéa 2, de la loi du 17 mars 1997 relative au financement du projet TGV, la SNCB a pu affecter provisoirement les fonds apportés par la Financière TGV suivant des règles fixées par le comité de direction et ayant l'assurance que des fonds en montant suffisant seraient disponibles pour rencontrer les dépenses d'investissement TGV. Par conséquent, il n'y a pas été ajouté d'intérêts.

<sup>22</sup> Conformément à l'article 2 de l'arrêté royal du 28 mai 1999 portant exécution de l'article 15 de la loi du 17 mars 1997 relative au financement du projet TGV, la contribution de l'État néerlandais devait être affectée exclusivement à la réalisation de la liaison ferroviaire pour trains à grande vitesse entre Anvers et la frontière néerlandaise. En application de cette règle, le solde a été suivi sur un compte de trésorerie distinct et des intérêts ont été ajoutés en permanence au solde exigible.

- 4° les moyens à fournir par le SPF Mobilité et Transports pour la partie des investissements TGV à usage mixte, budgétés à 184,3 millions d'euros pour Infrabel et à 45,6 millions d'euros pour la SNCB Holding;
- 5° l'intervention de la CEE, budgétée à 15,0 millions d'euros;
- 6° un préfinancement par la SNCB Holding du déficit après utilisation des sources précédentes à concurrence de 274,6 millions d'euros, dont 205,4 millions à la charge d'Infrabel et 69,2 millions d'euros à charge de la SNCB Holding. Ce préfinancement s'effectue aux conditions suivantes:
- la SNCB Holding souscrit à des augmentations de capital d'Infrabel à concurrence de 205,4 millions d'euros, ce qui a effectivement été réalisé en 2007, et, cette même année, libère entièrement un montant de 51,3 millions d'euros;
  - l'État garantit le paiement des remboursements de capital et des charges d'intérêt du solde préfinancé par la SNCB Holding au moyen de paiements annuels durant la période 2007-2036.

Conformément à l'article 53 du contrat de gestion d'Infrabel, la SNCB Holding a versé en 2005 et 2007 les montants cités aux alinéas 1°, 2° et 3°, pour un montant total de 652,0 millions d'euros<sup>23</sup>.

Durant la période 2005-2007, les investissements suivants ont été réalisés par source de financement :

**Tableau 10 – Investissements 2005-2007 dans le projet TGV**

| (millions d'euros) | SPF          | Infrabel                         |            | SNCB Holding |                | Total        |
|--------------------|--------------|----------------------------------|------------|--------------|----------------|--------------|
|                    |              | Sources exclusives <sup>24</sup> | CEE        | SPF          | Préfinancement |              |
| 2005               | 83,0         | 353,9                            | 0,1        | 8,8          | 17,8           | 463,6        |
| 2006               | 70,3         | 237,1                            | 2,3        | 13,0         | 21,8           | 344,5        |
| 2007               | 34,7         | 84,7                             | 1,1        | 13,0         | 10,9           | 144,4        |
| <b>Total</b>       | <b>188,0</b> | <b>675,7</b>                     | <b>3,5</b> | <b>34,8</b>  | <b>50,5</b>    | <b>952,5</b> |

### 3.4 Analyse de l'utilisation exclusive des moyens de financement

Le régime comptable décrit permet de suivre et d'identifier l'ensemble des investissements par source de financement. Les contrôles généraux de l'enregistrement de ces investissements n'ont pas révélé d'anomalies dans ce domaine.

Conformément aux articles 51 et 52 de son contrat de gestion et à l'article 2.7 de la convention du 9 octobre 2006, Infrabel doit affecter les ressources obtenues de l'ancienne Financière TGV, de l'État néerlandais et de l'augmentation de capital souscrite par la SNCB Holding exclusivement au projet TGV. Pour garantir le respect de ce principe, des intérêts doivent être calculés sur le solde non encore utilisé à chaque clôture mensuelle et ajoutés aux subventions en capital non encore utilisées, de sorte que des ressources suffisantes soient disponibles pour

<sup>23</sup> Dans la convention précitée du 9 octobre 2006, le montant des intérêts était estimé à 8,6 millions d'euros.

<sup>24</sup> Ces sources exclusives sont les moyens de l'ancienne Financière TGV, ceux en provenance de l'État néerlandais et l'augmentation de capital souscrite par la SNCB Holding.

la réalisation à terme de l'infrastructure TGV en cause. Infrabel n'a pas procédé à ce règlement depuis le versement par la SNCB Holding des montants concernés. Il serait dès lors judicieux d'y procéder pour garantir la réalisation de cet objectif. Au 31 décembre 2007, le solde impayé s'élevait à 27,6 millions d'euros.

### **3.5 Conclusion**

Le projet de liaison à grande vitesse a démarré en 1991 et arrive à son terme. Jusqu'en 2007, des investissements ont été effectués à concurrence de 5.774,4 millions d'euros, dont 4.821,9 millions avant 2005 et 952,5 millions d'euros durant la période 2005-2007.

Quant à la question de savoir si Infrabel a uniquement réservé à ce projet les moyens réservés de la Financière TGV, l'intervention des Pays-Bas et l'augmentation de capital souscrite par la SNCB Holding, on constate que :

- les investissements réalisés sont identifiables dans le système comptable, chacun selon sa source ;
- pour garantir que ces moyens soient réservés exclusivement au projet TGV, il faudrait calculer les intérêts sur le solde à recouvrer et les ajouter aux subsides en capitaux non encore utilisés, de telle sorte que des moyens suffisants seraient disponibles pour réaliser, à terme, l'infrastructure TGV. Infrabel n'a pas établi ce décompte depuis le versement par la SNCB Holding des montants concernés. Il est donc recommandé de procéder à un tel décompte pour assurer cet objectif.

## Chapitre 4

### Flux financiers liés aux missions de service public: généralités

---

#### 4.1 Introduction

Les trois sociétés SNCB, Infrabel et SNCB Holding reçoivent de l'État des dotations d'exploitation qui se sont élevés en 2005, 2006 et 2007, pour l'ensemble du groupe SNCB, respectivement à 1.407,9 millions, 1.472,2 millions et 1.522,9 millions d'euros. Ces dotations sont accordées aux sociétés en compensation des missions de service public imposées par l'État dans les contrats de gestion.

La SNCB combine des missions de service public et des activités purement commerciales et la SNCB Holding remplit différentes missions de service public, exerce une activité commerciale limitée et doit gérer sa dette financière. Le législateur européen a édicté des directives destinées aux entreprises publiques qui se trouvent dans cette situation; les directives ont été progressivement interprétées de manière plus stricte, afin de séparer les activités publiques et commerciales.

Les directives européennes 91/440/CEE relatives au développement des chemins de fer dans la Communauté, telles que modifiées par la directive 2001/12/CE et la directive 2006/111/CE relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques ainsi qu'à la transparence financière dans certaines entreprises<sup>25</sup> (dénommée ci-après «directive relative à la transparence»), ont imposé aux entreprises ferroviaires un système strict de règles qui poursuivent un objectif double:

- 1° assurer la transparence par le biais d'une séparation comptable entre les activités de service public et les activités commerciales;
- 2° grâce à la comptabilité séparée, assurer une application efficace des règles de concurrence et, en d'autres termes, pouvoir prouver que les moyens publics octroyés dans le cadre d'une mission de service public pour des services de transport des voyageurs ne sont pas transférés à des activités relatives à d'autres services de transport ou à toute autre activité.

#### 4.2 Règles de transparence

La directive 91/440/CEE, telle que modifiée par la directive 2001/12/CE, stipule que:

- Article 6.1: *«Les États membres prennent les mesures nécessaires pour assurer la tenue et la publication de comptes de profits et pertes séparés et de bilans séparés, d'une part, pour les activités relatives à la fourniture de services de transport par des entreprises ferroviaires et, d'autre part, pour celles relatives à la gestion de l'infrastructure ferroviaire.»*<sup>26</sup>
- Article 9.4: *«En ce qui concerne les entreprises ferroviaires, des comptes de profits et pertes et soit des bilans, soit des bilans financiers annuels décrivant l'actif et le passif sont tenus et publiés pour les activités relatives à la fourniture des services de transport ferroviaire de fret.»*

<sup>25</sup> Cette directive est le texte codifié de la directive 80/723/EEG, qui a été modifiée à plusieurs reprises de manière radicale.

<sup>26</sup> La gestion de l'infrastructure ferroviaire a été confiée à Infrabel lors de la création de cette société et la séparation comptable a donc, par définition, bien eu lieu.

La directive 2006/111/CE donne des indications détaillées pour la tenue d'une comptabilité séparée:

- Article 1.1: «*Les États membres assurent dans les conditions prévues par la présente directive la transparence des relations financières entre les pouvoirs publics et les entreprises publiques en faisant ressortir:*
  - a) *les mises à disposition de ressources publiques effectuées directement par les pouvoirs publics en faveur des entreprises publiques concernées;*
  - b) *les mises à disposition de ressources publiques effectuées par les pouvoirs publics par l'intermédiaire d'entreprises publiques ou d'institutions financières;*
  - c) *l'utilisation effective de ces ressources publiques.»*
- Article 1.2: «*Sans préjudice de dispositions spécifiques arrêtées par la Communauté, les États membres font en sorte que les comptes séparés reflètent fidèlement la structure financière et organisationnelle de toute entreprise soumise à l'obligation de tenir des comptes séparés, en faisant ressortir:*
  - a) *les produits et les charges associés aux différentes activités;*
  - b) *le détail de la méthode d'imputation ou de répartition des produits et des charges entre les différentes activités.»*
- Article 4.1: «*Afin d'assurer la transparence visée à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, les États membres prennent les mesures nécessaires pour garantir que, dans toute entreprise soumise à l'obligation de tenir des comptes séparés:*
  - a) *les comptes internes correspondant aux différentes activités soient séparés;*
  - b) *tous les produits et charges soient correctement imputés ou répartis sur la base de principes de comptabilité analytique appliqués de manière cohérente et objectivement justifiables;*
  - c) *les principes de comptabilité analytique selon lesquels les comptes séparés sont établis soient clairement définis.»*

#### **4.3 Règles relatives à l'interdiction du transfert de moyens publics vers d'autres activités commerciales**

La directive 91/440/CEE telle que modifiée par la directive 2001/12/CE prévoit, à l'article 9.4, que: «*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.»*

La question d'audit consiste dès lors à évaluer si le système comptable est suffisamment adéquat pour opérer la distinction entre les charges et produits associés aux missions de service public et ceux liés aux activités commerciales.

Dans le prolongement de cette question, l'audit examine s'il est possible d'isoler les flux financiers relatifs aux missions de service public, d'une part, et aux activités commerciales, d'autre part. Cette approche est plus large que l'enregistrement des charges et des produits dans les comptes de résultats. Le rapportage sur les flux de trésorerie apparaît dans des relevés qui sont établis, non



seulement sur la base des résultats, mais aussi du bilan. Ces relevés visent à donner des informations sur l'ensemble des mouvements de fonds et donc également sur l'utilisation et l'affectation des dotations d'exploitation ainsi que des dotations d'investissement.

Comme ces deux questions d'audit sont indissociablement liées à la manière dont les augmentations de capital de la SNCB, auxquelles la SNCB Holding a souscrit, sont affectées à une activité ou une autre, les chapitres suivants aborderont aussi la question de la compatibilité entre la politique de soutien aux filiales appliquée par la SNCB Holding et le contrat de gestion, la loi du 21 mars 1991 ainsi que les directives européennes.

Enfin, Infrabel, qui, en tant que gestionnaire de l'infrastructure, remplit exclusivement des missions de service public, n'est pas soumise aux règles de transparence décrites ci-dessus. Néanmoins, le principe général de la réglementation européenne s'applique également à Infrabel, à savoir que l'État peut accorder des compensations pour les charges liées à l'exécution des missions de service public. La transparence des flux financiers sera analysée dans ce contexte.

#### **4.4 Conclusion**

Dans la période 2005-2007, l'ensemble des sociétés du groupe SNCB ont reçu des subsides d'exploitation pour un montant de 4.403,0 millions d'euros provenant du budget du SPF Mobilité et Transports pour l'exécution des missions de service public. La SNCB Holding a en outre souscrit à des augmentations de capital de la SNCB et d'Infrabel pour des montants de, respectivement, 510,0 millions d'euros et 51,3 millions d'euros, libérés au cours de la période 2005-2007.

La réglementation européenne et sa transposition en droit belge obligent les sociétés ferroviaires combinant des activités commerciales et des missions de service public à tenir une comptabilité transparente qui sépare les deux activités et qui empêche le transfert de deniers publics vers le secteur commercial.

## Chapitre 5

### Flux financiers liés aux missions de service public: SNCB

---

#### 5.1 Contexte

Les activités de base de la SNCB sont le transport ferroviaire de voyageurs, tant national qu'international, le transport ferroviaire de marchandises et l'acquisition et l'entretien du matériel roulant ferroviaire.

Ses missions de service public sont, conformément à l'article 4 du contrat de gestion :

- 1° le transport intérieur de voyageurs assuré par les trains du service ordinaire, ainsi que les dessertes intérieures des trains à grande vitesse ;
- 2° l'acquisition, la construction, l'entretien et la gestion des investissements en matériel roulant destiné au transport national des voyageurs ;
- 3° 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 ;
- 4° les prestations que la SNCB est tenue de fournir pour les besoins de la Nation.

Pour rendre transparente la séparation entre les missions de service public et des activités commerciales, le législateur a transposé les directives européennes en droit belge par l'article 27, § 1<sup>er</sup>, et l'article 221, § 2, de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques :

- Article 27, § 1 : *« 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. »*
- Article 221, § 2, tel qu'inséré par l'arrêté royal du 18 octobre 2004 portant certaines mesures de réorganisation de la Société nationale des chemins de fer belges : *« Sans préjudice de l'article 27, § 1<sup>er</sup>, 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. »*

L'interdiction du transfert des moyens publics aux activités commerciales figurant dans la directive européenne 91/440/CEE, telle que modifiée par la directive 2001/12/CE (article 9.4), a été reprise en droit belge par l'article 221, § 3 de la loi précitée du 21 mars 1991 : *« 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. »*

Le contrat de gestion 2005-2007 n'a pas donné d'autres indications quant à la manière dont ces obligations en matière de transparence et l'interdiction du transfert des moyens publics vers les activités commerciales doivent être concrétisées du point de vue du rapportage. Conformément à l'article 94 du contrat de gestion,

la SNCB doit établir un rapport annuel dans lequel doit notamment figurer un relevé des produits et charges pour chaque mission de service public. L'article stipule en outre que ces relevés seront éventuellement élaborés sur la base de données extracomptables, en attendant qu'un plan comptable permette une affectation directe des produits et des charges. Comme l'analyse ci-dessous le montre, cette dernière clause s'est avérée immédiatement obsolète, puisqu'il existe un système distinct de comptes depuis que la SNCB fonctionne comme une entité juridique indépendante. L'analyse montrera aussi que les obligations imposées en matière de rapportage sont insuffisantes pour assurer la transparence totale quant à l'affectation des flux financiers.

## **5.2 Enregistrement comptable des charges et produits par le biais d'un système de comptes distinct**

La méthode générale du système de comptes distinct, tel qu'actuellement appliqué par la SNCB, était déjà en vigueur depuis 1998 à la SNCB non encore scindée à l'époque, soit avant le début de ses activités d'entité juridique indépendante<sup>27</sup>. Cette méthode consiste à scinder le plan comptable général en un système de comptes propre à chaque unité d'exploitation qui assure un ensemble bien déterminé d'activités.

Après la scission, le conseil d'administration a repris les unités d'exploitation suivantes :

- trois unités d'exploitation qui représentent également des secteurs d'activité finaux :
  - 1) le transport de voyageurs relevant de la mission de service public ;
  - 2) l'autre type de transport de voyageurs, à savoir, essentiellement, le transport international de voyageurs ;
  - 3) le transport de marchandises (B-Cargo).
- trois unités d'exploitation logistiques :
  - 1) l'unité d'exploitation chargée de l'entretien du matériel roulant ;
  - 2) l'unité d'exploitation qui gère et organise le matériel roulant à l'exception des wagons de marchandises et les conducteurs de train ;
  - 3) les services généraux (finances, services juridiques, secrétariat général).

Chaque unité dispose d'une comptabilité générale et analytique des produits et des charges qui est intégrée dans le plan comptable général. La méthode consiste ensuite à enregistrer les charges et les produits des secteurs logistiques dans les trois secteurs d'activité finaux.

---

<sup>27</sup> La SNCB appliquait déjà un système de comptes distinct permettant de dissocier les missions de service public au cours de la période 1993-1997, même si la méthode appliquée était différente.

### 5.2.1 Méthode d'évaluation et d'affectation des charges et des produits aux différents secteurs d'activité

Dans l'ensemble des règles d'évaluation et d'affectation, auxquelles des corrections ont été apportées progressivement<sup>28</sup>, les principes généraux suivants sont adoptés :

- l'évaluation s'effectue sur la base de coûts historiques, à l'instar des comptes annuels statutaires ;
- la comptabilité analytique liée à la comptabilité générale permet d'assurer le suivi des charges et produits par activité<sup>29</sup>.

Sur la base de ces principes généraux, les charges et produits relatifs à l'exécution des activités d'exploitation, donc à l'exception des charges et produits financiers et des charges et produits exceptionnels, sont enregistrés comme suit dans les trois secteurs d'activité finaux :

- 1° Toutes les charges découlant de facturations externes sont enregistrées directement dans la comptabilité générale et analytique par unité d'exploitation. Il s'agit des coûts d'approvisionnement et de fourniture de services tant par les deux autres sociétés que par d'autres tiers.
- 2° Les charges relatives aux amortissements et aux provisions sont enregistrées directement dans la comptabilité générale et analytique des unités d'exploitation.
- 3° Tous les produits d'exploitation générés par les relations avec des tiers sont enregistrés directement dans la comptabilité générale et analytique des unités d'exploitation en fonction de leur nature : les produits du transport intérieur de voyageurs et les dotations d'exploitation de l'État sont enregistrés dans l'unité d'exploitation Voyageurs service public, les produits du transport international de voyageurs, dans l'unité d'exploitation Transport international de voyageurs et les produits du transport de marchandises dans B-Cargo.
- 4° Par un système de facturations internes entre unités d'exploitation, on tend à un transfert complet des charges basé sur la détermination des coûts par activité (*activity based costing*).

Les facturations internes sont effectuées sur la base des prix de transfert<sup>30</sup>. Il s'agit de prix unitaires de base par unité de volume pour les différentes activités. Le concept a été introduit en 1998 à la SNCB de l'époque et a été repris lors de la scission. Les prix de transfert sont adaptés annuellement en fonction des modifications de la structure des coûts et approuvés ensuite par le comité de direction. La comptabilité analytique est organisée de manière à permettre de recalculer, tous les ans, les prix de transfert pour les faire coïncider autant que possible avec les coûts opérationnels par activité.

<sup>28</sup> Le conseil d'administration a approuvé les premières règles d'évaluation, en séance du 6 mars 2006, lorsqu'il a arrêté les comptes par secteur d'activité pour l'exercice 2005 et ce, à la suite d'observations du collège des commissaires formulées au sujet de l'état comptable semestriel établi au 30 juin 2005. Des adaptations ont encore été approuvées par la suite, le 7 mars 2008 et le 27 mai 2008, suite aux constatations du collège des commissaires.

<sup>29</sup> Une activité est un ensemble bien défini de prestations à fournir, par exemple, l'entretien des locomotives électriques, l'entretien des motrices TGV,...

<sup>30</sup> Le concept de prix de transfert a été introduit en 1998 à l'aide d'un consultant externe. Le système des facturations internes basées sur les prix de transfert a encore été examiné en 2001 par le service d'audit interne et par un consultant externe, qui l'ont jugé suffisamment fiable. La méthode a été appliquée de telle sorte que la comptabilisation a été effectuée sur la base des prix de revient réels.

- 5° À la fin de l'exercice, les différences de résultats (charges – produits) par activité résultant de l'application des prix de transfert sont affectées aux trois secteurs d'activité finaux sur la base des facturations internes antérieures, pour obtenir ainsi un enregistrement complet de l'ensemble des charges et des produits dans les comptes de résultats des trois secteurs d'activité finaux.

Les charges et les produits financiers sont en partie enregistrés directement au niveau des trois secteurs d'activité finaux en fonction de leur nature (par exemple, dividendes d'immobilisations financières). Les charges et produits financiers enregistrés dans les comptes 65 et 75 ont été affectés en 2005 et 2006 aux trois secteurs d'activité finaux en fonction du *cash flow/cash drain* par secteur d'activité, sans toutefois avoir pris en considération des relevés complets des flux de trésorerie. En 2007, à la suite des observations formulées par le collège des commissaires, le mode de calcul a été entièrement modifié sur la base des relevés des flux de trésorerie.

Les charges et produits exceptionnels peuvent en général être directement affectés à l'un des secteurs d'activité.

### 5.2.2 Évaluation de la méthode d'enregistrement et d'affectation des charges et produits aux secteurs d'activité

Le système comptable et la méthode de comptabilisation décrits ci-dessus répondent à la prescription générale de la directive européenne 91/440/CEE et de l'article 27, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 21 mars 1991 imposant d'établir un système distinct de comptes.

Néanmoins, l'assurance d'une entière transparence de la répartition des charges et produits entre les activités de service public et les activités commerciales ainsi que l'assurance de l'absence de transferts de fonds publics vers les activités commerciales, telle qu'imposée par la directive 2006/111/CE, en particulier, les articles 1, 3 et 4.1, par l'article 9.4 de la directive 91/440/CEE et par l'article 221, §3, de la loi du 21 mars 1991, dépendent de la mesure dans laquelle les règles d'évaluation sont compatibles avec ces principes et appliquées dans le système des comptes.

À cet égard, le collège des commissaires a soulevé à différentes reprises trois questions de principe dont les conséquences sont encore d'actualité, à savoir :

- 1° la nécessité d'établir des relevés des flux de trésorerie par secteur d'activité afin d'obtenir ainsi une vision complète des flux financiers ;
- 2° l'affectation aux secteurs d'activité des augmentations de capital auxquelles la SNCB Holding a souscrit depuis 2005 ;
- 3° le calcul des charges et produits financiers sur la base des relevés des flux de trésorerie.

#### *Relevés des flux de trésorerie*

Les relevés de flux de trésorerie constituent un instrument indispensable pour :

- faire rapport en termes d'entrées et de sorties de fonds et ainsi inventorier les flux financiers au cours d'une période comptable ;
- identifier l'imputation des flux financiers aux trois secteurs d'activité ;
- permettre, sur cette base, une attribution fidèle des charges et produits financiers aux trois secteurs d'activité au sein d'une société qui utilise une trésorerie commune pour l'ensemble de ses activités.

Le collège des commissaires avait recommandé ce mode de rapport pour assurer la transparence, telle que prescrite par la directive 2006/111/CE, en dépit du fait que les normes comptables belges ne le prévoient pas et que le contrat de gestion ne l'impose pas davantage. Le collège s'est inspiré des normes comptables internationales (IFRS<sup>31</sup>), qui prévoient effectivement ce mode de rapport, plus particulièrement la norme IAS 7.

Techniquement, la méthode la plus usuelle consiste à déduire indirectement les flux de trésorerie, d'une part, des comptes de résultats et, d'autre part, des mutations des divers postes du bilan, qui doivent faire apparaître les affectations et les sources du patrimoine.

Pratiquement, la distinction est faite, dans la présentation, entre les flux de trésorerie résultant des trois activités :

- 1° Des activités d'exploitation (fonction d'exploitation) sous lesquelles sont regroupés les flux de trésorerie déduits a) du compte de résultats par élimination des charges et des produits non liés à la trésorerie et b) des mutations du capital d'exploitation, à savoir les actifs réalisables à court terme (stocks, créances commerciales à un an au plus,...) et des obligations de paiement à court terme (dettes commerciales à un an au plus).
- 2° Des activités d'investissement (fonction d'investissement) qui comprennent les affectations de patrimoine en tant que flux de fonds sortant (investissements en immobilisations incorporelles, corporelles et financières) et les sources de patrimoine en tant que flux de fonds entrant (vente d'immobilisations incorporelles, corporelles et financières et dotations d'investissements de l'État).
- 3° Des activités de financement (fonction de financement), où les flux de trésorerie correspondent aux variations des fonds propres (capital) et des fonds de tiers (dettes financières à long et court terme).

#### *Affectation des augmentations de capital*

Durant la période 2005-2007, la SNCB Holding, en exécution des contrats de gestion, a souscrit aux augmentations de capital de la SNCB pour un montant de 510,0 millions d'euros, que la SNCB a enregistré dans la trésorerie commune. Se référant aux directives européennes précitées, à la loi du 21 mars 1991 et au contrat de gestion, le collège des commissaires a demandé que le conseil d'administration détermine le mode d'affectation aux secteurs d'activité de ce flux de fonds entrant.

#### *Calcul des charges et produits financiers*

Dans une société qui utilise une trésorerie commune, l'établissement de relevés des flux de trésorerie par secteur d'activité constitue un instrument indispensable pour affecter les charges et produits financiers. Le collège des commissaires a souligné qu'une fois ces relevés établis, l'affectation des charges et produits financiers aux secteurs d'activité devrait s'effectuer avec effet rétroactif jusqu'en 2005.

---

<sup>31</sup> *International Financial Reporting Standards*

## *Contrat de gestion 2008-2012*

L'article 87 du contrat de gestion 2008-2012 impose l'établissement chaque année d'un relevé détaillé des flux de trésorerie sur la base du modèle de l'IAS 7 pour (a) les missions de service public imposées, (b) les activités liées au reste du transport de voyageurs et (c) les activités relatives au transport de marchandises. Ces informations doivent permettre d'assurer la transparence des flux de trésorerie entrants et sortants par secteur d'activité.

### **5.2.3 Relevés des flux de trésorerie 2005-2007 avant affectation des augmentations de capital**

Le conseil d'administration a approuvé, en séance du 7 mars 2008, le modèle des relevés de flux de trésorerie à établir par secteur d'activité. Ce modèle correspond à la norme IAS 7 des IFRS et peut être considéré comme un instrument fiable pour faire rapport sur les flux des fonds entrants et sortants.

En séance du 27 mai 2008, le conseil d'administration a arrêté une version définitive<sup>32</sup> des comptes 2007 par secteur d'activité, qui prenait en considération les relevés de flux de trésorerie établis, avec effet rétroactif jusqu'à l'exercice 2005.

Ces relevés de flux de trésorerie 2005-2007, tels qu'approuvés par le conseil d'administration, sont repris ci-après sous forme synthétique.

---

<sup>32</sup> Le conseil d'administration avait établi les comptes par secteur d'activité en même temps que les comptes annuels en séance du 7 mars 2008. Suite aux observations de contrôle formulées par le collège des commissaires concernant la non-affectation des flux de trésorerie aux secteurs d'activité, une nouvelle version lui a été adressée le 23 mai 2008. C'est cette version définitive que le conseil d'administration a arrêtée en séance du 27 mai 2008.

Tableau 11 – Synthèse des flux de trésorerie SNCB 2005-2007

| (en millions d'euros)                                               | Transport voyageurs service public |                | Transport voyageurs non service public |               | Transport de marchandises (B-Cargo) |                |
|---------------------------------------------------------------------|------------------------------------|----------------|----------------------------------------|---------------|-------------------------------------|----------------|
|                                                                     | 2005                               | 2006           | 2005                                   | 2006          | 2005                                | 2006           |
| <b>Fonction d'exploitation</b>                                      |                                    |                |                                        |               |                                     |                |
| • Marge de financement brute <sup>33</sup>                          | + 10,6                             | + 26,5         | - 0,7                                  | - 8,0         | - 62,8                              | - 16,8         |
| • Fonds de roulement <sup>34</sup>                                  | - 9,8                              | - 280,3        | + 52,4                                 | + 1,2         | - 98,2                              | - 1,7          |
| <b>Total fonction d'exploitation</b>                                | <b>+ 0,8</b>                       | <b>- 253,8</b> | <b>+ 51,7</b>                          | <b>- 6,8</b>  | <b>- 161,1</b>                      | <b>- 18,5</b>  |
| <b>Fonction d'investissement</b>                                    |                                    |                |                                        |               |                                     |                |
| • Utilisations pour immobilisé matériel et immatériel <sup>35</sup> | - 99,7                             | - 157,2        | - 234,2                                | - 19,0        | - 36,8                              | - 33,3         |
| • Utilisations pour immobilisé financier                            | -                                  | -              | -                                      | - 0,4         | - 0,1                               | - 1,2          |
| • Sources, dont :                                                   |                                    |                |                                        |               |                                     |                |
| ◦ cessions immobilisé matériel et immatériel                        | + 7,2                              | + 0,7          | + 0,2                                  | + 1,2         | + 12,2                              | + 11,7         |
| ◦ cessions immobilisé financier                                     | -                                  | -              | -                                      | -             | + 50,0                              | -              |
| ◦ dotations d'investissement <sup>36</sup>                          | + 151,7                            | + 178,8        | + 293,5                                | -             | -                                   | -              |
| <b>Total fonction d'investissement</b>                              | <b>+ 59,2</b>                      | <b>+ 22,2</b>  | <b>+ 59,5</b>                          | <b>- 18,2</b> | <b>+ 25,3</b>                       | <b>- 22,8</b>  |
| <b>Situation de trésorerie en fin d'exercice</b>                    | <b>+ 60,0</b>                      | <b>- 231,5</b> | <b>+ 111,2</b>                         | <b>- 25,0</b> | <b>- 135,8</b>                      | <b>- 41,3</b>  |
| <b>Situation de trésorerie cumulée à fin 2007<sup>37</sup></b>      |                                    |                | <b>- 60,3</b>                          |               | <b>- 112,9</b>                      | <b>- 313,3</b> |

<sup>33</sup> La marge de financement brute est obtenue en éliminant les coûts non-caisse et les produits non-caisse du résultat net de l'exercice.

<sup>34</sup> Le caractère négatif du fonds de roulement en 2006 du transport de voyageurs service public est essentiellement dû au fait que, en 2005, la SNCB Holding a effectué le préfinancement des créances impayées, ce qui ne s'est plus répété l'année suivante.

<sup>35</sup> Les investissements réalisés sont attribués aux secteurs d'activité suivant le critère économique, c.-à-d. l'utilisation de l'actif au cours de l'exercice.

<sup>36</sup> Les dotations d'investissement sont les subsides en capital (SPF Mobilité et Transports et RER) obtenus après les versements au Fonds de l'infrastructure ferroviaire.

<sup>37</sup> Cette situation représente la position de trésorerie à la date de la clôture de l'exercice. Le transport voyageurs service public est lui influencé par le calendrier de paiement du subside public. 4/12 sont payés à la mi-janvier de l'année t+1. Ainsi, 266,6 millions d'euros ont été payés en 2008 qui se rapportaient à 2007.



## Analyse

Les relevés de flux de trésorerie sont établis selon le schéma approuvé par le conseil d'administration et leur structure est conforme à la norme IAS 7. En pratique, un certain nombre d'opérations doivent encore être réalisées pour faire apparaître les flux de fonds réels (entrant et sortant) :

- Les dotations d'investissement reprises dans le tableau (rubrique Transport voyageurs service public) sous la fonction d'investissement sont les dotations accordées selon les subsides en capital enregistrés. Pour en déduire le flux entrant réel, il faut également prendre en compte les créances en souffrance<sup>38</sup>.
- Le tableau des flux de trésorerie 2007 comprend, sous la fonction d'investissement (rubrique Transport de marchandises B-Cargo), un montant de 102,1 millions d'euros correspondant à l'acquisition d'immobilisations financières. En réalité, il s'agit d'un apport d'actif (des créances transformées en prêt à la SA Interferry Boats (IFB)<sup>39</sup> et des wagons de marchandise à la SA Xpedis<sup>40</sup>) qui ne constitue pas un flux sortant.

En ce qui concerne la SA Xpedis, l'affectation à concurrence de 6,8 millions d'euros est neutralisée par la source, à savoir la valeur des actifs pour un montant équivalent.

En ce qui concerne la SA IFB, la SNCB a transformé des créances commerciales<sup>41</sup> d'une valeur de 94,6 millions d'euros en un prêt et a apporté ce dernier, majoré des intérêts (0,7 million d'euros), à titre d'augmentation de capital<sup>42</sup>. Du point de vue de l'investissement, il ne s'agit donc pas non plus d'un flux de trésorerie sortant direct mais bien indirect. Vu sous l'angle du capital d'exploitation, le flux de trésorerie doit en effet être envisagé comme une perte sur les créances à recevoir.

- Dans l'ensemble des techniques de contrôle, il subsiste encore un chaînon manquant car aucun bilan complet par secteur d'activité n'a encore été établi. Afin de pouvoir présenter des relevés de flux de trésorerie totalement fidèles, il est nécessaire, du point de vue de la technique comptable, de pouvoir assurer la concordance entre les relevés de flux de trésorerie et les bilans. Il devrait encore être possible d'établir une telle concordance, notamment, pour pouvoir interpréter les deux mécanismes décrits ci-dessus.

<sup>38</sup> Le droit comptable belge permet de comptabiliser les subsides en capital soit sur la base des attributions, soit sur celle des paiements réels. En vue d'assurer la transparence des relevés de flux de trésorerie, il est recommandé d'appliquer cette dernière méthode.

<sup>39</sup> Le cœur de métier de l'IFB est le transport ferroviaire intermodal, tant national qu'international, en plus du transport traditionnel de marchandises en général. Le transport intermodal est un système qui allie et intègre les divers modes de transport (chemin de fer, route, navigation fluviale, cabotage). Il utilise à cet effet des unités de chargement normalisées (conteneurs, semi-remorques, plateaux interchangeables, etc.).

<sup>40</sup> Xpedis a été créé en 2007 et est actif depuis 2008 dans le secteur du transport des marchandises (acier et transport en vrac).

<sup>41</sup> En 2006, la SNCB Holding a vendu à la SNCB toutes ses créances sur la SA IFB pour un montant de 25,9 millions d'euros. Une moins-value de quasi 100% sur ces créances a été actée dans les comptes de la SNCB Holding.

<sup>42</sup> L'augmentation de capital s'inscrit dans un plan de restructuration communiqué en 2003 à la Commission européenne et accepté par cette dernière en 2007 conformément à la réglementation européenne.

Les données du tableau donnent une idée de la capacité d'autofinancement de chaque secteur d'activité. La marge de financement brute et, par extension, la fonction d'exploitation est l'indicateur de la mesure dans laquelle les activités du secteur ont généré un flux de trésorerie suffisant pour rembourser les emprunts, procéder à de nouveaux investissements et poursuivre la gestion de l'entreprise sans avoir à faire appel au financement externe.

Le secteur d'activité du transport des voyageurs au titre de mission de service public a pratiquement dégagé une marge brute de financement positive au cours de cette période, notamment, en raison des dotations d'exploitation octroyées. La fonction d'investissement présente, pour l'ensemble de la période, une image positive en raison du retard de réalisation des investissements pour lesquels des dotations d'investissement avaient déjà été accordées (comme l'a montré le chapitre 1). Fin 2007, la position de la trésorerie est encore négative, à raison de – 60,3 millions d'euros.

Les secteurs d'activité Autre transport de voyageurs et, plus encore, B-Cargo présentent une fonction d'exploitation négative et ne sont donc pas en mesure de couvrir les investissements avec des ressources propres ni de poursuivre la gestion de l'entreprise. Ils génèrent une trésorerie négative cumulée s'élevant respectivement à – 112,9 millions d'euros et – 313,1 millions d'euros, sans prendre en compte les coûts de couverture dans le cas où il faudrait faire appel au marché des capitaux pour le financement.

Dans la politique financière de la SNCB, les relevés de flux de trésorerie ont servi de base à l'affectation des augmentations de capital en 2007.

#### **5.2.4. Affectation des augmentations de capital auxquelles la SNCB-Holding a souscrit**

L'article 3 du contrat de gestion stipule que la SNCB Holding souscrit à des augmentations de capital de la SNCB<sup>43</sup> :

*« Dans le cadre de sa politique de soutien aux filiales, et en particulier pour leur permettre d'exécuter ses missions de service public, la SNCB Holding souscrit à des augmentations de capital de la SNCB pour un montant maximal de 540 millions d'euros dont la première de 230 millions d'euros sera libérée, au cours de l'exercice 2005, en numéraire,...*

*Les modalités de souscription des autres tranches d'augmentation de capital sont fixées dans la convention entre la SNCB Holding et la SNCB.*

*Cette convention prévoit que les montants à souscrire et libérer (230 millions d'euros) sont subordonnés aux besoins réels de trésorerie de la SNCB (cash flow/cash drain). »*

Le contrat de gestion a fixé le calendrier suivant pour le paiement des tranches restantes :

- 185 millions le 30 avril 2006 ;
- 95 millions le 30 avril 2007 ;
- 30 millions le 30 avril 2008.

<sup>43</sup> Le même texte est repris à l'article 10 du contrat de gestion de la SNCB Holding.

La SNCB Holding a souscrit aux augmentations de capital pour un montant total de 510,0 millions d'euros durant la période 2005-2007, selon le calendrier convenu dans le contrat de gestion. Comme expliqué plus loin, la SNCB Holding n'a pas encore versé la dernière tranche de 30 millions d'euros.

Ces augmentations de capital ont été enregistrées, depuis les premiers versements, dans la trésorerie commune de la société. Dès son rapport d'audit relatif au plan d'entreprise 2006-2007, le collège des commissaires a insisté pour que l'affectation des augmentations de capital aux secteurs d'activité soit déterminée une fois les relevés de flux de trésorerie établis. Il a réitéré sa recommandation dans son rapport à l'assemblée générale sur les comptes clôturés au 31 décembre 2006, ainsi que dans sa lettre de management relative aux mêmes comptes.

Le conseil d'administration du 27 mai 2008 a approuvé les comptes 2007 des secteurs d'activité et a adopté à cette occasion la règle suivante en matière d'affectation des augmentations de capital :

- «i. Les flux de caisse sont repris sous la fonction de financement d'un secteur d'activité, pour autant qu'une décision préalable du conseil d'administration les ait affectés à ce secteur d'activités ;*
- ii. si aucune affectation directe à un ou plusieurs secteurs d'activité ne peut avoir lieu sur la base d'une décision préalable du conseil d'administration, les augmentations de capital sont réparties sur les différents secteurs d'activité conformément aux principes suivants :*
  - 1. Les augmentations de capital sont, conformément à l'article 3 du contrat de gestion, affectées en particulier au secteur Transport de voyageurs au titre de mission de service public ;*
  - 2. En cas d'augmentations de capital étalées dans le temps, sur la base d'une décision ou d'une disposition légale ou réglementaire, cette opération est considérée comme une seule augmentation de capital, et le montant total des augmentations de capital affecté au secteur Transport de voyageurs au titre de mission de service public doit, à l'issue de l'opération totale, s'élever à au moins 50 % de l'augmentation de capital totale ;*
  - 3. La partie restante de l'augmentation de capital, libre d'affectation, est, sur proposition du comité de direction, affectée par le conseil d'administration à un ou plusieurs secteurs d'activité.»*

Dans les schémas de relevés de flux de trésorerie approuvés le 7 mars 2008, le conseil d'administration avait en outre adopté une règle d'évaluation qui prévoyait que les intérêts seraient calculés au taux du marché et comptabilisés en interne au cas où les surplus de trésorerie d'un secteur d'activité seraient utilisés pour couvrir les déficits des autres secteurs.

Sur la base de cette règle d'évaluation et des relevés de flux de trésorerie préalablement établis, les augmentations de capital ont été affectées comme suit aux différents secteurs d'activité.

Tableau 12 – Affectation des augmentations de capital aux secteurs d'activité

| (en millions d'euros)         |                                                                               | Transport voyageurs service public | Transport voyageurs service non public | B-Cargo | Total |
|-------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|----------------------------------------|---------|-------|
| 2005<br>clôture de l'exercice | Situation de trésorerie sans augmentation de capital                          | + 60,0                             | - 25,0                                 | - 135,8 |       |
|                               | Affectation augmentation de capital                                           | 69,2                               | 25,0                                   | 135,8   | 230,0 |
|                               | Intérêts sur trésorerie transférée par voyageurs du service public            | -                                  | -                                      | -       |       |
|                               | Situation de trésorerie après imputation de l'augmentation de capital         | + 129,2                            | 0                                      | 0       |       |
| 2006<br>clôture de l'exercice | Situation de trésorerie sans augmentation de capital                          | - 231,5                            | - 29,7                                 | - 41,3  |       |
|                               | Affectation augmentation de capital                                           | 126,5                              | 17,2                                   | 41,3    | 185,0 |
|                               | Intérêts sur trésorerie transférée par voyageurs du service public            | 0,3                                | - 0,3                                  | -       |       |
|                               | Situation de trésorerie après imputation de l'augmentation de capital         | - 104,7                            | - 12,8                                 | 0       |       |
| 2007<br>clôture de l'exercice | Situation de trésorerie sans augmentation de capital                          | + 111,2                            | - 58,2                                 | - 136,0 |       |
|                               | Affectation augmentation de capital                                           | 69,5                               | -                                      | 25,4    | 95,0  |
|                               | Intérêts sur trésorerie transférée par voyageurs du service public            | + 5,1                              | - 2,2                                  | - 2,9   |       |
|                               | Situation de trésorerie après imputation de l'augmentation de capital         | + 185,8                            | - 60,4                                 | - 113,5 |       |
| Fin 2007                      | Position de trésorerie cumulée après affectation de l'augmentation de capital | + 210,3                            | - 73,2                                 | - 113,5 |       |

Ce relevé montre que la SNCB a affecté les augmentations de capital pour un montant global de 510,0 millions d'euros comme suit :

- 244,8 millions d'euros au secteur commercial (Transport de voyageurs service non public et B-Cargo) à fonds perdu ;
- 265,2 millions d'euros au secteur du Transport de voyageurs service public

De ces 265,2 millions d'euros, 181,2 millions d'euros ont été cédés au secteur commercial sous la forme d'un prêt interne au taux d'intérêt du marché.

L'affectation directe et indirecte d'un total de 426,0 millions d'euros au secteur commercial signifie que la totalité de ses besoins de financement au cours de la période 2005-2007 a été couverte, à savoir :

- les déficits de la marge brute de financement cumulée ;
- les besoins relatifs à l'acquisition d'immobilisations incorporelles et corporelles ;
- les besoins relatifs à l'acquisition d'immobilisations financières, ce qui a aussi financé indirectement des filiales.

Outre le fait que la règle d'évaluation devrait fournir une base objective contrôlable<sup>44</sup>, il convient d'examiner trois questions de principe à la lumière du contrat de gestion, de la loi du 21 mars 1991 et des directives européennes :

- 1° Les augmentations de capital sont-elles à considérer en totalité ou en partie comme des moyens publics ?

<sup>44</sup> Selon la règle d'évaluation, au moins 50% de l'augmentation de capital est affecté au secteur public, et le conseil d'administration peut disposer librement de la partie restante sur proposition du comité de direction. La règle d'évaluation devrait prévoir une base objective pour l'affectation.

- 2° Ces moyens doivent-ils être affectés exclusivement ou partiellement aux missions de service public?
- 3° Est-il acceptable que des moyens, affectés au secteur public soient prêtés au secteur commercial moyennant l'imputation d'une rémunération interne au taux du marché?

#### *Contrat de gestion et loi de 21 mars 1991*

À la lecture de la règle d'évaluation telle qu'approuvée par la SNCB, il apparaît que la partie de phrase de l'article 3 du contrat de gestion «*Dans le cadre de sa politique de soutien aux filiales, et en particulier pour leur permettre d'exécuter ses missions de service public, la SNCB Holding souscrita à des augmentations de capital de la SNCB...*», a donné lieu à interprétation. La SNCB part en effet du principe qu'il est satisfait à ce passage dans le contrat de gestion si 50% au moins de l'augmentation de capital est affecté au secteur public.

Indépendamment de la question de savoir si la notion de «*en particulier pour leur permettre d'exécuter ses missions de service public*» doit être équivalente à la règle retenue des 50%, la marge d'interprétation que le contrat de gestion pourrait apparemment laisser, est difficilement défendable à la lumière de la loi du 21 mars 1991. Il en résulte que la seule finalité du contrat de gestion ne peut être que de régler les obligations réciproques en ce qui concerne les missions de service public. L'article 3, § 1, de cette loi stipule en effet : «*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*».

*«La référence aux missions de service public n'avait d'autre objectif que d'établir un lien avec les tâches de service public, en partant de l'idée que les ressources en capital concernées – même si elles servaient à combler un cash drain découlant des activités commerciales – bénéficieraient en tout cas de manière indirecte aux missions de service public. En effet, des capitaux frais permettaient de ne pas inclure les tâches de service public dans la «nécessaire restructuration»; il s'agissait dans ce cas, ni plus ni moins, d'une même préoccupation «traditionnelle», telle que déjà exprimée dans les premiers contrats de gestion conclus avec «l'ancienne SNCB» et sous-jacente à l'article 5 du contrat de gestion 2005-2007.*

(...)

La SNCB conteste fermement l'interprétation selon laquelle les capitaux concernés devraient être destinés à l'exécution des tâches de service public, et ce pour les raisons suivantes :

- Une telle interprétation est contraire à la finalité – le financement temporaire du *cash drain* résultant des activités commerciales – et à la nécessité qui ont toujours présidé ab initio à la création de la «nouvelle SNCB» (comme en attestent le plan financier et les procès-verbaux du conseil d'administration de la SNCB-Holding).
- Elle est en contradiction avec la condition également mentionnée dans l'article 3 du contrat de gestion, selon laquelle l'offre commerciale et l'exécution du budget d'investissement doivent être maintenues, – malgré le *cash drain* prévu.

Commentaire de  
la SNCB

- L'article 3 du contrat de gestion confirme seulement la convention du 1<sup>er</sup> juin 2005 déjà conclue à l'époque entre la SNCB et la SNCB-Holding, qui règle la capitalisation – une convention conclue hors du cadre du contrat de gestion.
- La référence aux «missions de service public» repose sur une interprétation où le membre de phrase concerné est pris hors de son contexte et ne correspond donc ni à la genèse, ni à la ratio legis de l'article 3 du contrat de gestion considéré dans son ensemble.»

La ministre des Entreprises publiques estime pour sa part que l'article 3, §1, de la loi du 21 mars 1991 n'implique pas «*que le contrat de gestion ne pourrait contenir d'autres éléments concernant les relations entre les pouvoirs publics et l'entreprise publique.*

*C'est ainsi que l'article 3, §2-7<sup>o</sup>, de la loi précitée prévoit que le contrat de gestion fixe également des objectifs relatifs à la structure financière de l'entreprise publique.*»

#### *Directives européennes 91/440/CEE et 2006/111/CE et loi du 21 mars 1991*

Dans l'optique de la directive 2006/111/CE relative à la transparence, les ressources publiques ne sont pas uniquement des ressources que les pouvoirs publics octroient directement; les ressources publiques peuvent également être mises à disposition par l'intermédiaire d'entreprises publiques ou d'institutions financières (article 1.1, b).

Pour déterminer si les augmentations de capital de la SNCB auxquelles la SNCB Holding a souscrit, sont entièrement ou partiellement des ressources publiques, il convient donc d'examiner leur origine. Une analyse au niveau de la SNCB Holding est dès lors proposée plus loin dans ce chapitre. Les conclusions de cette analyse indiquent que les augmentations de capital doivent être qualifiées de ressources publiques. Ce point de vue s'appuie sur trois éléments:

- 1<sup>o</sup> il ne peut être démontré que les ressources mobilisées pour l'augmentation de capital proviennent entièrement ou partiellement d'emprunts contractés sur le marché des capitaux au taux du marché ou sont des produits des activités commerciales;
- 2<sup>o</sup> les conditions auxquelles les dettes sont contractées sont influencées par le statut d'entreprise publique de la SNCB Holding (*rating*, impossibilité d'être déclarée en faillite);
- 3<sup>o</sup> la dette financière de la SNCB Holding, tant la partie relative au service public, que la partie relative au service non public, ainsi que ses frais, ne peuvent par nature être couvertes que par des ressources publiques.

Se pose alors la question de savoir si les augmentations de capital qui sont qualifiées de ressources publiques, peuvent être mises à disposition du secteur commercial à fonds perdu. À la lumière de la réglementation européenne, cette question se résume essentiellement à déterminer si cette intervention doit être considérée comme une aide d'État ou non.

Dans le cadre du contrôle du compte annuel 2007, et plus spécifiquement les comptes par secteur d'activité, le collège des commissaires avait demandé à la SNCB et à la SNCB Holding de communiquer leur point de vue sur les trois questions susmentionnées.

Dans une lettre commune du 15 mai 2008, deux bureaux d'avocats mandatés par la SNCB et la SNCB Holding ont estimé que, sous réserve d'un contrôle des chiffres et des hypothèses de départ, l'affectation ne serait pas une aide d'État puisque cet apport n'a pas représenté un avantage pour la SNCB dans la mesure où il peut être démontré que la partie des augmentations de capital qui ont en définitive été attribuées aux activités commerciales de la SNCB correspond au fonds de roulement qui, lors de la constitution de la SNCB, était nécessaire pour rendre ses activités commerciales autonomes.

Cependant, cette thèse remet en cause le transfert des actifs et passifs tel que fixé par l'arrêté royal du 30 décembre 2004<sup>45</sup>. Selon cet arrêté royal, les actifs suivants ont été transférés à la SNCB au 1<sup>er</sup> janvier 2005 : biens incorporels, corporels et financiers et stocks, ainsi qu'une créance sur la SNCB Holding pour certains engagements du passé et, en tant que passifs, le capital propre (le capital, les primes d'émission et les subsides en capital), les provisions pour risques et charges et les comptes de régularisation relatifs aux prestations à exécuter ultérieurement et les créances non encore échues. Si dans le transfert prévu, l'élément du fonds de roulement est mis en cause, les autres éléments du dossier doivent aussi être pris en compte, entre autres l'affectation de la dette financière qui est actuellement comptabilisée au sein de la SNCB Holding.

La question de savoir si la nécessité d'un fonds de roulement dès la constitution, financé en différé par des augmentations de capital, doit ou non être considérée comme une aide d'État, ne peut dès lors être appréciée qu'à la lumière de l'ensemble de la restructuration depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005. Cela n'est possible que si l'État peut, sur la base d'un dossier bien fondé, prendre une position qui soit à l'épreuve de la réglementation européenne.

*«La SNCB-Holding ne partage pas l'avis de la Cour selon lequel la thèse présentée dans la consultation du 15 mai 2008 des avocats de la SNCB et de la SNCB-Holding remettrait en cause toute la restructuration mise en place à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2005. Dans cet avis est exposée la thèse que l'augmentation de capital de la SNCB souscrite par la SNCB-Holding ne constitue que l'exécution de cette restructuration dans la mesure où ont été mises à la disposition de la SNCB, de manière échelonnée, des ressources financières initialement prévues pour son besoin en fonds de roulement. La SNCB n'a dès lors pas obtenu d'avantage, ce qui permet de conclure de manière défendable que l'augmentation de capital ne comporte pas d'aides d'État. La SNCB-Holding n'aperçoit pas en quoi cette opération, qui n'est que la mise en œuvre différée de la restructuration, remettrait en cause les autres éléments du dossier.»*

Commentaire de  
la SNCB-Holding

À cet égard, la Cour des comptes tient à préciser que son analyse visait à indiquer, comme il ressort du texte, ce qui suit :

Réplique de la  
Cour des comptes

- Le terme «restructuration» fait référence à la répartition des actifs et des passifs telle que fixée par l'arrêté royal du 30 décembre 2004.
- S'il est estimé que le besoin d'un fonds de roulement était nécessaire dès la scission de l'ancienne SNCB en trois entités, les autres éléments de la répartition des actifs et des passifs doivent, obligatoirement, eux aussi être pris en compte, notamment, l'affectation de la dette financière.
- L'augmentation de capital de la SNCB et son affectation aux secteurs commerciaux doivent, dès lors, être appréciés à la lumière de l'ensemble de la structure financière du groupe SNCB, d'une manière qui soit à l'épreuve de la réglementation européenne et du contexte légal.

<sup>45</sup> Arrêté royal arrêtant les listes des actifs et passifs apportés par la Société nationale des Chemins de fer belges à la SA de droit public Nouvelle SNCB.



Reste à savoir si les ressources affectées au secteur Transport des voyageurs service public, peuvent être mises à disposition du secteur commercial moyennant l'enregistrement interne de créances et dettes et moyennant l'imputation d'une rémunération au taux du marché? Il convient donc de voir si l'article 9.4 de la directive 91/440/CE, telle que modifiée par la directive 2001/12/CE et transposée en droit belge par l'article 221, §3, de la loi du 21 mars 1991 est respecté: «*Les contributions versées aux activités relatives à la fourniture de services de transport de voyageurs au titre des missions de service public (...) ne peuvent pas être transférées aux activités relatives à la fourniture d'autres services de transport ou à toute autre activité.*»

Dans la même lettre du 15 mai 2008, les deux bureaux d'avocats considèrent que l'affectation interne de parties de l'augmentation de capital au secteur commercial moyennant une rémunération interne est défendable en raison de la nécessité de fonds de roulement déjà mentionnée, et accessoirement en raison du fait que le secteur commercial dispose de la capacité d'emprunter sur le marché à des taux conformes au marché.

Les directives européennes ne traitent pas explicitement cette question, alors que la loi du 21 mars 1991 offre la possibilité de couvrir des besoins de trésorerie temporaires du secteur commercial par des moyens publics. À l'analyse, il apparaît que la possibilité d'un transfert interne est soumise à des conditions restrictives, à savoir:

- La directive 1191/69/CEE relative à l'action des États membres en matière d'obligations inhérentes à la notion de service public dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable et la directive 1107/70/CEE relative aux aides accordées dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable justifient les interventions d'État pour compenser l'obligation de prestation d'un service public. En principe, ces compensations ne peuvent donner lieu à un excédent, hormis variations temporaires.
- L'article 12, §4, de la loi du 21 mars 1991 stipule: «*À l'exception de la couverture temporaire de besoins de trésorerie, les entreprises publiques autonomes n'utilisent des moyens provenant de subventions de l'État ou de revenus de prestations de service public, pour le développement, le financement ou l'exploitation d'activités autres que dans le cadre de leurs tâches de service public.*»
- Dans ce contexte, l'utilisation temporaire d'éventuels excédents dans le secteur public par le secteur commercial moyennant l'imputation d'une rémunération au taux du marché est acceptable.
- Dans la mesure où la marge brute de financement des activités opérationnelles s'avérerait insuffisante pour rembourser les dettes, il s'agit d'un problème structurel et non temporaire. Concrètement, la question est de savoir si la marge brute de financement du secteur du transport des voyageurs du service non public et du secteur du transport de marchandises (B-Cargo) suffira à l'avenir pour rembourser une dette qui s'élevait à respectivement 73,2 millions d'euros et 113,5 millions d'euros au 31 décembre 2007. Cette question est d'autant plus pertinente pour le secteur du transport de marchandises dans la mesure où les activités sont transférées à d'autres filiales nouvellement constituées<sup>46</sup>.

<sup>46</sup> 6800 wagons de marchandises sont transférés à la filiale Xpedis constituée en 2007, ainsi que tous les contrats acier et vrac.



- La directive 1370/2007/CE relative aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route et abrogeant les directives 1191/69/CEE et 1107/70/CEE, entrant en vigueur le 3 décembre 2009, est beaucoup plus stricte en ce domaine car elle dispose que la compensation accordée pour l'effet financier net sur les charges et les produits doit être telle qu'une surcompensation soit évitée<sup>47</sup>.

Dans ce contexte (d'évolution récente) de la réglementation européenne, il faut également éclaircir cette question dans le cadre de l'ensemble de l'augmentation de capital, d'autant plus s'il s'avérait qu'il y a une incapacité structurelle de rembourser la dette.

Finalement, il faut également identifier clairement les besoins qui seraient éventuellement couverts par le fonds de roulement, des déficits d'exploitation aux acquisitions d'immobilisations incorporelles, corporelles et financières.

Aux points 1.1 et 1.3.1 de sa lettre, la SNCB esquisse l'historique des décisions qui ont précédé la répartition des actifs et des passifs entre les trois sociétés et le contrat de gestion 2005-2007. Elle se réfère en particulier au plan financier de la "nouvelle SNCB", aux débats du conseil d'administration de "l'ancienne SNCB" et à la convention du 1<sup>er</sup> juin 2005 conclue entre la SNCB et la SNCB-Holding.

Commentaire de  
la SNCB

#### *Dernière tranche de l'augmentation de capital*

L'article 3 du contrat de gestion 2005-2007 stipule que la SNCB Holding souscrira à une dernière tranche pour un montant de 30 millions d'euros.

La SNCB Holding n'a pas encore cru opportun de lancer cette tranche d'augmentation de capital tant que les observations du collège des commissaires sur la conformité des augmentations de capital avec les contrats de gestion, la loi du 21 mars 1991 et la réglementation européenne (exprimés dans ses rapports à l'assemblée générale des actionnaires de la SNCB et de la SNCB Holding sur les comptes de l'exercice 2007), ne sont pas rencontrées.

#### *Contrat de gestion 2008-2012*

Dans le nouveau contrat de gestion 2008-2012, le versement de la dernière tranche de 30 millions d'euros est subordonnée au respect des règles légales et européennes. L'article 101 stipule en effet: «*En ce qui concerne l'augmentation de capital initialement prévue pour le 30 avril 2008, la SNCB Holding et la SNCB exécuteront la convention cadre du 1<sup>er</sup> juin 2005 relative à la contribution au fonds de roulement de la SNCB en procédant à une augmentation de capital dans le respect des règles légales et européennes en la matière.*»

Le contrat ne précise pas qui sera chargé de veiller au respect de ces règles et comment procéder. L'analyse ci-dessus porte à conclure que cette tranche doit être évaluée en même temps que l'ensemble.

<sup>47</sup> Règlement 1370/2007/CE, art. 3.2 et 4.1.

## Conclusion

L'analyse des relevés des flux de trésorerie 2005-2007 a démontré un besoin de trésorerie pour financer le cash drain des activités commerciales de la SNCB.

Ces données n'empêchent pas que le montage mis en place, qui prévoit de financer le *cash drain* des secteurs commerciaux par le biais des augmentations de capital souscrites par la SNCB-Holding doit être compatible avec la réglementation européenne et les dispositions légales. Elles confortent en fait la thèse de la Cour, selon laquelle toute solution dans le cadre global de la structure financière du groupe SNCB depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005 implique notamment la vérification de la conformité avec la réglementation européenne de l'affectation des augmentations de capital aux secteurs commerciaux.

Commentaire  
de la ministre  
des Entreprises  
publiques

La ministre des Entreprises publiques précise qu'un examen, à réaliser en concertation avec les entités du groupe SNCB, devra déterminer quelles solutions peuvent être apportées à la problématique de la dette et des augmentations de capital dans le respect de la réglementation européenne et des dispositions légales.

### 5.2.5 Les comptes de résultats 2005-2007 et l'identification des interventions de l'État

La SNCB a établi les comptes de résultats des trois secteurs d'activité sur la base du plan comptable particulier et en appliquant la méthode d'imputation et les règles d'évaluation décrites ci-dessus. Les comptes de résultats établis pour les exercices 2005, 2006 et 2007, sont synthétisés dans le tableau suivant.

Tableau 13 – Synthèse des comptes de résultats par secteur d'activité SNCB 2005-2007

| (millions d'euros)                         | Transport de voyageurs<br>Mission de service public |              | Transport de voyageurs<br>Service non public |              | Transport de marchandises<br>(B-Cargo) |              |              |
|--------------------------------------------|-----------------------------------------------------|--------------|----------------------------------------------|--------------|----------------------------------------|--------------|--------------|
|                                            | 2005                                                | 2006         | 2006                                         | 2007         | 2005                                   | 2006         | 2007         |
| Produits d'exploitation                    | 1.320,0                                             | 1.437,0      | 1.489,0                                      | 288,7        | 387,8                                  | 445,7        | 460,6        |
| dont interventions d'État                  | 779,4                                               | 852,0        | 883,7                                        | -            | -                                      | -            | -            |
| Charges d'exploitation                     | -1.430,5                                            | -1.532,2     | -1.602,1                                     | -314,9       | -480,5                                 | -503,6       | -437,4       |
| <b>Résultat d'exploitation</b>             | <b>-110,5</b>                                       | <b>-95,2</b> | <b>-112,2</b>                                | <b>-26,2</b> | <b>-92,7</b>                           | <b>-57,9</b> | <b>23,2</b>  |
| Charges financières, dont charges internes | 3,9                                                 | 0,2          | 2,8                                          | 0,1          | 1,2                                    | 8,3          | -1,4         |
| Produits financiers, dont                  | 111,2                                               | 102,0        | 122,4                                        | 1,9          | 0,8                                    | 6,0          | 3,0          |
| • subsides en capital                      | 107,6                                               | 102,0        | 109,6                                        | -            | -                                      | -            | -            |
| • produits internes                        | -                                                   | -            | 5,1                                          | -            | -                                      | -            | -            |
| <b>Résultat financier</b>                  | <b>107,3</b>                                        | <b>101,8</b> | <b>119,6</b>                                 | <b>1,8</b>   | <b>-0,4</b>                            | <b>-2,3</b>  | <b>4,4</b>   |
| Charges exceptionnelles                    | 2,0                                                 | 2,6          | 4,4                                          | 3,0          | 14,6                                   | 8,0          | 69,3         |
| Produits exceptionnels                     | 3,9                                                 | 3,3          | 1,1                                          | 0,3          | 56,6                                   | 12,5         | 9,5          |
| <b>Résultat exceptionnel</b>               | <b>1,9</b>                                          | <b>0,7</b>   | <b>3,3</b>                                   | <b>-2,7</b>  | <b>42,0</b>                            | <b>4,5</b>   | <b>-59,8</b> |
| <b>Résultat de l'exercice</b>              | <b>-1,3</b>                                         | <b>7,3</b>   | <b>4,1</b>                                   | <b>-27,1</b> | <b>-51,1</b>                           | <b>-55,7</b> | <b>-32,2</b> |

### Identification des interventions d'État relative à l'exploitation

Les produits d'exploitation du transport des voyageurs en tant que mission de service public comprennent aussi, outre les recettes d'exploitation proprement dites de la vente de divers produits, les dotations d'exploitation de l'État pour compenser les coûts liés à l'exécution des missions de service public. Ces moyens publics sont directement identifiables car ils sont imputés sur les comptes réservés dans le plan comptable particulier au transport de voyageurs en tant que mission de service public. Ils correspondent aux montants prévus dans le contrat de gestion, ils sont indexés chaque année et repris en tant que tels dans le budget du SPF Mobilité et Transports.

Les dotations d'exploitation suivantes ont été imputées selon leur catégorie.

**Tableau 14 – Aperçu des dotations d'exploitation SNCB 2005-2007**

| Nature des dotations (millions d'euros) | 2005         | 2006         | 2007         |
|-----------------------------------------|--------------|--------------|--------------|
| Dotation de base                        | 760,6        | 818,9        | 831,5        |
| Dessertes intérieures TGV               | 7,0          | 7,1          | 7,2          |
| Trajets domicile-travail gratuits       | 9,0          | 12,4         | 14,6         |
| Cartes trains mixtes STIB               | 2,8          | 2,6          | 2,8          |
| Trajets domicile-école gratuits         | –            | 6,5          | 20,4         |
| Perte d'exploitation RER                | –            | 4,5          | 4,1          |
| Compensation action Go Pass             | –            | –            | 1,9          |
| Dessertes Maastricht, Virton,...        | –            | –            | 1,2          |
| <b>Total</b>                            | <b>779,4</b> | <b>852,0</b> | <b>883,7</b> |

Deux constatations s'imposent en ce qui concerne la transparence et l'exhaustivité:

- Conformément à l'article 48 de son contrat de gestion, la SNCB-Holding reçoit depuis 2006 une dotation d'exploitation complémentaire de 10,0 millions d'euros destinée, entre autres, à la formation du personnel roulant. Cette dotation est augmentée, à partir du dernier trimestre 2006, de 3,8 millions d'euros sur une base annuelle, pour la moitié destinés à la sécurité et pour l'autre moitié à la formation du personnel roulant.  
En ce qui concerne les frais de formation du personnel roulant, la SNCB Holding a établi une note de crédit, en 2006 et 2007, en faveur de la SNCB, de respectivement 6,5 millions d'euros et 9,5 millions d'euros afin de répercuter sa partie dans la compensation des frais de formation. La SNCB a imputé les notes de crédit en question comme une diminution des frais du personnel des différents services. Cependant, pour arriver à une transparence complète concernant l'imputation des dotations d'exploitation de l'État, il est nécessaire d'enregistrer ce transfert de dotations d'exploitation sur un compte spécifique identifiable du secteur du Transport de voyageurs service public.
- Conformément à l'article 79 du contrat de gestion, la SNCB peut reporter le solde positif ou négatif de la compensation octroyée pour la gratuité du trajet domicile-travail à l'exercice suivant et la SNCB doit, suite au deuxième avenant du contrat de gestion, calculer des intérêts à partir de 2007, sur le solde existant à la fin de l'exercice et affecter ces intérêts aux moyens pour l'exécution de la gratuité domicile-travail.

Le solde en question comprenant les intérêts fait l'objet d'un suivi sur un compte particulier de la classe 49. Au 31 décembre 2007, il s'élevait à 31,3 millions d'euros.

#### *Charges et produits financiers*

Le collège des commissaires a relevé qu'il n'est possible d'imputer correctement les charges et produits financiers provenant de la trésorerie commune qu'après l'établissement de relevés de flux de trésorerie par secteur d'activité reprenant toutes les ressources financières entrantes et sortantes, y compris les augmentations de capital.

Comme exposé ci-dessus, le conseil d'administration de la SNCB a approuvé les relevés des flux de trésorerie le 7 mars 2008 et il les a appliqués rétroactivement pour le calcul des charges et produits financiers dans les comptes par secteur d'activité, établis le 27 mai 2008.

La nature de l'affectation des augmentations de capital, d'une part à fonds perdu et, d'autre part, comme prêt interne, a mené, pour l'exercice 2007, à l'imputation de produits de l'ordre de 5,4 millions d'euros, dont 5,1 millions comme produits financiers, en faveur du secteur public pour la mise à disposition du prêt interne.

#### **5.2.6 Évaluation de la méthodologie pour l'établissement de bilans par secteur d'activité**

Pour assurer la continuité avec la pratique antérieure à la scission de la SNCB, le conseil d'administration de la (nouvelle) SNCB a établi des règles d'évaluation similaires. Il s'est référé aux normes internationales (IFRS), plus particulièrement l'IAS 14, faute de normes comptables belges qui contiennent des indications pour le rapportage concernant les différentes activités relevant d'une même entité juridique.

Sur cette base, tous les actifs et passifs opérationnels, imputables directement ou indirectement via des clefs de répartition ont été imputés sur les secteurs d'activité. Il n'a pas encore été possible d'imputer les actifs et passifs utilisés par la société dans son ensemble, faute de critères univoques. Pour les exercices 2005, 2006 et 2007, des bilans ont donc été dressés imputant tous les actifs et passifs à l'exception, à l'actif, des placements de trésorerie et des valeurs disponibles et, au passif, du capital, des primes d'émission et du résultat reporté.

Dès que les relevés des flux de trésorerie auront été établis et les augmentations de capital auront été affectées, il devrait être possible, du point de vue comptable, de dresser des bilans complets par secteur d'activité. Il s'impose également de dresser des bilans complets pour permettre de concilier les bilans avec les relevés des flux de trésorerie. L'obligation de dresser des comptes de résultats et des bilans découle par ailleurs des directives européennes 2006/111/CE et 2001/12/CE, transposées en droit belge par les articles 27, § 1, et 221, § 2, de la loi du 21 mars 1991.

## 5.3 Conclusion

### 5.3.1 La transparence

1. Le plan comptable et la méthode d'imputation répondent à l'obligation imposée par la directive européenne 91/440/CEE et par l'article 27, §1, de la loi du 21 mars 1991, d'avoir des systèmes de comptes distincts. Il est ainsi possible de séparer les coûts et produits liés à l'exécution des missions de service public et les coûts et produits résultant d'activités commerciales, et d'en faire rapport dans des comptes de résultats séparés.
2. Dans ce système, les subsides d'exploitation directement attribués par l'État à la SNCB sont identifiables moyennant les comptes ad hoc.  
Pour des raisons de transparence, les dotations pour la formation du personnel roulant, attribuées indirectement moyennant des notes de crédit de la SNCB Holding (6,5 millions d'euros en 2006 et 9,5 millions d'euros en 2007), devraient, elles aussi, être imputées sur un compte séparé du transport de voyageurs en tant que mission de service public.
3. Les comptes de résultats ne constituent pas à eux seuls un instrument adéquat pour suivre les recettes et les dépenses. Pour ce faire, il y a lieu d'établir des tableaux des flux de trésorerie. Le collège des commissaires avait insisté sur la question, d'autant plus que ces tableaux sont indispensables pour identifier l'affectation d'augmentations de capital, intégrées dès le début à la trésorerie commune, aux secteurs d'activité et pour calculer correctement les coûts et produits financiers.
4. Lors de sa réunion du 27 mai 2008, le conseil d'administration a établi des tableaux des flux de trésorerie par secteur d'activité jusqu'en 2005. Les conséquences ont été traduites dans les comptes de résultat de 2007.
5. L'établissement de tableaux des flux de trésorerie n'était pas prévu dans le contrat de gestion 2005-2007. Celui de 2008-2012, par contre, introduit l'obligation de fournir chaque année un aperçu détaillé du flux de caisse selon le modèle de IAS 7 pour (a) les missions de service public imposées, (b) les activités en matière de transport de voyageurs et (c) les activités en matière de transport de marchandises.
6. Dans la période 2005-2007, des bilans ont été établis attribuant aux secteurs d'activité tous les postes de l'actif et du passif, à l'exception, à l'actif, des placements en numéraire et des liquidités et à l'exception, au niveau du passif, du capital, des primes d'émission et du résultat reporté. Les bilans ont été établis dans la ligne des pratiques antérieures à la restructuration et sur la base des règles d'évaluation qui, jusqu'en 2007, se passaient de critères univoques pour la ventilation de la trésorerie commune.  
Dans cette optique, la Cour des comptes souscrit à la constatation du collège des commissaires qu'il doit être possible en technique comptable, d'établir des bilans complets par secteur d'activité, une fois que les tableaux des flux de trésorerie sont établis et que les augmentations de capital ont été affectées. Les directives européennes 2006/111/CE et 2001/12/CE, transposées en droit belge à travers les articles 27, §1, et 221, §2, de la loi du 21 mars 1991, imposent d'ailleurs l'obligation d'établir des comptes de résultats et des bilans.

### 5.3.2 Tableaux des flux de trésorerie

1. Les tableaux des flux de trésorerie sont établis conformément au modèle approuvé par le conseil d'administration. Afin d'obtenir une image transparente des flux monétaires entrants et sortants, d'autres corrections devraient également être introduites non pas au niveau du modèle, mais bien au niveau de son application, à savoir:
  - l'élimination d'opérations supplémentaires entre la fonction d'exploitation et la fonction d'investissement, afin de montrer les véritables moyens financiers entrants et sortants par fonction ;
  - l'établissement de bilans complets afin de relier, du point de vue de la technique du contrôle, les bilans et les tableaux des flux de trésorerie.

«La SNCB ne peut souscrire à l'idée d'adapter les relevés dont le modèle correspond à la norme IAS 7 'de telle sorte qu'aucun traitement supplémentaire ne soit nécessaire'. En effet, des traitements supplémentaires seraient plutôt de nature à nuire à l'uniformité, à la transparence voulue et à la doctrine comptable consacrée.»

Commentaire de  
la SNCB

La Cour des comptes n'a pas demandé d'adapter le modèle des relevés de flux de trésorerie, qu'elle a d'ailleurs jugé conforme à la norme IAS 7. Suite à l'analyse décrite au point 5.2.3, elle a, par contre, estimé qu'en vue de la transparence des relevés de flux de trésorerie, qui font essentiellement apparaître les entrées et sorties réelles de moyens financiers, il y a lieu de faire la clarté sur leur portée précise dans un dossier spécifique, à savoir, pour ce qui est de l'acquisition d'une participation dans la filiale IFB. Étant donné son ampleur matérielle (95,3 millions d'euros), la Cour maintient sa position en la matière.

Réplique de la  
Cour des comptes

2. Sans affectation des augmentations de capital, les tableaux des flux de trésorerie montrent une position cumulée de la trésorerie qui s'élève au 31 décembre 2007 à – 60,3 millions d'euros au niveau du transport de voyageurs de service public, à – 112,9 millions d'euros pour l'autre transport de voyageurs et à – 313,1 millions d'euros pour le transport de marchandises.

### 5.3.3 Affectation des augmentations de capital

1. Dans le cadre de sa politique d'appui aux filiales en tant que mission de service public, la SNCB Holding a, en application du contrat de gestion, souscrit aux augmentations de capital de la SNCB pour un montant de 510,0 millions d'euros dans la période 2005-2007.
2. Sur la base des relevés des flux de trésorerie, la SNCB a affecté les augmentations de capital comme suit:
  - 244,8 millions d'euros au secteur commercial à fonds perdu ;
  - 265,2 millions d'euros au secteur public dont un montant de 181,2 millions d'euros a été affecté au secteur commercial par le biais d'un prêt interne.

Cette affectation directe et indirecte d'un total de 426,0 millions d'euros au secteur commercial signifie que l'ensemble des besoins de financement dans la période 2005-2007 est couvert, tant la marge de financement brute cumulée que les besoins de financement.

3. La question de savoir si les augmentations de capital doivent être considérées comme des moyens publics revient à s'interroger sur leur origine. L'analyse des possibilités de financement et la couverture de la dette financière de la SNCB Holding portent à croire que les moyens en question doivent être qualifiés de moyens publics.
4. L'affectation par la SNCB au secteur commercial à fonds perdu est basée sur deux éléments:
  - les règles d'évaluation qui partent de l'idée qu'il est satisfait aux conditions du contrat de gestion si au moins 50 % de l'augmentation de capital est affectée au secteur public;
  - le besoin de fonds de roulement du secteur commercial depuis que la SNCB est devenue une SA de droit public autonome. Deux bureaux d'avocats désignés par la SNCB et la SNCB Holding sont d'avis que l'affectation ne constitue pas une aide d'État parce que la SNCB n'en tire pas d'avantage dans la mesure où on peut démontrer que les sommes utilisées concordent avec le fonds de roulement qui normalement aurait pu être octroyé lors de la constitution de la SNCB pour son exploitation commerciale.
5. La position selon laquelle l'affectation à fonds perdu ne peut être une aide d'État dans la mesure où *il peut être démontré que la SNCB aurait dû obtenir ce montant normalement comme fonds de roulement* remet en cause le transfert des actifs et passifs tel que fixé par l'arrêté royal du 30 décembre 2004. Si l'élément du fonds de roulement est mis en cause, il faut également relever les autres éléments du dossier, entre autres l'affectation de la dette financière qui est actuellement comptabilisée auprès de la SNCB Holding.

Il faut donc considérer la restructuration depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005 dans son ensemble pour pouvoir évaluer si le besoin de fonds de roulement, qui a été financé par étapes par le biais d'augmentations de capital, depuis la constitution, est oui ou non une aide d'État.
6. À l'analyse, la question de savoir si les moyens octroyés au secteur du transport de personnes peuvent être mis à disposition du secteur commercial sous réserve d'une comptabilisation interne de créances et de dettes et l'imputation d'une rémunération au taux du marché, est subordonnée à des conditions strictes, c'est-à-dire qu'il doit s'agir d'un emploi temporaire et que le secteur commercial doit être capable de rembourser la dette. Vu la marge de financement brute réalisé dans la période 2005-2007, il existe de sérieux doutes que cette dernière condition puisse être rencontrée.
7. Les incertitudes concernant la qualification des augmentations de capital à la SNCB peuvent seulement être levées si l'État peut déterminer une position, sur la base d'un dossier bien fondé et de concert avec la SNCB et la SNCB Holding, qui soit à l'épreuve de la réglementation européenne.
8. Le nouveau contrat de gestion 2008-2012 impose comme condition à la possibilité de verser la dernière tranche de 30 millions d'euros, le respect des règles légales et européennes, en référence à la notion du fonds de roulement. Il va de soi qu'il faut évaluer l'octroi de la dernière tranche comme étant un élément de tout un paquet.



## Chapitre 6

### Flux financiers liés aux missions de service public: Infrabel

#### 6.1 Contexte

En tant que gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire, Infrabel remplit uniquement des missions de service public. Elles sont définies comme suit dans le contrat de gestion :

- 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 imposés par le Roi;
- 4° la répartition des capacités de l'infrastructure ferroviaire disponibles, dans le respect des principes et procédures définis par la loi et ses arrêtés d'exécution;
- 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 la loi et ses arrêtés d'exécution.

Infrabel reçoit une dotation annuelle pour compenser les coûts engendrés par la réalisation de sa mission de service public.

#### 6.2 Rapportage concernant les missions de service public et analyse des flux de trésorerie

Le contrat de gestion ne contient pas d'obligations concernant un rapportage financier sur l'exécution de l'exploitation. Comme Infrabel ne remplit que des missions de service public, il est apparemment considéré que le compte annuel (bilan et compte de résultats) donne suffisamment d'information à ce sujet.

Les comptes de résultats, tels qu'établis pour les exercices 2005, 2006 et 2007, sont synthétisés dans le tableau ci-après.

Tableau 15 – Synthèse des comptes de résultats Infrabel 2005-2007

| (millions d'euros)                | 2005             | 2006             | 2007             |
|-----------------------------------|------------------|------------------|------------------|
| <b>Produits d'exploitation</b>    | <b>1.435,0</b>   | <b>1.482,4</b>   | <b>1.501,2</b>   |
| dont – redevance d'infrastructure | 490,9            | 578,8            | 584,2            |
| – dotation d'exploitation         | 455,4            | 425,3            | 435,2            |
| – traction-énergie                | 72,5             | 81,7             | 87,0             |
| <b>Coûts d'exploitation</b>       | <b>- 1.438,9</b> | <b>- 1.509,5</b> | <b>- 1.534,2</b> |
| <b>Résultat d'exploitation</b>    | <b>- 3,9</b>     | <b>- 27,1</b>    | <b>- 33,0</b>    |
| <b>Coûts financiers</b>           | <b>- 11,9</b>    | <b>- 6,1</b>     | <b>- 28,2</b>    |
| <b>Produits financiers</b>        | <b>66,7</b>      | <b>80,7</b>      | <b>131,8</b>     |
| dont : – subsides en capital      | 49,5             | 57,3             | 101,5            |
| <b>Résultat financier</b>         | <b>54,8</b>      | <b>74,6</b>      | <b>103,6</b>     |
| <b>Coûts exceptionnels</b>        | <b>- 2,2</b>     | <b>- 7,6</b>     | <b>- 42,9</b>    |
| <b>Produits exceptionnels</b>     | <b>0,3</b>       | <b>0,2</b>       | <b>38,2</b>      |
| <b>Résultat exceptionnel</b>      | <b>- 1,9</b>     | <b>- 7,4</b>     | <b>- 4,7</b>     |
| <b>Résultat d'exploitation</b>    | <b>49,0</b>      | <b>40,1</b>      | <b>65,9</b>      |

L'explication suivante est nécessaire pour une meilleure compréhension de la notion de produits d'exploitation :

- Les dotations d'exploitation de l'État correspondent aux dotations de base suivant le contrat de gestion ; elles sont indexées annuellement et sont complétées en 2007 par une dotation spécifique pour le déficit d'exploitation qui découle de la mise en service du RER (2,4 millions d'euros) et pour le réseau radio (1,3 million d'euros à verser à la SA Astrid). Elles sont identifiables en tant que telles sur un compte séparé.
- La redevance d'infrastructure est imposée aux exploitants pour l'utilisation de l'infrastructure. Elle est quasi entièrement (99,7%) à charge de la SNCB. Son calcul est basé sur les dispositions de l'arrêté royal du 12 mars 2003 relatif aux conditions d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire (remplacé par la loi du 4 décembre 2006 relatif aux conditions d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire). L'importance de la redevance d'infrastructure est influencée par le versement annuel de 300,0 millions d'euros au FIF pour l'utilisation de son infrastructure.
- Les autres produits sont des facturations de coûts à la SNCB (traction-énergie à la SNCB, autres coûts pour la fourniture d'électricité à la SNCB et à SNCB Holding) et la facturation de prestations à prix de revient (prestations d'investissement pour compte de la SNCB Holding et de la SNCB ; prestations en matière de distribution de titres de transport, rangement de matériel de voyageurs, entretien des gares, etc. pour compte de la SNCB) et l'activation des coûts d'investissement.

Le compte de résultats à lui seul ne suffit pas pour se faire une idée des flux financiers. Dans le cadre de cet audit, il a dès lors été demandé de produire des tableaux des flux de trésorerie couvrant la période 2005 – 2007 et établis selon le modèle repris sous l'IAS 7 des IFRS. Les tableaux mis à disposition n'ont pas été approuvés par le conseil d'administration.

**Tableau 16 – Synthèse des flux de trésorerie Infrabel 2005-2007**

| (en millions d'euros)                               | 2005         | 2006           | 2007         |
|-----------------------------------------------------|--------------|----------------|--------------|
| <b>Fonction d'exploitation</b>                      |              |                |              |
| • Marge brute de financement                        | 67,4         | 73,6           | 92,7         |
| • Fonds de roulement                                | 236,9        | 70,7           | - 53,6       |
| <b>Total fonction d'exploitation</b>                | <b>304,3</b> | <b>144,3</b>   | <b>39,1</b>  |
| <b>Total fonction d'investissement<sup>48</sup></b> | <b>47,4</b>  | <b>- 266,2</b> | <b>307,3</b> |
| <b>Hausse/baisse moyens financiers</b>              | <b>351,7</b> | <b>- 121,9</b> | <b>346,4</b> |
| Moyens monétaires au début de l'exercice            | 0,2          | 351,9          | 230,0        |
| <b>Moyens monétaires à la fin de l'exercice</b>     | <b>351,9</b> | <b>230,0</b>   | <b>576,4</b> |

<sup>48</sup> Les dotations d'investissement du SPF, le solde des moyens provenant de l'ancienne Financière TGV et de l'intervention des Pays-Bas, l'augmentation de capital libérée par la SNCB Holding pour financer l'infrastructure TGV et les versements opérés dans le cadre du fonds RER sont repris sous la fonction d'exploitation en tant que sources, vu qu'ils se rapportent spécifiquement aux affectations pour les coûts d'investissement.

## Analyse

L'état de la trésorerie au 31 décembre 2007, à savoir 576,4 millions d'euros, comporte, comme il ressort du tableau, la marge de financement brute cumulée, les variations du fonds de roulement et les moyens non encore affectés pour la couverture des frais d'investissement.

Infrabel a généré une marge de financement brute cumulée de 233,7 millions d'euros à partir de ses activités d'exploitation dans la période 2005-2007. Cette marge constitue une indication pour la marge qui se rapporte à l'exécution de ses missions de service public.

Cet élément fait l'objet de l'article 59 du contrat de gestion, qui amalgame toutefois les notions de bénéfice et de flux monétaire (dotation) :

*« Sans préjudice de l'article 52 des statuts et de l'article 616 du Code des sociétés, en cas de bénéfice, Infrabel affectera celui-ci en tenant compte des priorités suivantes :*

- *optimiser le niveau des redevances conformément aux dispositions de l'arrêté royal du 12 mars 2003 relatif aux conditions d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire (remplacé par la loi du 4 décembre 2006 relative à l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire) ;*
- *accélérer la réalisation du programme d'investissement ;*
- *rationaliser ses processus d'exploitation ;*
- *réduire sa dette ou constituer son fonds de roulement. »*

Infrabel n'a pas pris de décision explicite quant à l'affectation précise, prescrite par l'article 59 du contrat de gestion. Lors de chaque exercice, l'assemblée générale a décidé de l'affectation du bénéfice conformément à l'article 52 des statuts et à l'article 616 du code des sociétés, soit une partie à la réserve légale et le solde au bénéfice reporté.

Au niveau des investissements, les affectations ont dépassé les sources en 2006, étant donné qu'Infrabel a utilisé sa propre trésorerie pour financer des investissements TGV, en attendant le versement en 2007 par la SNCB Holding du solde résultant de l'ancienne SA Financière TGV et de l'intervention des Pays-Bas.

## Contrat de gestion 2008-2012

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.

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.

Nonobstant, l'État doit veiller au respect du principe général de la compensation des coûts découlant de la prestation des services publics imposés, figurant dans la réglementation européenne et plus particulièrement dans les directives 1191/69/CEE et 1107/70/CEE. Dans cette optique, le contrat de gestion devrait fixer des règles relatives à l'affectation des dotations.

«Au chapitre 6 (*Flux financiers liés aux missions de service public : Infrabel*), le projet de rapport mentionne que le contrat de gestion 2008-2012 ne contient plus aucune disposition sur l'affectation du bénéfice. À cet égard, il se réfère au principe général figurant dans la législation européenne: «de la compensation des coûts découlant de la prestation des services publics imposés ..., plus particulièrement dans les directives 1191/69/CEE et 1107/70/CEE. Dans cette optique, le contrat de gestion devrait fixer des règles relatives à l'affectation des dotations.

Or, Infrabel n'est pas une société de transport, de sorte que le règlement 1191/69 n'est pas applicable. De même, les dotations accordées à Infrabel ne peuvent pas être qualifiées d'aides en matière de coordination au sens de l'article 73 du traité ni d'aides en matière de coordination énumérées dans le règlement 1107/70; ce dernier n'est donc pas davantage applicable aux dotations accordées à Infrabel.»

«En ce qui concerne le contrat de gestion 2008-2012, aucune disposition spécifique n'est, en effet, prévue en ce qui concerne l'affectation du résultat annuel. C'est consciemment que le comité de direction a opté pour cette solution. La thèse de départ a été que c'est en connaissance de cause que l'attribution finale du résultat est effectuée par l'assemblée générale des actionnaires, au sein de laquelle l'État détient d'ailleurs la majorité des droits de vote. Cette manière de procéder est conforme à l'article 52 des statuts et à l'article 116 du code des sociétés.

Quoique la présence d'une telle clause dans le contrat de gestion puisse offrir des avantages sous l'angle du droit des sociétés, elle ne peut trouver un fondement légal dans les règlements européens 1191/69 et 1107/70, ainsi qu'il est signalé dans l'actuel projet de rapport.

Ces règlements – qui viennent d'être abrogés avec effet au 3 décembre 2009 – concernent, aujourd'hui, plutôt les financements accordés aux opérateurs ferroviaires et ne visent, a priori, pas les missions de gestion de l'infrastructure.

La gestion de l'infrastructure ferroviaire s'appuie principalement sur la directive n° 91/440/CEE du Conseil (article 4, point 2, et article 7, point 3) et sur la très récente communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen au sujet «des contrats pluriannuels concernant la qualité de l'infrastructure ferroviaire.

L'essence de cette nouvelle communication est qu'«en passant d'une dotation annuelle à une dotation pluriannuelle, le gestionnaire de l'infrastructure peut utiliser les fonds de façon plus souple et répondant mieux aux besoins économiques, plutôt que selon les règles strictes applicables aux dépenses publiques».

Le nouveau contrat de gestion d'Infrabel est établi de manière à respecter ces principes européens de flexibilité dans le cadre de l'utilisation des fonds, afin de permettre au gestionnaire de l'infrastructure de constituer une réserve.

Telle est également la raison pour laquelle une clause relative à l'affectation des bénéfices n'a pas été retenue pour inclusion dans le nouveau contrat de gestion.

Le report du résultat après la nécessaire affectation de la réserve légale, et donc la décision de conserver les moyens disponibles au sein de l'entreprise, cadrent dans une stratégie plus large d'Infrabel tendant à permettre à tout moment la mise à exécution intégrale d'un ambitieux programme d'investissement.

(...)

*Cette attitude prudente offre à l'entreprise la garantie de disposer du niveau d'investissement prévu le jour où les dotations de l'État en matière d'investissements seraient inférieures aux besoins réels.*

(...)

La Cour des comptes reconnaît qu'Infrabel n'est pas une entreprise de transport, mais une société anonyme de droit public responsable de l'acquisition, de la construction, du renouvellement, de l'entretien et de la gestion de l'infrastructure ferroviaire, ainsi que de l'organisation de l'accès au réseau.

Réplique de la  
Cour des comptes

Toutefois, en matière d'octroi des dotations d'exploitation, les contrats de gestions 2005-2007 et 2008-2012 ont adopté le principe général, emprunté aux directives européennes précitées, prévoyant la liaison du montant de la dotation à la compensation des coûts découlant de la prestation des services publics imposés.

En effet, le contrat de gestion 2005-2007 stipule, à l'article 57 : «*Infrabel reçoit, à charge du budget de l'État, une dotation d'exploitation annuelle .... visant à compenser les coûts engagés dans la réalisation de sa mission de service public ...*».

Le contrat de gestion 2008-2012 prévoit, à l'article 74 : «*Pour l'exécution de ses missions de service public ... Infrabel reçoit une dotation annuelle d'exploitation à charge du budget de l'État. (...) Le montant prévu au premier paragraphe a été fixé sur la base des recettes et dépenses estimées d'Infrabel telles que reprises dans son plan d'entreprise et dans le plan d'entreprise consolidé 2008-2012 du groupe SNCB*».

Afin de préciser davantage ce contexte, les éléments ci-après sont également importants.

D'une part, il peut être constaté que le plan d'entreprise 2008-2012 d'Infrabel se réfère à la constitution d'une réserve pour la stabilisation du cycle d'investissement<sup>49</sup>.

D'autre part, il y a lieu de signaler ce qui suit :

- Le plan d'entreprise consolidé 2008-2012 du groupe SNCB stipule que des discussions devront être menées au sujet de la destination du résultat des trois sociétés<sup>50</sup> ;
- l'exécution des investissements prévus dans le plan d'investissement pluriannuel 2008-2012 est entièrement couverte par les dotations d'investissement annuelles à la charge du budget de l'État, par les dotations du fonds RER et par l'augmentation de capital souscrite par la SNCB-Holding<sup>51</sup> ;
- Le plan d'entreprise consolidé 2008-2012 stipule qu'afin de maîtriser leurs dettes, les trois sociétés du groupe SNCB ont l'intention de réduire le financement sur fonds propres au strict minimum ou, dans le cas d'Infrabel, même, de l'abandonner<sup>52</sup>.

Il est clair, dans ce contexte, d'une part, que les dotations d'exploitation étaient et sont destinées à couvrir les coûts de la gestion de l'entreprise relatifs aux missions de service public imposées et, d'autre part, qu'au moins jusqu'à la fin du deuxième contrat de gestion (2012), tous les investissements seront financés par le biais de dotations.

<sup>49</sup> Belgian Railway Infrastructure Objectives II. Plan stratégique 2008-2012, p. 123-124.

<sup>50</sup> Plan d'entreprise consolidé 2008-2012, p. 38.

<sup>51</sup> Contrat de gestion 2008-2012, articles 60 à 71.

<sup>52</sup> Plan d'entreprise consolidé 2008-2012, p. 30.

La Cour des comptes estime dès lors que l'État, dans le cadre de la gestion des finances publiques et en tant que cocontractant du contrat de gestion, doit pouvoir contribuer à indiquer la direction à suivre pour constituer et utiliser les réserves d'exploitation dans le cadre de sa politique de mobilité, qui a confié le trafic ferroviaire conjointement aux trois sociétés du groupe SNCB<sup>53</sup>.

## 6.3 Conclusion

### 6.3.1 Transparence

1. En tant que gestionnaire de l'infrastructure, Infrabel assure exclusivement des missions de service public et n'est par conséquent pas soumise à l'obligation de tenir un plan comptable particulier.
2. Le contrat de gestion 2005-2007 ne contient pas d'obligation spécifique en matière de rapportage financier. Pour Infrabel en tant que société, il s'indique pourtant aussi d'établir des relevés des flux de trésorerie pour montrer les flux d'entrée et de sortie des moyens financiers.

Le contrat de gestion 2008-2012 prévoit désormais l'obligation d'établir un relevé des flux de trésorerie selon la méthode indirecte telle que prévue par la norme IAS 7.

### 6.3.2 Relevés des flux de trésorerie

1. Au cours de la période 2005-2007, Infrabel a réalisé une marge de financement brute cumulée de 233,7 millions d'euros par ses activités de service public. Ensemble avec le fonds de roulement et les moyens non encore utilisés pour les investissements, ce montant a contribué à une position de trésorerie de 576,4 millions d'euros au 31 décembre 2007.
2. Selon l'article 59 du contrat de gestion, en cas de bénéfice, Infrabel doit déterminer les priorités auxquelles les éventuels excédents de subsides devraient être affectés. Infrabel n'a pas pris de décision explicite à ce propos. Pour chaque exercice comptable, l'assemblée générale a décidé de l'affectation des bénéfices conformément à l'article 52 des statuts et l'article 616 du Code des sociétés, à savoir l'affectation d'une partie à la réserve légale et du solde aux bénéfices reportés.
3. Le contrat de gestion 2008-2012 ne traite plus 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.

L'État doit pourtant veiller à ce que soit appliqué le principe général repris dans la réglementation européenne, particulièrement dans les directives 1191/69/CEE et 1107/70/CEE, à propos de la compensation de frais pour la réalisation du service public imposé. Ce principe a été repris dans les contrats de gestion 2005-2007 et 2008-2012. Dans ce contexte, il est nécessaire que le contrat de gestion fixe des règles sur l'utilisation des subsides.

<sup>53</sup> Le principe de la mission de base commune et de la politique de groupe cohérente est inscrit à l'article 1<sup>er</sup>, §§3 et 4, du contrat de gestion 2008-2012 de la SNCB-Holding.

## Chapitre 7

### Flux financiers liés aux missions de service public : SNCB-Holding

---

#### 7.1 Contexte

La SNCB Holding déploie diverses activités en tant que missions de service public. Elles sont résumées comme suit dans l'article 3 du contrat des gestion :

- 1° la détention et la gestion de ses participations dans le capital de la SNCB et d'Infrabel;
- 2° les activités de sécurité et de gardiennage dans le domaine ferroviaire;
- 3° l'acquisition, la construction, l'entretien, la gestion des gares et 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 loi.

Ces «autres missions» du point 5°, comprennent :

- un ensemble d'activités de soutien et de coordination entre les trois sociétés du groupe SNCB (création de structures de concertation comme instruments de dialogue entre les trois sociétés, harmonisation des programmes d'investissement, relations avec les autorités publiques, gestion du réseau informatique, coordination de l'ensemble de la communication, du soutien juridique et des affaires internationales);
- la mise à disposition de personnel aux deux autres sociétés en sa qualité de seul employeur pour l'ensemble du personnel;
- l'exécution de prestations visant la satisfaction des besoins de la nation (prestations en matière de protection civile, de sécurité publique, etc. à la demande d'institutions mandatées).

Ces missions de service public à remplir par la SNCB Holding sont en partie destinées aux usagers (aménagement de gares et patrimoine historique) et en partie exécutées pour le compte de la SNCB et d'Infrabel, ce qui rend la compréhension de l'exploitation et du subventionnement plus complexe.

Conformément à l'article 5 du contrat de gestion il appartient à la SNCB Holding de se prononcer sur sa participation à l'exécution de prestations qui ne relèvent pas des missions de service public imparties par la loi. La SNCB Holding doit toutefois garantir que de telles activités ne portent pas préjudice à la bonne exécution des tâches de service public telles que définies dans le contrat de gestion, et qu'elles visent à améliorer les résultats globaux de l'entreprise.

La SNCB Holding a une activité commerciale limitée, à savoir la location de terrains et de bâtiments et la gestion des concessions attribuées dans le domaine ferroviaire, soit en régie, soit par des filiales (SA Eurostation, SA PubliFer, SA Syntigo, Eurofima).



Enfin, la gestion de la dette financière et la scission de celle-ci entre la dette financière publique et la dette financière commerciale représente un facteur dominant qui se retrouve dans l'ensemble des activités. La SNCB Holding a reçu, avec mission de la gérer, le reste de la dette financière à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2005 après le transfert d'une *dette publique* de 7,4 milliards d'euros au Fonds de l'infrastructure ferroviaire et la scission des actifs et des passifs entre les trois sociétés du groupe SNCB.

Dans ce mélange d'activités de service public et non public, couplé au phénomène des prestations intra-groupe et à la gestion de la dette financière, la SNCB Holding doit pouvoir scinder clairement les flux financiers entre le service public et le service non public.

L'obligation imposée par la directive de transparence 2006/111/CE et par la directive 91/440/CEE, telle que modifiée par la directive 2001/12/CE, afin d'enregistrer par le biais d'une comptabilité séparée les coûts et les revenus des différentes activités, est également applicable à la SNCB Holding. Sa transposition en droit belge se limite à la formulation générale, contenue dans l'article 27, §1, de la loi du 21 mars 1991, qui s'applique à toutes les entreprises publiques économiques: «*Elles 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'article 70 du contrat de gestion donne une plus ample description de la manière dont il faut rapporter au sujet des missions de service public.

Dans ce contexte, les questions d'audit relatives à la scission des flux financiers pour les missions de service public et à la transparence de la politique de soutien aux filiales se déclinent comme suit :

- 1° Les obligations en matière de rapportage, imposées par le contrat de gestion, permettent-elles de rencontrer les exigences de transparence, vu le mélange spécifique des activités ?
- 2° La dette financière au 1<sup>er</sup> janvier 2005 et son évolution au cours de la période 2005-2007 peuvent-elles être ventilées en dette publique et dette commerciale ?
- 3° Les flux financiers concernant les missions de service public peuvent-ils être isolés et de quelle manière la dette publique et la dette commerciale ainsi que leur coût peuvent-elles être couvertes ?
- 4° la politique de soutien aux filiales est-elle compatible avec le contrat de gestion, la loi du 21 mars 1991 et les directives européennes (une matière qui est à son tour partiellement liée au dossier de la dette financière) ?

## **7.2 Comparaison des obligations en matière de rapportage et des exigences en matière de transparence**

L'article 70 du contrat de gestion stipule que le rapport financier relatif à l'exécution des missions de service public de la SNCB Holding correspond aux comptes annuels. Cette méthode de rapportage imposée signifie que la totalité des coûts et des revenus est considérée comme étant de service public et que, dès lors, l'activité commerciale limitée est présentée comme un produit secondaire à titre accessoire.



Suivant cet article, ce rapportage doit être accompagné de deux types d'information complémentaire :

- 1° une partie relative aux participations, à savoir :
  - a. dividendes perçus et intérêts sur prêts ;
  - b. intérêts payés sur les capitaux investis réalisés après le 31 décembre 1993 ;
  - c. les réductions de valeur et reprises de réduction de valeur, les plus-values et moins-values sur participations ;
- 2° avec mention spéciale des :
  - a. bénéfices dégagés par la réalisation d'immobilisations, lesquelles seront affectées à la réduction de la dette ;
  - b. les produits des activités commerciales de la SNCB Holding.

Ce rapportage supplémentaire au moment du rapport annuel donne un image partielle qui ne permet d'isoler les véritables missions qu'après avoir effectué des réajustements.

La condition pour obtenir une image transparente des flux financiers est que soient établis des comptes de résultats et des relevés de flux de trésorerie pour l'ensemble des missions de service public, dans lesquels est également intégrée la scission de la dette financière entre la dette publique et la dette commerciale.

Lors de l'examen du dossier concernant la souscription par la SNCB Holding aux augmentations du capital de la SNCB, le collège des commissaires a abordé la problématique des flux financiers en matière de financement de la dette financière et de sa scission entre service public et service commercial.

En son article 94, le deuxième contrat de gestion 2008-2012 impose des conditions plus claires en matière de rapportage, à savoir :

- l'établissement de comptes de résultats distincts pour les activités de sécurité et de gardiennage dans le domaine ferroviaire et pour l'ensemble des missions de service public ;
- un relevé détaillé des flux de trésorerie de l'entreprise et des relevés séparés des flux de trésorerie pour les activités de sécurité et de gardiennage dans le domaine ferroviaire et pour l'ensemble des missions de service public ;
- un relevé de l'évolution, depuis 2005, de la dette financière nette consolidée, reprenant tant les dettes financières dans le bilan et hors bilan.

Il est possible d'obtenir une image transparente de la situation dans la mesure où les comptes de résultats et les relevés des flux de trésorerie pour l'ensemble des missions de service public reprennent également la scission de la dette financière entre le secteur public et le secteur commercial.

### **7.3. Comptes de résultats 2005-2007 et flux financiers relatifs aux missions de service public**

Conformément à l'article 70 du contrat de gestion, les comptes de résultats établis relatifs aux missions de service public correspondent aux comptes de résultats des comptes annuels statutaires. Les dotations d'exploitation octroyées par l'État en compensation des frais découlant de l'exécution des missions de service public y sont directement identifiables grâce aux comptes réservés. Elles correspondent aux montants prévus dans le contrat de gestion, sont annuellement indexées et figurent en tant que telles au budget du SPF Mobilité et Transports.

Les dotations d'exploitation suivantes ont été imputées par catégorie.

**Tableau 17 – Aperçu des dotations d'exploitation SNCB Holding 2005-2007**

| Nature des dotations (en millions d'euros)             | 2005  | 2006  | 2007  |
|--------------------------------------------------------|-------|-------|-------|
| Dotations d'exploitation, dont :                       | 164,2 | 186,3 | 192,1 |
| • une dotation de base                                 | 164,2 | 168,0 | 170,6 |
| • une dotation spécifique pour les formations          | –     | 10,9  | 12,1  |
| • une dotation supplémentaire pour la sécurité         | –     | 7,4   | 9,4   |
| Dotation pour les pensions et les accidents de travail | 537,0 | 561,3 | 0,5   |

En 2005 et en 2006, tout comme dans les années précédentes, les dotations pour les pensions et les accidents de travail ont été accordées conformément à la directive européenne 1192/69 et couvrent la différence entre les charges de pensions et les cotisations des employeurs et des travailleurs. Depuis la reprise des obligations de pension de la SNCB Holding par l'État, les interventions publiques se limitent aux dotations pour les accidents de travail<sup>54</sup>.

Les comptes de résultats établis pour les exercices 2005, 2006 et 2007 sont synthétisés ci-dessous. Le tableau reprend également le résultat d'exploitation comme expression du flux de trésorerie généré par les activités commerciales proprement dites, ainsi que la marge brute d'autofinancement comme expression des flux de trésorerie de l'ensemble des activités.

**Tableau 18 – Synthèse des comptes de résultat SNCB Holding 2005-2007**

| (en millions d'euros)                                            | 2005           | 2006           | 2007           |
|------------------------------------------------------------------|----------------|----------------|----------------|
| Produits d'exploitation <sup>55</sup> , dont :                   | 2.970,7        | 3.165,1        | 2.403,0        |
| • dotations d'exploitation de l'État                             | 164,2          | 186,3          | 192,1          |
| • produits commerciaux                                           | 44,2           | 37,3           | 36,7           |
| • prestations intra-groupe                                       | 308,6          | 305,3          | 339,9          |
| • refacturation des frais de personnel                           | 1.625,1        | 1.657,3        | 1.639,3        |
| Frais d'exploitation                                             | – 2.882,3      | – 3.021,6      | – 2.251,4      |
| <b>Résultat d'exploitation</b>                                   | <b>88,4</b>    | <b>143,6</b>   | <b>151,6</b>   |
| <b>Flux de trésorerie résultant des activités d'exploitation</b> | <b>42,6</b>    | <b>72,6</b>    | <b>74,4</b>    |
| Frais financiers                                                 | 285,7          | 114,0          | 165,1          |
| Produits financiers                                              | 206,2          | 165,9          | 182,5          |
| <b>Résultat financier</b>                                        | <b>– 79,5</b>  | <b>51,9</b>    | <b>17,4</b>    |
| Frais exceptionnels                                              | 172,7          | 349,2          | 146,7          |
| Produits exceptionnels                                           | 152,6          | 92,9           | 23,6           |
| <b>Résultat exceptionnel</b>                                     | <b>– 20,1</b>  | <b>– 256,3</b> | <b>– 123,1</b> |
| <b>Résultat de l'exercice</b>                                    | <b>– 11,1</b>  | <b>– 60,9</b>  | <b>45,8</b>    |
| <b>Marge brute de financement</b>                                | <b>– 427,5</b> | <b>– 67,5</b>  | <b>– 170,5</b> |

<sup>54</sup> Arrêté royal du 28 décembre 2005 relatif à la reprise des obligations de pension de la SNCB Holding par l'État belge.

<sup>55</sup> Ont également été imputés parmi les produits d'exploitation : la production immobilisée, les compensations de l'État pour les pensions et les cotisations des travailleurs aux pensions (en 2005 et en 2006), ainsi qu'une imputation de produits à ventiler dans le temps résultant de la réforme comptable imposée lors de la scission de la SNCB en trois SA de droit public (arrêté royal du 30 décembre 2004 portant des mesures afin d'aligner la comptabilité de la SNCB sur le droit commun et de l'adapter à sa nouvelle structure).

Le flux de trésorerie provenant des activités d'exploitation correspond presque aux moyens financiers disponibles générés par l'exécution des missions de service public, avec toutefois les précisions suivantes :

- 1° Il faut tenir compte d'une marge sur les recettes commerciales, que la SNCB Holding avait évaluée à 30 % du chiffre d'affaires, soit 10,0 millions d'euros par an pour la période 2005-2007 ;
- 2° Quelque 50 % des prestations intra-groupe consistent en la fourniture de services à la SNCB et à Infrabel en rapport avec l'occupation de bâtiments et la gestion des systèmes d'information et de téléphonie, complétés par quelques prestations accessoires. Les prestations intra-groupe étant facturées aux prix du marché, une marge est ajoutée aux coûts. Les prix sont en effet fixés indépendamment de la subvention ou non des actifs. Cette approche est probablement indiquée pour éviter une subvention croisée entre les entités, mais le flux de trésorerie généré doit dans ce cas être réservé aux missions de service public.  
Une part de ces prestations intra-groupe se rapporte au secteur commercial, en particulier quand il s'agit de dépenses d'investissement sur fonds propres. Cette part n'est toutefois pas isolée.
- 3° Les autres prestations intra-groupe relèvent plutôt de refacturations de charges fixées en fonction de règles d'évaluation (prestations d'investissement, sous-location de matériel roulant).

Le flux de trésorerie résultant des activités d'exploitation est le baromètre régulier qui indique dans quelle mesure la société est capable de faire face au coût de ses dettes et de ses investissements sur fonds propres. Pour le secteur public, les investissements en actifs corporels et incorporels sont généralement couverts par les dotations d'investissement.

La question de l'affectation exclusive des deniers publics aux missions de service public requiert un examen détaillé de la dette financière, qui est le fil rouge à travers l'ensemble des activités.

## 7.4 Dette financière

Au 31 décembre 2004, la dette financière totale de la SNCB Holding s'élevait à 9.521,0 millions d'euros, au bilan et hors bilan<sup>56</sup>. Tout comme pour les sociétés de chemin de fer des pays voisins (SNCF, DB...), une réduction considérable de la dette s'imposait pour repartir sur une base financière saine et assurer la viabilité économique. Pour réduire leur dette, les sociétés de chemin de fer ont pu invoquer la réglementation européenne et plus particulièrement la directive 91/440/CEE, qui stipule que les États membres peuvent mettre en place, conjointement avec les entreprises ferroviaires publiques existantes, des mécanismes adéquats *« pour contribuer à réduire l'endettement de ces entreprises jusqu'à un niveau qui n'entrave pas une gestion financière saine et pour réaliser l'assainissement de la situation financière de celles-ci. »*<sup>57</sup>

<sup>56</sup> Les dettes hors bilan se rapportent à des opérations de financements alternatifs, imputés conformément aux normes comptables belges.

<sup>57</sup> Article 9.1 de la directive 91/440/CEE.

Le législateur a créé à cette fin le Fonds de l'infrastructure ferroviaire (FIF)<sup>58</sup>. À dater du 1<sup>er</sup> janvier 2005, une dette financière de 7.400,0 millions d'euros a été cédée au FIF, ainsi qu'une contre-valeur quasi correspondante sous la forme d'un ensemble d'actifs se composant de la valeur comptable (7.237,3 millions d'euros) d'actifs liés à l'infrastructure ferroviaire, et de la valeur marchande (218,1 millions d'euros) de 34 terrains valorisables<sup>59</sup>.

Le législateur a réalisé la restructuration de la dette en même temps que la scission de la SNCB. Dans la nouvelle structure, le solde de la dette financière pour un montant de 2.121,0 millions d'euros a été attribué à la SNCB Holding, tandis que la SNCB et Infrabel ont pu entamer leurs activités sans aucune dette.

La SNCB-Holding rappelle que «*des opérations d'annulation de dette, si elles sont constitutives d'aide, peuvent toujours à l'heure actuelle être effectuées de manière compatible avec la réglementation communautaire, et ce sur la base de divers instruments. Plus particulièrement, la Commission a précisé les règles de la directive 91/440 acceptant des mécanismes adéquats pour contribuer à réduire l'endettement des entreprises ferroviaires (voir les Lignes directrices communautaires sur les aides d'État aux entreprises ferroviaires, du 30 avril 2008, chapitre 4). Il est donc toujours possible de faire appel à cette réglementation.*»

#### 7.4.1 La dette financière au 1<sup>er</sup> janvier 2005

Le solde de 2.121,0 millions d'euros de la dette financière résulte, d'une part, de plusieurs besoins en financement qui se sont accumulés depuis 1993 et, d'autre part, de la façon dont les actifs et passifs ont été cédés au FIF, à la SNCB et à Infrabel le 1<sup>er</sup> janvier 2005. Dans le cadre de cet audit, et suite aux constatations antérieures du collège des commissaires, la direction financière les a ventilées entre les secteurs public et commercial, tout en tenant compte des hypothèses plausibles analysées ci-après.

##### *Secteur public*

Au 1<sup>er</sup> janvier 2005, la dette financière s'élevait à 167,9 millions d'euros et elle comportait deux éléments :

- 1° la partie de la dette financière publique non cédée au FIF (188,1 millions d'euros) ;
- 2° les besoins restant en capital d'exploitation, résultant d'opérations d'exercices antérieurs (– 29,0 millions d'euros) ;
- 3° la partie du prêt (+ intérêts) de 2002 à ABX qui est incluse dans le dossier de restructuration approuvé par la Commission européenne (8,8 millions d'euros).

<sup>58</sup> Loi-programme du 22 décembre 2003 et arrêté royal du 14 juin 2004 portant réforme des structures de gestion de l'infrastructure ferroviaire.

<sup>59</sup> L'arrêté royal du 30 décembre 2004 reprend les listes détaillées des actifs et passifs à céder.

### Partie de la dette financière non transférée au FIF

La dette financière transférable, calculée selon le modèle accepté par la Commission européenne, s'élevait à 7.588,1 millions d'euros au 31 décembre 2004. Elle se compose de la dette historique antérieure à 1993 et de la dette financière accumulée depuis lors en raison d'investissements dans l'infrastructure et le matériel roulant pour les missions de service public et des déficits d'exploitation cumulés (y compris les intérêts) de ces missions de service public<sup>60</sup>. Ces éléments sont résumés dans le tableau suivant.

**Tableau 19 – État de la dette financière au 31 décembre 2004 (en millions (d'euros))**

|                                                                                         |                |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|----------------|
| Dette historique au 31 décembre 1992 (millions d'euros)                                 | 2.288,1        |
| Dette financière née dans la période 1993-2004 à l'occasion :                           |                |
| • des investissements en infrastructure et matériel roulant                             | 3.187,0        |
| • du préfinancement des investissements à charge de l'État (1996-2004)                  | 732,0          |
| • des déficits d'exploitation (en ce compris les intérêts et dividendes Financière TGV) | 1.335,9        |
| • autres <sup>61</sup>                                                                  | 45,1           |
| <b>Total</b>                                                                            | <b>7.588,1</b> |
| Dette financière transférée au FIF <sup>62</sup>                                        | 7.400,0        |
| <b>Dette financière non transférée au FIF</b>                                           | <b>188,1</b>   |

### Fonds de roulement à la suite d'opérations avant la restructuration

Le fonds de roulement à financer (-29,0 millions d'euros) après le transfert des actifs et passifs à la SNCB et à Infrabel concerne les créances en cours (les interventions d'État dues et les créances relatives aux garanties payées pour couvrir la dette financière, essentiellement la dette financière transférée) d'un montant de 818,2 millions d'euros, minorées de l'utilisation du préfinancement par l'ex-Financière TGV et des intérêts sur celui-ci (847,2 millions d'euros) qui doivent être affectés au secteur commercial<sup>63</sup>.

### Dossier de restructuration d'ABX approuvé par la Commission européenne

Dans le cadre de la problématique de la dette financière, la SNCB Holding a demandé à un conseiller juridique externe si l'État belge pouvait prendre des mesures en vue d'alléger la dette relative au financement d'ABX ou de les supprimer à terme sans enfreindre les règles européennes.

<sup>60</sup> Depuis 1993, le système particulier des comptes permet de ventiler les différents besoins de financement entre le service public et le service non public.

<sup>61</sup> L'autre dette financière a trait aux frais des financements alternatifs de l'État et de la dette de la mobilité, c'est-à-dire une action de fidélisation menée en 2003 et 2004.

<sup>62</sup> Le montant transférable a été calculé sur la base des données disponibles pour le premier trimestre 2004 et a été fixé comme maximum par l'arrêté royal du 14 juin 2004 jusqu'à la réforme des structures de gestion de l'infrastructure ferroviaire.

<sup>63</sup> Le solde égale la différence entre les coûts d'investissement imputés et le montant nominal apporté par la SA Financière TGV. Conformément à l'article 4 de l'arrêté royal du 13 avril 1997 en exécution de l'article 3, §2, de la loi du 17 mars 1997, la SNCB pouvait utiliser provisoirement les fonds apportés par la Financière TGV selon des règles fixées par le comité de direction et sous la condition qu'il y ait suffisamment de fonds disponibles pour pouvoir réaliser les investissements TGV. Vu que la totalité de la dette financière du secteur public (en ce compris la marge de financement brute cumulée avec les intérêts) a été transférée par le transfert d'une dette financière de 7.400,0 millions d'euros au FIF, l'utilisation provisoire des fonds de l'ancienne SA Financière TGV et les intérêts y relatives doivent être imputés au secteur commercial.

Le consultant est d'avis que seule une partie limitée de la dette relative à ABX peut faire l'objet d'une reprise par l'État, à savoir la partie qui correspond aux mesures financières qui ont été spécifiquement approuvées par la Commission européenne au titre de soutien à la restructuration<sup>64</sup>. En l'espèce, il s'agit d'une partie du prêt (+ intérêts) de 2002 (8,8 millions d'euros) et des mesures de recapitalisation en 2006 (175,2 millions d'euros)<sup>65</sup>.

#### *Secteur commercial*

La dette financière s'élevait à 1.953,0 millions d'euros au 1<sup>er</sup> janvier 2005 et s'était accumulée depuis 1993 en raison d'investissements en actifs incorporels, corporels et financiers et des déficits ou excédents d'exploitation cumulés (marge brute de financement). La dette financière se compose de deux éléments :

- 1° la dette financière relative à l'acquisition d'immobilisations financières liées au secteur ABX. Suite de la décision de la Commission européenne sur le dossier de restructuration, le groupe ABX a été vendu en 2006 en deux ensembles distincts, d'une part ABX Logistics Worldwide et, d'autre part, ABX Belgium Distribution ;
- 2° la dette financière relative à l'ensemble des autres activités commerciales (transport de voyageurs du service non public et transport de marchandises) qui se trouvent encore au sein du groupe SNCB.

#### *Secteur ABX*

La dette financière globale pouvant être liée au secteur ABX s'élevait à 1.210,8 millions d'euros au 1<sup>er</sup> janvier 2005. Elle se compose des éléments de coût de revient suivants :

- l'acquisition des immobilisations financières au cours de la période 1998-2004 pour un montant de 977,5 millions d'euros ;
- les coûts relatifs à la fourniture de services (diverses formes de consultation : financière, juridique,...) au cours de la période 1998-2004 pour un montant de 61,3 millions d'euros ;
- les coûts financiers pour leur financement : 172,0 millions d'euros<sup>66</sup>.

#### *Secteur commercial (hors ABX)*

La dette financière au 1<sup>er</sup> janvier 2005 relative à l'ensemble des autres activités commerciales (Transport de voyageurs secteur non public et Transport de marchandises) pouvait être inférée de la dette financière totale en éliminant la dette financière du secteur public et du secteur ABX. Elle s'élevait à 742,2 millions d'euros, provenant essentiellement de la couverture des besoins de financement à la suite des investissements en immobilisations incorporelles, corporelles et financières, après correction avec la marge de financement brute cumulée de l'exploitation.

<sup>64</sup> Avis du 16 juillet 2008 adressé à SNCB-Holding.

<sup>65</sup> La Commission européenne a approuvé la restructuration le 7 décembre 2005 à condition d'une privatisation d'ABX (voir CP L383 du 28 décembre 2006).

<sup>66</sup> Le calcul est basé sur l'intérêt implicite sur la dette à long terme applicable à la SNCB en tant qu'entreprise publique.

#### 7.4.2 Évolution de la dette financière 2005-2007

L'augmentation ou la diminution de la dette financière depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005 dépend pour les différents secteurs des flux de trésorerie générés par l'exploitation, des ressources disponibles et des utilisations pour les investissements. Le tableau suivant synthétise cette évolution.

Tableau 20 – Évolution de la dette financière 2005-2007

| (millions d'euros)                          | Secteur commercial |              | Secteur public | Total          |
|---------------------------------------------|--------------------|--------------|----------------|----------------|
|                                             | ABX                | Autres       |                |                |
| <b>Total au 1<sup>er</sup> janvier 2005</b> | <b>1.210,8</b>     | <b>742,2</b> | <b>167,9</b>   | <b>2.121,0</b> |
| Variation 2005 à la suite de:               |                    |              |                |                |
| • marge brute de financement                | 170,2              | - 6,8        | 264,2          | 427,5          |
| • flux de caisse <sup>67</sup>              | 53,0               | 26,2         | 199,7          | 278,9          |
| • variation fonds de roulement              | -                  | 16,9         | 175,7          | 192,6          |
| <b>Total au 31 décembre 2005</b>            | <b>1.434,0</b>     | <b>778,5</b> | <b>807,5</b>   | <b>3.020,0</b> |
| Variation 2006 à la suite de:               |                    |              |                |                |
| • marge brute de financement                | 181,3              | 39,3         | - 153,1        | 67,5           |
| • flux de caisse                            | - 203,8            | 51,9         | 371,6          | 219,7          |
| • variation fonds de roulement              | -                  | - 37,9       | - 417,7        | - 455,6        |
| <b>Total au 31 décembre 2006</b>            | <b>1.411,5</b>     | <b>831,8</b> | <b>608,3</b>   | <b>2.851,6</b> |
| Variation 2007 à la suite de:               |                    |              |                |                |
| • marge brute de financement                | 90,0               | 21,3         | 59,2           | 170,5          |
| • flux de caisse                            | 21,1               | 7,1          | 214,6          | 242,8          |
| • variation fonds de roulement              | 0,1                | - 32,6       | - 46,8         | - 79,3         |
| <b>Total au 31 décembre 2007</b>            | <b>1.522,7</b>     | <b>827,6</b> | <b>835,3</b>   | <b>3.185,6</b> |

Afin de cerner l'impact précis des flux de trésorerie, certaines précisions s'imposent.

#### Secteur ABX

L'évolution de la dette financière 2005-2007 est influencée par les facteurs suivants:

- 1° les flux de trésorerie sortants pour des coûts ayant fait auparavant l'objet de la constitution de provisions (litiges juridiques, assainissement de sites pollués, garanties bancaires, pensions, frais de résiliation) et, accessoirement, les coûts pour lesquels il n'y a pas eu de constitution de provisions;
- 2° les intérêts sur la dette financière en souffrance, calculés sur la base du taux d'intérêt implicite de la dette à long terme dont la SNCB Holding bénéficie en sa qualité d'entreprise publique;
- 3° l'ensemble des investissements et désinvestissements dans le cadre du réajustement des immobilisations financières suite à la restructuration que la Commission européenne a acceptée.

<sup>67</sup> Investissement en immobilisations incorporelles, corporelles et financières. Les investissements à moyens propres ont été attribués à 100% aux activités commerciales.

### *Secteur commercial*

L'accroissement de la dette financière au cours de la période 2005-2007 résulte des mouvements suivants :

- 1° les coûts financiers sur la dette historique antérieure à 2005 ;
- 2° les coûts financiers sur la dette après 2005 ;
- 3° les utilisations pour les nouveaux investissements depuis 2005 ;
- 4° les possibilités de financement provenant de l'exploitation (marge sur les activités commerciales) et des flux financiers entrants et sortants en relation avec les filiales (SA Eurostation, SA Publifer, SA Syntigo, Eurofima).

### *Secteur public*

Les facteurs suivants ont un impact déterminant sur l'état de la dette dans les flux financiers du secteur public :

- 1° pendant l'exercice 2005, la marge brute de financement a été négativement influencée par le transfert à l'État des obligations en matière de pension, plus particulièrement par celui de la partie des dépenses de pension que l'État n'a pas compensée en application de la directive européenne 1192/69/CEE<sup>68</sup>. En échange du transfert de cette partie des obligations, la SNCB Holding devait à l'État un montant de 296,0 millions d'euros, dont 295,2 millions ont été payés le 30 décembre 2005. Les coûts sont répartis sur 15 ans entre les trois sociétés du groupe SNCB<sup>69</sup> ;
- 2° les souscriptions aux augmentations de capital en espèces de la SNCB en 2005, 2006 et 2007 à concurrence d'un montant total de 510,0 millions d'euros et la souscription à l'augmentation de capital en espèces d'Infrabel en 2007, libérée à concurrence de 51,3 millions d'euros ;
- 3° les frais de restructuration d'ABX, dont le dossier a été approuvé par la Commission européenne (175,2 millions d'euros) ;
- 4° les coûts financiers sur la dette financière peuvent être chiffrés à environ 55,6 millions d'euros en 2005, 38,5 millions en 2006 et 52,0 millions en 2007.

#### **7.4.3. Marge pour l'amortissement ou pour la stabilisation de la dette financière et du paiement des coûts s'y rapportant**

Une dette financière ne peut être amortie ou stabilisée et ses coûts couverts que si l'entreprise génère des flux financiers au-delà des besoins de financement destinés à couvrir ses investissements.

Ces flux financiers doivent en outre pouvoir être utilisés de manière à rendre impossible un transfert de fonds publics vers le secteur commercial. Ce principe, ancré dans la directive européenne 91/440/CEE, telle que modifiée par la directive 2001/12/CE, s'applique également en l'espèce.

<sup>68</sup> Arrêté royal du 28 décembre 2005 relatif à la reprise des obligations de pension de la SNCB-Holding par l'État belge.

<sup>69</sup> Seule la SNCB Holding supporte les coûts financiers du préfinancement pour lesquels une provision de 74,5 millions d'euros a été constituée en 2005.



### *Secteur commercial*

Le secteur commercial ne dispose pas de la marge pour satisfaire à ces conditions. Cette constatation apparaît indéniablement à travers les divers éléments des flux de trésorerie qui ont donné lieu à la constitution de la dette financière au cours de la période 2005-2007. Les activités commerciales de la SNCB Holding sont tellement limitées qu'il est impossible de générer suffisamment de flux financiers provenant des activités de l'entreprise et des relations avec les filiales pour couvrir les seuls intérêts :

- il n'existe aucune marge, ni pour l'amortissement de la dette financière concernant le secteur ABX, ni pour la couverture des coûts y afférents, de sorte que la dette continue à croître de manière exponentielle ;
- à cause de la dette financière historique qui existe depuis 2005, le secteur commercial ne peut pas non plus générer suffisamment de flux financiers pour couvrir les coûts qui dépassent le financement des investissements.

### *Secteur public*

L'analyse des comptes de résultats et des flux de trésorerie montre que les flux financiers générés par les activités d'exploitation dans le domaine des missions de service public permettent de couvrir les coûts de la dette financière et de conserver encore une marge, de sorte que, dans la gestion commune de la trésorerie, au moins une partie des coûts financiers du secteur commercial est de facto couverte.

### *Impact des taux d'intérêt de référence (benchmarks)*

Le calcul des coûts de la dette financière est basé sur le taux normal, à savoir le taux implicite de la dette à long terme de la SNCB Holding. Toutefois, s'il fallait tenir compte des références (*benchmarks*) lors de l'évaluation des taux d'intérêt qui devraient être appliqués aux emprunts destinés à couvrir la dette financière commerciale aux conditions du marché, cette dernière aurait augmenté de 183,8 millions d'euros au 31 décembre 2007, dont 96,2 millions d'euros pour le secteur ABX et 87,6 millions d'euros pour les autres secteurs commerciaux<sup>70</sup>.

### *Contrat de gestion 2005-2007*

La question de la dette du secteur commercial (ABX et les autres activités commerciales) constitue un problème structurel auquel les nouvelles structures n'apportent pas de solution. Le contrat de gestion considère implicitement que les coûts de la dette financière et même son remboursement peuvent être réalisés dans l'ensemble des activités de la SNCB Holding, sans faire de distinction entre le service public et le service non public. Les passages suivants du contrat de gestion en témoignent :

- 1° le rapport financier annuel qui doit être rédigé conformément à l'article 70 au sujet de l'exécution des missions de service public est censé correspondre au rapport annuel ;

<sup>70</sup> Le calcul pour la période 2005-2007 est basé sur un taux implicite de la dette financière à long terme dont la SNCB Holding bénéficie en tant qu'entreprise publique, augmenté de 100 points de base. Pour la période avant 2005 le taux implicite a été appliqué concernant la dette reprise par l'État (FSI), augmenté de 100 points de base.

- 2° l'article 70 stipule que les bénéfices générés par la réalisation des immobilisations de la SNCB Holding seront affectés à la diminution de la dette ;
- 3° l'article 53 stipule que, sans préjudice de l'article 31 des statuts et l'article 616 du Code des sociétés, la SNCB Holding, en cas de réalisation de bénéfice représenté par un cash flow, utilisera celui-ci prioritairement à la diminution de son endettement.

Si le contrat de gestion ne fait aucune distinction entre la dette financière du secteur public et celle du secteur commercial, cette ventilation doit malgré tout être effectuée. En raison de la réglementation européenne précitée, le fait que le contrat de gestion impose essentiellement des obligations en matière de missions de service public et que la plupart des immobilisations appartiennent au domaine public, ne permettent pas d'interpréter les passages en question autrement que comme une obligation de distinguer les deux volets de la dette financière.

#### *Contrat de gestion 2008-2012*

Le nouveau contrat de gestion 2008-2012 ne fait aucune distinction entre la dette financière publique et la dette financière commerciale. Au contraire, l'article 88 stipule :

*«L'État considère que la dette financière nette consolidée au niveau de la SNCB Holding et la dette financière nette consolidée au niveau du groupe SNCB, sans tenir compte de financements spécifiquement convenus et si les normes comptables restent inchangées, sera stabilisée au niveau de juin 2008, et n'augmentera plus à partir de cette date.*

[...].

*La SNCB Holding souscrit à cet objectif.»*

Il y a lieu de conclure de la présente analyse que cette obligation ne peut se concrétiser au niveau la dette financière nette consolidée que si certaines conditions sont remplies :

- 1° Les activités actuelles de la SNCB Holding ne lui permettent pas de générer suffisamment de flux de trésorerie opérationnels entrants pour couvrir les coûts de la dette financière ;
- 2° Lors de la distinction entre dette financière publique et dette financière commerciale, il y a lieu de relever en outre que :
  - les flux de trésorerie opérationnels provenant des missions de service public parviennent bien à couvrir les coûts de la dette financière et même générer un surplus ;
  - les flux de trésorerie opérationnels provenant des activités commerciales sont largement insuffisants pour couvrir les coûts de la dette financière commerciale, surtout en raison du transfert de la dette financière historique, qui augmentera inévitablement ;
- 3° la dette financière consolidée peut bien être stabilisée au niveau de juin 2008 grâce à la situation positive de la trésorerie d'Infrabel et à condition qu'Infrabel puisse poursuivre ses activités dans les mêmes conditions qu'au cours de la période 2005-2007.

Il est clair que l'État et la SNCB Holding se doivent d'apporter une solution au problème structurel de l'amortissement et de la couverture des coûts de la dette financière du secteur commercial, une solution compatible avec la réglementation européenne où le secteur public et le secteur commercial sont séparés.

Suite aux constatations du collège des commissaires, la SNCB Holding a signalé cette préoccupation au ministre de tutelle.

## **7.5 Politique de soutien des filiales en tant que mission de service public**

Dans le cadre de sa mission de service public de détenir et de gérer ses participations dans le capital de la SNCB et d'Infrabel, la SNCB Holding a souscrit à des augmentations de capital de la SNCB au cours de la période 2005-2007 et d'Infrabel en 2007.

### **7.5.1 Souscription à l'augmentation de capital d'Infrabel**

L'État, la SNCB Holding et Infrabel ont signé une convention le 9 octobre 2006 qui stipule que la SNCB Holding souscrira au plus tard le 30 juin 2007 à une augmentation de capital d'Infrabel à concurrence de 205,4 millions d'euros au maximum. Cette souscription a été réalisée. Elle a été libérée en 2007 à raison de 51,3 millions d'euros. Le montant convenu correspond aux moyens indispensables pour achever l'ensemble de la ligne TGV.

Dans la pratique, la SNCB Holding préfinance cette opération étant donné que l'État, conformément à l'article 44bis du contrat de gestion, garantit le paiement des charges d'intérêt et des amortissements de capital<sup>71</sup>.

### **7.5.2 Souscription des augmentations de capital de la SNCB**

En exécution de l'article 10 du contrat de gestion, similaire à l'article 3 du contrat de gestion de la SNCB, la SNCB Holding a souscrit à des augmentations de capital de l'ordre de 510,0 millions d'euros au cours de la période 2005-2007 selon le calendrier établi et pour les souscriptions en 2006 et 2007 après confirmation de l'adéquation des tableaux avec l'évolution des flux de trésorerie par les commissaires-réviseurs des deux sociétés. La question a été amplement exposée lors de la discussion de leur utilisation par la SNCB.

Ainsi donc, l'analyse des flux de trésorerie et de la dette financière permet de répondre à la question de savoir s'il convient de considérer une partie ou l'ensemble des moyens en question comme des moyens publics. Il faut conclure que les moyens mobilisés pour l'augmentation de capital renvoient finalement à des moyens publics. Ce raisonnement se base sur plusieurs arguments :

- 1° Au niveau de la politique financière de la SNCB Holding, les besoins de financement résultent de l'ensemble des ressources et des utilisations, peu importe qu'ils relèvent du secteur public ou du secteur commercial. En d'autres mots, aucun prêt n'a été spécifiquement souscrit pour un besoin de financement bien défini, en l'espèce les augmentations de capital.
- 2° La recapitalisation de la SNCB ne peut provenir des liquidités limitées générées par les activités opérationnelles et les relations avec les filiales du secteur commercial.
- 3° Les liquidités générées par les activités opérationnelles du secteur public présentent un excédent après couverture de ses coûts financiers.

<sup>71</sup> Le calendrier suivant pour le paiement de l'intervention de l'État est fixé dans la convention du 9 octobre 2006 : 13,463 millions d'euros en 2007 et en 2008, 16,571 millions au cours de la période 2009-2036. Cet engagement est repris dans l'article 86 du contrat de gestion 2008-2012.

- 4° les conditions obtenues par la SNCB Holding pour couvrir ses besoins de financement au moyen de prêts, sont influencées par sa notation (*rating*) liée à son statut particulier d'entreprise publique.

Comme les augmentations de capital au niveau de la SNCB, pour un montant total de 426,0 millions d'euros, ont été affectées au secteur commercial, directement à fonds perdu et indirectement par le biais de prêts dits internes, il existe un risque de voir ce mode de financement critiqué dans le cadre des règles européennes sur les aides d'État. Pour ce dossier, il est donc indiqué de trouver, en concertation avec le ministre de tutelle, la SNCB Holding et la SNCB, une solution structurelle qui respecte la réglementation européenne.

La SNCB Holding a informé le ministre de tutelle du problème à diverses reprises à l'occasion des constatations du collège des commissaires, mais sans qu'à ce jour ait été trouvée une solution commune.

#### *Dernière tranche du calendrier du contrat de gestion 2005-2007*

L'article 10 du contrat de gestion prévoyait que la dernière tranche de 30,0 millions d'euros serait versée au 30 avril 2008. Le conseil d'administration de la SNCB Holding du 29 mai 2008 a considéré que la décision de procéder à la libération de cette tranche était prématurée tant qu'il ne sera pas remédié aux soucis du collège des commissaires en ce qui concerne la conformité de la souscription des augmentations de capital et de son affectation avec les contrats de gestion, la loi du 21 mars 1991 et les directives européennes.

#### *Contrat de gestion 2008-2012*

Le nouveau contrat de gestion 2008-2012 prévoit en son article 110: «*En rapport avec l'augmentation de capital initialement prévue pour le 30 avril 2008, la SNCB Holding et la SNCB exécuteront la convention cadre du 1<sup>er</sup> juin 2005 relative à la contribution au fonds de roulement de la SNCB en procédant à une augmentation de capital dans le respect des règles légales et européennes en la matière.*»

Comme indiqué lors de la discussion au niveau de la SNCB, il est évident que la souscription de cette tranche doit être appréciée à la lumière de l'ensemble des augmentations de capital en ce qui concerne le respect des règles légales et européennes.

## **7.6 Conclusion**

### **7.6.1 Transparence**

1. En raison du mélange spécifique des activités combiné à la gestion de la dette financière, le rapport financier sur l'exécution des missions de service public imposé par l'article 70 du contrat de gestion 2005-2007 ne donne pas une information suffisamment claire qui distingue le secteur public et le secteur commercial,
2. Le contrat de gestion 2008-2012 prévoit des conditions de rapportage plus claires, en imposant aussi l'établissement d'un compte de résultats et d'un relevé des flux de trésorerie pour l'ensemble des missions de service public.

Il est possible d'obtenir une image transparente de la situation dans la mesure où les comptes de résultats et les relevés des flux de trésorerie pour l'ensemble des missions de service public reprennent également la scission de la dette financière entre le secteur public et le secteur commercial.

### 7.6.2 Dette financière

La gestion de la dette financière affecte l'ensemble des activités de la SNCB Holding. Elle représente un problème structurel qui n'a pas encore été résolu.

1. Après le transfert de 7.400,0 millions d'euros de dette publique au FIF, la dette financière de 2.121,0 millions d'euros était composée comme suit au 1<sup>er</sup> janvier 2005:
  - dette financière du secteur public: 167,9 millions d'euros;
  - dette financière du secteur ABX: 1.210,8 millions d'euros;
  - dette financière du secteur commercial (hors ABX): 742,2 millions d'euros.
2. La marge brute de financement cumulée, les variations du fonds de roulement et les besoins de financement pour les investissements ont fait progresser la dette financière à 3.185,6 millions d'euros au 31 décembre 2007, dont 835,3 millions d'euros pour le secteur public, 1.522,7 millions d'euros pour le secteur ABX et 827,6 millions d'euros pour le secteur commercial.
3. En ce qui concerne la possibilité de couvrir les frais de la dette financière du secteur commercial et son éventuel remboursement, on constate que les activités commerciales de la SNCB Holding sont tellement restreintes que les activités d'exploitation et les relations avec les filiales ne génèrent pas suffisamment de flux financiers pour couvrir ne fût-ce que les intérêts de la dette financière:
  - il n'existe aucune marge pour le remboursement de la dette financière relative au secteur ABX, ni pour couvrir les frais de la dette, ce qui induit une croissance exponentielle de cette dette;
  - la dette financière historique que le secteur commercial traîne depuis 2005 l'empêche également de générer des flux financiers suffisants pour couvrir les frais excédant le financement des investissements.
4. De l'analyse des comptes de résultats et des cash flows du secteur public, on peut déduire que les flux financiers générés par les activités d'exploitation permettent de couvrir les frais de la dette financière et de libérer une marge supplémentaire pour permettre à la gestion de trésorerie commune de couvrir *de facto* au moins une partie des frais financiers du secteur commercial.
5. Ni le contrat de gestion 2005-2007, ni le contrat de gestion 2008-2012 ne font la distinction, au niveau de la dette financière, entre le secteur public et le secteur commercial. Il semble qu'ils considèrent implicitement que les coûts de la dette financière et même son remboursement peuvent être supportés pour l'ensemble des activités de la SNCB Holding. Cette distinction est pourtant nécessaire parce que l'interdiction de transfert des moyens publics vers le secteur commercial, établi dans la directive européenne 91/440/CEE telle que modifiée par la directive 2001/12/CE, s'applique également à ce domaine.
6. Dans le contexte de la distinction entre dette financière publique et dette financière commerciale, il est évident que la SNCB Holding ne pourra réaliser son objectif de stabilisation de la dette financière nette au niveau de juin 2008, tel qu'inscrit dans le contrat de gestion 2008-2012.

7. La dette financière historique du secteur ABX et des autres secteurs commerciaux pose un problème considérable qui ne trouve pas de début de solution par la scission en trois sociétés. Il est clair que pour un problème structurel d'une telle envergure, l'État et la SNCB Holding doivent trouver une solution compatible avec la réglementation européenne qui impose un cloisonnement entre le secteur public et le secteur commercial. La SNCB-Holding a récemment attiré l'attention du ministre de tutelle sur cette question.

### **7.6.3 Souscription à des augmentations de capital de la SNCB**

1. Au cours de la période 2005-2007, la SNCB Holding a souscrit à des augmentations de capital de la SNCB pour un montant de 510,0 millions d'euros en application du contrat de gestion.
2. L'analyse des comptes de résultats, des cash flows et de la dette financière amène à conclure que les ressources utilisées pour l'augmentation de capital sont à considérer comme des moyens publics.
3. Compte tenu du fait que les augmentations de capital, au niveau de la SNCB, ont été affectées au secteur commercial, de façon directe à fonds perdu et de façon indirecte, au moyen d'un prêt interne pour un montant global de 426,0 millions d'euros, ce processus de financement s'expose aux critiques des règles européennes sur les aides d'État. Il est indiqué donc de trouver, par la concertation entre le ministre de tutelle, la SNCB Holding et la SNCB, une solution structurelle qui soit à l'épreuve de la réglementation européenne.

À la suite des constatations du collège des commissaires, la SNCB a informé le ministre de tutelle à plusieurs reprises de ce problème, sans qu'une solution commune ait pu être dégagée à ce jour.

## Chapitre 8

### Conclusions générales et recommandations

---

#### 8.1 Conclusions générales

Au cours de la période 2005-2007, le SPF Mobilité et Transports a accordé à la charge du budget annuel des subventions d'un montant de 2.858,2 millions d'euros pour la réalisation du programme d'investissement et d'un montant de 4.403,0 millions d'euros pour l'exploitation des activités de service public. En outre, les sociétés du groupe SNCB ont pu disposer d'autres moyens publics à concurrence de respectivement 753,8 millions et 581,1 millions d'euros pour la réalisation des projets d'investissement de la « liaison à grande vitesse » et du RER. Enfin, au titre d'appui général des missions de service public et en exécution de son contrat de gestion, la SNCB Holding a souscrit à une augmentation de capital de 510,0 millions d'euros de la SNCB sans avoir bénéficié à cet effet d'un financement supplémentaire de l'État.

L'examen portant sur l'affectation des fonds publics aux objectifs fixés a été subdivisé en deux domaines : l'un relatif à l'exécution des investissements et l'utilisation des dotations d'investissement, et l'autre aux frais et recettes et aux flux financiers selon une distinction entre secteur public et secteur commercial.

##### 8.1.1 Réalisation des investissements et utilisation des dotations d'investissement

En ce qui concerne la question de savoir si le système comptable permet un suivi distinct des investissements subsidiés à l'aide de dotations d'investissement, la réponse est la suivante :

- Le système comptable constitue avec les procédures d'exécution un système uniforme pour les trois sociétés et fonctionne selon le même canevas depuis de nombreuses années. Il permet de garantir la conformité des coûts d'investissement enregistrés, en termes d'exactitude, d'exhaustivité et de destination. Les résultats des contrôles annuels concernant l'enregistrement des coûts d'investissement peuvent confirmer le respect des procédures et des normes comptables et n'ont pas mis en évidence d'irrégularités significatives ;
- Les investissements réalisés font l'objet d'un enregistrement comptable par source de financement, ce qui permet de suivre d'une manière détaillée et distincte les investissements subsidiés sous les différentes formes de dotations d'investissement (dotations fédérales à la charge du SPF et du fonds RER, emprunt TGV, intervention de l'État néerlandais, etc.) ;
- Les moyens disponibles pour les investissements destinés au RER sont suivis et utilisés conformément aux règles imposées.

L'examen de l'utilisation des moyens accordés a mis en évidence trois problèmes.

1. Au 31 décembre 2007, les sociétés du groupe SNCB avaient réalisé des investissements à concurrence de 246,5 millions d'euros sans avoir obtenu le visa préalable (feu vert) de la DGTT, soit parce qu'il n'avait pas encore été demandé, soit parce qu'il avait été demandé mais pas encore obtenu. L'absence d'un feu vert implique le risque de requalification des investissements concernés en investissements non subsidiés si le feu vert n'est finalement pas obtenu. C'est surtout Infrabel et la SNCB Holding qui se sont trouvés dans cette situation.
2. Les contrats de gestion autorisent le report à l'année suivante du solde annuel positif ou négatif entre l'enveloppe annuelle des dotations d'investissement et les coûts d'investissement comptabilisés. En vertu de la loi-programme du 27 décembre 2006, les sociétés sont tenues de reverser chaque année, depuis 2006, à titre temporaire à un *fonds des investissements ferroviaires* un montant calculé sur la base d'évaluations établies au cours du mois de septembre. Au 31 décembre 2007, le solde cumulé des dotations d'investissement non utilisées provenant du SPF s'élève à 266,3 millions d'euros pour l'ensemble du groupe SNCB. En application de l'article 288 de la loi-programme précitée, une somme de 140,0 millions d'euros a été reversée en 2007 au fonds des investissements ferroviaires, ce qui fait apparaître un écart entre les estimations et la situation réelle. Au cours de la période considérée, c'est surtout Infrabel qui a fait preuve d'une estimation imprécise sur ce point.
3. Le contrat de gestion 2005-2007 d'Infrabel dispose que les moyens provenant de l'ancienne SA TGV-fin, l'intervention des Pays-Bas et l'augmentation de capital souscrite par la SNCB en vue de la finalisation du projet TGV doivent être exclusivement affectés à cette fin. Afin de garantir cette utilisation et donc de veiller à mettre à disposition suffisamment de moyens pour la réalisation à terme de cette infrastructure TGV, il y aurait lieu, lors de chaque clôture mensuelle, de calculer des intérêts sur le solde en souffrance et de les ajouter aux subventions en capital non encore utilisées. Depuis le versement des montants en cause par la SNCB Holding, Infrabel n'a pas effectué ce décompte.

### **8.1.2 Distinction entre les charges et produits et entre les flux financiers du secteur public et du secteur commercial**

La SNCB combine des missions de service public et des activités purement commerciales. Infrabel exécute exclusivement des missions de service public. La SNCB Holding remplit plusieurs missions de service public, exerce une activité commerciale limitée et doit gérer sa dette financière. Pour les entreprises publiques qui remplissent les deux types de mission, le législateur européen a édicté des directives, interprétées progressivement avec plus de rigueur et transposées en droit belge. Ces directives devaient faire la distinction entre activités publiques et activités commerciales et empêcher que des fonds publics destinés aux services publics de transport de voyageurs soient transférés à des activités relatives à d'autres activités et services de transport. Les problèmes principaux sont résumés ci-après, d'abord pour ce qui concerne la structure financière globale, ensuite pour chacune des sociétés.



## *Structure financière du groupe SNCB*

La Cour des comptes signale que la structure financière groupe SNCB, devenu opérationnel le 1<sup>er</sup> janvier 2005, pose problème quant à la séparation des flux financiers entre les activités publiques et commerciales.

La répartition des actifs et des passifs entre les trois sociétés du groupe SNCB, fixée par les arrêtés royaux du 30 décembre 2004, produit des effets indirects sur la structure financière qui sont insuffisamment transparents.

1. Indépendamment des actifs et passifs alloués, le besoin de fonds de roulement de la SNCB est rencontré grâce à des augmentations de capital souscrites par la SNCB Holding, dont les modalités ont été réglées par une convention entre la SNCB et la SNCB Holding et traduits dans les contrats de gestion des deux sociétés. Cette construction pose problème parce que:
  - la conformité de la destination des fonds publics mis à disposition avec la réglementation européenne et la loi du 21 mars 1991 est mise en cause car ces fonds financent des activités commerciales;
  - le fonds de roulement est disjoint de l'ensemble de l'attribution des actifs et des passifs entre les trois sociétés du groupe SNCB alors qu'il en fait indissociablement partie.
2. La dette historique financière non transférée au FIF, publique comme commerciale, a été entièrement attribuée à la SNCB Holding lors de la répartition des actifs et des passifs alors qu'aucune mesure n'a été prise pour la couvrir. Il en résulte que les activités commerciales ne générant pas suffisamment de cash flow pour couvrir les coûts de la partie commerciale de la dette, des fonds publics sont utilisés pour couvrir une partie ces coûts.  
Il s'agit d'un problème structurel non résolu.

## *SNCB*

1. Le système comptable et la méthode d'enregistrement répondent à la réglementation européenne et à la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques autonomes pour ce qui est de séparer, par le biais d'un système de comptes distincts, les charges et produits des missions de service public et ceux provenant des activités commerciales.
2. Malgré des améliorations progressives, il subsiste des points noirs qui empêchent une transparence complète de l'affectation des flux financiers:
  - l'établissement de bilans complets afin de satisfaire à la réglementation et d'assurer, sur cette base, la concordance avec les relevés des flux de trésorerie, ce qui est une nécessité pour des raisons de technique de contrôle;
  - les relevés des flux de trésorerie, établis en mai 2008 avec effet rétroactif pour la période 2005-2007, requièrent des traitements supplémentaires pour faire apparaître les entrées et sorties réelles de fonds. Pour des raisons de transparence, il conviendrait d'éviter cette situation.

3. Dans le cadre de sa politique de soutien aux filiales, qui relève de sa mission de service public, la SNCB Holding a, en exécution de son contrat de gestion, souscrit à des augmentations de capital de la SNCB à concurrence de 510,0 millions d'euros au cours de la période 2005-2007. L'analyse des possibilités de financement et de la couverture de la dette financière de la SNCB Holding fait apparaître que les moyens en cause sont à qualifier de fonds publics.

Sur la base des relevés des flux de trésorerie, la SNCB a affecté comme suit les augmentations de capital :

- 244,8 millions d'euros aux secteurs commerciaux à fonds perdu ;
- 265,2 millions d'euros au secteur public, dont 181,2 millions d'euros ont été affectés aux secteurs commerciaux par le biais d'un prêt interne.

Cette affectation directe et indirecte d'un montant total de 426,0 millions d'euros aux secteurs commerciaux couvre, pour la période 2005-2007, l'ensemble de leurs besoins en financement, tant en ce qui concerne la marge brute de financement cumulée que les besoins en investissement. Cette construction, non prévue lors de la répartition des actifs et des passifs entre les trois sociétés du groupe SNCB imposée par l'arrêté royal du 30 décembre 2004 est critiquable, tant au regard du contrat de gestion et de la loi du 21 mars 1991 que de la législation européenne. Les problèmes majeurs sont les suivants :

- La SNCB a basé l'affectation de l'augmentation de capital aux secteurs commerciaux à fonds perdu en partie sur des règles d'évaluation approuvées, en considérant qu'une affectation d'au moins 50% des augmentations de capital au secteur public suffit pour satisfaire aux conditions imposées par le contrat de gestion. La marge d'interprétation que le contrat de gestion laisserait par le biais de la mention «...*en particulier pour leur permettre d'exécuter ses missions de service public...*» est critiquable à la lumière de la loi du 21 mars 1991, dont il ressort qu'un contrat de gestion a essentiellement pour finalité, d'une part, de régler les droits et obligations réciproques en matière de missions de service public et, d'autre part, de fixer les conditions de l'octroi des fonds publics réservés exclusivement aux missions de service public.
- La SNCB justifie l'affectation de l'augmentation de capital aux secteurs commerciaux à fonds perdu en se référant à leur besoin de fonds de roulement depuis que la SNCB a été transformée en SA de droit public. Deux cabinets d'avocats désignés par la SNCB et la SNCB Holding ont estimé que cette affectation ne constituerait pas une aide d'État, étant donné qu'il n'y aurait pas d'avantage pour la SNCB dans la mesure où il peut être démontré que la partie des augmentations de capital qui est en définitive attribuée aux activités commerciales de la SNCB correspond au fonds de roulement qui, lors de la constitution, était nécessaire à la SNCB pour devenir autonome dans le financement de ses activités commerciales. Cette thèse selon laquelle l'affectation à fonds perdu ne peut constituer une aide d'État dans la mesure où il peut être démontré que la SNCB aurait normalement dû recevoir ce montant à titre de fonds de roulement remet en cause le transfert des actifs et passifs tel que fixé par l'arrêté royal du 30 décembre 2004. Si, pour ce transfert, l'élément du fonds de roulement est remis en discussion, les autres éléments du dossier doivent aussi être pris en

considération, notamment l'affectation de la dette financière, qui est actuellement comptabilisée au sein de la SNCB Holding. La question de savoir si l'octroi d'un fonds de roulement dès la création de la société, financé par des augmentations de capital successives, doit être considérée ou non comme une aide d'État, ne peut dès lors être appréciée qu'à la lumière de l'ensemble de la restructuration depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005.

- La question de savoir si l'affectation au secteur transport des voyageurs de service public de ressources mises à la disposition des secteurs commerciaux moyennant l'enregistrement interne des créances et dettes et moyennant l'imputation d'une rémunération au taux du marché apparaît à l'analyse soumise à des conditions strictes, à savoir une utilisation temporaire et la capacité financière des secteurs commerciaux de rembourser cet emprunt. Eu égard à la marge brute de financement dégagée au cours de la période 2005-2007, il est légitimement permis de douter que cette dernière condition peut être remplie.

### *Infrabel*

1. Au cours de la période 2005-2007, Infrabel a généré une marge brute de financement cumulée de 233,7 millions d'euros à partir de ses activités de service public. Aux termes de l'article 59 du contrat de gestion, Infrabel doit, en cas de bénéfice, fixer les priorités pour l'affectation de l'excédent éventuel des dotations.

Infrabel n'a pris aucune décision explicite à ce propos. Lors de chaque exercice, l'assemblée générale a décidé l'affectation du bénéfice conformément à l'article 52 des statuts et à l'article 616 du code des sociétés, soit une partie à la réserve légale et le solde au bénéfice reporté.

2. Le contrat de gestion 2008-2012 ne traite plus de l'affectation du bénéfice ni de l'utilisation des dotations en cas de flux positifs de moyens de trésorerie générés par les activités. Seuls l'article 52 des statuts et l'article 616 du code des sociétés sont donc d'application en matière d'affectation du bénéfice.

L'État doit néanmoins veiller au respect du principe général de la compensation des coûts découlant de la prestation des services publics imposés, tel que prévu par la réglementation européenne et plus particulièrement les directives 1191/69/CEE et 1107/70/CEE ; ce principe a été repris dans les contrats de gestion 2005-2007 et 2008-2012.

### *SNCB Holding*

1. En raison du mélange spécifique d'activités, combiné à la gestion de la dette financière, les rapports financiers sur l'exécution des missions de service public, imposés par l'article 70 du contrat de gestion 2005-2007 ne fournissent pas d'informations suffisamment claires, faisant la distinction entre les secteurs public et commercial. Le contrat de gestion 2008-2012 a imposé des conditions de rapportage plus précises pour l'obligation d'établir un compte de résultats et un relevé des flux de trésorerie pour l'ensemble des missions de service public.

La ventilation, dans le compte de résultats et le relevé des flux de trésorerie pour l'ensemble des missions de service public, entre le financement de la dette financière du secteur public et celui du secteur commercial permet également de donner une image transparente.

2. La gestion de la dette financière contrecarre l'ensemble des activités à exercer par la SNCB Holding. Elle constitue un problème structurel important qui n'a pas encore été résolu et qui met en cause l'affectation des fonds publics. Les problèmes majeurs sont résumés ci-après.
  - Après le transfert de la dette publique au FIF à concurrence d'un montant 7.400,0 millions d'euros, la dette financière d'un montant de 2.121,0 millions d'euros au 1<sup>er</sup> janvier 2005 se composait comme suit:
    - dette financière du secteur public: 167,9 millions d'euros;
    - dette financière du secteur public ABX: 1.210,8 millions d'euros;
    - dette financière des secteurs commerciaux (hors ABX): 742,2 millions d'euros.
  - La marge brute de financement cumulée, les variations du fonds de roulement et les besoins de financement pour investissements ont porté la dette financière à 3.185,6 millions d'euros au 31 décembre 2007, dont 835,3 millions d'euros pour le secteur public, 1.522,7 millions d'euros pour le secteur ABX et 827,6 millions d'euros pour les secteurs commerciaux.
  - En ce qui concerne la possibilité de couvrir les charges de la dette financière du secteur commercial et son éventuel remboursement, on constate que les activités commerciales de la SNCB Holding sont à ce point réduites que les activités d'exploitation et les relations avec les filiales sont incapables de générer des flux financiers suffisants pour couvrir ne fût-ce que les intérêts de la dette financière:
    - il n'existe pas de marge pour le remboursement de la dette financière relative au secteur ABX, ni pour couvrir les charges de cette dette, ce qui induit une croissance exponentielle de cette dette;
    - la dette financière historique que le secteur commercial supporte depuis 2005 l'empêche également de générer des flux financiers suffisants pour couvrir en outre les charges du financement des investissements.
  - L'analyse des comptes de résultats et des flux de trésorerie du secteur public indique que les flux financiers générés par les activités d'exploitation permettent de couvrir les charges de la dette financière et, en outre, de libérer une certaine marge, de sorte que, dans le cadre de la gestion de la trésorerie commune, une partie au moins des charges financières du secteur commercial est de fait couverte.
  - Ni le contrat de gestion 2005-2007, ni le contrat de gestion 2008-2012 ne font la distinction, au niveau de la dette financière, entre les secteurs public et commercial. Ils se basent apparemment sur l'idée implicite que les charges de la dette financière et même son remboursement peuvent être supportés par l'ensemble des activités de la SNCB Holding. Cette distinction est pourtant nécessaire puisque l'interdiction de transfert des moyens publics vers le secteur commercial, établie dans la réglementation européenne s'applique également à ce domaine.

- Dans le contexte d'une distinction entre la dette financière publique et la dette financière commerciale, la SNCB Holding ne pourra pas réaliser son objectif de stabilisation de sa dette financière nette au niveau de juin 2008, tel qu'inscrit dans le contrat de gestion 2008-2012.
3. Il découle de l'analyse des comptes de résultats, des flux de trésorerie et de la dette financière que les moyens destinés à l'augmentation de capital doivent être considérés comme des fonds publics. Compte tenu du fait qu'au niveau de la SNCB, les augmentations de capital ont été affectées pour un montant global de 426,0 millions d'euros aux secteurs commerciaux, de façon directe à fonds perdu et de façon indirecte, par le biais d'un prêt interne, ce processus de financement s'avère discutable au regard des règles européennes relatives aux aides d'État.

## 8.2 Recommandations

### 8.2.1 Réalisation des investissements et affectation des dotations d'investissement

- Les sociétés devraient régler avec la DGTT l'absence d'approbation des décisions d'investissement de manière à ne pas laisser persister le problème dès que le système de contrôle basé sur les dossiers de projets ou les dossiers collectifs entrera en vigueur et à éliminer le risque latent d'être contraint de revoir l'affectation des investissements.
- Eu égard à l'incidence sur le budget de l'État, les sociétés devraient veiller à évaluer avec un soin particulier les estimations des dotations d'investissement qu'elles estiment ne plus pouvoir utiliser avant la fin de l'année.
- Infrabel doit appliquer des intérêts sur le solde en souffrance des moyens réservés à titre exclusif au projet TGV et les ajouter aux subsides en capital non encore utilisés, afin de faire en sorte que l'infrastructure TGV concernée puisse être complètement financée à terme.

### 8.2.2 Distinction des charges et produits, ainsi que des flux financiers, entre les secteurs public et commercial

#### SNCB

- La Cour des comptes recommande, à l'instar du collège des commissaires, de dresser des bilans complets par secteur d'activité, ce est, techniquement possible puisque les relevés de flux de trésorerie sont établis. Les directives européennes 2006/111/CE et 2001/12/CE, transposées en droit belge par les articles 27, §1, et 221, §2, de la loi du 21 mars 1991 imposent d'ailleurs l'obligation de dresser des comptes de résultats et des bilans.
- Pour obtenir une image entièrement transparente des flux financiers entrants et sortants, les relevés de flux de trésorerie par secteur d'activité dont le modèle correspond à la norme IAS 7 devraient être complétés, de telle sorte qu'aucun traitement supplémentaire ne soit nécessaire pour atteindre cet objectif. Dans le cadre de la technique de contrôle des relevés de flux de trésorerie, il faut en outre que des bilans complets par secteur d'activité soient disponibles.

- La Cour des comptes recommande que l'État, compte tenu de la manière dont les actifs et les passifs ont été répartis entre les trois sociétés du groupe SNCB et donc de l'ensemble du problème de la structure financière, examine si les augmentations de capital qui ont été attribuées aux activités commerciales de la SNCB sont à l'épreuve de la réglementation européenne, qu'elles aient été réalisées à fonds perdus ou sous la forme d'un prêt interne au taux du marché.

À titre d'exemple, la Cour des comptes signale que la France a introduit un dossier auprès de la Commission européenne en vue d'octroyer une aide d'État pour la réorganisation de la branche marchandises de la SNCF. En date du 2 mars 2005, la Commission a autorisé une aide d'État d'un montant de 1.500 millions d'euros.

La Cour des comptes recommande également à cet égard que l'État examine, en concertation avec la SNCB et la SNCB Holding, l'affectation des augmentations de capital à l'aune de la loi du 21 mars 1991 pour ce qui concerne la disposition qui réserve obligatoirement les fonds publics à l'exécution des missions de service public, sauf financement temporaire des manques de liquidités des activités commerciales.

#### *Infrabel*

Le contrat de gestion devrait prévoir des règles fixant des engagements quant à la destination des dotations au cas où les activités de la société généreraient des bénéfices. En effet, l'État doit veiller au respect du principe général énoncé dans la réglementation européenne, en particulier dans les directives 1191/69/CEE et 1107/70/CEE, au sujet des compensations pour les charges liées à l'exécution des missions de service public; ce principe a été repris dans les contrats de gestion 2005-2007 et 2008-2012.

#### *SNCB Holding*

- La dette financière historique du secteur ABX et des autres secteurs commerciaux constitue un problème structurel auquel la scission en trois sociétés n'a pas apporté de solution. Face à un problème d'une telle ampleur, l'État et la SNCB Holding doivent élaborer une solution compatible avec la réglementation européenne, à savoir respectueuse du principe de la séparation du secteur public et du secteur commercial.
- La distinction entre la dette financière publique et la dette financière commerciale devrait être inscrite en tant que principe de base dans le contrat de gestion, étant donné que le principe interdisant les transferts de fonds publics vers le secteur commercial s'applique également dans ce domaine, ce qui permettrait en outre d'établir des relevés de flux de trésorerie pour l'exécution des missions de service public.
- La question de l'inscription des augmentations de capital à la SNCB doit recevoir une solution structurelle, dans le cadre de la solution du problème général de la structure financière, en concertation entre le ministre de tutelle, la SNCB Holding et la SNCB et qui respecte la réglementation européenne.

## Chapitre 9

### Réponse à la question posée à la Cour des comptes par la Chambre des représentants par sa résolution adoptée en séance plénière du 19 mars 2008

---

- La Cour des comptes constate que les financements publics n'ont pas été affectés entièrement et exclusivement aux missions de service public par les sociétés du groupe SNCB durant la période 2005-2007.
- En effet, d'une part les déficits des secteurs commerciaux de la SNCB durant cette période ont été entièrement couverts par des augmentations de capital souscrites par la SNCB Holding et affectées à ces secteurs, soit de façon directe à fonds perdus, soit de façon indirecte par le biais d'un prêt interne.

Il découle de l'analyse des comptes de résultats, des flux de trésorerie et de la dette financière de la SNCB Holding que les moyens destinés à ces augmentations de capital doivent être considérés comme des fonds publics.

- D'autre part, les charges financières de la dette historique du secteur commercial, et notamment la dette ABX, supportées par la SNCB Holding, ont été pour une part importante couvertes par les flux financiers générés par le secteur public.
- En outre, la Cour des comptes constate que l'octroi d'un fonds de roulement à la SNCB par le biais de ces augmentations de capital manque de transparence et contredit les instruments juridiques de la restructuration réalisée en 2004 et, notamment, les arrêtés royaux du 30 décembre 2004 répartissant les actifs et les passifs entre les nouvelles sociétés du groupe.
- Par ailleurs, la Cour des comptes souligne que la restructuration réalisée en 2004 n'apporte aucune solution à la dette historique du secteur commercial, et en particulier de la dette ABX supportée par la SNCB Holding, dont les recettes issues du secteur commercial ne dégagent pas de marge ni pour en assurer le remboursement, ni même pour en couvrir les charges, ce qui induit une croissance exponentielle de cette dette.
- La Cour est enfin d'avis qu'une solution à ces problèmes structurels ne peut être trouvée que par une décision concertée de l'État et des sociétés du groupe, qui devra être à l'épreuve de la réglementation européenne.

## **Annexe 1**

### **Réponse de l'administrateur délégué d'Infrabel**

---

TRADUCTION

INFRABEL

#### **Luc Lallemand**

Président du comité de direction  
Administrateur délégué

Infrabel  
Rue Bara, 110  
1170 Bruxelles  
Monsieur Franki Vanstapel

Premier Président  
Cour des comptes  
Rue de la Régence 2  
1000 Bruxelles

Copie: M. Van Ingelgem  
Greffier en chef de la Cour des comptes

**Objet: Projet de rapport concernant le financement fédéral des missions de service public** (réf. : votre lettre du 30 juillet 2008 – A 3-3.246.823 B3)

Bruxelles, le 10 septembre 2008

Monsieur le Premier Président,

C'est avec attention que nous avons pris connaissance du projet de rapport de la Cour des comptes.

Ce rapport est très sérieusement documenté et constitué. Vous trouverez ci-après, comme demandé, quelques éclaircissements qui vous permettront de compléter vos conclusions. Nous souhaitons également mieux situer dans le cadre de la stratégie financière d'Infrabel les constatations formulées dans le rapport.

Au préalable, nous voulons toutefois souligner que, bien que ce rapport traite de trois entreprises du groupe SNCB, Infrabel entend, pour des raisons évidentes, se limiter aux observations qui concernent exclusivement ses activités.

#### **1. Affectation du résultat (cf. Synthèse, p. 4)**

En ce qui concerne le contrat de gestion 2008-2012, aucune disposition spécifique n'est, en effet, prévue en matière d'affectation du résultat annuel. C'est consciemment que le comité de direction a opté pour cette solution. La thèse de départ a été que c'est en connaissance de cause que l'attribution finale du résultat est effectuée par l'assemblée générale des actionnaires, au sein de laquelle l'État détient d'ailleurs la majorité des droits de vote. Cette manière de procéder est conforme à l'article 52 des statuts et à l'article 116 du code des sociétés.



Quoique la présence d'une telle clause dans le contrat de gestion puisse offrir des avantages sous l'angle du droit des sociétés, elle ne peut trouver un fondement légal dans les règlements européens 1191/69 et 1107/70, ainsi qu'il est signalé dans les pages 65 et 66 de l'actuel projet de rapport.

Ces règlements – qui viennent d'être abrogés avec effet au 3 décembre 2009 – concernent, aujourd'hui, plutôt les financements accordés aux opérateurs ferroviaires et ne visent, *a priori*, pas les missions de gestion de l'infrastructure.

La gestion de l'infrastructure ferroviaire s'appuie principalement sur la directive n° 91/440/CEE du Conseil (article 4, point 2, et article 7, point 3) et sur la très récente communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen au sujet «des contrats pluriannuels concernant la qualité de l'infrastructure ferroviaire».

L'essence de cette nouvelle communication est qu'«en passant d'une dotation annuelle à une dotation pluriannuelle, le gestionnaire de l'infrastructure peut utiliser les fonds de façon plus souple et répondant mieux aux besoins économiques, plutôt que selon les règles strictes applicables aux dépenses publiques».

Le nouveau contrat de gestion d'Infrabel est établi de manière à respecter ces principes européens de flexibilité dans le cadre de l'utilisation des fonds, afin de permettre au gestionnaire de l'infrastructure de constituer une réserve.

Telle est également la raison pour laquelle une clause relative à l'affectation des bénéfices n'a pas été retenue pour inclusion dans le nouveau contrat de gestion.

Le report du résultat après la nécessaire affectation de la réserve légale, et donc la décision de conserver les moyens disponibles au sein de l'entreprise, cadrent dans une stratégie plus large d'Infrabel tendant à permettre à tout moment la mise à exécution intégrale d'un ambitieux programme d'investissement.

Ce programme d'investissement soutient la croissance importante de l'utilisation du train, tant pour les voyageurs que pour les marchandises. De plus, de nombreux indicateurs révèlent que le succès du train ne fera que croître :

- Normes de Kyoto ;
- Mise sous contrôle des émissions de CO<sub>2</sub> ;
- Augmentation constante des prix du pétrole ;
- Files en allongement constant.

De ce fait, et aussi conformément au plan stratégique 2008-2012, Infrabel entend créer à partir de 2008 une «réserve pour la stabilisation du cycle d'investissement».

Cette réserve poursuit les objectifs suivants :

- Assurer un financement stable à long terme de la modernisation de l'appareil de production ;
- Assurer au personnel d'Infrabel la stabilité de la charge de travail.

Cette réserve répond à la définition d'une réserve disponible, permettant à Infrabel de garantir ses besoins dans le cadre de l'expansion et de l'autofinancement.

Cette attitude prudente offre à l'entreprise la garantie de disposer du niveau d'investissement prévu le jour où les dotations de l'État en matière d'investissements seraient inférieures aux besoins réels.

La réserve sera constituée par les excédents d'exploitation annuels. L'affectation du résultat à cette réserve en vue de la stabilisation du cycle d'investissement ainsi que l'utilisation de cette réserve seront soumises à l'approbation de l'assemblée générale ordinaire.

En vertu de la législation comptable et du droit des sociétés, le conseil d'administration propose la destination du résultat à l'assemblée générale des actionnaires, laquelle jouit de la compétence d'approbation finale.

L'affectation de la réserve disponible s'effectuera par la voie d'un prélèvement sur la réserve, qui s'effectuera au même rythme que l'amortissement des investissements futurs auquel il se rapporte.

Ce système diffère de celui des subsides en capital et exerce une incidence négative sur l'EBT (résultat final avant impôt), étant donné que les amortissements effectués sur les actifs ne sont plus compensés par l'enregistrement des subsides en résultat.

Pour pallier cet inconvénient, il est également possible d'inclure les bénéfices dans le patrimoine propre par le biais de leur incorporation dans le capital et, ensuite, dans une deuxième phase, du transfert aux subsides en capital d'un montant égal à l'investissement. Cette opération nécessiterait toutefois une nouvelle disposition légale.

En tout cas, pareille opération doit être considérée comme constituant une augmentation de capital sans modification de la structure de l'actionariat.

Il est également utile de souligner en l'occurrence que les résultats positifs des premières années sont dus pour une bonne part à un arriéré important en matière de recrutements, qui est maintenant en cours de résorption.

La solution présentée ci-dessus doit encore être soumise au conseil d'administration. La création au bilan d'une réserve pour les besoins futurs en investissements traduit une bonne et prudente gestion et constitue un choix clair en faveur de l'amélioration de la performance de l'infrastructure ferroviaire dans les années à venir.

## **2. Traitement comptable des investissements (p. 12 et suivantes)**

La Cour des comptes a pu constater qu'Infrabel dispose d'un système performant de suivi des investissements. Ce système, qui existait déjà du temps de l'ancienne SNCB unitaire, a été complété depuis 2005 par un rapportage mensuel détaillé à l'intention des organes de gestion. Ce rapportage, qui est d'ailleurs amélioré en permanence, est extrêmement détaillé par rubrique, par source de financement et par projet et constitue, outre un instrument de suivi, aussi un instrument de pilotage en vue des décisions à prendre.

En outre, un tout nouveau système de gestion (ERP) est en cours d'élaboration. Il permettra d'améliorer davantage la performance et la transparence du suivi.

### 3. Respect des procédures en matière de visa préalable de la DGTT (p. 14 et suivantes)

Bien qu'il soit attribué à Infrabel une enveloppe annuelle consistant en dotations d'investissement fédérales et qu'elle fasse aussi approuver par son conseil d'administration et le ministre compétent un budget d'investissement y afférent (budget d'investissement consolidé du groupe SNCB), Infrabel doit, conformément à son contrat de gestion, soumettre à la DGTT les dossiers relatifs à des décisions en matière d'investissement, ce qui permet d'obtenir l'approbation (« feu vert ») pour enregistrer les dépenses relatives à ces décisions à la charge des crédits budgétaires correspondants.

Nous sommes entièrement d'accord avec la Cour des comptes pour estimer que la réalisation d'investissements sans obtention du « feu vert » entraîne des risques, et Infrabel s'efforce d'éviter ce risque au maximum.

Avec un budget fédéral annuel de quelque 600 à 700 millions d'euros, combiné avec les dépenses effectuées à la charge du Fonds RER, Infrabel doit établir et introduire chaque mois des « feux verts » pour environ 60 millions d'euros.

Lors du démarrage des activités d'Infrabel, le 1<sup>er</sup> janvier 2005, il existait un arriéré historique en matière d'établissement des « feux verts », qu'Infrabel a entrepris de résorber dès la première année.

En 2005, le retard apporté par l'État à l'approbation du budget amendé relatif aux « feux verts » a eu pour effet d'empêcher la DGTT d'approuver immédiatement les « feux verts » demandés. Il en a résulté qu'à la mi-2006, une approbation (« feu vert ») était demandée pour plus de 190 millions d'euros de travaux, mais n'avait pas encore été obtenue.

La situation se présentait comme suit en décembre 2006 :

- Approbation demandée, mais non encore obtenue : 138,4 millions d'euros
- Approbation non encore demandée : 159,7 millions d'euros.

Infrabel a fourni des efforts importants pour, conformément à son contrat de gestion, tant migrer vers le système des dossiers de projet que résorber l'arriéré historique en matière de demandes de « feux verts ». Les « approbations non encore demandées » d'un montant de 62,2 millions d'euros dont fait état le rapport signifient donc qu'Infrabel a réduit son arriéré de plus de la moitié.

Cet effort a été poursuivi en 2008, de sorte qu'entre-temps, l'arriéré a été une nouvelle fois réduit de près de 50 %. La situation à la fin du mois de juin était la suivante :

- Approbation demandée, mais non encore obtenue : 58,8 millions d'euros
- Approbation non encore demandée : 37,7 millions d'euros.

Depuis la fin de l'année 2007, Infrabel a donc, outre la migration effective vers le système des dossiers de projet, déjà résorbé plus des trois quarts de son arriéré historique en matière de « feux verts ».

Pour ce qui est des approbations encore à demander, près des deux tiers concernent des travaux gérés par Eurostation et Euroliège, filiales de la SNCB Holding. Les démarches nécessaires ont déjà été entreprises afin de collaborer, dans les mois à venir, à l'élimination de ce solde.

Dans le contrat de gestion pour les années 2008-2012, Infrabel s'est, en outre, engagée à résorber l'arriéré en matière de « feux verts » pour le 31 décembre 2008.

#### 4. Suivi des versements cumulés effectués par l'État et des investissements réalisés cumulés (p. 18 et suivantes)

L'arriéré en matière d'exécution du programme d'investissement constitue une préoccupation permanente des gestionnaires d'Infrabel. Diverses raisons peuvent être invoquées pour justifier cet arriéré : elles ont déjà été commentées ailleurs à maintes reprises et ont trait pour une large part à des circonstances externes, plus précisément au retard affectant l'obtention des permis nécessaires.

Infrabel s'efforcera de résorber cet arriéré dans les prochaines années.

À la suite du deuxième avenant au contrat de gestion d'Infrabel pour la période 2005-2007, ainsi que du nouveau contrat de gestion pour les années 2008-2012, Infrabel procède à une évaluation de la partie inutilisée de la dotation fédérale.

Lorsqu'on considère l'écart relatif pour la période 2005-2007 (arriéré cumulé à la fin de l'année 2007, divisé par la somme des dotations attribuées), il apparaît qu'en pourcentage, celui d'Infrabel, à l'instar des deux autres sociétés, est limité en termes de pourcentage :

SNCB Holding : 1,7 %

SNCB : 5,4 %

Infrabel : 5,6 %

Infrabel est plus particulièrement confrontée aux difficultés suivantes :

- incertitudes concernant le résultat du mois comptable de décembre, durant lequel de nombreux dossiers sont clôturés et des frais sont pris en charge,
- importance du budget d'investissement (70 % du groupe SNCB), diversité et répartition géographique des investissements.

Au moment de l'évaluation (30 septembre), les résultats du mois comptable d'août sont tout juste connus et le taux de réalisation fédéral s'élève à quelque 50 %. Ceci signifie qu'un léger écart dans l'évaluation des mois restants de l'année a une incidence importante. Lorsque cette situation est combinée au volume des investissements réalisés par Infrabel, l'écart en valeur absolue est, évidemment, bien plus important.

En outre, à la fin de l'année 2007, une interprétation erronée du calcul du solde a résulté en un écart trop important au 31 décembre de cette même année. Il a été remédié pour l'avenir à ce problème d'interprétation et tout est mis en œuvre pour améliorer les estimations, notamment par le biais des ressources suivantes :

- expérience des années antérieures ;
- nouveau système ERP, qui permettra, à partir de 2010, de calculer les résultats dès le mois de septembre.

Pour ce qui est de l'attribution du solde à un compte de trésorerie consolidé avec l'État, Infrabel a, à l'occasion des négociations portant sur le nouveau contrat de gestion, opté pour un compte spécifique dénommé «Fonds de réserve pour les investissements d'Infrabel (FRII)». L'objectif est, en l'occurrence, d'isoler clairement au sein du groupe SNCB les subsides pour les investissements en infrastructure restés inutilisés et les employer pour permettre ainsi des investissements futurs dans cette branche :

- Au cas où, dans le futur, l'État fédéral mettrait moins de moyens à disposition ;
- ou pour le financement de projets très importants d'ores et déjà attendus et pour lesquels les budgets annuels ne laissent aucune marge.

Le fonctionnement de ce fonds de réserve est, en outre, semblable au régime existant en faveur du Fonds des investissements ferroviaires. Pour l'heure, aucune décision définitive n'a encore été prise au sujet de ce fonds.

#### **5. Affectation des moyens financiers au projet TGV (p. 27 et suivantes)**

Les intérêts produits par les sources de financement du projet TGV (ex-Financière TGV et première tranche de l'emprunt TGV) alors que celles-ci figuraient sur le compte d'Infrabel seront effectivement utilisés pour le TGV, ainsi qu'il a été fait des intérêts produits par le versement effectué par la SNCB Holding. Ces intérêts supplémentaires ont accru l'enveloppe totale et seront affectés et utilisés avant que la SNCB Holding doive poursuivre la libération de l'augmentation de capital consécutive à l'apport de (l'emprunt TGV).

Les intérêts relatifs à la période s'étendant du 1<sup>er</sup> janvier 2005 au 14 octobre 2007 se sont élevés à 22,6 millions d'euros et ont été portés dans leur intégralité au compte du projet TGV. Dans l'intervalle, le calcul des intérêts afférent à la période consécutive à cette date a été lancé et l'imputation s'effectuera à l'avenir lors de chaque clôture mensuelle, au taux du marché en vigueur à ce moment.

#### **6. Flux financiers liés aux missions de service public (p. 62 et suivantes)**

Nous faisons nôtre la thèse de la Cour des comptes selon laquelle le compte de résultats doit être complété par des relevés des flux de caisse pour mieux cerner les flux de trésorerie. Ces relevés ont déjà été établis au sein de la société et seront soumis aux organes de gestion à partir de l'exercice 2008, ainsi que le prévoit le nouveau contrat de gestion.

Nous vous prions de bien vouloir tenir compte des éléments précités pour la rédaction de la version finale du rapport de la Cour des comptes, afin de pouvoir mieux situer les observations qui y figurent.

Nous restons bien entendu à votre disposition pour répondre à d'éventuelles autres demandes d'éclaircissements.

Veillez agréer, Monsieur le Premier Président, l'expression de ma meilleure considération.

Luc Lallemand  
Administrateur délégué d'Infrabel

## Annexe 2

### Réponse de l'administrateur délégué de la SNCB

---

#### TRADUCTION

Marc Descheemaeker  
Administrateur délégué

SNCB  
SA de droit public  
Section 13  
Avenue de la Porte de Hal 40  
1060 Bruxelles

Monsieur Franki Vanstapel  
Premier Président  
Cour des comptes  
Rue de la Régence 2  
1000 Bruxelles

Copie: Mme E. De Groeve  
Présidente du conseil d'administration  
de la SNCB  
Mme Inge Vervotte  
Ministre de la Fonction publique et des  
Entreprises publiques

Bruxelles, le 11 septembre 2008

**Objet:** Projet de rapport de la Cour des comptes relatif au financement fédéral des missions de service public de la SNCB, d'Infrabel et de la SNCB Holding au cours de la période 2005-2007 – Réponse de la SNCB

Monsieur le Premier Président,

Mes services ont examiné avec attention votre projet de rapport sous rubrique, envoyé par la lettre A 3-3.425.823 B4 du 30 juillet 2008. L'examen avait, bien sûr, principalement trait aux matières concernant directement la SNCB.

Veuillez trouver ci-après le point de vue de la SNCB sous la forme de commentaires et/ou d'explications. Ces commentaires/explications portent en général sur les aspects suivants :

1. Les augmentations de capital réalisées à la SNCB ;
2. La comptabilité tenue par la SNCB.

## 1. Les augmentations de capital réalisées à la SNCB

### 1.1. Rappel de la nécessité des augmentations de capital

#### 1.1.1. Création de la nouvelle SNCB

En vue d'une bonne compréhension du contexte dans lequel les augmentations de capital sont intervenues à la SNCB depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005, il est nécessaire de passer en revue les décisions prises dès 2004 en matière de financement de la « nouvelle SNCB ».

Lors de la restructuration de la SNCB et de la création du nouveau groupe SNCB le 1<sup>er</sup> janvier 2005, l'option retenue n'a pas été une scission de « l'ancienne SNCB » en trois parties, mais un détachement des branches d'activité « Infrabel » et du « nouvel opérateur SNCB » de « l'ancienne SNCB » et ensuite, l'insertion de ces branches d'activité dans deux nouvelles sociétés créées à l'avance à cet effet.

En ce qui concerne la « nouvelle SNCB », le conseil d'administration de « l'ancienne SNCB » a décidé, le 17 septembre 2004, de créer, au plus tôt le 1<sup>er</sup> octobre 2004, une filiale (à 100 %) (de droit privé), dans laquelle seraient injectés ultérieurement, au plus tard, le 31 décembre 2004, les actifs et passifs du « nouvel opérateur SNCB ».

#### 1.1.2. Plan financier de la nouvelle SNCB

Conformément aux prescriptions légales, la création de cette nouvelle société s'est accompagnée de la remise au notaire instrumentant d'un plan financier. Ce plan, qui portait sur les années 2005-2008, prévoyait déjà la finalité de la société qui, d'emblée, a consisté à transformer celle-ci, après l'apport adéquat des actifs et passifs nécessaires, avant la date du 31 décembre 2004, pour en faire le nouvel opérateur du groupe ferroviaire SNCB.

Selon la technique de « transfert des secteurs d'activité » prévoyant l'apport des actifs et passifs nécessaires, le plan financier prévoyait donc, dès le départ, un apport/transfert considérable de créances (commerciales) (« créances à un an au plus » pour un montant de 739 millions d'euros), ainsi que l'apport de moyens financiers. Ces derniers ont été estimés à 500 millions d'euros.

Le 17 décembre 2004, le conseil d'administration a chargé M. M. Descheemaeker, directeur général de « l'ancienne SNCB » d'assurer la poursuite des travaux préparatoires du nouvel opérateur ferroviaire et, en particulier, de la transformation de la société de droit privé en une société de droit public telle que visée dans la loi du 21 mars 1991.

#### 1.1.3. Procès-verbaux du conseil d'administration de « l'ancienne SNCB »

Les procès-verbaux du conseil d'administration (de « l'ancienne SNCB ») énoncent clairement les *raisons* qui ont présidé à la décision de fixer l'apport financier à 500 millions d'euros.

Il pouvait, en effet, être déduit des prévisions économiques et financières pour les années suivantes, qu'un cash drain important résulterait surtout des *activités de transport commercial* (transport international de voyageurs et transport de marchandises). En attendant que le nouveau management parvienne à assainir ces activités commerciales et/ou à les restructurer, ce cash drain devait être financé temporairement par les fonds concernés.

Le procès-verbal du conseil d'administration du 1<sup>er</sup> octobre 2004 (point II) mentionne à cet égard :

*« Les moyens de trésorerie prévus pour la 'nouvelle SNCB' (€ 500 millions) sont élevés afin d'éviter tout problème de liquidité étant donné que le cash drain pour les trois années à venir reste très important. L'équilibre au niveau des activités commerciales ne sera atteint que fin 2008. Le montant de € 500 millions semble très confortable ; néanmoins, selon les prévisions, en raison du cash drain important, le montant ne s'élèvera plus qu'à € 100 millions en 2008. (...) »*

*Au niveau de l'entreprise ferroviaire, les prévisions pour la 'nouvelle SNCB' sont basées sur des hypothèses provisoires étant donné que la stratégie New Passengers ne sera entamée qu'en 2005. (...) »*

Suite à l'avis positif du comité stratégique, le conseil approuve les perspectives financières des trois nouvelles entités (SNCB Holding, nouvelle SNCB et Infrabel) à l'horizon 2008. La partie concernant la nouvelle SNCB constitue le plan financier de cette société qui est obligatoire pour la création d'une société anonyme de droit privé. » (annexe 1)

Le procès-verbal du conseil d'administration du 17 décembre 2004 (point II) précise encore :

*« Le plan d'entreprise a été élaboré de manière telle que le résultat du Holding doit être en équilibre fin 2008. Le déficit prévu pour le Holding en 2005 ne deviendra pas un déficit structurel. En fait, la situation la plus préoccupante est celle de la nouvelle SNCB car la restructuration des secteurs commerciaux sera plus difficile. Des moyens de trésorerie importants (€ 500 millions) ont été prévus dans le bilan d'ouverture de la nouvelle SNCB afin que cette dernière puisse couvrir son cash drain jusqu'en 2008 et qu'après cette date, moyennant une bonne restructuration, elle ne génère plus de nouvelles dettes. » (annexe 2)*

Le même conseil d'administration du 17 décembre 2004 a, en outre, approuvé la valorisation de l'apport de « l'ancienne SNCB » à la « nouvelle SNCB » et ce sur la base du document du conseil d'administration 2004/283 « valorisation des apports au FIF, à Infrabel et à la nouvelle SNCB ». Le procès-verbal précise à cet égard :

*« Comme proposé dans le document, le conseil approuve la valorisation des apports... à la nouvelle SNCB à € 700 millions, valorisation à réévaluer avant le 31 mars 2005 sur la base des comptes de la SNCB arrêtés au 31 décembre 2004, sous réserve que cette méthode de valorisation soit validée par l'AR sur la réforme comptable de la SNCB en préparation. »*

*Le conseil s'engage également à souscrire pour fin mars 2005 au plus tard une augmentation de capital de la nouvelle SNCB par apport en numéraire pour un montant maximum de € 500 millions. » (annexe 3).*

Le document du conseil d'administration 2004/283 (au point III 'Récapitulatif') ajoute, à propos de l'apport recommandé, ce qui suit :

*« Selon l'estimation des apports, la participation de la SNCB Holding dans la nouvelle SNCB s'élèverait à 742 379 502,72 €, arrondi à 700 000 000,- €. Par ailleurs, une convention entre la SNCB Holding et la nouvelle SNCB doit être signée, en vertu de laquelle la SNCB Holding s'engage à souscrire pour fin mars 2005 au plus tard une augmentation de capital de la nouvelle SNCB pour un montant maximum de 500 000 000,- €. » (annexe 4)*

Comme il apparaîtra ci-après, cette augmentation de capital pour un montant maximum de 500 millions d'euros n'est pas intervenue avant le 31 mars 2005.



#### 1.1.4. Convention conclue le 1<sup>er</sup> juin 2005 entre la SNCB Holding et la SNCB

Le 1<sup>er</sup> juin 2005, la convention concernée a été signée par la SNCB Holding et la SNCB. Elle mentionne une augmentation de capital pour un montant maximum de 540 millions d'euros, étalée sur la période 2005-2008. L'augmentation de capital unique dont il a toujours été question depuis l'établissement du plan financier en octobre 2004 a été modifiée et la SNCB Holding y souscrira dorénavant « par tranches ». La convention stipule, en outre, en ce qui concerne les montants affectés après 2005, qu'ils seront subordonnés aux besoins de trésorerie réels de la SNCB.

Une copie de cette convention figure en annexe 5.

Il importe de signaler que la convention du 1<sup>er</sup> juin 2005 n'a modifié que quelques « modalités d'inscription », mais n'a modifié en rien l'objectif ou les motifs des augmentations de capital, notamment, l'octroi de sommes destinées au financement du cash drain escompté pour les activités commerciales de la SNCB.

#### 1.1.5. Contrat de gestion 2005-2007

Toutefois, à l'issue des négociations qui devaient aboutir au contrat de gestion 2005-2007, des voix se sont élevées afin d'y mentionner également la convention du 1<sup>er</sup> juin 2005.

En vue de « consolider » cette convention, le texte suivant a donc été inséré à l'article 3 du contrat de gestion de la SNCB (article 10 du contrat de gestion de la SNCB Holding) :

*« Dans le cadre de sa politique de soutien aux filiales, et en particulier pour leur permettre d'exécuter ses missions de service public, la SNCB Holding souscrira à des augmentations de capital de la SNCB pour un montant maximal de 540 millions d'euros dont la première de 230 millions d'euros sera libérée, au cours de l'exercice 2005, en numéraire, sans émission de nouvelles actions et selon le calendrier suivant :*

- 60 millions d'euros au plus tard le 15 juin 2005
- 60 millions d'euros le 1 juillet 2005
- 110 millions d'euros le 30 septembre 2005.

*Les modalités de souscription des autres tranches d'augmentation de capital sont fixées dans la convention entre la SNCB Holding et la SNCB.*

*Cette convention prévoit que les montants à souscrire et libérer (maximum 310 millions d'euros) sont subordonnés aux besoins réels de trésorerie de la SNCB (cash flow/cash drain).»*

*Ces besoins de financement seront au préalable motivés de façon exhaustive et détaillée par la SNCB et devront être justifiés par des tableaux d'évolution des cash-flows, certifiés par les commissaires-réviseurs des deux sociétés.*

*Sur la base de cette évaluation et à la condition que la SNCB maintienne son offre de service commercial et qu'elle exécute son budget d'investissement en ce compris la part sur fonds propres, le calendrier sera le suivant :*

- 185 millions d'euros le 30 avril 2006
- 95 millions d'euros le 30 avril 2007
- 30 millions d'euros le 30 avril 2008.

*La SNCB Holding s'engage à ce qu'au terme de la période 2005-2008, un montant de minimum 500 millions d'euros soient apportés à la SNCB dans le strict respect des conditions énumérées.*

*La SNCB Holding assure la viabilité de la SNCB sans mettre en péril son propre équilibre financier».*

Le calendrier des souscriptions aux augmentations de capital est donc mentionné tant dans le contrat de gestion de la SNCB que dans celui de la SNCB Holding.

Afin de justifier l'inclusion dans le contrat de gestion de cette convention tacite (conclue, en fait, hors du contexte du contrat de gestion), l'on y a ajouté le membre de phrase suivant: «*Dans le cadre de sa politique de soutien aux filiales, et en particulier pour leur permettre d'exécuter ses missions de service public*».

En soi, la référence aux missions de service public n'avait d'autre objectif que d'établir un lien avec les tâches de service public, en partant de l'idée que les ressources en capital concernées – même si elles servaient à combler le cash drain découlant des activités commerciales – bénéficieraient en tout cas de manière indirecte aux tâches de service public. En effet, des capitaux frais permettaient de ne pas inclure les tâches de service public dans la «nécessaire restructuration»; il s'agissait dans ce cas, ni plus ni moins, d'une même préoccupation «traditionnelle», telle que déjà exprimée dans les premiers contrats de gestion conclus avec «l'ancienne SNCB» et sous-jacente à l'article 5 du contrat de gestion 2005-2007 («*La SNCB veille à ce que les activités qui ne relèvent pas des missions de service public ne portent pas préjudice à la bonne exécution des prestations de missions de service public telles que définies dans le présent contrat de gestion*».).

Enfin, il y a lieu de remarquer que le maintien de l'offre commerciale et l'exécution du budget d'investissement (même la partie relative aux ressources propres) – en dépit du cash drain escompté – constituait l'une des conditions pour «avoir droit aux augmentations de capital». Il ressort de ce qui précède que l'intention n'a jamais été d'étancher le cash drain escompté dans les secteurs commerciaux par une réduction de l'offre, mais, au contraire, de permettre leur restructuration/assainissement et de financer le cash drain pendant la période nécessaire (trois ans).

Il ressort de cet exposé du contexte que l'historique de l'article 3 du contrat de gestion 2005-2007 ne peut être négligé si l'on veut en faire une lecture correcte.

## *1.2. Augmentations de capital et dotations*

Plusieurs passages du rapport (notamment, chapitre 4, p. 38; chapitre 5, p. 62; chapitre 7, p. 89; chapitre 8, p. 90) font référence à l'exécution de l'article 3 du contrat de gestion 2005-2007.

Or, dans la référence à l'augmentation de capital de la p. 90 (point 8.1 du chapitre contenant les conclusions générales) et dans la synthèse, la formulation est tellement malheureuse qu'elle donne, à tort, l'impression que *les augmentations de capital ont été octroyées par l'État*, en sus des montants octroyés par ce dernier sous la forme de dotations d'investissement et d'exploitation.

Eu égard à l'importance de ces augmentations de capital pour la SNCB (cf. l'historique ci-avant), il est demandé de mentionner explicitement dans les conclusions le texte suivant (au lieu de la phrase commençant par «*Parallèlement, les sociétés du groupe SNCB ont pu disposer...*»):

«En exécution du contrat de gestion conclu entre l'État et la SNCB – ainsi que du contrat conclu entre l'État et la SNCB Holding – et de la convention du 1<sup>er</sup> juin 2005 liant la SNCB Holding et la SNCB, la SNCB Holding a souscrit, dans le cadre de sa mission de service public, des augmentations de capital de la SNCB à concurrence d'un montant total de 510 millions d'euros au cours de la période 2005-2007».

### 1. 3. *Compatibilité avec le contrat de gestion, la loi et les directives européennes*

Au point 5.2.4. (p. 46) du rapport, il est noté à juste titre que la SNCB Holding n'a pas encore versé la dernière tranche de 30 millions d'euros due au 30 avril 2008.

Au point 7.5.2. (p. 83), le motif invoqué à cet égard est le suivant :

«... tant qu'il ne sera pas remédié aux soucis du collège des commissaires en ce qui concerne la conformité de la souscription des augmentations de capital et de son affectation avec les contrats de gestion, la loi du 21 mars 1991 et les directives européennes».

Afin d'éviter que cette formulation lapidaire et peu concrète du rapport suscite un doute quant aux initiatives prises par la SNCB en ce qui concerne les augmentations de capital prévues, pour être en règle avec les contrats de gestion, la loi du 21 mars 1991 et les directives européennes, la SNCB souligne ce qui suit, *outre l'historique mentionné ci-dessus* :

#### 1.3.1. Concernant la/les augmentations de capital convenue(s) :

L'article 3 du contrat de gestion conclu entre l'État et la SNCB ainsi que la convention du 1<sup>er</sup> juin 2005 déterminant les tranches à souscrire en vue de la capitalisation de la SNCB au cours de la période 2005-2007 divergent, quant au contenu, de ce qui était initialement prévu dans le plan financier.

Le plan financier, tel qu'il avait été rédigé par les fondateurs de la «nouvelle SNCB» n'a pas été honoré par la SNCB Holding (en dépit de son approbation par le conseil d'administration de «l'ancienne SNCB» et du fait que la SNCB Holding est le successeur juridique de «l'ancienne SNCB»).

Pour toute clarté, le bilan mentionné dans le plan financier proposé (d'octobre 2004) et le bilan initial réel (au 1<sup>er</sup> janvier 2005) figurent dans l'annexe 6.

Cette annexe fait en outre apparaître qu'en plus de la non-exécution de l'apport de capital, un autre point n'a pas été respecté, à savoir, les montants prévus dans le plan financier pour le transfert des postes «créances à un an au plus» et «comptes de régularisation», soit respectivement 739 et 139 millions d'euros. Compte tenu des montants du bilan initial, les montants transférés atteignent donc, respectivement, seulement 81,4 et 110,5 millions d'euros. Par rapport au plan financier initial, le préjudice subi par la SNCB s'élève donc, en plus de la non-exécution de l'apport de capital, à 686 millions d'euros.

#### 1.3.2. Concernant la limitation des tâches de service public :

Il ressort des procès-verbaux précités du conseil d'administration que le cash drain escompté serait à imputer aux activités commerciales (transport international de voyageurs et transport de marchandises).

Le conseil d'administration considère dès lors qu'une «restructuration» des activités commerciales s'impose et qu'une *bonne* restructuration prendra trois ans avant que le cash drain puisse être stoppé.

Les procès-verbaux du conseil d'administration ne font nulle part (jamais) mention de «ressources en capital *devant permettre en particulier d'exécuter les missions de service public*».

Or, le membre de phrase «en particulier d'exécuter les missions de service public» (article 3 du contrat de gestion) est interprété par certains comme une obligation d'affecter ces capitaux à l'exécution des tâches de service public. C'est une telle interprétation qui a empêché, notamment, d'honorer le versement de la dernière tranche de 30 millions d'euros due au 30 avril 2008.

De plus, les formulations du rapport (cf. chapitre 8, point 8.1.2., p. 88) donnent à tout le moins l'impression de soutenir cette interprétation: «La marge d'interprétation que laisserait la mention dans le contrat de gestion (...) est réduite à néant si l'on se réfère à la loi du 21 mars 1991. Celle-ci fait apparaître que le contrat de gestion ne peut essentiellement avoir comme finalité que de régler les droits et obligations mutuelles en ce qui concerne les missions de service public».

La SNCB conteste fermement l'interprétation selon laquelle les capitaux concernés devraient être destinés à l'exécution des tâches de service public, et ce pour les raisons suivantes:

- Une telle interprétation est contraire à la finalité – le financement temporaire du cash drain résultant des activités commerciales – et à la nécessité qui ont toujours présidé *ab initio* à la création de la «nouvelle SNCB» (comme en attestent le plan financier et les procès-verbaux du conseil d'administration de la SNCB Holding).
- Elle est en contradiction avec la condition également mentionnée dans l'article 3 du contrat de gestion, selon laquelle l'offre commerciale et l'exécution du budget d'investissement doivent être maintenues malgré le cash drain prévu.
- L'article 3 du contrat de gestion confirme seulement la convention du 1<sup>er</sup> juin 2005 déjà conclue à l'époque entre la SNCB et la SNCB Holding, qui règle la capitalisation – une convention conclue hors du cadre du contrat de gestion.
- La référence aux «missions de service public» repose sur une interprétation où le membre de phrase concerné est pris hors de son contexte et ne correspond donc ni à la genèse, ni à la *ratio legis* de l'article 3 du contrat de gestion *pris dans son ensemble*.

### 1.3.3. Concernant l'affectation des augmentations de capital reçues:

Le montant de 510 millions d'euros reçu à titre d'augmentation de capital a été affecté, sur la base des relevés des flux de trésorerie, de la façon suivante:

- 244,8 millions d'euros affectés aux secteurs commerciaux à *fonds perdu* ;
- 265,2 millions d'euros affectés aux tâches de service public, dont 181,2 millions d'euros ont été mis à la disposition des secteurs commerciaux à un taux d'intérêt commercial.

Comme précisé au point 2, il était nécessaire de disposer des relevés de flux de trésorerie établis afin d'affecter correctement les augmentations de capital aux différents secteurs.

#### 1.3.4. Concernant la notion « d'aide d'État » :

On lit dans la conclusion du rapport (p. 88) que « la question de savoir si la nécessité d'un fonds de roulement dès la constitution de la société, financé par des augmentations de capital successives, *doit être considérée ou non* comme une aide d'État, ne peut dès lors être appréciée qu'à la lumière de l'ensemble de la restructuration depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005 ».

Dans un souci de clarté, la SNCB tient à préciser qu'à son estime, les augmentations de capital déjà réalisées ne sont pas une aide d'État, parce que les sommes octroyées concordent, en fait, avec le fonds de roulement qui, normalement, aurait dû être octroyé lors de sa création (voir ci-dessus). Les chiffres repris dans le plan initial et les discussions du conseil d'administration de « l'ancienne SNCB » en attestent.

La SNCB n'ayant tiré aucun bénéfice des augmentations de capital réalisées jusqu'à présent – ce qui, d'ailleurs, n'est pas contesté dans le rapport –, l'une des conditions cumulatives nécessaires n'est pas remplie pour qu'il soit question d'une aide d'État (ce point de vue est partagé par le bureau Stibbe et Linklaters).

#### 1.4. Origine des fonds destinés aux augmentations de capital

Il ne revient pas, en premier lieu, à la SNCB d'examiner de manière approfondie l'origine des fonds reçus ni de répondre à la question de savoir s'il convient de considérer les fonds reçus de la SNCB Holding comme des « moyens publics ou financés par des moyens publics ».

La SNCB prend provisoirement connaissance du fait que, selon l'argumentation développée dans le rapport, comportant notamment une analyse des possibilités de financement et des « dépenses » finalement consenties par la SNCB Holding, les moyens fournis par la SNCB Holding sont à qualifier de « fonds publics » (p. 92).

La SNCB s'étonne néanmoins de cette conclusion, et ce d'autant plus que les conclusions relatives à la SNCB Holding précisent notamment (p. 94) : « *En raison du mélange spécifique d'activités, combiné à la gestion de la dette financière, les rapports financiers (de la SNCB Holding) sur l'exécution des missions de service public, telle qu'imposés par l'article 70 du contrat de gestion 2005-2007 ne fournissent pas d'informations suffisamment claires, faisant la distinction entre les secteurs public et commercial* ». Comment la thèse des « fonds publics » peut-elle être conciliée avec l'absence, à la SNCB Holding, d'informations financières sur les activités commerciales – cf. « *la location de terrains et de bâtiments et la gestion des concessions attribuées dans le domaine ferroviaire, soit en régie, soit par des filiales (SA Eurostation, SA Publifer, SA Syntigo, Eurofima)* » (p. 70) (qui peut générer des revenus susceptibles de devenir une source de financement) ?

#### 1.5. Remise en cause de la structure du groupe SNCB

La SNCB prend également acte de la conclusion catégorique (p. 93) selon laquelle la discussion éventuelle sur le fait de savoir si les augmentations de capital doivent être ou non considérées comme fonds de roulement remet en cause toute la restructuration réalisée à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2005, plus particulièrement le transfert des actifs et passifs tel que fixé par l'arrêté royal du 30 décembre 2004, ainsi que l'affectation de la dette financière au sein du groupe. Selon la SNCB, il y a également lieu de se demander si l'objectif (du groupe) visant à stabiliser la dette au sein du groupe au niveau du mois de juin 2008 est réalisable.

Les conclusions relatives à Infrabel (p. 93), qui mentionnent une «surcompensation», ont également retenu l'attention des responsables de la SNCB. Celle-ci estime toutefois qu'il revient finalement à l'État de tirer les conséquences à cet égard.

## **2. La comptabilité tenue par la SNCB**

### *2.1. Bilans et tableaux de flux de trésorerie*

La SNCB constate avec plaisir que les flux financiers relatifs aux missions de service public sont comptabilisés conformément à la prescription générale de la directive européenne 91/440/CEE et de l'article 27, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 21 mars 1991, tendant ainsi à distinguer les charges et produits relatifs à l'exécution des missions de service public de ceux des activités commerciales et à faire rapport à ce sujet dans des *comptes de résultats* distincts (p. 60/92).

Le rapport rejoint en ce sens les recommandations formulées par le collège des commissaires dans son rapport sur les comptes annuels 2007.

Toutefois, il évoque deux problèmes qui empêchent une entière transparence en matière d'imputation des flux financiers, à savoir: l'absence de bilans complets (imposés par la réglementation européenne et par les articles 27, § 1<sup>er</sup>, et 221, § 2, de la loi du 21 mars 1991) et l'absence de relevés de flux de trésorerie (p. 92).

Pour ce qui est des bilans, la SNCB tient à faire observer que des initiatives importantes ont été prises. Le 5 juin 2008, une méthodologie a été proposée aux collaborateurs du collège des commissaires et est à présent soumise au collège pour approbation.

En ce qui concerne les relevés de flux de trésorerie, la SNCB a établi des relevés avec effet rétroactif pour la période 2005-2007, et ce sur la base de la norme IAS 7. L'établissement de ces relevés était d'autant plus nécessaire qu'il s'agissait, non seulement, de se faire une idée plus claire de la séparation comptable entre les tâches de service public et les activités commerciales, mais, en particulier, en vue de l'affectation correcte, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2005, des augmentations de capital aux secteurs.

La présence de ces relevés de flux de trésorerie permet d'établir des bilans par secteur.

Par contre, la SNCB ne peut souscrire à l'idée d'adapter les relevés dont le modèle correspond à la norme IAS 7 «*de telle sorte qu'aucun traitement supplémentaire ne soit nécessaire*» (p. 97). En effet, des traitements supplémentaires seraient plutôt de nature à nuire à l'uniformité, à la transparence voulue et à la doctrine comptable consacrée.

Se fondant sur les initiatives précitées, la SNCB estime disposer à présent des bilans, des comptes de résultats et des relevés de flux de trésorerie uniformes et conformes à la réglementation européenne, à la loi du 21 mars 1991 et à son contrat de gestion.

## 2.2. Dotations d'investissement

### 2.2.1. Procédures de contrôle:

Le point 1.5. (p. 22) du rapport fait référence au respect des procédures administratives – feux verts – en vue d'obtenir les dotations d'investissement. En ce qui concerne les dossiers pour lesquels le « feu vert » n'est pas obtenu – dans l'ensemble desquels la SNCB n'a qu'une part limitée en comparaison d'Infrabel et de la SNCB Holding – une concertation a déjà été entamée avec la DGTT afin d'aboutir à une régularisation.

La SNCB demande instamment qu'il soit mentionné dans le rapport que la SNCB a effectué à la fin 2007 – comme convenu dans son contrat de gestion – la transition complète vers le système de contrôle basé sur les dossiers de projets ou les dossiers collectifs.

### 2.2.2. Estimation des montants destinés au Fonds d'infrastructure ferroviaire:

La SNCB souscrit à la recommandation (point 8.2.1., p. 91) selon laquelle les sociétés devraient veiller à évaluer avec un soin particulier – à la fin du mois de septembre – les estimations des dotations d'investissement. Il n'en demeure pas moins qu'il ne s'agit finalement que d'une estimation et qu'il est toujours difficile d'anticiper un résultat annuel qui ne sera définitivement connu qu'au cours du premier trimestre de l'année suivante.

## 3. Conclusion

La SNCB attache une grande importance à ce rapport et demande expressément que les remarques et explications exposées dans la présente lettre soient intégralement reprises dans la version définitive et/ou y soient mentionnées.

Pour ce qui est, en particulier, des augmentations de capital, la SNCB déplore que la SNCB Holding (en tant que successeur juridique de « l'ancienne SNCB ») n'ait pas exécuté le plan financier rédigé et approuvé par le conseil d'administration de « l'ancienne SNCB ». L'octroi d'une augmentation de capital unique par la SNCB Holding, conformément à ce plan, aurait pu éviter les discussions qui portent actuellement à la fois sur les augmentations de capital déjà effectuées et sur la dernière tranche, encore à verser, des augmentations de capital prévues.

C'est donc dans ce sens que la SNCB adhère à l'une des conclusions du rapport, à savoir, qu'en fait, le non-octroi de l'augmentation de capital convenue remet en cause l'ensemble de la structure du groupe SNCB au 1<sup>er</sup> janvier 2005.

En effet, pour la SNCB, le fait de répartir les augmentations de capital en tranches, jusqu'à présent seulement versées en partie, ainsi que les limitations du transfert au 1<sup>er</sup> janvier 2005, entre autres, des créances commerciales (point 1.3.1., in fine) revient à la priver, à tort, d'un fond de roulement nécessaire (et prévu initialement).

Ce handicap économique a, jusqu'ici, été partiellement compensé par le management, notamment, par le biais de la vente d'actifs propres et par la réalisation d'augmentations de productivité significatives depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005.

Cette stratégie aura un terme, mais elle a permis jusqu'ici d'éviter une dette dans le chef de la SNCB et a fait en sorte que la dette du groupe SNCB ne s'est pas accrue ces dernières années encore davantage que ce n'est le cas actuellement (notamment, en matière d'achèvement des travaux du TGV et d'assainissement des activités d'ABX).

Veillez agréer l'expression de ma haute considération,

Les membres du comité de direction,

M. Descheemaeker

R. Gayetot

S. S'Heeren

M. Jadot



## Annexe 3

### Réponse de l'administrateur délégué de la SNCB Holding



**HOLDING**

**Jannie Haek**

Président du comité de direction

**SNCB Holding**

S.A. de droit public

Rue de France 58

B - 1060 Bruxelles

Tél.: + 32 2 525 20 00

Fax: + 32 2 521 24 79

jannie.haek@b-holding.be

Au Premier Président de la Cour des  
Comptes  
Monsieur Vanstapel  
Rue de la Régence 2  
1000 Bruxelles

Bruxelles, le 12 septembre 2008.

La restructuration juridique de la SNCB rendue nécessaire par les directives européennes a donné lieu à la création, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005, de trois sociétés anonymes de droit public distinctes, la SNCB Holding, Infrabel et la SNCB qui forment le Groupe SNCB.

Cette réforme, qui était aussi fondamentale que nécessaire pour redynamiser le secteur des chemins de fer belges et lui permettre de faire face à la concurrence dans des conditions optimales, a été assortie d'un ensemble de nouvelles dispositions contractuelles qui lient l'Etat aux nouvelles entités.

L'Etat a par ailleurs profité de cette occasion pour inscrire, dans ces dispositions, des engagements et des objectifs spécifiques résolument orientés vers l'avenir et destinés à permettre au secteur ferroviaire de mener une politique de mobilité durable.

La philosophie qui a présidé à la préparation et à l'élaboration des trois contrats de gestion s'articule autour des trois objectifs généraux suivants :

1. Leur première mission commune de base consiste à promouvoir le transport ferroviaire de telle sorte que le trafic ferroviaire connaisse une évolution nettement supérieure à celle de tous les autres moyens de transport réunis.
2. Leur deuxième mission commune de base est de garantir au mieux de leurs possibilités un service de qualité optimale répondant entièrement aux besoins en matière de transport, ainsi qu'aux attentes légitimes des clients.
3. Troisièmement, chacune des sociétés visées a l'obligation de se conformer au système adopté par l'Union européenne, qui impose un accès équitable et non discriminatoire à l'infrastructure, ainsi qu'un traitement égal de tous les opérateurs.

*Page 1 de 6*

4. Enfin, toutes les mesures doivent être prises pour atteindre la stabilisation de la dette globale des trois sociétés au niveau d'un mois à déterminer de 2008, en tenant compte des compensations financières versées par l'Etat pour contribuer à la bonne exécution des missions de service public.

La Cour des Comptes a reçu de la Chambre des Représentants le 19 mars 2008 mission :

- d'enquêter sur le respect des objectifs et des dispositions des contrats de gestion de la SNCB, d'Infrabel et de la SNCB Holding ;
- d'examiner si le financement fédéral des missions de service public a été entièrement et exclusivement affecté aux objectifs fixés.

La Cour des Comptes a rendu le 18 juin 2008 son rapport relatif au respect des contrats de gestion. La Cour a fondamentalement pu constater que, nonobstant la possibilité de réaliser diverses améliorations en particulier en ce qui concerne les activités opérationnelles, les objectifs étaient satisfaits.

La SNCB Holding a pris connaissance du projet de rapport relatif aux aspects financiers qui lui a été communiqué en date du 31 juillet, l'a analysé de façon détaillée et formule, par la présente ses commentaires.

De manière générale, la SNCB Holding tient à souligner la qualité et l'objectivité du rapport.

La Cour a pu constater que, globalement, les objectifs financiers étaient atteints mais que, à côté de quelques problèmes marginaux, se posait un problème fondamental en ce qui concerne la génération de cash flow par les différents secteurs d'activité et l'allocation des moyens financiers entre les entités.

#### Gestion de la trésorerie et cash pooling

La SNCB Holding constate que la Cour n'émet aucune remarque sur la gestion de la trésorerie, sur le cash pooling ou sur le fait que les versements de dotations publiques seraient effectués sans transparence claire des affectations. Ceci devrait permettre de faire justice définitivement d'assertions non fondées et invérifiées qui ont été exprimées à ce sujet.

#### Traitement comptable des investissements (chapitre 1)

La Cour constate (point 1.2.3) le retard existant dans le traitement des « feux verts » lesquels sont en cours de remplacement par le système des fiches de projet. Les dispositions ont été prises par la SNCB Holding pour procéder à la régularisation des « feux verts ».

En ce qui concerne le Fonds des Investissements ferroviaires (point 1.4), la SNCB Holding se réjouit de constater que les estimations de versements qu'elle a effectuées sont considérées comme fiables. Au niveau du Groupe, un meilleur contrôle de gestion doit permettre d'améliorer la fiabilité des prévisions de versement.

#### Investissements dans le RER et le projet TGV (chapitres 2 et 3)

La SNCB Holding se réjouit de constater que la la gestion financière qu'elle a faite de ces projets est considérée comme très correcte.

#### Flux financiers liés aux missions de service public : généralités (chapitre 4)

La SNCB Holding souscrit aux principes rappelés par la Cour selon lequel la réglementation européenne de même que la loi du 21 mars 1991 imposent une transparence des flux financiers empêchant des transferts de ressources publiques vers les activités au secteur commercial, ou plus exactement aux activités qui ne ressortissant pas aux missions de service public.

La SNCB Holding est cependant d'avis que le respect de ces principes ne fait pas obstacle aux solutions qui devront être mises en place afin de remédier notamment à la problématique de la dette commerciale de la SNCB Holding..

Il est exact, comme le constate la Cour (point 4.3), que l'adéquation du système comptable aux exigences de transparence, la possibilité d'isoler tous les flux financiers et la politique de soutien aux filiales de la SNCB Holding sont des sujets liés.

#### Flux financiers liés aux missions de service public : SNCB (chapitre 5)

La nécessité d'assurer un rapportage permettant la transparence nécessaire sur l'affectation des flux financiers entre les secteurs d'activité (secteur de service public en voyageur intérieur et secteurs commerciaux B-Cargo et voyageur international) est rappelée à juste titre par la Cour au point 5.1 (contexte). La SNCB Holding a insisté à plusieurs reprises auprès du management de la SNCB pour que les obligations de rapportage soient respectées dans les délais les plus courts et a proposé son support technique pour atteindre cet objectif.

En tant qu'actionnaire de la SNCB, la SNCB Holding partage le diagnostic de la Cour des comptes (point 5.2.3) quant au cash flow d'exploitation des secteurs commerciaux de la SNCB et les préoccupations qui en découlent. En effet, l'équilibre financier des secteurs commerciaux est une hypothèse essentielle sur laquelle est fondée la restructuration de 2005 et sa non-réalisation mettrait à mal l'équilibre financier de l'ensemble du Groupe SNCB.

#### *Augmentations de capital (5.2.4)*

En ce qui concerne les augmentations de capital, le rapport acte que la SNCB Holding a rempli les obligations convenues dans le contrat de gestion. En l'absence d'information sur les flux de trésorerie par secteur d'activité, et, en conséquence, d'affectation des augmentations de capital, la SNCB Holding a considéré, en cohérence avec son contrat de gestion, que les augmentations de capital étaient affectées en totalité aux missions de service public.

La SNCB Holding ne partage pas l'avis de la Cour selon lequel la thèse présentée dans la consultation du 15 mai 2008 des avocats de la SNCB et de la SNCB Holding remettrait en cause toute la restructuration mise en place à partir du 1er janvier 2005. Dans cet avis est exposée la thèse que l'augmentation de capital de la SNCB souscrite par la SNCB Holding ne constitue que l'exécution de cette restructuration dans la mesure où ont été mises à la disposition de la SNCB, de manière échelonnée, des ressources financières initialement prévues pour son besoin en fonds de roulement. La SNCB n'a dès lors pas obtenu d'avantage, ce qui permet de conclure de manière défendable que l'augmentation de capital ne comporte pas d'aides d'État. La SNCB Holding n'aperçoit pas en quoi cette opération qui n'est que la mise en œuvre différée de la restructuration remettrait en cause les autres éléments du dossier.

Par ailleurs, en ce qui concerne le financement des dotations en capital de la SNCB, la SNCB Holding tient à souligner qu'elle n'a pas été dotée par son actionnaire, l'Etat belge, de moyens financiers, en particulier publics, destinés à ces dotations. Si la SNCB Holding n'avait pas procédé à ces dotations en capital, sa dette financière aurait été réduite à due proportion. Les ressources mobilisées pour les dotations en capital sont donc financées par endettement.

Il est cependant exact, comme le constate la Cour, que le taux d'intérêt auquel la SNCB Holding emprunte, est influencé par son statut et par la structure de son actionariat. Toutefois, dans le calcul de sa propre dette par secteur d'activité, la SNCB Holding utilise un taux d'intérêt de marché.

Il est aussi exact, comme le constate la Cour, que les modalités de la restructuration de 2005 sont, pour ce qui concerne la SNCB Holding, telles que la charge de la dette financière historique doit pour l'essentiel être couverte par le cash flow généré par les missions de service public.

Au regard des expériences antérieures, la SNCB Holding considère, comme la Cour des Comptes, qu'il est dans l'intérêt de l'Etat belge tout comme dans celui du Groupe SNCB que la question de la conformité des augmentations de capital de la SNCB aux règles européennes et à la législation belge trouve une solution qui soit à l'épreuve de cette réglementation européenne. Cette solution doit s'intégrer dans la solution au problème plus global de la structure financière du Groupe SNCB et, notamment, de la charge de la dette financière supportée par la SNCB Holding (voir chapitre 7) mais aussi de la

capacité structurelle des secteurs commerciaux de la SNCB à générer des cash flows permettant de rémunérer normalement les moyens financiers utilisés (dette et fonds propres).

De même, il est raisonnable de suivre l'avis de la Cour indiquant que la mise en œuvre de la dernière tranche d'augmentation de capital doit faire partie d'une solution globale.

Enfin, en ce qui concerne la méthodologie pour l'établissement de bilans par secteurs d'activités, la Cour rappelle judicieusement ces obligations et le fait que, techniquement, cette mise en ordre peut intervenir dans les meilleurs délais, ce qui est souhaitable pour l'Etat belge et pour le Groupe SNCB.

#### Flux financiers liés aux missions de service public : SNCB Holding (chapitre 7)

Comme constaté (7.2), la SNCB Holding a strictement respecté les dispositions de rapportage sur les flux financiers imposés par le contrat de gestion. La SNCB Holding effectue le calcul de la scission entre la dette publique et la dette commerciale et ce pour toute la période 2005-2007. Elle veillera à s'assurer avec le Collège des commissaires que la méthodologie de rapportage utilisée à partir de 2008 permet d'avoir la vision complète recommandée par la Cour et appliquera cette méthodologie pour toute la période depuis 2005.

#### ***Dette financière (7.4)***

Le constat fait par la Cour qu'une dette financière ne peut être amortie ou stabilisée que si l'entreprise génère, par ses actifs, des flux financiers nets est essentiel.

Globalement, l'endettement de la SNCB Holding a été maintenu dans les limites initialement prévues. Et ce nonobstant le fait qu'au-delà d'un soutien important à ses filiales SNCB (augmentation de capital) et Infrabel (solde TGV), la SNCB Holding a été amenée à souscrire un endettement supplémentaire en vue de résoudre plusieurs problèmes importants (transfert des obligations de pension, emprunt TGV, projets prioritaires régionaux, financement du matériel RER).

Cependant, il est exact que la répartition des dettes et trésoreries entre les sociétés du Groupe tout comme le fait que de nombreux actifs ne génèrent pas de revenus financiers font peser sur la SNCB Holding des charges financières excessives. En particulier, comme le constate la Cour, la question de la dette historique du secteur commercial constitue un problème structurel qui n'a pas été traité dans la mise en œuvre de la réforme de 2005.

La SNCB Holding a attiré à plusieurs reprises l'attention des autorités publiques sur la nécessité de trouver une solution structurelle aux problèmes soulevés par la Cour et a formulé plusieurs propositions de solution. En particulier, la SNCB Holding a attiré

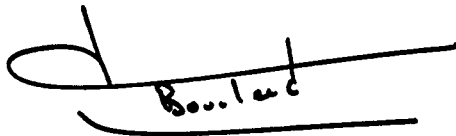
l'attention des autorités de tutelle sur ce point lors des discussions sur la restructuration du FIF et sur les contrats de gestion 2008-2012 et en particulier sur les points relatifs à la stabilisation de la dette.

Le rapport suggère au point 7.4 que la réglementation européenne permettant de réduire l'endettement des entreprises de chemin de fer ne pourrait plus être appliquée à l'heure actuelle. La SNCB Holding attire l'attention de la Cour sur le fait que des opérations d'annulation de dette, si elles sont constitutives d'aide, peuvent toujours être effectuées de manière compatible avec la réglementation communautaire, et ce sur la base de divers instruments. Plus particulièrement la Commission a précisé les règles de la Directive 91/440 acceptant des mécanismes adéquats pour contribuer à réduire l'endettement des entreprises ferroviaires (voir les Lignes Directrices communautaires sur les aides d'État aux entreprises ferroviaires, du 30 avril 2008, Chapitre 4). Il est donc toujours possible de faire appel à cette réglementation.

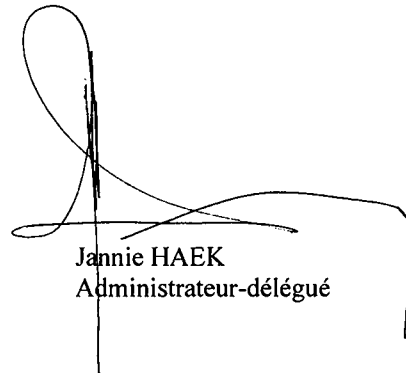
Au regard des expériences antérieures, la SNCB Holding considère qu'il est dans l'intérêt de l'Etat belge tout comme dans celui du Groupe SNCB que la question du financement de sa dette et celle des augmentations de capital de la SNCB, trouve une solution globale qui soit à l'épreuve de la réglementation européenne. Une telle solution peut être trouvée dans le cadre de la structure mise en place en 2005, moyennant la coopération de toutes les parties concernées et doit s'appuyer sur les principes suivants :

- la mise en œuvre des efforts nécessaires de maîtrise des coûts, aussi bien dans les activités de service public des trois entités que dans les activités commerciales permettant en particulier aux secteurs commerciaux de la SNCB de générer des flux financiers nets ;
- la recherche d'un équilibre durable dans la répartition des obligations et des moyens financiers entre les entités ;
- la mise en place d'instruments financiers non critiquables au vu de la réglementation européenne conjointement avec une rémunération équitable des actifs détenus par la SNCB Holding.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de notre haute considération.



Vincent BOURLARD  
Directeur Général



Jannie HAEEK  
Administrateur-délégué

## Annexe 4

### Réponse du SPF Mobilité et Transports

---

#### TRADUCTION

Service public fédéral  
Mobilité et Transports

Monsieur le Premier Président  
Monsieur le Greffier de la  
Cour des comptes  
Rue de la Régence 2  
1000 Bruxelles

Bruxelles, le 12 septembre 2008

Monsieur le Premier Président,  
Monsieur le Greffier,

Par lettre précitée du 30 juillet 2008, vous m'avez envoyé le projet de rapport relatif au financement fédéral des missions de service public confiées à la SNCB Holding, à la SNCB et à Infrabel.

J'ai le plaisir de vous communiquer ci-après la réaction de la Direction générale du transport terrestre du SPF Mobilité et Transports à certaines parties de ce rapport.

1. Le projet de rapport (p. 14) signale l'existence d'un montant considérable d'investissements enregistrés comme étant à financer par des dotations d'investissement fédérales et pour lesquels aucune décision positive n'a encore été prise. Il s'agit d'investissements pour lesquels aucun accord n'a encore été donné par la direction générale ou pour lesquels aucun accord n'a encore été demandé.

La migration vers la procédure d'approbation pour les dossiers de projet et collectifs a été achevée en août 2008, à l'exception de quelques projets. Les coûts d'investissement qui ne sont pas approuvés dans le cadre de la nouvelle procédure et pour lesquels aucun « feu vert » n'a encore été obtenu sont progressivement régularisés. Le groupe SNCB remet, en effet, une version actualisée trimestrielle (budget, planification) des dossiers de projet/collectifs à la direction générale.

La version 2007-Q4 a été reçue le 15 avril 2008. Tous les montants comptabilisés jusqu'à fin septembre 2007 (remontant à ~ 6 mois) seront encore demandés par le biais de la procédure des feux verts. Pour la version 2008-Q1, tous les montants comptabilisés jusqu'à fin décembre 2007 seront introduits de cette manière, afin de pouvoir clôturer la période de régularisation pour la fin de 2008, conformément aux contrats de gestion actuels. A partir du début de l'année 2009, il n'existera, donc, plus aucun doute quant à la qualification des « feux verts » non approuvés.

2. Le projet de rapport (p. 19) constate une différence entre l'estimation préalable, effectuée par les sociétés, des crédits d'investissements qui n'auront pas été utilisés à la fin de l'exercice et les immobilisations corporelles et incorporelles ainsi que les avances payées pour l'acquisition de matériel roulant. A cet égard, il y a lieu de souligner que les dotations fédérales aux trois sociétés ne sont pas toujours versées à la date prévue dans le contrat, notamment en raison des procédures administratives à suivre. Il s'agit d'une contrepartie pour l'incidence sur les intérêts perdus par l'État en raison des sous-estimations éventuelles de la partie «peut-être» non utilisée des crédits d'investissement à la fin de l'année.

3. En vertu des articles 51 et 52 de son contrat de gestion 2005-2007 et de l'article 2.7 de la convention du 9 octobre 2006, Infrabel doit utiliser exclusivement pour le projet TGV les moyens provenant de l'ancienne SA Financière TGV, de l'État néerlandais et de l'augmentation de capital souscrite par la SNCB-Holding. Le projet de rapport (p. 31) souligne que, par conséquent, il faudrait calculer, lors de chaque clôture mensuelle, les intérêts sur le solde non encore utilisé et les ajouter aux subsides en capitaux non encore utilisés, de telle sorte que des moyens suffisants seraient disponibles pour réaliser, à terme, l'infrastructure TGV concernée.

La direction générale s'assurera que les intérêts calculés sur les montants reçus en ce qui concerne les recettes financières soient isolés et réservés à ces travaux d'infrastructure.

4. Le projet de rapport formule, dans son chapitre 5 (Flux financiers liés aux missions de service public: SNCB), un certain nombre d'objections à l'encontre de l'utilisation des augmentations en capital auxquelles la SNCB-Holding a souscrit.

Il convient d'examiner de quelle manière la suppression des inégalités, qui faussent les conditions de concurrence sur le marché du transport, peut être mise en conformité avec le cadre réglementaire, notamment, en compensant la facturation non équitable de tous les coûts pour l'utilisation de chaque moyen de transport, y compris les frais externes.

Les articles 73 et 87.3.c) du traité et l'article 10.1 du règlement (CE) n° 1370/2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route peuvent éventuellement être appliqués dans la mesure où on ne veut pas avoir recours à la réglementation communautaire relative aux aides à la restructuration accordées aux entreprises. Chaque initiative a, toutefois, des répercussions budgétaires pour l'État.

5. Au chapitre 6 (Flux financiers liés aux missions de service public: Infrabel), le projet de rapport (p. 65) mentionne que le contrat de gestion 2008-2012 ne contient plus aucune disposition sur l'affectation du bénéfice. À cet égard, il se réfère au principe général figurant dans la législation européenne: «de la compensation des coûts découlant de la prestation des services publics imposés ..., plus particulièrement dans les directives 1191/69/CEE et 1107/70/CEE. Dans cette optique, le contrat de gestion devrait fixer des règles relatives à l'affectation des dotations.»

Or, Infrabel n'est pas une société de transport de sorte que le règlement 1191/69 n'est pas applicable. De même, les dotations accordées à Infrabel ne peuvent pas être qualifiées d'aides en matière de coordination au sens de l'article 73 du traité ni d'aides en matière de coordination énumérées dans le règlement 1107/70; ce dernier n'est donc pas davantage applicable aux dotations accordées à Infrabel.



En outre, les aides d'exploitation et d'investissement accordées à Infrabel ne peuvent pas être considérées comme des aides d'État au sens de l'article 87 du traité, parce qu'il n'existe aucun marché pour la gestion de l'infrastructure ferroviaire et qu'un accès non discriminatoire au réseau est accordé à toute entreprise ferroviaire qui remplit les conditions légales. Enfin, Infrabel construit et gère l'infrastructure ferroviaire par le biais d'une délégation des compétences de l'autorité publique.

Pour les mêmes motifs, les aides accordées sous la forme de compensations ne sont pas contraires au développement du trafic commercial, de sorte que l'article 86.2 n'est pas non plus d'application.

6. Au chapitre 7 (Flux financiers liés aux missions de service public: SNCB-Holding), il est mentionné ce qui suit (p. 70): «Il est possible d'en obtenir une transparence dans la mesure où les comptes de résultats et les relevés des flux de trésorerie pour l'ensemble des missions de service public reprennent également la scission de la dette financière entre le secteur public et le secteur commercial.»

Le projet de rapport (p. 89) synthétise le problème central de la SNCB-Holding comme suit: «La gestion de la dette financière contrecarre l'ensemble des activités à exercer par la SNCB-Holding. Elle constitue un problème structurel important qui n'a pas encore été résolu.»

Eu égard aux circonstances propres à notre pays, la préparation de la SNCB pour pouvoir faire face à la concurrence sur le marché du transport ferroviaire, qui se libéralise progressivement s'effectue graduellement. La réduction de ses dettes pour atteindre un niveau qui ne constitue plus un obstacle pour une gestion financière saine ainsi que l'exécution des améliorations de productivité nécessaires ne pouvaient pas se faire du jour au lendemain. Ce processus doit encore être achevé.

Le projet de rapport (p. 79) cite l'article 88 d'une version préparatoire du contrat de gestion de la SNCB-Holding 2008-2012; or, la version définitive de cet article est libellée comme suit:

«Art. 88. L'État considère que la dette financière nette consolidée au niveau du groupe SNCB, sans tenir compte de financements spécifiquement convenus et si les normes comptables restent inchangées, sera stabilisée au niveau de juin 2008, et n'augmentera plus à partir de cette date.

La définition et le mode de calcul de la dette nette consolidée qui fait l'objet de cette stabilisation figurent en annexe 8.

La SNCB-Holding souscrit à cet objectif et s'efforcera pour cela de garder sous contrôle l'évolution de la dette de la SNCB Holding.

Le plan d'entreprise consolidé est conforme à cet objectif.

La SNCB Holding établit un rapport financier trimestriel démontrant les évolutions dans le sens de l'objectif financier précité.»

Veillez agréer, Monsieur le Premier Président, l'assurance de ma haute considération.

Pour le président du comité de direction, absent,

F. Van Rompuy  
Directeur général

## Annexe 5

### Réponse de la ministre des Entreprises publiques

---

#### TRADUCTION

Cour des comptes  
M. Franki Vanstapel  
Premier Président

M. Jozef Van Ingelgem  
Greffier en chef

Bruxelles, 12 septembre 2008

**Objet:** Projet de rapport relatif au financement fédéral des missions de service public de la SNCB, d'Infrabel et de la SNCB-Holding

Monsieur le Premier Président,  
Monsieur le Greffier en chef,

J'ai lu avec grand intérêt le projet de rapport sous rubrique du 30 juillet 2008 et je souhaite vous remercier pour la clarté qui caractérise ce rapport.

Vous avez analysé le respect des contrats de gestion pour la période 2005/2007. Vous avez également examiné si le financement fédéral des missions de service public a été entièrement et exclusivement affecté aux objectifs fixés.

Les recommandations que vous formulez à partir de la page 97 du projet de rapport concernent principalement deux points importants.

#### Exécution des investissements et utilisation des dotations d'investissement

Je constate que vous évaluez favorablement l'adéquation du système comptable pour ce qui est de permettre un suivi distinct des investissements.

Je partage votre souci d'assurer que la migration vers la procédure d'approbation basée sur les dossiers de projet ou les dossiers collectifs ne laisse aucun doute quant à la qualification des 'feux verts' non approuvés. Les contrats de gestion 2008/2012 de la SNCB-Holding (article 65), de la SNCB (article 60) et d'Infrabel (article 57) contiennent des dispositions dans ce sens.

Par ailleurs, les estimations de dotations d'investissement non utilisées doivent être plus précises et il convient d'apporter la clarté au sujet des intérêts sur les moyens réservés exclusivement au projet TGV. Je prendrai les initiatives nécessaires pour assurer le suivi de ces problèmes.

Distinction entre les charges et produits, ainsi que des flux financiers du secteur public, d'une part, et du secteur commercial, d'autre part

Votre projet de rapport comprend des observations fondamentales sur l'apport de capital de la Holding à la SNCB et sur la dette financière au sein de la SNCB-Holding.

En ce qui concerne le premier point, votre rapport précise: «La référence aux besoins en capital d'exploitation à l'appui de l'attribution de cette partie de l'augmentation de capital aux secteurs commerciaux met en péril la restructuration telle qu'elle a été opérée à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2005, et plus particulièrement la répartition des actifs et des passifs entre les trois sociétés.»

Il va de soi que le débat à ce sujet doit se situer dans le contexte de l'évolution qu'a connue l'entreprise publique SNCB, en particulier depuis la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques et la directive européenne 91/440 du Conseil, du 29 juillet 1991, relative au développement de chemins de fer communautaires.

Je tiens à souligner que la période prise en considération par la Cour des comptes a été marquée par une profonde restructuration de la SNCB intervenue au début de l'année 2005. Cette restructuration entendait apporter une réponse à la réglementation européenne qui, selon le législateur, imposait la scission de l'entreprise en différentes entités.

Cette scission a été organisée par l'arrêté royal du 14 juin 2004 en exécution de la loi-programme du 22 décembre 2003 et les modalités en ont été précisées dans le contrat de gestion 2005/2007, qui prévoyait ce qui suit:

*«Dans le cadre de sa politique de soutien aux filiales, et en particulier pour leur permettre d'exécuter ses missions de service public, la SNCB-Holding souscrira à des augmentations de capital de la SNCB...».*

Je puis souscrire à la teneur générale des observations formulées par la Cour à ce sujet, mais ne partage pas celles figurant à la p. 52/60 du document, selon lesquelles l'attribution des ressources des augmentations de capital seraient inadmissibles parce que *«le contrat de gestion ne peut essentiellement avoir comme finalité que de régler les droits et obligations mutuelles en ce qui concerne les missions de service public».*

Selon l'article 3, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 21 mars 1991, *«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».* Cet article n'implique cependant pas que le contrat de gestion ne pourrait contenir d'autres éléments concernant les relations entre les pouvoirs publics et l'entreprise publique. C'est ainsi que l'article 3, § 2-7<sup>o</sup>, de la loi précitée prévoit que le contrat de gestion fixe également des objectifs relatifs à la structure financière de l'entreprise publique.

Il n'en demeure pas moins qu'il faudra vérifier si les augmentations de capital doivent être considérées comme une aide d'État et si l'affectation d'une partie d'entre elles au secteur commercial est défendable, y compris l'emprunt interne au taux du marché.

Je souligne que l'article 110 du contrat de gestion de la SNCB-Holding et l'article 101 du contrat de gestion de la SNCB posent comme condition à l'inscription de la dernière tranche de l'augmentation de capital prévue pour le 30 avril 2008, *«le respect des règles légales et européennes en la matière».*

Il y a lieu de remarquer qu'au cours de la période concernée, aucun apport supplémentaire des pouvoirs publics n'a été accordé pour financer l'apport de capital de la SNCB-Holding.

En marge de cette remarque relative à l'inscription à l'augmentation de capital et à son affectation, je tiens à vous signaler que je chargerai la SNCB de préparer un plan permettant aux secteurs commerciaux de présenter, dans un délai de trois ans, des résultats financiers positifs.

En ce qui concerne la dette de la SNCB-Holding, le législateur a trouvé, en 2004, un règlement partiel au problème, qui se posait depuis les années 1990, de la dette historique de l'entreprise ferroviaire, comme prévu à l'article 9 (Assainissement financier) de la directive 91/440 du Conseil, du 29 juillet 1991, relative au développement de chemins de fer communautaires.

Aujourd'hui, nous constatons que la dette provenant des activités commerciales de la SNCB-Holding ne pourra être remboursée qu'à très long terme. La dette financière historique, qui trouve son origine dans les activités d'ABX et des autres secteurs commerciaux, pose un problème pour lequel des solutions devront être élaborées.

En outre, l'article 88 du contrat de gestion de la SNCB-Holding prévoit que la dette financière nette consolidée du groupe SNCB sera stabilisée au niveau de juin 2008, et ne pourra plus s'accroître par la suite. La SNCB-Holding a souscrit à cet objectif dans son contrat de gestion et a également déclaré son intention de s'efforcer de maintenir sous contrôle l'évolution de l'endettement de la SNCB-Holding.

Des examens plus approfondis à réaliser en concertation avec les entités du groupe SNCB devront déterminer quelles solutions peuvent y être apportées. Celles-ci devront évidemment être en concordance avec la réglementation européenne et les dispositions légales. Le problème des augmentations de capital à la SNCB sera également abordé dans ce cadre. Si nécessaire, cet examen sera réalisé à l'aide d'un soutien externe.

Je prendrai sous peu une initiative en ce sens.

Enfin, j'ai pu constater dans votre rapport que la Cour des comptes apprécie le fait que les contrats de gestion 2008/2012 ont introduit l'obligation de fournir chaque année un aperçu détaillé du flux de caisse pour les activités relatives à l'exécution des missions de service public.

Veillez agréer l'expression de ma haute considération,

Inge Vervotte

Ministre de la fonction publique  
et des Entreprises publiques



Il existe aussi une version néerlandaise de ce rapport.

*Er bestaat ook een Nederlandse versie van dit verslag.*

Vous pouvez consulter ou télécharger ce rapport dans la langue de votre choix sur le site internet de la Cour des comptes.

|               |                                                                  |
|---------------|------------------------------------------------------------------|
| dépôt légal   | D/2008/1128/22                                                   |
| imprimeur     | N.V. PEETERS S.A.                                                |
| adresse       | Cour des comptes<br>Rue de la Régence, 2<br>B-1000 Bruxelles     |
| tél           | 02-551 81 11                                                     |
| fax           | 02-551 86 22                                                     |
| site internet | <a href="http://www.courdescomptes.be">www.courdescomptes.be</a> |