

COUR DES COMPTES

Sécurité ferroviaire

Marchés publics

Contribution complémentaire de la Cour des comptes à l'examen parlementaire des conditions de sécurité du rail

Bruxelles, janvier 2011



COUR DES COMPTES

Sécurité ferroviaire

Marchés publics

*Contribution complémentaire de la Cour des
comptes à l'examen parlementaire des conditions
de sécurité du rail*

*Rapport adopté le 26 janvier 2011
par l'assemblée générale de la Cour des comptes*

Synthèse

En réponse à une demande de la commission spéciale instituée par la Chambre des représentants afin d'examiner les conditions de sécurité du rail en Belgique à la suite du dramatique accident survenu à Buizingen, la Cour des comptes a publié en août 2010 un rapport sur la sécurité ferroviaire.

Par lettre parvenue le 9 novembre 2010, le président de cette commission a demandé à la Cour d'effectuer une mission supplémentaire, consistant à analyser et évaluer un certain nombre de marchés, en relation avec les choix de certaines technologies, passés depuis 1982 afin d'équiper l'infrastructure et le matériel roulant de systèmes de protection automatique des trains.

Les questions soulevées par le président de la commission portaient sur l'appel à la concurrence et l'égalité de traitement dans le choix des cocontractants.

Le présent rapport répond à cette demande.

Le chapitre 1 précise le cadre légal et l'environnement de contrôle des marchés passés par les sociétés du groupe SNCB.

Le chapitre 2 précise les critères de sélection des sept marchés publics examinés, passés par Infrabel ou la SNCB et dont l'enjeu financier global est de l'ordre de 180 millions d'euros (voir récapitulatif page 18). Chacun de ces marchés fait l'objet d'une fiche synthétique, d'une analyse historique et de points d'attention spécifiques.

Enfin, le chapitre 3 comprend les conclusions générales qui résultent de cette analyse.

Afin de garantir la qualité des informations, le présent rapport a fait l'objet d'une procédure contradictoire avec la ministre des Entreprises publiques, le SPF Mobilité et Transports, ainsi que les sociétés du groupe SNCB.

Les réponses reçues ont été prises en considération dans cette version finale du rapport et sont jointes en annexe.

Table des matières

Introduction	7
Chapitre 1	
Cadre de contrôle	9
1.1 Cadre de gestion	9
1.2 Marchés publics	10
1.3 Contrôle interne des marchés publics	11
1.4 Contrôle externe des marchés publics d'Infrabel et de la SNCB	12
1.4.1 Collège des commissaires	12
1.4.2 Contrôle de tutelle	13
1.4.3 Suivi des investissements	13
Chapitre 2	
Procédure d'attribution de sept marchés publics	16
2.1 Sélection de marchés publics : positionnement au sein de la stratégie en matière de sécurité ferroviaire	16
2.2 Équipement de l'infrastructure en Eurobalises	21
2.2.1 Marché 811.411.016 Eurobalises	21
2.2.2 Points d'attention	24
2.3 Équipements de bord Eurocab	27
2.3.1 Marché 8211.357 pour la fourniture d'équipements Eurocab	27
2.3.2 Points d'attention	30
2.4 Adaptation des équipements TBL2	30
2.4.1 Marché 8211.219 pour EuroTBL2	30
2.4.2 Marché 8211.415 pour quatre équipements ETCS + TBL1+	32
2.4.3 Marché 8211.415.06g pour 81 équipements ETCS/STM TBL2 et TBL1+	34
2.4.4 Points d'attention	35
2.5 Équipements de bord EuroTBL1/TBL1+	37
2.5.1 Marché 8211.254 EuroTBL1	37
2.5.2 Points d'attention du marché 8211.254	39
2.5.3 Marché 8211.372 TBL1+	40
2.5.4 Points d'attention du marché 8211.372	41
Chapitre 3	
Conclusions	43

Annexe 1

Demande adressée le 24 novembre 2010 par la Cour des comptes aux administrateurs délégués de la SNCB-Holding, d'Infrabel et de la SNCB

45

Annexe 2

Lettres de réponse

46

- | | | |
|-----|---|----|
| 2.1 | Réponse du groupe SNCB reçue le 17 décembre 2010
(traduction) | 46 |
| 2.2 | Réponse de la SNCB-Holding du 19 janvier 2011
(traduction) | 47 |
| 2.3 | Réponse de la ministre des Entreprises publiques du
20 janvier 2011 (traduction) | 49 |
| 2.4 | Réponse d'Infrabel du 20 janvier 2011 | 50 |
| 2.5 | Réponse de la SNCB du 20 janvier 2011 | 55 |
| 2.6 | Réponse du SPF Mobilité et Transports du 21 janvier 2011
(traduction) | 60 |

Introduction

Mission

En séance plénière du 25 février 2010, la Chambre des représentants a institué une commission spéciale chargée d'examiner les conditions de sécurité du rail en Belgique à la suite du dramatique accident de train survenu à Buizingen le 15 du même mois.

Par une lettre du 10 mars 2010, le président de cette commission a demandé à la Cour des comptes de contribuer à ses travaux. La Cour a accédé à cette demande et a examiné certains aspects relatifs à la sécurité ferroviaire. Les résultats de cet examen ont été transmis le 11 août 2010 à la commission Sécurité ferroviaire et ont été commentés à l'intention des membres de la commission lors d'une séance du 27 octobre 2010.

Par lettre parvenue le 9 novembre 2010, le président de la commission a demandé à la Cour d'effectuer une mission supplémentaire, consistant à analyser et évaluer un certain nombre de marchés publics (à déterminer librement), en relation avec les choix de certaines technologies, passés depuis 1982 afin d'équiper l'infrastructure et le matériel roulant de systèmes de protection automatique des trains.

Les questions soulevées par le président de la commission portaient sur l'appel à la concurrence et l'égalité de traitement dans le choix des cocontractants.

Ces questions font suite au rapport intermédiaire du 5 octobre 2010, par lequel les experts de la commission ont fait état d'indices «*allant dans le sens d'un étroit enchevêtrement industriel et politique dans le domaine des investissements ferroviaires*»¹.

Le présent rapport vient compléter les quatre rapports qui ont été rédigés par la Cour des comptes à la demande de la Chambre des représentants :

- *Le bon emploi des deniers publics par la SNCB* (mai 2001) ;
- *Le respect des contrats de gestion par la SNCB, Infrabel et la SNCB Holding* (juillet 2008) ;
- *Financement fédéral des missions de service public de la SNCB, d'Infrabel et de la SNCB Holding* (octobre 2008) ;
- *Sécurité ferroviaire* (août 2010)².

Méthode d'examen

Sur la base de son audit antérieur, complété par une nouvelle analyse de documents, la Cour a dressé un aperçu du contexte administratif dans lequel la SNCB historique et le groupe SNCB passent et approuvent des marchés publics.

Le 24 novembre 2010, une lettre de mission a été envoyée aux administrateurs délégués du groupe SNCB (annexe 1), leur demandant de dresser, à l'intention de la Cour, un inventaire de tous les marchés publics passés depuis 1982 qui portent, en tout ou en partie, sur l'étude, le développement, la fabrication ou l'installation d'un système de protection automatique des trains. La Cour sélectionnerait sur cette base un certain nombre de marchés qui feront l'objet d'un examen.

¹ Patrick Lafontaine, Bart Van der Hertten, Eddy Van de Voorde, *La sécurité ferroviaire en Belgique. De la technologie à une culture de la sécurité intégrale*, rapport intermédiaire du 5 octobre 2010, p. 36.

² Ces quatre rapports sont disponibles sur www.courdescomptes.be.

Le 17 décembre 2010, la Cour a reçu une lettre signée par les trois présidents et les trois administrateurs délégués du groupe SNCB (annexe 2.1), qui précise que les sociétés continueront à collaborer à la mission d'examen et que les représentants de la Cour pourront consulter sur place les documents relatifs aux marchés publics. L'inventaire demandé n'était cependant pas joint.

La Cour a dès lors sélectionné sept marchés sur la base des analyses effectuées antérieurement dans le cadre de la première mission confiée à la Cour par la commission Sécurité ferroviaire (chapitre 3 du rapport *Sécurité ferroviaire* d'août 2010).

Vu le court délai, il était impossible de procéder à une analyse approfondie des marchés. L'examen s'est donc principalement basé sur les décisions des comités de direction et des conseils d'administration ainsi que sur les rapports et documents du service d'audit interne³ du groupe SNCB concernant les marchés publics examinés. En outre, quelques entretiens ont été organisés afin de clarifier certaines décisions ou procédures.

Procédure

Pour garantir la qualité des informations destinées à la Chambre des représentants, un projet de rapport a été adressé à la ministre des Entreprises publiques, au SPF Mobilité et Transports, ainsi qu'aux sociétés du groupe SNCB.

Dans le présent rapport approuvé le 26 janvier 2011, l'assemblée générale a tenu compte des réponses reçues, lesquelles sont jointes en annexe.

Calendrier d'exécution de la mission

9 novembre 2010	réception de la lettre du président de la commission spéciale Sécurité ferroviaire
24 novembre 2010	envoi de la lettre de mission de la Cour des comptes au président de la Chambre des représentants, au président de la commission spéciale Sécurité ferroviaire, à la ministre des Entreprises publiques, à la présidente du SPF Mobilité et Transports et aux administrateurs délégués de la SNCB-Holding, d'Infrabel et de la SNCB
17 décembre 2010	réception de la lettre de réponse du groupe SNCB
12 janvier 2011	envoi, pour commentaire, du projet de rapport de la Cour des comptes à la présidente du comité de direction du SPF Mobilité et Transports, aux administrateurs délégués de la SNCB-Holding, d'Infrabel et de la SNCB et à la ministre des Entreprises publiques
19-21 janvier 2011	réception des réponses de la SNCB-Holding, de la ministre des Entreprises publiques, d'Infrabel, de la SNCB, du SPF Mobilité et Transports
26 janvier 2011	approbation du rapport par l'assemblée générale de la Cour des comptes

³ Par «service d'audit interne», on entend la division «contrôle centralisé des marchés/contrats» du service d'audit interne de la SNCB-Holding. Sur le plan administratif, ce service fait partie de la SNCB-Holding.

Chapitre 1

Cadre de contrôle

Dans ce chapitre, la Cour des comptes précise le cadre légal et l'environnement de contrôle des marchés passés par les sociétés du groupe SNCB.

1.1 Cadre de gestion

La loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques précise le cadre de gestion et de contrôle des sociétés du groupe SNCB⁴.

Dans le contexte de la libéralisation du marché du transport ferroviaire, cette loi vise un équilibre entre, d'une part, l'autonomie de gestion de l'entreprise publique et, d'autre part, le contrôle par l'État inhérent aux missions de service public et à leur financement public.

Le financement public des sociétés du groupe SNCB est en effet de l'ordre de trois milliards d'euros chaque année, dont près de la moitié à titre de participation dans le capital des sociétés concernées afin de financer les investissements. Les missions de service public et leur financement sont précisés dans la loi ainsi que dans le contrat de gestion conclu entre l'État et l'entreprise publique.

Pour autant qu'il ne soit pas porté préjudice à l'exécution de leurs missions de service public⁵, les entreprises publiques peuvent développer toute activité compatible avec leur objet social et les actes qu'elles posent sont réputés commerciaux.

Le *conseil d'administration*⁶ a le pouvoir d'accomplir tous les actes nécessaires ou utiles à la réalisation de l'objet social de l'entreprise publique. Il contrôle la gestion assurée par le comité de direction auquel il peut déléguer ses compétences, à l'exception de :

- l'approbation ou la modification du contrat de gestion ;
- l'élaboration d'un plan d'entreprise et la définition de la politique générale.

Afin de l'assister et de le conseiller dans l'exécution de ses fonctions, le conseil d'administration constitue en son sein un comité de nomination et de rémunération et un comité d'audit⁷. Pour la SNCB-Holding, la loi prévoit également la création d'un comité stratégique⁸.

⁴ Auparavant, la SNCB était soumise à la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

⁵ Voir Cour des comptes, *Sécurité ferroviaire, contribution de la Cour des comptes à l'examen parlementaire des conditions de sécurité du rail*, août 2010. Les missions de service public sont énumérées dans le chapitre 4.

⁶ Article 17 de la loi du 21 mars 1991.

⁷ Articles 210, 211, 227 et 228 de la loi du 21 mars 1991.

⁸ Article 161ter de la loi du 21 mars 1991.

Le *comité d'audit* a pour mission d'assister le conseil d'administration par l'examen d'informations financières, notamment les comptes annuels, le rapport annuel et les rapports intermédiaires. Il s'assure de la fiabilité et de l'intégrité des rapports financiers en matière de gestion des risques. Il évalue et supervise également le contrôle interne de l'entreprise. Enfin, le comité d'audit approuve le programme d'audit annuel et veille au suivi des recommandations formulées par le service d'audit interne.

Le *comité de nomination et de rémunération* rend un avis sur les candidatures proposées par l'administrateur délégué en vue de la nomination des membres du comité de direction et fait des propositions au conseil d'administration sur la rémunération et les avantages accordés aux membres du comité de direction et aux cadres supérieurs.

Le *comité de direction* est chargé de la gestion journalière de la société et de l'exécution des décisions du conseil d'administration⁹. À l'exception des compétences qui lui sont réservées par la loi, le comité de direction peut déléguer certaines de ses compétences à un ou plusieurs de ses membres ou à des membres du personnel. Il peut en autoriser la subdélégation. Il informe le conseil d'administration des délégations accordées.

1.2 Marchés publics

En exécution de la directive européenne 2004/17/CE¹⁰, de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques et de la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de service, deux catégories de marchés peuvent être distinguées au sein des sociétés du groupe SNCB.

1° *Les marchés se rapportant à une mission de service public dans le domaine du transport ferroviaire*

Ces marchés sont régis par les dispositions du livre I^{er}, titre IV, de la loi du 24 décembre 1993, relatives aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux, l'arrêté royal du 10 janvier 1996¹¹, ainsi que par l'arrêté royal du 26 septembre 1996¹².

2° *Les marchés se rapportant à une activité purement commerciale dans le secteur du transport ferroviaire*¹³

Ces marchés sont régis par les dispositions du livre II de la loi du 24 décembre 1993 précitée, relatives à la mise en concurrence dans le cadre de la Communauté européenne de certains marchés de travaux, de fournitures et de services dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux.

⁹ Articles 162ter, 208 et 224 de la loi du 21 mars 1991.

¹⁰ Directive du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux.

¹¹ Arrêté royal relatif aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux.

¹² Arrêté royal établissant les règles générales d'exécution des marchés publics et des concessions de travaux publics.

¹³ Par exemple, l'achat de matériel roulant pour le transport international de voyageurs.

Les marchés relatifs à la sécurité ferroviaire examinés dans ce rapport relèvent tous de la première catégorie. Les dispositions essentielles du cadre légal de ces marchés sont les suivantes.

Le pouvoir adjudicateur a le libre choix entre les procédures ouvertes, les procédures restreintes ou les procédures négociées, pour autant qu'il y ait une mise en concurrence au moyen d'un appel public. Dans ce cadre, la procédure négociée avec publicité préalable est donc une procédure ordinaire. Par contre, de même que pour les marchés classiques, le recours à une procédure négociée sans publicité préalable est limité aux cas énumérés par la loi.

À l'exception de la procédure négociée sans publicité préalable, une publicité préalable au *Bulletin des adjudications* est toujours obligatoire, quel que soit le montant du marché. En outre, les obligations de publicité au niveau européen doivent également être respectées lorsque le montant estimé HTVA est égal ou supérieur à 4.845.000 euros pour les travaux ou 387.000 euros pour les fournitures et les services¹⁴.

De même que dans le régime classique, la sélection des candidats et le choix du soumissionnaire doivent être fondés sur des critères préalables et objectifs.

Les principes de concurrence et d'égalité de traitement entre les candidats et entre les soumissionnaires ont pour finalité d'éviter que l'un d'entre eux soit favorisé. À cet effet, la législation sur les marchés publics prévoit différentes obligations ou différents droits d'information des candidats et des soumissionnaires.

Trois grandes phases marquent la vie d'un marché public. La phase préparatoire au cours de laquelle le dossier est constitué, le cahier spécial des charges est établi et le choix du mode de passation est opéré. Viennent ensuite l'appel à la concurrence, l'examen des candidatures et des offres et la conclusion du marché. Enfin, le marché peut être exécuté. Au cours de ces différentes phases, les marchés publics d'Infrabel et de la SNCB sont également encadrés par des contrôles internes et externes spécifiques.

Outre ces contrôles, de manière générale, les personnes qui s'estiment lésées par des actes commis dans le cadre d'un marché public disposent de plusieurs possibilités de recours.

Les actes administratifs posés dans le cadre de la procédure de passation d'un marché public, en ce compris la décision d'attribution, sont susceptibles de recours en suspension ou en annulation devant le Conseil d'État.

À tout moment de la procédure, les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire sont compétents pour juger les actions introduites afin de protéger un droit subjectif ou d'obtenir des dommages et intérêts.

1.3 Contrôle interne des marchés publics

Dans les trois sociétés du groupe SNCB, le contrôle interne des différentes phases d'un marché public est exercé par :

- les départements de l'entreprise ;
- le service d'audit interne ;
- le service financier ;
- l'autorité compétente (conseil d'administration, comité de direction...) pour l'approbation des marchés.

¹⁴ Montants applicables depuis le 1^{er} janvier 2010.

La division «contrôle centralisé des marchés/contrats» du service d'audit interne de la SNCB-Holding accomplit une mission d'aide à la décision, sous la forme d'un avis préalable sur les marchés publics pour les trois sociétés du groupe SNCB¹⁵.

L'avis préalable¹⁶ du service d'audit interne de la SNCB-Holding est requis pour l'approbation :

- du mode de passation des marchés dont le montant estimé est supérieur à 750.000 euros pour les travaux et à 250.000 euros pour les fournitures et services ;
- de l'attribution et de la reconduction des marchés dont le montant estimé est supérieur à 750.000 euros pour les travaux et à 250.000 euros pour les fournitures et services¹⁷.

Dans le cas de dépenses supplémentaires dans le cadre d'un marché déjà conclu, l'avis du service d'audit interne est également requis dès que les montants cumulés dépassent 25% du montant initial.

Cet avis préalable porte notamment sur la conformité du marché à la législation sur les marchés publics. Il est adressé à l'autorité qui dispose du pouvoir de décision (*general manager*, directeur général, administrateur délégué, organes de gestion) au moyen d'un rapport dans lequel sont consignées ses constatations et ses recommandations.

Outre cet avis du service d'audit interne, les dossiers d'attribution d'un marché public doivent également comprendre :

- un document de contrôle interne motivant le bien-fondé du marché, ainsi que le choix du mode de passation de marché en cas de procédure restreinte ou de procédure négociée ;
- l'accord du «client interne» et/ou du «gestionnaire technique des produits à acquérir» à qui sont destinés les travaux, fournitures ou services.

Une fois cet avis préalable rendu par le service d'audit interne, les marchés sont passés par ou en vertu d'une décision du conseil d'administration de l'entreprise publique¹⁸.

Le conseil d'administration de chacune des trois entreprises du groupe SNCB a approuvé un règlement interne fixant les délégations et subdélégations de compétence applicable aux marchés de travaux, de fournitures et de services.

1.4 Contrôle externe des marchés publics d'Infrabel et de la SNCB

1.4.1 Collège des commissaires

L'article 25, § 1^{er}, de la loi du 21 mars 1991 confie à un *collège de commissaires* le contrôle de la situation financière, des comptes annuels et de la régularité des opérations à constater dans les comptes annuels, au regard de la loi et des statuts.

¹⁵ Toutefois, les dossiers liés aux «fonctions essentielles» du gestionnaire de l'infrastructure (points 4 à 6 de l'article 5 de la loi du 21 mars 1991) relèvent exclusivement du service *Legal Affairs* d'Infrabel.

¹⁶ Cette mission d'avis préalable, exercée par l'intervention d'une cellule spécialisée en marchés publics, existait déjà au sein de la SNCB historique.

¹⁷ Pour les dossiers de marchés non soumis à l'avis préalable, le service d'audit interne de la SNCB-Holding procède à leur examen a posteriori et par coups de sonde sur la base de listes mensuelles.

¹⁸ Article 11, § 2, de la loi du 21 mars 1991.

Ce collège est composé de quatre commissaires, dont deux sont nommés par la Cour des comptes en son sein et deux sont nommés par l'assemblée générale des actionnaires, parmi les membres de l'Institut des réviseurs d'entreprises.

En exécution des dispositions contenues aux articles 25, §7, et 27, §3, de la loi du 21 mars 1991, la Cour des comptes peut, à l'intervention de ses représentants au collège des commissaires, organiser un contrôle sur place des comptes et opérations ayant trait à l'exécution des missions de service public.

1.4.2 Contrôle de tutelle

La SNCB-Holding est soumise au pouvoir de contrôle du ministre ayant les chemins de fer dans ses attributions. La SNCB est, pour sa part, sous la tutelle du ministre qui a les entreprises publiques dans ses attributions. Enfin, Infrabel est sous le contrôle conjoint du ministre des Entreprises publiques et du ministre qui a la régulation du transport ferroviaire dans ses attributions (actuellement le Premier ministre, assisté par le secrétaire d'État à la Mobilité)¹⁹.

Ce pouvoir de contrôle est exercé à l'intervention d'un *commissaire du gouvernement*²⁰, lequel est invité à toutes les réunions du conseil d'administration, du comité d'audit et du comité de direction, et y a voix consultative.

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

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

Le commissaire du gouvernement a le droit d'introduire, dans un délai de quatre jours, un recours auprès du ministre contre toute décision qu'il estime contraire à la loi, au statut organique ou au contrat de gestion. Ce recours est suspensif.

Le ministre peut, dans ce cas, prononcer l'annulation de la décision, dans les huit jours. À défaut, la décision devient définitive.

1.4.3 Suivi des investissements

Les investissements des trois sociétés du groupe SNCB financés par l'État font l'objet de plans pluriannuels approuvés par le gouvernement. Ces plans sont traduits chaque année en programme annuel d'investissement par les trois sociétés concernées.

La direction du transport par rail du SPF Mobilité et Transports a la responsabilité du suivi et du contrôle de l'exécution de ces investissements. Les contrats de gestion successifs entre l'État et la SNCB historique, puis les sociétés du groupe SNCB en précisent les modalités de contrôle.

¹⁹ Article 162nonies de la loi du 21 mars 1991 pour la SNCB-Holding, article 213 pour Infrabel et article 230 pour la SNCB.

²⁰ Un commissaire par ministre de tutelle, soit deux pour Infrabel.

Les investissements prévus font l'objet d'un programme des décisions d'investissement. Autrefois, chaque décision était soumise à une procédure dite de « feu vert » par la direction du transport par rail. Ce « feu vert » était octroyé à l'issue d'un contrôle qui portait sur l'éligibilité de l'investissement (sa conformité aux plans et programmes), ainsi que sur le respect de la législation sur les marchés publics.

Tout dossier relatif à un marché public devait contenir des documents probants tels que le choix de la procédure de passation, le cahier spécial des charges, le rapport d'analyse des offres, la décision d'attribution du marché.... À défaut d'avis dans les trente jours, la décision de l'administration était considérée comme favorable.

Toute infraction à cette procédure se traduisait, en principe, par l'irrecevabilité de la demande de prise en charge de l'investissement par l'État, avec pour conséquence son financement par des moyens propres à la société concernée.

Après la notification du contrat, le contrôle de l'administration comprenait un suivi des dépenses et des visites de terrain.

Les contrats de gestion conclus depuis 2005 consécutivement à la scission de la SNCB historique prévoient une évolution du rôle de la direction du transport par rail. La procédure de contrôle « feu vert » a été depuis lors progressivement abandonnée au profit d'un suivi et d'un contrôle des plans et programmes d'investissement au moyen de dossiers collectifs par projet.

Cette évolution s'inscrit dans le contexte suivant :

- le service à la collectivité dépend davantage de l'avancement d'un projet dans son ensemble que de chaque marché individuel ;
- les marchés publics font l'objet de contrôles par le service d'audit interne du groupe SNCB, ainsi que par le collège des commissaires ;
- les marchés publics importants sont soumis aux organes de gestion aux réunions desquels le commissaire du gouvernement participe ;
- la direction du transport par rail dispose de ressources humaines insuffisantes face aux défis qu'elle doit relever²¹.

Ces facteurs, de même que le caractère marginal des refus de « feu vert », expliquent l'abandon progressif de ce contrôle, au profit d'un rôle plus actif de la direction du transport par rail dans l'élaboration des plans et programmes d'investissement et dans le suivi des projets.

Une phase de migration s'est terminée le 31 décembre 2008.

Dans la nouvelle procédure de contrôle, les dossiers de projets et les dossiers collectifs²² fonctionnent tant comme instrument de suivi interne pour les services concernés des entreprises du groupe SNCB que comme instrument de suivi et de contrôle pour l'État. Infrabel et la SNCB transmettent trimestriellement les dossiers de projets d'investissement et les dossiers collectifs à l'administration.

²¹ Cette situation a déjà été relevée par la Cour des comptes dans ses rapports précédents de mai 2001, de juillet 2008 et d'août 2010.

²² Les dossiers de projets concernent des projets à terminer pour une date donnée, ce qui les distingue du caractère continu des dossiers collectifs.

Après chaque actualisation trimestrielle des dossiers, le SPF Mobilité et Transports transmet au ministre des Entreprises publiques un état d'avancement des différents projets.

Le SPF souhaite à présent porter une plus grande attention au processus d'élaboration des plans pluriannuels et mettre en place des outils afin d'objectiver le degré de priorité de chaque investissement.

Chapitre 2

Procédure d'attribution de sept marchés publics

2.1 Sélection de marchés publics: positionnement au sein de la stratégie en matière de sécurité ferroviaire

Contexte

La demande d'examen relative à certains marchés publics de la commission spéciale Sécurité ferroviaire fait suite aux rapports des experts qu'elle a mandatés.

Dans leur rapport intermédiaire²³, les experts émettent l'hypothèse que le retard de la Belgique en matière de protection automatique des trains pourrait s'expliquer par le recours systématique au développement d'une solution belge spécifique.

Pour les experts, l'absence de compétition internationale a pu priver la Belgique du gain de temps que représente le choix d'un système déjà développé et du gain financier qui résulte d'économies d'échelle.

Dans cette optique, la Cour des comptes examine dans ce rapport une sélection de marchés publics en lien avec la sécurité ferroviaire, sous l'angle des principes de concurrence et d'égalité de traitement.

Vu les délais de réalisation de cette mission, les aspects suivants n'ont pu être examinés :

- la propriété intellectuelle des différents systèmes de protection automatique des trains et les exclusivités ou royalties qui y sont liées ;
- les conséquences éventuelles, sur la gestion des marchés publics, de la scission de la SNCB historique en trois entités à dater du 1^{er} janvier 2005 ;
- l'impact financier de la perte de subsides européens qui résulte du choix d'un système qui n'est pas conforme au standard européen d'interopérabilité.

Concurrence restreinte

Les équipements ferroviaires nécessitent des développements coûteux qui font obstacle à une large concurrence. Les entreprises actives sur ce marché se trouvent dans une situation d'oligopole.

En outre, avant les obligations européennes de libéralisation, les réglementations nationales intégraient des techniques particulières de nature à favoriser ou à protéger les industries nationales. Au fil des années, cette situation a créé, au sein de chaque pays, des liens étroits entre les industries ferroviaires et les entreprises ferroviaires. Le développement d'un marché européen ouvert et concurrentiel a notamment pour finalité de développer la compétitivité de ces industries à l'échelle mondiale²⁴.

²³ Patrick Lafontaine, Bart Van der Hertten, Eddy Van de Voorde, *La sécurité ferroviaire en Belgique, De la technologie à une culture de la sécurité intégrale*, rapport intermédiaire du 5 octobre 2010, p. 34.

²⁴ Voir, notamment, les considérants de la directive 96/48/CE du Conseil du 23 juillet 1996 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen à grande vitesse.

En ce qui concerne le marché belge, le choix des cocontractants par Infrabel et la SNCB se porte principalement sur Alstom, Siemens, ainsi que sur Bombardier. Ces sociétés font partie de groupes internationaux et ont des installations en Belgique.

En 1989, le groupe Alstom, actif mondialement dans le secteur ferroviaire, a intégré les Acec (devenus Alstom Belgium) et dispose à Charleroi d'un centre de compétences en matière ferroviaire.

Filiale du groupe Siemens AG, Siemens Belgique a son siège social à Bruxelles et des implantations dans les trois régions du royaume.

Bombardier Transportation Belgium est une filiale du groupe Bombardier qui remplace, depuis 1988, «La Brugeoise et Nivelles». Le site de Nivelles a fermé en 1989. Subsiste le site de Bruges, spécialisé en matériel de transport ferroviaire.

Ces entreprises sont tantôt concurrentes, tantôt partenaires. Ainsi, à l'occasion de l'expiration, en 2002, d'accords-cadres conclus en 1992 avec les Acec et Siemens pour l'équipement de cabines de signalisation, la SNCB historique avait engagé une procédure négociée sans publicité préalable avec ces deux entreprises, lesquelles ont créé une association momentanée qui a obtenu le nouveau marché.

De même, pour l'équipement des lignes L3 et L4 en ETCS 2, le marché, lancé en 2002, a été attribué à une association momentanée formée par les entreprises Alstom, Siemens et d'autres entreprises belges de moindre importance.

Méthode

Compte tenu du délai bref de réalisation de cette mission qui découle du calendrier de la commission spéciale Sécurité ferroviaire, la Cour des comptes avait opté pour la méthodologie suivante :

- 1° demande aux sociétés du groupe SNCB d'une liste comprenant des informations structurées sur tous les marchés publics en lien avec la sécurité ferroviaire conclus depuis 1982 ;
- 2° sélection de quelques marchés publics, en concertation avec les experts de la commission spéciale.

Le groupe SNCB n'a pas mis d'inventaire des marchés publics relatifs à la sécurité ferroviaire à la disposition de la Cour des comptes²⁵. Les sociétés du groupe SNCB ont invité les représentants de la Cour des comptes à consulter sur place les documents relatifs à l'ensemble des marchés publics concernés et leur ont demandé de veiller à ne pas porter préjudice aux intérêts commerciaux des sociétés concernées²⁶.

Pour ce qui concerne la sélection des marchés publics qui sont examinés dans le présent chapitre, la Cour des comptes s'est appuyée sur les décisions stratégiques relatives aux systèmes de protection des trains qui ont été prises depuis 1999²⁷. Sept marchés publics, conséquence de ces décisions, ont fait l'objet d'une analyse.

²⁵ Voir l'introduction du présent rapport.

²⁶ Voir, en annexe 2.1, la réponse du groupe SNCB.

²⁷ Voir Cour des comptes, *Sécurité ferroviaire, contribution de la Cour des comptes à l'examen parlementaire des conditions de sécurité du rail*, août 2010, point 3.2.1, p. 48-51.

Les choix stratégiques en matière de sécurité ferroviaire ont subi de profondes modifications à maintes reprises depuis 1999 et les marchés de livraison et d'installation de l'équipement de sécurité ont, par conséquent, été souvent adaptés ou suspendus.

Les sept marchés sélectionnés sont brièvement exposés ci-dessous et replacés dans la chronologie des décisions stratégiques successives. Une analyse plus précise de chaque marché suit au point 2.2.

Ces marchés ont été sélectionnés pour les raisons suivantes :

- Ils sont suffisamment récents pour avoir un impact sur l'infrastructure, le matériel roulant et les équipements de protection automatique des trains actuels.
- Leur examen prolonge l'analyse du projet ETCS publiée par la Cour des comptes dans son rapport d'août 2010 sur la sécurité ferroviaire.
- Leur enjeu financier total est de l'ordre de 180 millions d'euros.
- Le choix de ces marchés publics a été validé par le coordinateur du collège des experts de la commission Sécurité ferroviaire au cours d'une réunion avec la Cour des comptes.

Ces marchés ont également pour caractéristique commune d'être soumis aux dispositions du livre I^{er}, titre IV, de la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics, entrées en vigueur le 1^{er} mai 1997, et d'être soumis, en raison de leur montant estimé, à l'obligation de publicité européenne.

À l'occasion de leur examen, il est apparu que ces marchés ont tous reçu un « feu vert » dans le cadre de la prise en charge des investissements par l'État.

Récapitulatif des marchés sélectionnés

Marché	Objet	Procédure	Cocontractant	Montant (euros)
81.411.016	Eurobalises	PNPP	Siemens	130.400.000
8.211.357	Équipements Eurocab	PNPP	non attribué	
8.211.219	EuroTBL2	PNPP	Alstom	1.717.660
8.211.415	4 équipements de bord ETCS + TBL1+	PNSPP	non attribué	
8211.415.06g	81 équipements ETCS/STM TBL2 et TBL1+	PNSPP	Alstom	18.763.500
8.211.254	Équipements EuroTBL1/TBL1+	PNPP	Alstom	12.079.000
8.211.372	Équipements TBL1+	PNPP	Alstom	18.526.000

(PNPP = procédure négociée avec publicité préalable, PNSPP = procédure négociée sans publicité préalable)

Aperçu général

1. **Marché n° 81.411.016** pour l'équipement de 4.000 signaux ERTMS/ETCS de niveau 1 (Eurobalises)

Ce marché trouve son origine dans la décision du conseil d'administration de la SNCB du 17 décembre 1999 d'équiper l'ensemble du réseau ferroviaire belge du système ETCS. Le 5 septembre 2000, le comité restreint²⁸ a approuvé la procédure d'attribution en vue de la livraison de l'équipement ETCS de l'infrastructure.

À l'occasion des conseils d'administration qui ont suivi l'accident de Pécrot (29 mars 2001 et 27 avril 2001), la SNCB décide d'amender le projet ETCS. Les conséquences de ces décisions concernent surtout l'équipement du matériel roulant, les installations au sol demeurant, elles, identiques (Eurobalises).

Lors de ses réunions du 23 février et 30 mars 2006, le conseil d'administration d'Infrabel décide d'amender à nouveau le projet ETCS, qui est limité au strict nécessaire à court terme afin de satisfaire à la directive européenne sur l'interopérabilité. Infrabel souhaite en outre augmenter rapidement et considérablement la sécurité sur le reste du réseau à l'aide du système TBL1+²⁹. Suite à cette décision, le marché, qui était encore en phase de négociation, a dû être adapté.

2. **Marché n° 8211.357** pour l'achat de 360 équipements Eurocab

Ce marché découle également de la décision du conseil d'administration de la SNCB du 17 décembre 1999 d'équiper l'ensemble du réseau ferroviaire belge du système ETCS. L'équipement ETCS prévu pour les engins de traction récents (à partir de 1980) qui ne sont pas équipés du TBL2 est appelé Eurocab.

Lorsque la décision d'amender le projet ETCS est prise en 2001, le choix d'Eurocab pour les 607 engins concernés n'est pas remis en cause.

Le conseil d'administration de la SNCB décide le 1^{er} octobre 2004 d'entamer la procédure négociée pour la fourniture de ces équipements, pour 360 engins plutôt que les 607 engins prévus, en raison des limites du budget disponible.

3. **Marché n° 8211.219** pour la livraison du système EuroTBL2, **marché n° 8211.415** pour la livraison de quatre équipements ETCS + TBL1+ (pour deux locomotives T13 et deux véhicules pilotes I 11 BDx) et **marché n° 8211.415.06g** pour la livraison de 81 équipements ETCS/STM TBL2 et TBL1+ pour les 60 locomotives T13 et les 21 véhicules pilotes I 11

Le marché n° 8211.219 a également été lancé en exécution de la décision du conseil d'administration de la SNCB du 17 décembre 1999 d'équiper l'ensemble du réseau ferroviaire belge du système ETCS. Les équipements TBL2 déjà installés devaient être adaptés afin de les rendre compatibles avec l'infrastructure ETCS (EuroTBL2). Le comité restreint du 5 septembre 2000 a approuvé la procédure d'attribution.

²⁸ Au sein de la SNCB historique, le comité restreint était composé de membres du conseil d'administration et de membres du comité de direction. Ce comité a été supprimé lors de la création des trois nouvelles sociétés.

²⁹ Il s'agit du système Transmission Balises-Locomotive. Pour les différents systèmes de protection automatique des trains, voir Cour des comptes, *Sécurité ferroviaire, contribution de la Cour des comptes à l'examen parlementaire des conditions de sécurité du rail*, août 2010, point 2.2.1, p. 29-31.

Le 12 janvier 2007, le conseil d'administration de la SNCB décide de geler provisoirement ce marché et d'équiper très rapidement ce matériel du système ETCS. Cette décision entraîne la publication du marché n° 8211.415.06g pour la livraison de 81 équipements ETCS/STM TBL2 et TBL1+ pour les 60 locomotives T13 et les 21 véhicules pilotes I 11.

Le marché n° 8211.415 pour la livraison de quatre équipements ETCS + TBL1+ (pour deux locomotives T13 et deux véhicules pilotes I 11 BDx) est inclus dans l'examen de la Cour des comptes, car il est à l'origine, d'une part, du gel et ensuite de l'annulation du marché n° 8211.219 d'EuroTBL2 et, d'autre part, du marché n° 8211.415.06g pour la livraison de 81 équipements ETCS/STM TBL2 et TBL1+ pour les 60 locomotives T13 et les 21 véhicules pilotes I 11.

4. **Marché n° 8211.254** pour l'achat d'équipements EuroTBL1 (ultérieurement TBL1+) et **marché n° 8211.372** pour l'achat de 956 équipements TBL1+

Le marché n° 8211.254, décidé par le comité restreint du 10 juillet 2001, revient sur les décisions des conseils d'administration d'amender le projet ETCS qui font suite à l'accident de Pécrot. En ce qui concerne le matériel roulant, la SNCB choisit une phase intermédiaire au cours de laquelle les engins de traction encore équipés du système TBL seront pourvus d'un nouvel équipement de bord de manière à pouvoir recevoir les signaux des balises ETCS. Les véhicules plus anciens qui doivent être maintenus en service jusqu'en 2010 et après, sont équipés du système EuroTBL1 afin de déployer la fonction STOP au maximum sur le trafic ferroviaire.

En se référant au choix d'Infrabel en faveur de TBL1+ au début de 2006, le conseil d'administration de la SNCB modifie également ses plans le 5 mai 2006. Tout le parc (sauf les véhicules équipés du système TBL2) doit rapidement adopter le système TBL1+ : le marché n° 8211.254 est renégocié à cet effet et une commande supplémentaire est placée via le marché n° 8211.372.

2.2 Équipement de l'infrastructure en Eurobalises

2.2.1 Marché 811.411.016 Eurobalises

Équipement de l'infrastructure en Eurobalises	
Procédure négociée avec publicité préalable	
17/12/1999	CA plan ETCS
05/09/2000	CR choix de la procédure
20/03/2001	publication au <i>Journal officiel de l'Union européenne</i>
23/03/2001	publication au <i>Bulletin des adjudications</i>
27/04/2001	CA décision d'ajouter une phase intermédiaire EuroTBL
21/08/2001	CD premier cahier spécial des charges de l'étude technique préliminaire approuvé et envoyé aux cinq candidats retenus
18/06/2002	aucune offre ne satisfait aux exigences, les exigences sont assouplies et les offres peuvent être améliorées
02/10/2002	rapport d'évaluation des offres
03/01/2003	sélection de deux concurrents
16/06/2003	envoi du deuxième cahier spécial des charges (réalisation de prototypes)
02/12/2005	envoi du troisième cahier spécial des charges aux concurrents
23/02/2006	CA décision de déployer le système TBL1+ (commande en série)
27/03/2006	réception des offres
21/04/2006	envoi d'un cahier spécial des charges adapté
05/05/2006	réception des offres
12/05/2006	réception des BAFO (<i>best and final offers</i>)
16/05/2006	avis préalable du service d'audit interne (AI)
22/05/2006	CA attribution du marché
Cocontractant	Siemens
Estimation initiale	51.390.000 euros
Montant du marché	130.400.000 euros (avec la commande du corridor C)

(CA: conseil d'administration, CR: comité restreint, CD: comité de direction, AI: audit interne)

Analyse historique

Le 17 décembre 1999, la SNCB historique a décidé de déployer un système de contrôle continu de la vitesse des trains sur l'ensemble du réseau, basé sur un système national TBL2 et sur l'ETCS.

Le 5 septembre 2000, le comité restreint a décidé que l'équipement de l'infrastructure ferait l'objet d'une procédure négociée en trois étapes:

- 1) la réalisation d'une étude technique préliminaire sur la base d'un premier cahier spécial des charges;
- 2) la production d'un prototype conforme à un deuxième cahier spécial des charges et son homologation par un organisme certifié;

- 3) la commande en série des signaux destinés à équiper l'infrastructure sur la base d'un troisième cahier spécial des charges.

Après la parution de l'avis de marché, le conseil d'administration décide d'ajouter une phase intermédiaire durant laquelle le matériel roulant plus ancien, qui n'était pas équipé en TBL2, serait muni d'un nouveau matériel EuroTBL. Un développement du logiciel destiné aux balises devait donc être réalisé afin de juxtaposer au message ETCS un message national EuroTBL.

Le cahier spécial des charges de l'étude préliminaire a été envoyé aux cinq firmes retenues : Alstom, Siemens, Adtrantz Daimler Chrysler (Stockholm), CSEE Transport (Les Ulis, France) et Westinghouse Signal (Wiltshire, Royaume-Uni). Cette dernière a été éliminée pour avoir envoyé son projet hors des délais prévus.

Un premier examen des offres a révélé qu'aucune des quatre ne satisfaisait aux exigences essentielles. La méthode d'évaluation a, ensuite, été assouplie. Les offres ne devaient plus satisfaire, à ce stade, à toutes les exigences essentielles pour être prises en compte. Par ailleurs, les projets soumis ont été améliorés.

En vue d'une concurrence suffisante, trois candidats devaient être sélectionnés et, si nécessaire, un nouveau concurrent sollicité³⁰. La SNCB décide toutefois de ne suivre que deux offres, invoquant un manque de personnel. Le rapport d'évaluation concluant à retenir les deux offres les mieux classées (CSEE Transport et Siemens) est approuvé³¹.

CSEE Transport est remplacé par une société du même groupe international, Ansaldo Segnalamento Ferroviario (Italie).

En 2003 et en 2004, les concurrents développent leurs solutions techniques.

Contrairement à ce qui était prévu, Infrabel décide, le 2 décembre 2005, d'envoyer le troisième cahier spécial des charges (série) aux deux concurrents, alors que les prototypes n'étaient pas encore homologués.

Les premières offres sont toutes deux déclarées non conformes. Entre-temps, le 23 février 2006, le conseil d'administration d'Infrabel décidait d'adopter un nouveau système, le TBL1+, et de retarder le déploiement de l'ETCS.

Le 21 avril 2006, un cahier spécial des charges modifié est envoyé aux deux sociétés :

- le marché, qui portait sur 2.500 signaux, est étendu à 4.000 ;
- les conditions contractuelles et techniques du cahier spécial des charges sont adaptées ;
- une indemnité forfaitaire de deux millions d'euros pour couvrir les frais de recherche sera versée à la firme qui n'obtient pas le marché³².

Ce cahier spécial des charges prévoit que les prototypes doivent être homologués avant la commande.

³⁰ Décision du comité restreint du 5 septembre 2000.

³¹ La décision de retenir les deux candidats les mieux classés a été prise par le directeur général de la direction Infrastructure et Entretien de la SNCB historique le 3 janvier 2003, sur la base d'un rapport d'évaluation établi par ses services le 17 octobre 2002. Cette décision a été validée par le conseil d'administration d'Infrabel lors de l'attribution du marché le 22 mai 2006.

³² Le cahier spécial des charges prévoyait que le soumissionnaire classé second se verrait attribuer 30% du marché, pour autant que la différence de prix soit inférieure à 15%. Le partage du marché privant les fournisseurs d'économies d'échelle aurait engendré des coûts supplémentaires.

Lors des deux premières étapes (étude technique et prototype), les critères d'attribution étaient le prix et le délai de livraison. Le cahier spécial des charges pour la troisième étape (commande des signaux) précise que le prix et les coûts de fonctionnement pour Infrabel sont les seuls critères d'attribution.

Le prix final d'Ansaldo s'élève à 92,5 millions d'euros et celui de Siemens à 95,55 millions. Les frais d'exploitation sur vingt ans, estimés par Infrabel, s'élèvent à respectivement 17,81 millions d'euros pour l'offre d'Ansaldo et 11,33 millions d'euros pour celle de Siemens.

L'addition de ces deux montants fait apparaître que l'offre de Siemens est la plus avantageuse, avec un montant total de 106,88 millions d'euros alors que, pour Ansaldo, ce total s'élève à 110,31 millions d'euros. Le marché est donc attribué à Siemens.

Extension du marché à l'équipement du corridor C

Le 9 juillet 2009, le conseil d'administration d'Infrabel décide que l'équipement du corridor C³³ en ETCS se fera dans le cadre d'une extension du marché initial portant sur l'équipement de 4.000 signaux.

En 2008, la Commission européenne avait déjà approuvé le principe d'une subvention pour un montant de 36,4 millions d'euros, les grands axes prioritaires bénéficiant tous de telles subventions.

Devant le comité de direction du 23 juin 2009, le choix d'une adaptation du marché en cours avec Siemens est motivé par les éléments suivants :

- le recours à un seul fournisseur permet de garantir la compatibilité du matériel sur l'ensemble de la ligne ;
- la société Siemens est la seule à pouvoir fournir des interfaces compatibles avec le système de signalisation en cabine ;
- le versement des subsides européens est conditionné au respect des délais. L'extension du marché existant permet de gagner du temps au regard du calendrier à respecter.

Initialement, 300 des 4.000 signaux à équiper concernaient l'axe Anvers-Arlon. Le contrôle continu de cet axe représente 1.700 signaux en plus.

En décembre 2008, en réponse à la demande d'Infrabel, Siemens a remis une offre pour équiper le corridor C qui s'élevait à 90 millions d'euros. En mai 2009, des négociations ont abouti à une baisse de 27 % du prix avancé initialement, soit un montant de 65,8 millions d'euros.

L'équipement du corridor C et l'aménagement du marché initial portent le montant total à 130,6 millions d'euros, soit :

- 65,8 millions d'euros consacrés à l'équipement du corridor C ;
- 55 millions d'euros pour des projets relatifs à l'équipement des signaux figurant dans le cadre du marché initial et qui sont maintenus en raison de leur caractère prioritaire en matière de sécurité ;
- 9,8 millions d'euros pour les contrats d'entretien.

³³ Le « corridor C » qui s'étend entre le port d'Anvers et Bâle est un des six grands axes dédiés au transport de marchandises. Il devra obligatoirement être équipé en ETCS en 2015.

À noter toutefois qu'une procédure négociée avec publicité préalable pour l'équipement en ETCS/TBL1+ de 4.000 à 6.000 signaux a fait l'objet d'un avis de marché publié le 7 juillet 2009. Les cinq candidats ont été sélectionnés. La procédure de passation de ce marché est en cours.

Remarques du service d'audit interne

Six ans après le lancement de la procédure, l'urgence a été invoquée pour justifier que le service d'audit interne ne dispose que d'un jour pour rendre son avis préalable à l'attribution du marché.

Dans cet avis préalable, le service d'audit interne souligne que l'homologation des prototypes requise pour pouvoir participer à la phase d'attribution du marché n'a pas encore eu lieu.

Il soulève également des questions sur les estimations de coûts de fonctionnement (voir les points d'attention ci-après). Les actes du conseil d'administration qui a approuvé l'attribution de ce marché ne précisent pas qu'une réponse a été apportée à ces questions.

2.2.2 Points d'attention

a. Genèse de la TBL1+

En 1999 d'abord, puis à nouveau en 2001, le conseil d'administration de la SNCB constatait que, pour l'infrastructure, le système ETCS était déjà développé et pourrait être rapidement mis en œuvre. Pour le matériel roulant, en revanche, il était prévu que des développements techniques plus importants seraient nécessaires pour atteindre le standard ETCS.

Le cahier spécial des charges se réfère en effet aux spécifications européennes pour l'équipement au sol, arrêtées le 25 avril 2000.

Entre l'appel aux candidats et l'attribution du marché est apparu le concept de la TBL1+.

Le planning du projet au moment du démarrage de la deuxième phase³⁴ prévoit encore l'équipement d'un site d'essai équipé en ETCS pour le début de l'année 2004. À ce moment, l'installation au sol de balises ETCS en test paraissait vraisemblable à court terme. Des tests pour l'équipement de bord EuroTBL2 avec Alstom étaient également planifiés.

Au cours des années 2004 et 2005, l'installation et le paramétrage des balises ont rencontré des difficultés importantes, justifiant la recherche d'une solution plus simple et entraînant la perte d'importants subsides européens destinés à favoriser le développement de l'ETCS. Le paramétrage d'un message national EuroTBL1 est devenu prioritaire et la programmation en ETCS reportée.

La fonctionnalité consistant en un contrôle de la vitesse à 300 mètres des signaux a été ajoutée afin d'améliorer la sécurité par rapport au système EuroTBL1. Le nouveau système a été nommé EuroTBL1+, et ensuite, en raison de son caractère non interopérable, TBL1+.

³⁴ Document de la direction Opérations du 13 juin 2003.

b. Approbation des réorientations stratégiques par le conseil d'administration

Le cahier spécial des charges a été modifié par Infrabel le 25 septembre 2005 pour y intégrer les spécifications propres au nouveau système TBL1+, soit avant l'approbation de ce virage stratégique par le conseil d'administration, en février et mars 2006.

La souplesse de la procédure négociée a donc permis des modifications importantes sans qu'elles soient validées au préalable par les organes de gestion de la société.

c. Délai entre l'appel aux candidats et l'attribution

Plus de cinq années se sont écoulées entre l'appel aux candidats et l'attribution de la commande. Au cours de cette longue période, non seulement les conditions du marché industriel ont pu être modifiées, mais l'objet même du marché a considérablement évolué.

d. Modifications apportées à l'objet du marché

Dans le cadre de la troisième étape, entre deux versions du cahier spécial des charges, le nombre de signaux à équiper est passé de 2.500 à 4.000 alors qu'aucune offre n'était encore conforme et, a fortiori, qu'aucun prototype n'était homologué.

Par la suite, trois ans après l'attribution de ce marché, la commande a été étendue (1.700 signaux en plus) à l'équipement du corridor C en ETCS.

Infrabel justifie l'appel à un seul fournisseur pour l'équipement du corridor C par des raisons de compatibilité technique en arguant que «*les LEU³⁵ d'une firme ne sont malheureusement pas interchangeables avec celles d'une autre firme. En effet, effectuer sur une même ligne ferroviaire, du panachage entre des LEU de plusieurs firmes est donc susceptible d'entraîner des difficultés techniques majeures, notamment de développement et de maintenance*».

Si, malgré le standard européen d'interopérabilité, l'infrastructure ne peut être équipée que d'un seul type de matériel, les résultats de l'appel initial à la concurrence pourraient se révéler déterminants pour les contrats à venir.

e. Méthodologie et validation des estimations de coûts d'exploitation utilisées dans la comparaison de la valeur financière des offres (life-cycle costing)

Les deux critères d'attribution prévus pour la commande de la série sont le montant de l'offre et les coûts d'exploitation. Le choix de deux critères d'attribution d'ordre financier a pour conséquence que les offres ne sont pas comparées sur la base de leurs performances techniques ou des délais de livraison proposés par les soumissionnaires.

Ainsi que précisé dans l'analyse historique, les prix de Siemens pour l'équipement étaient supérieurs à ceux d'Ansaldo. C'est l'estimation des coûts d'exploitation, qui a modifié le classement des offres.

L'écart de la valeur financière totale des offres (106,88 millions d'euros pour Siemens et 110,31 millions d'euros pour Ansaldo) est fortement impacté par l'estimation des coûts d'exploitation.

³⁵ Une LEU (*lineside electronic unit*) est une interface entre l'infrastructure et les Eurobalises.

En effet, alors que le contrat d'entretien proposé par chacun des concurrents était d'un montant assez proche (9,84 millions d'euros pour Siemens et 9,06 millions d'euros pour Ansaldo), les frais d'exploitation totaux sur vingt ans (incluant le contrat d'entretien), estimés par Infrabel, s'élèvent à respectivement 11,33 millions d'euros pour l'offre de Siemens et 17,81 millions d'euros pour celle d'Ansaldo.

Ainsi que le service d'audit interne le souligne dans son avis, c'est l'estimation des coûts en énergie qui a fait la différence. Ces coûts ont en effet été estimés à 1,28 million d'euros pour Siemens et à 8,24 millions d'euros pour Ansaldo, sur vingt ans (soit la durée du contrat d'entretien).

Cette estimation des coûts d'exploitation a été effectuée par Infrabel alors que les critères d'attribution du cahier spécial des charges n'en précisaient pas la méthode. Ce calcul des coûts d'exploitation sur vingt ans ne tient pas compte des calendriers de livraison, ni de l'actualisation des flux financiers.

Vu les limites et délais de réalisation du présent rapport, la Cour des comptes n'est pas en mesure de se prononcer quant à la neutralité de la méthode utilisée sur le classement des offres.

f. Égalité de traitement

Le changement de cap intervenu dans le courant de l'année 2005 en faveur du système TBL1+ a eu lieu alors que le développement de prototypes ETCS avec Siemens et Ansaldo était déjà avancé.

Une modification aussi importante justifie que soit assuré un dialogue égal avec les concurrents dans la poursuite de la négociation. Pourtant, à ce stade de la procédure, en décembre 2005, le test de matériel roulant équipé par Alstom n'a été effectué que sur des voies d'essai équipées par Siemens.

À ce sujet, Infrabel précise que c'était probablement le seul endroit en Belgique où de tels tests pouvaient être réalisés à cette époque et qu'il était impossible d'effectuer les mêmes tests avec une infrastructure étrangère équipée de balises Ansaldo.

g. Attribution du marché avant l'homologation des prototypes

Dans son avis préalable à l'attribution du marché, le service d'audit interne souligne que la deuxième phase du marché ne s'est pas encore achevée. En effet, l'homologation des prototypes requise pour pouvoir participer à la troisième phase du marché n'a pas encore eu lieu.

Infrabel s'est ainsi privé de la garantie qu'offrait l'obligation pour le cocontractant de faire homologuer les prototypes avant d'attribuer le marché.

À ce sujet, Infrabel considère que la décision d'attribuer le marché sans attendre l'homologation permettait un gain de temps.

Lors de l'attribution du marché, le 22 mai 2006, Infrabel s'était réservée le droit de résilier celui-ci en cas d'absence d'homologation dans les six mois. La commande pour l'équipement de 3.000 signaux en TBL1+ et 1.000 signaux en ETCS a été passée auprès de Siemens le 23 mai 2006.

Les premiers signaux ont été équipés en TBL1+ en octobre 2008.

En pratique, cette homologation n'a été délivrée par Belgorail que le 4 novembre 2008. L'autorisation de déployer le système sur l'infrastructure, quant à elle, a été obtenue auprès du Service de sécurité et de l'interopérabilité des chemins de fer (SSICF) le 19 janvier 2009.

2.3 Équipements de bord Eurocab

2.3.1 Marché 8211.357 pour la fourniture d'équipements Eurocab

Fourniture d'équipements Eurocab		
Procédure négociée avec publicité préalable		
27/04/2001	CA	décision d'équiper du système Eurocab les engins de traction récents (1980 et au-delà) non équipés de TBL2 – 607 véhicules, 2006-2009
06/07/2004	AI	avis sur le mode de passation pour 720 véhicules
12/07/2004	CD	demande d'état des lieux
19/07/2004	CD	demande d'examiner la possibilité de réduire l'investissement en limitant le nombre de véhicules à équiper
	CD	demande de rapport sur la stabilité suffisante de la version 3.0.0 d'Eurocab pour intégration dans un cahier spécial des charges
27/09/2004	CD	prise de connaissance de la proposition du groupe de travail ETCS visant à réduire les types de matériels roulants à équiper du système Eurocab, prise de connaissance des conclusions du groupe de travail ETCS (la version 3.0.0 est suffisamment stable pour inclusion dans un cahier spécial des charges), demande au CA de procédure négociée avec publicité préalable
01/10/2004	CA	approbation de la procédure négociée avec publicité préalable pour 360 véhicules
03/12/2004		publication au <i>Journal officiel de l'Union européenne</i> et au <i>Bulletin des adjudications</i>
18/01/2005		date limite de dépôt des candidatures
Estimation initiale		190 millions d'euros (pour 720 équipements)
Estimation finale		90 millions d'euros (pour 360 équipements)

Le marché de fourniture des équipements Eurocab est la résultante des décisions prises par le conseil d'administration de la SNCB au printemps 2001 d'introduire rapidement le système ETCS sur l'ensemble du réseau. Pour l'équipement du matériel roulant, il a été décidé d'installer le système Eurocab sur les engins de traction récents (1980 et au-delà) non équipés de TBL2. Il s'agissait à l'époque de 607 véhicules.

Le 6 juillet 2004, le service d'audit interne a rendu son avis au sujet de l'approbation du mode de passation du marché. À ce moment, il s'agissait de la fourniture de 720 équipements Eurocab représentant un montant estimé de 190 millions d'euros.

Le marché se subdivisait en deux lots :

- lot 1 – Études et développements des équipements de bord Eurocab et leur installation sur les véhicules prototypes et/ou de présérie
- lot 2 – Fourniture des équipements de série Eurocab

Le service d'audit interne a formulé, notamment, les questions et remarques suivantes dans ce dossier :

1. Un «Business Case» a-t-il été établi pour ce projet d'investissement important, conformément aux dispositions de la circulaire n° 2 SD-2F/2004 «Gestion des projets d'investissements. SNCB-Project Management (Process)» ?
2. Les budgets nécessaires pour couvrir la dépense totale doivent être élaborés dans les meilleurs délais et inclus dans les plans d'investissement pluriannuels. Le budget total prévu dans le plan d'investissement pluriannuel 2001-2012 porte sur un montant de 130,2 millions d'euros (2001) pour le matériel roulant. Qu'en est-il, enfin, du soutien financier européen espéré de 3,3 milliards de francs belges lié au projet ETCS ?
3. Le lot 2 concerne uniquement la fourniture des équipements de série. Qu'en est-il de leur installation sur les véhicules et du budget correspondant ?
4. Étant donné que le marché comprend deux lots, l'un orienté vers les études et développements et l'autre orienté vers la fourniture de série, il s'agit plutôt d'un marché de fournitures et de services, dont la procédure devra comporter une publicité préalable aux niveaux européen et belge, conformément aux articles 22, 26-1° et 27, ainsi qu'aux articles 43, 47-1° et 48 de l'arrêté royal du 10 janvier 1996 et ses modifications ultérieures.

Par ailleurs, le service d'audit interne renvoyait également à son audit général relatif au processus de développement et de mise en place de l'ETCS, dont l'examen venait d'être finalisé à ce moment-là. Bien que la version finale du rapport d'audit ne fût pas encore disponible, les éléments suivants étaient déjà été évoqués dans l'avis au sujet du marché Eurocab³⁶ :

1. Les réseaux étrangers n'installent l'ETCS qu'à titre expérimental, alors que la SNCB souhaite le déployer dès à présent sur l'ensemble de son réseau et que les constructeurs ne sont donc pas d'emblée disposés à investir dans une telle étude et une telle capacité de production, en l'absence d'effet «de volume».
2. Il n'existe pas encore de spécifications stabilisées et suffisamment complètes dans les documents techniques ETCS.
3. Des difficultés se posent pour l'interprétation adéquate de la réglementation européenne et sa transposition opérationnelle.
4. La date la plus réaliste pour la fin du déploiement de l'ETCS est 2012.
5. Le projet ETCS est fortement conditionné par l'implantation des balises (équipements au sol), qui représentera un grand volume de travail.
6. Le planning doit encore être complété sur le point «ressources nécessaires».
7. Un planning moins contraignant pourrait être adopté pour le déploiement de l'ETCS dans la mesure où certaines fonctionnalités du GSM-R (disponibles dès 2007) s'avéreraient exploitables pour la gestion du trafic ferroviaire.
8. Les prix des équipements tant de bord (Eurocab) que de sol (balises) doivent encore être précisés par les (rares) constructeurs, dans le cadre des marchés concernés, conditionnant de la sorte le respect des budgets.
9. Les travaux additionnels prérequis en matière d'implantation des balises ne

³⁶ Il s'agit de l'audit n° 03.21 portant sur le processus de développement et d'introduction de l'ETCS. Il a été réalisé entre la fin 2003 et la mi-2004. La version définitive du rapport date du 5 novembre 2004.

sont pas encore inventoriés et valorisés budgétairement.

Le 12 juillet 2004, le comité de direction de la SNCB a demandé à faire le point sur le dossier lors de la prochaine réunion avant de lancer une procédure en vue de la fourniture des équipements Eurocab. Il s'appuyait sur la constatation que le système ETCS était très complexe, que son prix était incertain et, surtout, que le système n'était pas encore normalisé. Au cours de la réunion suivante, le comité de direction a demandé au groupe de travail chargé du dossier Eurocab d'examiner comment l'investissement pouvait être réduit en limitant le nombre de véhicules types à équiper. En outre, le comité de direction a demandé si la version 3.0.0 d'Eurocab était suffisamment stable pour l'inclure dans la rédaction d'un cahier spécial des charges. Le groupe de travail devait remettre fin septembre 2004 une proposition mieux étayée et mieux motivée.

Cette nouvelle proposition a été discutée lors de la réunion du comité de direction du 27 septembre 2004. Elle comportait une diminution du nombre de véhicules à équiper de 720 à 360. Le coût était estimé à 90 millions d'euros, dont environ 10 millions étaient destinés aux études, au développement et à l'installation sur les prototypes (lot 1) et 80 millions à la fourniture et à l'installation des équipements de bord³⁷. Le groupe de travail a précisé par ailleurs que la version 3.0.0 serait publiée à la fin de l'année 2004 et qu'elle devait par conséquent être intégrée dans le cahier spécial des charges. Selon le groupe de travail, cette situation ne pouvait toutefois pas empêcher le lancement de la procédure et l'appel à candidature. Le comité de direction a pris connaissance des recommandations du groupe de travail et a décidé de demander l'accord du conseil d'administration sur la procédure négociée avec publicité préalable en vue de la fourniture d'équipements Eurocab.

Le 1^{er} octobre 2004, le conseil d'administration a approuvé la procédure négociée avec publicité préalable pour la fourniture d'équipements Eurocab destinés à 360 véhicules.

Six entreprises se sont portées candidates. Les candidatures ont été évaluées sur la base des critères juridiques, économiques, financiers et techniques établis au préalable. La candidature des quatre entreprises suivantes a été retenue :

- SA Siemens ;
- Alstom Belgium Transport SA ;
- CSEE Transport, Les Ulis (F) (Ansaldo Signal) ;
- Bombardier Transportation (Signal) Germany GmbH, Braunschweig.

Les candidatures de Strukton Railinfra (Utrecht) et Gillam Fei (Liège) n'ont pas été retenues.

Finalement, aucune offre n'a été demandée à ces sociétés dans le cadre du dossier Eurocab. Le cahier spécial des charges de l'adjudication de 360 équipements Eurocab n'a jamais été envoyé étant donné que ce dossier a été entièrement gelé par le choix fait en faveur TBL1+ (voir le point 2.2). Les sociétés retenues ont cependant été consultées dans le cadre du marché 8211.415 (voir le point 2.4).

³⁷ La remarque du service d'audit interne au sujet de l'absence des frais d'installation dans le budget a donc été suivie d'effet.

2.3.2 Points d'attention

La procédure de passation a été suspendue parce que les plans concernant le système ETCS se sont avérés irréalistes et que le choix stratégique s'est ensuite porté sur le système TBL1+.

Indépendamment de la procédure de passation, l'analyse de ce dossier, et plus particulièrement de l'avis du service d'audit interne à l'occasion de la passation et du rapport d'audit qui y est cité, confirme la conclusion du premier rapport de la Cour des comptes sur la sécurité du rail, à savoir que la planification s'est révélée optimiste et que des risques connus ont été systématiquement sous-estimés. Le service d'audit interne a signalé dès 2004 que la décision d'installer l'ETCS sur l'ensemble du réseau avait été prise très tôt par rapport à l'étranger, de sorte que les constructeurs n'étaient pas prêts, ce qui se serait traduit par des prix probablement trop élevés. La planification, tant au niveau du calendrier qu'à celui des moyens nécessaires, a été très incertaine.

2.4 Adaptation des équipements TBL2

2.4.1 Marché 8211.219 pour EuroTBL2

Fourniture du système EuroTBL2		
Procédure négociée avec publicité préalable		
05/09/2000	CR	choix du mode de passation
03/01/2001		publication au <i>Journal officiel de l'Union européenne</i>
05/01/2001		publication au <i>Bulletin des adjudications</i>
16/07/2001		approbation du cahier spécial des charges et sélection des candidats consultés
24/09/2001		date limite de réception des offres
09/10/2001		remise de l'offre d'Alstom
10/10/2001		ouverture des offres
05/03/2002	AI	avis
18/03/2002	CD	attribution du marché à Alstom
28/03/2002		notification
22/08/2006	CD	« gel » – prise de connaissance de la proposition d'amendement
02/03/2007	CA	arrêt de la procédure
Cocontractant		Alstom Belgium Transport
Estimation initiale		18.345.000 euros (lot 1 : 3.471.000 euros – lot 2 : 14.874.000 euros)
Montant du marché		1.717.660 euros (uniquement le poste 1A du lot 1)

Ce marché concerne la fourniture et l'installation des équipements de bord EuroTBL2 pour le matériel roulant déjà pourvu du système TBL2³⁸.

³⁸ Notamment l'équipement du TGV/PBKA, de l'Eurostar, des locomotives de type 13 et des véhicules pilotes I 11 BDx et AM 96.

Le marché était divisé en deux lots :

- Lot 1 Étude et développement de prototypes de l'interface ETCS niveau 1/TBL2
Poste 1A: de type TGV PBKA, HLE T13 et véhicules pilotes I11 BDx
Poste 1B: de type TGV Eurostar et automotrices AM96
- Lot 2 Fourniture de l'équipement de série de l'interface ETCS niveau 1/TBL2
Poste 2A: de type TGV PBKA (17 rames)
Poste 2B: de type locomotives série 13 (60 locomotives) et véhicules pilotes I11 BDx (21 unités)
Poste 2C: de type TGV Eurostar (31 rames + 1 motrice)
Poste 2D: de type automotrices AM96 (120 rames)

Le fournisseur devait également veiller à l'homologation du système EuroTBL2 sur le réseau de la SNCB et la ligne à grande vitesse L2, ainsi qu'à la mise en service des véhicules équipés.

Le marché a été passé par procédure négociée avec publicité aux niveaux belge et européen, le comité restreint s'appuyant sur la justification suivante: *«L'ouverture à la concurrence est exigée, notamment, par l'Union européenne qui accorde les subventions³⁹. Toutefois, dans ce domaine où les développements techniques sont toujours en cours au niveau européen, la procédure négociée est la mieux appropriée afin d'offrir à la SNCB la possibilité d'évaluer les variantes et suggestions proposées par les soumissionnaires, notamment en matière de configuration, d'adaptation à l'existant et de contrôle à distance des équipements au sol, ainsi que d'adaptation réciproque de l'interface STM 1 à l'équipement TBL2»⁴⁰.*

Alstom détient le droit de propriété industrielle sur les équipements TBL2 déjà installés sur les véhicules concernés et des dispositions spécifiques ont été insérées à cet effet dans le cahier spécial des charges. Alstom Belgium a autorisé la SNCB à diffuser les informations techniques nécessaires afin de permettre à d'autres entreprises de remettre une offre et d'exécuter le marché (informations reprises dans l'annexe technique 1 du cahier spécial des charges). Les autres entreprises qui envisageaient de soumissionner devaient signer une déclaration de confidentialité (annexe 4 du cahier spécial des charges). Par ailleurs, il était stipulé que la SNCB verserait à Alstom 3% du montant total de la commande au cas où le marché serait attribué à un autre soumissionnaire qu'Alstom.

Les offres conformes ont été évaluées sur la base de trois critères d'attribution: les conditions financières proposées, la valeur technique de la solution présentée et, lorsque le fournisseur effectue l'installation, le délai nécessaire pour réaliser les travaux et l'état dans lequel le véhicule doit se trouver pour entamer les travaux prévus.

Les soumissionnaires devaient remettre leur meilleur prix. Les négociations éventuelles porteraient uniquement sur les spécifications techniques.

Le cahier spécial des charges prévoyait en outre que les deux lots seraient attribués au même soumissionnaire. La commande du lot 2 ne serait passée que dans la mesure où les postes équivalents du lot 1 auraient été homologués et validés. Le coût d'installation par type de véhicule a été demandé dans une variante obligatoire.

³⁹ Les subventions en faveur de l'ERTMS, dont ETCS fait partie, seraient versées par le groupement européen d'intérêt économique qui réunit certains réseaux utilisateurs et les constructeurs.

⁴⁰ Document CR 2000/245 – Contrôle de la vitesse et sécurité

Trois sociétés se sont portées candidates: Alstom Belgium Transport, Siemens SA et ADtranz Daimler Chrysler Rail Systems (société reprise par Bombardier Transport en cours de procédure).

Tous les dossiers étaient conformes. Il a été demandé à toutes les sociétés de remettre une offre. Seule Alstom Belgium Transport a remis une offre le 9 octobre 2001, pour un montant total de 14.234.220 euros (lot 1 : 2.169.185 euros – lot 2: 12.065.035 euros).

Après examen de l'offre, il a été décidé de commander cinq prototypes du poste 1A du lot 1 (TGV/PBKA, HLE T13 et les véhicules pilotes I11 BDx), plus l'installation de quatre de ces prototypes. La SNCB assurerait elle-même l'installation d'un prototype TGV/PBKA sur une MR 106. Les autres postes n'ont pas été commandés, car le système TBL2 du poste 1B utilisait une autre technologie que celle du poste 1A, sans ouvrir de perspective d'homologation. Les trains concernés par le poste 1B ne circuleraient par ailleurs jamais sur des lignes exigeant un tel équipement. Après examen par le service technique, les solutions techniques proposées par Alstom ont été considérées acceptables.

2.4.2 Marché 8211.415 pour quatre équipements ETCS + TBL1+

Fourniture de quatre équipements ETCS + TBL1+ (pour deux locomotives T13 et deux véhicules pilotes I 11 BDx)		
Procédure négociée sans publicité préalable, mais après consultation de quatre entreprises		
05/05/2006	AI	avis
09/05/2006	CD	choix du mode de passation
14/06/2006		cahier spécial des charges envoyé aux quatre candidats
03/07/2006		remise de l'offre d'Alstom
04/07/2006		date limite de remise des offres
17/08/2006	AI	avis
22/08/2006	CD	arrêt de la procédure
Cocontractant		/
Estimation initiale		1.800.000 euros
Montant du marché		/

Ce marché concerne la fourniture de quatre équipements ETCS + TBL1+ pour deux locomotives T13 et deux véhicules pilotes I 11 BDx, grâce auxquels ces véhicules pourraient desservir la gare de Brecht (gare Noorderkempen) sur la L4. Il s'agit de la ligne à grande vitesse entre Anvers et la frontière néerlandaise, qui est équipée du système ETCS niveau 2. Le comité de direction invoque l'urgence impérieuse (article 39, §2, 1° c, de la loi du 24 décembre 1993) pour recourir à une procédure négociée sans publicité préalable: les travaux doivent être effectués avant juin 2007 afin de pouvoir mettre en service la L4 entre Anvers et la frontière néerlandaise à la date prévue. Ce marché n'est donc pas une résultante directe d'une décision stratégique en matière de sécurité ferroviaire.

Se référant à l'article 39, §2, 1° c, de la loi du 24 décembre 1993 qui stipule qu'une procédure sans respect des règles de publicité peut être utilisée «dans la mesure strictement nécessaire, lorsque l'urgence impérieuse résultant d'événements

imprévisibles ne permet pas de respecter les délais exigés par les procédures ouvertes ou restreintes», le service d'audit interne a fait remarquer que le présent dossier ne comportait aucun élément qui motive le caractère imprévisible des événements.

La procédure engagée a cependant été poursuivie. Quatre sociétés ont été consultées afin de faire jouer malgré tout la concurrence : Alstom Belgium, Bombardier Transportation, Siemens AG et CSEE. Ces entreprises s'étaient portées candidates auparavant pour la fourniture de l'équipement Euro-Cab/B (voir ci-avant). La firme Strukton, qui avait également introduit un dossier, n'a pas été consultée en raison de son manque d'expérience dans ce domaine. Seule Alstom a remis une offre.

De l'analyse, il est apparu que cette offre dépassait largement les conditions du cahier spécial des charges. Alstom a proposé une approche par phases où les quatre véhicules seraient dans un premier temps équipés du système ETCS/STM Memor et TBL1+ demandé et, dans un deuxième temps, du système ETCS/STM TBL2 et TBL1+, afin de leur permettre d'emprunter l'ensemble du réseau Infrabel, y compris la ligne L2. L'ensemble des travaux pourrait être terminé dès la fin mai 2008. Au plan technique, cette proposition correspondait aux propositions de la note du conseil d'administration 2006/61 sur la base de laquelle le conseil d'administration de la SNCB avait adapté le 5 mai 2006 ses plans relatifs au système ETCS, et en particulier à la recommandation d'équiper la majeure partie des véhicules T13 et I 11 du système ETCS/STM TBL2 et TBL1+ en 2010-2012. Selon le calendrier proposé par Alstom, la réalisation serait même plus rapide.

Il est ressorti de l'analyse des prix que les frais fixes étaient tellement élevés que l'équipement de quatre véhicules seulement ne se justifiait pas au plan économique. Par ailleurs, le conseil d'administration avait décidé entre-temps de louer des locomotives Traxx pour desservir Brecht. C'est pourquoi il a été décidé de ne pas attribuer ce marché (document CD 2006/455 «Équipement ETCS à bord des locomotives T13 et des véhicules pilotes I 11 BDx» du comité de direction du 22 août 2006).

Dans ce document du comité de direction, il est proposé simultanément d'amender le marché EuroTBL2 (n° 8211.2019) et de lancer une nouvelle procédure d'attribution pour l'installation du système ETCS/STM TBL2 et TBL1+ dans 81 véhicules.

En ce qui concerne EuroTBL2, le document précisait que ce système représentait une solution temporaire dont la réalisation était prévue entre 2007 et 2009 pour les T13, qui ensuite devaient être équipées du système ETCS + STM entre 2010 et 2012. Étant donné que l'offre d'Alstom démontrait que cette solution définitive aurait déjà pu être appliquée dès 2008, la poursuite du projet EuroTBL2 a été remise en question. Le marché n° 8211.219 a été temporairement gelé. À ce moment, le solde du marché (la valeur de ce qui n'avait pas encore été réalisé) s'élevait à 732.022 euros.

Pour ce qui est de l'équipement ETCS/STM TBL2 et TBL1+ à bord des 81 véhicules, il a été proposé, en vertu de l'article 39, §2, 1°, e), de la loi du 24 décembre 1993⁴¹ de lancer une procédure négociée sans publicité préalable avec Alstom. Trois arguments ont été invoqués : le système TBL2 (tant l'équipement au sol que l'équipement à bord) est la propriété intellectuelle d'Alstom ;

⁴¹ Procédure négociée sans publicité lorsque «les travaux, fournitures ou services ne peuvent, en raison de leur spécificité technique, artistique ou tenant à la protection des droits d'exclusivité, être confiés qu'à un entrepreneur, fournisseur ou prestataire de services déterminé».

Alstom est la seule société qui a remis une offre pour le système EuroTBL2 et STM TBL2 (TBL2 est une spécification technique); et Infrabel n'a pas l'intention de remplacer TBL2 sur la L2 par ETCS. Le système TBL2 (ou STM TBL2) doit par conséquent être présent sur tout véhicule qui doit rouler sur la L2.

Le 17 août 2006, le service d'audit interne a émis un avis au sujet de tous les éléments du document CD 2006/455 «Équipement ETCS à bord des locomotives T13 et des véhicules pilotes I 11 BDx». Il n'a fait aucune remarque sur l'arrêt de la procédure relative aux quatre équipements ni sur l'amendement du marché EuroTBL2. Des observations ont seulement été formulées au sujet de la nouvelle proposition d'un mode de passation. Le service d'audit interne a confirmé que la procédure sans publicité pouvait être suivie si les règles de publicité et d'appel à la concurrence n'avaient effectivement donné aucun résultat pour la fourniture de l'équipement visé. Il a également signalé que le conseil d'administration devait approuver la procédure d'attribution en raison du montant en jeu.

2.4.3 Marché 8211.415.06g pour 81 équipements ETCS/STM TBL2 et TBL1+

Fourniture de 81 équipements ETCS/STM TBL2 et TBL1+ pour les 60 locomotives T13 et les 21 véhicules pilotes I 11		
Procédure négociée sans publicité préalable avec Alstom		
17/08/2006	AI	avis
22/08/2006	CD	demande d'informations complémentaires à la direction Achats et logistique
19/12/2006	CD	décision de demander l'accord du CA sur le mode de passation
12/01/2007	CA	approbation du mode d'attribution
26/02/2007	AI	avis
02/03/2007	CA	attribution du marché à Alstom
Cocontractant	Alstom	
Estimation initiale	18.763.000 euros	
Montant du marché	18.763.500 euros	

Ce marché concerne l'étude, la production et la fourniture de 81 équipements ETCS/STM TBL2 et TBL1+ pour les 60 locomotives T13 et les 21 véhicules pilotes I 11 par Alstom. Alstom devait également se charger de l'homologation de l'équipement, de la mise en service de chaque véhicule et de l'installation dans les premiers véhicules de chaque type. Les autres équipements seraient installés par les ateliers de la SNCB, sous la supervision d'Alstom.

Comme le service d'audit interne l'avait rappelé, le conseil d'administration a donné son accord sur le mode de passation. Toutefois, rien n'indique que l'avis du service sur la publicité et la mise en concurrence ait été suivi. Dans la note au conseil d'administration du 12 janvier 2007, la procédure sans publicité a une nouvelle fois été justifiée comme suit: «Vu la spécificité et la complexité de cette donnée, il est recommandé que l'installation d'un EVC (ou European Vital Computer) soit effectuée par le constructeur d'origine du matériel roulant. Aussi, le système de sécurité TBL2 est la propriété intellectuelle d'Alstom, de sorte qu'il est le seul en mesure de développer le système STM TBL2. On estime pour ces raisons qu'Alstom est le seul fournisseur à même de mener à bien ce marché.

En outre, Alstom est disposé à mettre un terme au marché n° 8211.219 lorsque cette réorientation lui aura été attribuée, ce qui nous permettrait de récupérer 732.000 euros»⁴². Cette note ne comporte aucune référence à l'offre d'Alstom concernant les quatre équipements ETCS/STM TBL1+.

Aucun cahier spécial des charges distinct ni demande de prix n'est disponible pour ce marché, bien qu'il s'agisse de montants plus élevés et probablement d'autres spécifications techniques (ETCS/STM TBL1+ par rapport à ETCS/STM TBL2 et TBL1+. Les négociations au sujet de ce marché semblent avoir été menées sur la base du cahier spécial des charges précédent concernant l'équipement ETCS/STM TBL1+ pour les deux locomotives T13 et deux véhicules pilotes I11 BDx et de l'offre remise par Alstom dans ce contexte.

Les clauses suivantes ont été négociées dans le contrat d'achat :

- Si Alstom conclut ultérieurement d'autres marchés pour des équipements analogues, Alstom versera à la SNCB une indemnité de 50.000 euros par équipement.
- Alstom marque son accord pour mettre fin au marché n° 8211.219 sans frais supplémentaires.

Le marché a été conclu pour un montant de 18.763.500 euros. Ce montant est presque identique au montant estimé. Cette situation est expliquée dans le document CD 2006/455, qui indique que la possibilité d'équiper 81 véhicules du système ETCS/STM TBL1+ et TBL2 a été discutée avec Alstom. Les conditions financières y étaient mentionnées, à savoir un prix total de 18.763.000 euros.

2.4.4 Points d'attention

a. Égalité de traitement

Alstom détient les droits de propriété industrielle du système TBL2. Lors de l'adjudication du système ETCS/STM TBL2 et TBL1+ en 2006-2007, il s'agissait d'un argument important pour retenir une procédure négociée sans publicité préalable. En 2001, lors de l'attribution de la fourniture du système EuroTBL2, la SNCB a bien mis le marché en concurrence en raison des subsides européens potentiels et des possibilités d'évaluer des variantes éventuelles. Les droits d'Alstom ont été garantis par l'insertion de quelques clauses dans le cahier spécial des charges.

Il ressort de l'argumentation de la SNCB que la société savait déjà, sur la base des dossiers EuroTBL2 et de l'adjudication des quatre équipements ETCS/STM TBL1+, que la concurrence n'était pas intéressée, et donc qu'Alstom disposait d'un monopole de fait. L'idée générale voulait qu'une procédure avec publicité n'obtiendrait de toute manière aucun résultat. Cependant, il s'agissait en 2006-2007 de la fourniture de 81 équipements d'une valeur avoisinant 19 millions d'euros, laquelle n'est pas comparable avec la fourniture de quatre équipements d'une valeur d'un peu plus de deux millions d'euros.

⁴² Document CA 2007/4 – Document à l'approbation du conseil d'administration – Équipement ETCS à bord des locomotives T13 et des véhicules pilotes I11.

b. Justification de la procédure sans publicité

Tant lors de l'adjudication des quatre équipements ETCS+TBL1+ que des 81 équipements ETCS/STM TBL2 et TBL1+, le service d'audit interne a formulé des remarques sur la justification de la procédure sans publicité. En effet, les exceptions dans lesquelles le choix d'une telle procédure est autorisé doivent être interprétées de manière restrictive et ce choix doit être motivé avec soin.

c. Relation entre le client et le fournisseur

Dans son offre d'équipements ETCS + TBL1+ pour deux locomotives T13 et deux véhicules pilotes I11 BDx du 3 juillet 2006, Alstom répondait aux projets de la SNCB d'équiper tous les véhicules de ce type.

En offrant davantage que ne l'exigeait le cahier spécial des charges, Alstom a démontré qu'il était en mesure de réaliser les plans de la SNCB. Le coût de ces plans a également déjà été évoqué dans le cadre de cette offre. Ces éléments ont ainsi influencé la décision de la SNCB de suspendre le marché EuroTBL2 et d'équiper plus rapidement le matériel du système ETCS+STM.

d. Délai d'approbation par le conseil d'administration

Formellement, le marché des quatre équipements ETCS+TBL1+ et celui des 81 équipements ETCS/STM TBL2 et TBL1+ représentaient deux procédures distinctes pour le service d'audit interne et le conseil d'administration. Le service d'audit interne a cependant signalé que la procédure d'attribution des 81 équipements devait être approuvée au niveau du conseil d'administration. Ce fut le cas. L'achat des 81 équipements ETCS/STM TBL2 et TBL1+ a été présenté au conseil d'administration le 12 janvier 2007 sans référence au marché concernant les quatre équipements ETCS+TBL1+⁴³.

e. Modification du marché

Pour la direction des achats et de la logistique, il s'agissait cependant toujours d'un seul et même marché: aucun nouveau cahier spécial des charges n'a été établi pour l'achat des 81 équipements. Les négociations ont été menées sur la base du cahier spécial des charges pour les quatre équipements et de l'offre qu'Alstom avait remise pour ce marché. L'objet du marché a donc été fondamentalement modifié au cours de ces négociations.

f. Délai entre l'approbation du mode de passation et l'attribution du marché

Enfin, la Cour des comptes constate, pour ce qui concerne le marché des 81 équipements, que six semaines à peine séparent l'approbation par le conseil d'administration et l'attribution du marché. Seule l'ouverture d'une procédure négociée en août 2006 est en mesure d'expliquer une telle situation; elle était donc largement entamée avant que le conseil d'administration ne marque son accord en janvier 2007.

⁴³ D'après la SNCB, le rapport CD 2006/455 était annexé au document CA 2007/4. La Cour des comptes n'a cependant trouvé aucune référence au rapport CD 2006/455, ni dans le procès-verbal du conseil d'administration ni dans le document CA 2007/4.

2.5 Équipements de bord EuroTBL1 / TBL1+

2.5.1 Marché 8211.254 EuroTBL1

Développement et achat d'un système EuroTBL1		
Procédure négociée avec publicité préalable		
27/04/2001	CA	décision de principe EuroTBL1
03/07/2001		avis préalable du service d'audit interne (AI)
10/07/2001	CR	choix de la procédure
25/07/2001		publication au <i>Journal officiel de l'Union européenne</i>
27/07/2001		publication au <i>Bulletin des adjudications</i>
18/09/2001		réception de trois candidatures
07/06/2002		acceptation des trois candidatures envoi du cahier spécial des charges
13/09/2002		dépôt de trois projets
31/03/2003		dépôt de trois projets adaptés
26/04/2004		dépôt de trois BAFO (<i>best and final offer</i>)
18/05/2004		avis préalable du service d'audit interne (AI)
28/05/2004	CA	attribution du marché
15/10/2005		livraison des prototypes
21/03/2006	CD	choix du nouveau système TBL1+
31/03/2006		demande de modification du marché à Alstom
05/05/2006	CA	choix du nouveau système TBL1+
25/09/2006		avis préalable du service d'audit interne (AI)
06/10/2006	CA	modification du marché
07/05/2007		commande de 866 équipements TBL1+
Cocontractant		Alstom
Estimation initiale		25.000.000 euros ⁴⁴
Montant du marché		9.341.000 euros ⁴⁵ + 2.738.000 euros (modification)

Analyse historique

En mars et avril 2001, le conseil d'administration de la SNCB historique décide d'équiper le matériel roulant le plus ancien en EuroTBL1. Il s'agit d'un nouveau système de protection des trains plus simple que l'ETCS, mais capable de décoder les informations diffusées par les Eurobalises. Le message délivré par les Eurobalises comprend en effet, outre le message ETCS, des informations nationales (le «paquet 44»).

Le projet EuroTBL1 vise à reproduire les fonctionnalités du système TBL1, dans un nouvel environnement (les Eurobalises), avec un équipement de bord nouveau.

Trois sociétés (Alstom, Siemens et Bombardier) ont introduit une candidature.

⁴⁴ Cette estimation comprend les coûts de montage dans les ateliers de la SNCB.

⁴⁵ Le marché porte uniquement sur l'achat de l'équipement et non sur son montage.

Le cahier spécial des charges précisait les critères d'attribution du marché: le montant de l'offre, la valeur technique du projet et les coûts d'installation et d'entretien.

Le marché comportait deux lots:

- cinq prototypes pour l'équipement des locomotives 23, 26 et 20, ainsi que les véhicules électriques 66 et 79;
- sous condition d'homologation des prototypes, la commande en série de 650 équipements EuroTBL1 pour ces types de machines.

Aucun des trois premiers projets ne donnant satisfaction sur le plan technique, le cahier spécial des charges a été adapté.

Les nouveaux projets remis ont été jugés incomparables en raison de différences techniques trop importantes et, après de nouvelles adaptations, les trois soumissionnaires ont été invités à remettre une troisième, dernière et meilleure offre.

De même que lors de l'examen des offres antérieures, le service d'achat a provoqué des adaptations afin de rendre les offres équivalentes sur le plan de la valeur technique. Les offres ont également été jugées équivalentes en ce qui concerne les coûts d'installation et d'entretien. Le marché a donc été attribué à Alstom, qui avait déposé l'offre financièrement la plus avantageuse.

Le 15 octobre 2005, Alstom a livré les prototypes prévus.

L'homologation de ces prototypes n'a toutefois pu avoir lieu, faute de voies équipées en Eurobalises.

Entre-temps, le marché avait été «gelé» dans l'attente du test d'un système TBL1+ et de nouvelles décisions.

Du point de vue du matériel, le TBL1+ ne diffère pas de l'EuroTBL1. Il comporte, en revanche, une fonctionnalité supplémentaire, le contrôle de vitesse à 300 mètres du feu rouge. Cette fonctionnalité supplémentaire implique des développements logiciels.

Le comité de direction de la SNCB décide, le 21 mars 2006, en parallèle avec l'orientation stratégique d'Infrabel, d'équiper du nouveau système TBL1+ les véhicules devant initialement recevoir un équipement de bord EuroTBL1 ou EuroTBL2, ce qui impacte deux marchés en cours avec Alstom.

Le conseil d'administration approuve en octobre 2006 la modification de ces marchés et accepte les dépenses supplémentaires qui en résultent.

L'équipement des locomotives 23 et 26 devient optionnel. Par contre, l'équipement des HLD 77, des véhicules M4 et M5 et des automotrices de type 62 à 65 est ajouté à la commande initiale. Pour ces véhicules, un nouveau prototype doit être réalisé.

Le conseil d'administration accepte une dépense supplémentaire de 2.738.000 euros, afin de couvrir les coûts liés aux développements supplémentaires et à la construction de nouveaux prototypes.

La commande de 866 équipements TBL1+ a été passée le 7 mai 2007 auprès d'Alstom, avant l'homologation des prototypes, laquelle est intervenue à titre provisoire le 1^{er} septembre 2009 et à titre définitif le 26 février 2010.

Remarques du service d'audit interne

Dans son avis, le service d'audit interne a fait remarquer que le prix unitaire des équipements TBL1+ n'avait pas baissé alors que le nombre d'équipements commandés avait augmenté.

Le département a répondu que, compte tenu du fait qu'Alstom avait accepté de modifier la nature de la commande (TBL1+ au lieu de EuroTBL1), il n'était pas indiqué d'exiger des diminutions de prix.

Le commissaire du gouvernement a relayé les remarques du service d'audit interne lors du conseil d'administration.

2.5.2 Points d'attention du marché 8211.254

a. Délai entre l'appel aux candidats et l'attribution

Plus de six années s'écoulaient entre la publication d'un avis de marché et son attribution, dont près de deux années ont été consacrées à la mise au point des offres.

Ce long délai s'explique également par les modifications importantes apportées à l'objet du marché.

b. Modifications apportées au marché

Après l'attribution du marché, il est apparu que le développement de solutions EuroTBL1 et EuroTBL2 dans le cadre du plan de migration vers l'ETCS se heurtait à des difficultés rencontrées dans le cadre du marché pour l'équipement de l'infrastructure avec des Eurobalises.

Ces difficultés expliquent le développement d'un nouveau concept, la TBL1+.

L'appel initial à la concurrence a été poursuivi alors que les changements techniques et les années écoulées ont modifié les conditions économiques du marché.

c. Efforts déployés afin de rendre les offres reçues équivalentes sur le plan technique

Cette mise en équivalence a pour conséquence de priver les organes de gestion du choix entre plusieurs solutions techniques et ramène les critères de sélection du cocontractant à la seule valeur financière des offres.

Qui plus est, elle peut permettre aux soumissionnaires les moins avancés de bénéficier des solutions préconisées par leurs concurrentes.

d. Égalité de traitement

Des échanges de courriers entre la SNCB et les soumissionnaires, il ressort, qu'après la remise de la deuxième génération d'offres, aucune adaptation de leur offre n'a été demandée à Siemens et à Bombardier, tandis que des adaptations ont été demandées deux fois à Alstom⁴⁶. Des offres complémentaires seront déposées par cette société le 22 décembre 2003 et le 12 février 2004.

⁴⁶ Courrier de la SNCB du 12 décembre 2003 et du 5 février 2004.

Par un courrier du 22 décembre 2003, Alstom annonce que, grâce aux synergies développées avec le projet 8211.219 (marché EuroTBL2), des améliorations techniques et une diminution de prix seront possibles.

Les trois soumissionnaires ont ensuite été invités à remettre leur *best and final offer*, le 26 avril 2004.

e. Commande des séries avant l'homologation des prototypes

La commande d'équipements en série était, selon le cahier spécial des charges, soumise à l'homologation préalable des prototypes par le constructeur. Des commandes ont été passées, en mai 2007, avant que l'homologation définitive ne soit obtenue en février 2010.

Selon la SNCB, cette prise de risque était mesurée compte tenu d'une forte présomption quant à l'issue favorable du dossier d'homologation et justifiée afin d'améliorer au plus tôt le niveau de sécurité ferroviaire.

2.5.3 Marché 8211.372 TBL1+

Achat de 956 équipements de bord TBL1+	
Procédure négociée avec publicité préalable	
05/05/2006	CA décision de principe TBL1+
16/05/2006	avis préalable du service d'audit interne (AI)
02/06/2006	CA choix du mode de passation
21/06/2006	publication au <i>Journal officiel de l'Union européenne</i> et au <i>Bulletin des adjudications</i>
28/08/2006	dépôt de quatre candidatures
13/05/2008	envoi du cahier spécial des charges aux quatre candidats
25/06/2008	avis préalable du service d'audit interne (AI)
04/07/2008	CA attribution du marché
Cocontractant	Alstom
Estimation initiale	30.500.000 euros (incluant les coûts d'installation du système, à charge de la SNCB)
Montant du marché	18.526.000 euros (sans les coûts d'installation)

Analyse historique

La décision stratégique du conseil d'administration du 5 mai 2006 entérine le choix d'équiper le matériel roulant, en priorité, avec le système TBL1+.

Ce marché vise à étendre l'équipement TBL1+ à une grande partie du matériel roulant de la SNCB. Dans le cadre du marché 8221.254, les véhicules à alimentation 24 et 72V devaient être équipés. Le marché 8211.372 vise à pourvoir les véhicules plus récents, à alimentation 110V.

Quatre firmes (Siemens, Ansaldo, Bombardier et Alstom) ont remis leur candidature pour participer à ce marché, avant la date limite fixée au 28 août 2006.

Entre-temps, le marché 8211.254 était renégocié avec Alstom pour y inclure la fonctionnalité TBL1+. Cette négociation a débouché sur une approbation des modifications par le conseil d'administration du 6 octobre 2006.

Le 13 mai 2008, le cahier spécial des charges est adressé aux quatre candidats sélectionnés. Étant donné le délai écoulé depuis l'avis de marché, le département s'était au préalable assuré auprès de ces firmes du maintien de leur intérêt.

Le cahier spécial des charges est similaire à la dernière version de celui du marché 8211.254, intégrant la fonctionnalité TBL1+ et complété par les spécifications d'Infrabel de mars 2007. Les critères d'attribution étaient les montants de l'investissement (70%) et du contrat d'entretien (30%).

Seule la firme Alstom a remis une offre, le 2 juin 2008, à hauteur de 19,89 millions euros. Après négociation, cette firme a transmis une dernière et meilleure offre pour un montant de 18,52 millions euros.

L'attribution à la firme Alstom a été décidée par le conseil d'administration le 4 juillet 2008.

L'homologation des prototypes équipés en TBL1+ a été obtenue le 2 août 2010 pour un premier ensemble de véhicules et le 30 septembre 2010 pour les autres véhicules.

Remarques du service d'audit interne

Dans son avis relatif au choix de la procédure de passation du marché, le service d'audit interne a relevé que l'homologation des prototypes équipés en TBL1+ n'était pas encore possible, faute d'une infrastructure équipée.

Dans son avis relatif à l'attribution du marché, le service d'audit interne ne formule pas d'observation, mais se félicite du fait que les négociations menées avec Alstom ont abouti à une diminution du prix.

2.5.4 Points d'attention du marché 8211.372

a. Délai entre l'appel aux candidats et l'attribution du marché

Un délai de près de deux ans sépare l'appel aux candidats et l'envoi du cahier spécial des charges aux candidats sélectionnés. Il peut être expliqué par le développement du système TBL1+. Ce cahier spécial des charges a été envoyé en mai 2008, alors que les spécifications TBL1+ avaient été arrêtées par Infrabel le 26 mars 2007.

b. Égalité de traitement

Le délai prévu pour remettre une offre était inférieur à un mois. Ce délai a pu avantager la firme Alstom qui avait obtenu le marché 8211.254 pour l'équipement en TBL1+ des véhicules fonctionnant avec une alimentation à 24 et 72 V. Alstom est en effet la seule firme à avoir remis une offre alors que les trois autres concurrents avaient confirmé leur intérêt pour ce marché peu de temps auparavant. Cette situation est à l'opposé de l'interopérabilité, qui vise notamment à créer un marché compétitif.

c. Commande des séries avant l'homologation des prototypes

Le cahier spécial des charges prévoit l'homologation d'un prototype pour chacun des types de véhicules à équiper, avant le passage à des commandes en série.

La commande a toutefois été attribuée en juillet 2008 tandis que les prototypes n'ont été homologués qu'en 2010.

Selon la SNCB, cette prise de risque était justifiée afin d'éviter des retards dans les livraisons.

Chapitre 3

Conclusions

À la demande de la commission spéciale Sécurité ferroviaire, la Cour des comptes a examiné sept marchés publics lancés dans le cadre du projet ETCS, sous l'angle du respect des principes de concurrence et d'égalité de traitement, dans le contexte des choix stratégiques effectués par les sociétés concernées en matière d'équipement de protection automatique des trains. Ce rapport complète le chapitre 3 du rapport de la Cour des comptes sur la sécurité du rail d'août 2010.

Le présent rapport fait suite au rapport intermédiaire du 5 octobre 2010 des experts de la commission, par lequel ils ont fait état d'*indices allant dans le sens d'un étroit enchevêtrement industriel et politique dans le domaine des investissements ferroviaires*.

L'examen des calendriers de passation de ces marchés fait apparaître que le concept TBL1+ a été développé à la suite de difficultés rencontrées dans le marché des Eurobalises au cours des années 2004 et 2005 (voir le point 2.2).

Ces mêmes calendriers indiquent, en outre, que les réorientations stratégiques en matière de systèmes de protection automatique des trains ont été préparées au cours de la négociation avec Siemens (marché des Eurobalises) et Alstom (marché EuroTBL1/TBL1+). Les conseils d'administration d'Infrabel et de la SNCB n'ont été saisis qu'ensuite afin de valider ces changements fondamentaux.

Les négociations entre les sociétés adjudicatrices et les leaders du marché ferroviaire présents en Belgique ont pu orienter les choix stratégiques des conseils d'administration.

Pour la Cour des comptes, le constat que la stratégie de migration vers le système ETCS ne pouvait aboutir dans un délai acceptable, les suites à donner à ce constat ou les modifications significatives apportées à l'objet de marchés importants, tant sur le plan financier que stratégique, justifiaient que les conseils d'administration concernés en soient préalablement saisis.

En ce qui concerne le déroulement de ces marchés publics, la Cour des comptes a notamment relevé les points d'attention repris ci-après.

Même s'il est guidé par la volonté d'améliorer la sécurité ferroviaire, le choix stratégique d'un système non interopérable TBL1+ a contribué à limiter la concurrence pour l'équipement d'un réseau belge particulièrement étroit.

Tant dans le marché 811.411.016 Eurobalises que dans le marché 8211.254 EuroTBL1, plus de cinq années se sont écoulées entre l'appel aux candidats et l'attribution du marché (voir les points 2.2 et 2.5). Au cours de ces longues périodes, non seulement les conditions du marché industriel ont pu être modifiées, mais l'objet même du marché a considérablement évolué.

Dans le marché relatif aux Eurobalises (811.411.016, voir le point 2.2), les quantités commandées ont plus que doublé entre l'avis de marché et la commande finale. En outre, le paramétrage en ETCS a été remplacé par une phase intermédiaire EuroTBL puis par le concept TBL1+.

De même, en ce qui concerne l'achat d'équipements ETCS/TBL2/TBL1+ pour le matériel roulant (8211.415 et 8211.415.06g, voir le point 2.4), la SNCB a seulement consulté la firme Alstom au motif que l'achat de 81 équipements était une extension du marché initial d'achat de quatre équipements.

Le marché EuroTBL1 (8211.254, voir le point 2.5) a également été modifié en faveur du concept TBL1+.

L'importance de ces modifications des quantités ou des spécifications techniques aurait pu justifier de nouveaux appels à la concurrence afin de permettre une nouvelle compétition entre les entreprises intéressées.

Par ailleurs, en ce qui concerne l'attribution du marché des Eurobalises (voir le point 2.2), dans son avis, le service d'audit interne constate que c'est l'estimation des coûts en énergie des installations sur vingt ans qui a été déterminante lors du choix du cocontractant.

Cette estimation des coûts d'exploitation a été effectuée par Infrabel alors que les critères d'attribution du cahier spécial des charges n'en précisaient pas la méthode. Ce calcul sur vingt ans ne tient pas compte des calendriers de livraison, ni de l'actualisation des flux financiers.

Vu les limites et délais de réalisation du présent rapport, la Cour des comptes n'est pas en mesure de se prononcer quant à la neutralité pour le classement des offres de la méthode utilisée.

Pour le marché TBL1+ (8211.372), la SNCB a laissé un délai inférieur à un mois aux firmes pour remettre leurs offres. Ce court délai constituait objectivement un avantage pour Alstom qui avait déjà développé l'équipement de bord TBL1+.

Enfin, à plusieurs reprises, contrairement aux dispositions prévues dans le cahier spécial des charges, l'attribution du marché ou la commande des séries sont intervenues avant l'homologation des prototypes (marchés 811.411.016, 8211.254 EuroTBL1 et 8211.372 TBL1+).

Infrabel ou la SNCB se sont ainsi privées de la garantie qu'offrait l'obligation pour le cocontractant de faire homologuer ses prototypes avant de passer une commande définitive.

À ce sujet, tant Infrabel que la SNCB considèrent que des précautions suffisantes avaient été prises et que le fait d'attendre l'homologation aurait retardé l'amélioration du niveau de sécurité ferroviaire.

Annexe 1

Demande adressée le 24 novembre 2010 par la Cour des comptes aux administrateurs délégués de la SNCB-Holding, d'Infrabel et de la SNCB

Monsieur l'Administrateur délégué,

À la suite de son rapport sur la sécurité ferroviaire, la Cour des comptes a été chargée d'examiner un certain nombre de contrats passés depuis 1982 par la SNCB historique puis le groupe SNCB afin d'équiper l'infrastructure et le matériel roulant de systèmes de protection automatique des trains.

Vous trouverez en annexe une copie de la lettre adressée ce jour à M. Geerts, président de la commission spéciale chargée d'examiner les conditions de sécurité du rail en Belgique à la suite du dramatique accident survenu à Buizingen.

La Cour des comptes vous invite à désigner une ou plusieurs personnes de contact qui pourront répondre aux questions de ses auditeurs et mettre à leur disposition les documents souhaités.

En raison du mandat et du calendrier des travaux de la commission spéciale, cet examen portera sur une sélection de contrats.

Afin d'opérer cette sélection, la Cour des comptes vous demande de mettre à sa disposition une liste de tous les contrats qui portent, depuis 1982, en tout ou partie, sur l'étude, le développement, la fabrication ou l'installation d'un système de protection automatique des trains.

Pour chacun de ces contrats, les informations suivantes sont demandées :

1. objet du contrat ;
2. mode de passation du marché ;
3. nature du marché (études, fournitures, services...);
4. identité des cocontractants ;
5. date de la conclusion du contrat ;
6. montant initial du contrat ;
7. lieux d'étude ou de production ;
8. montant final ou actuel du contrat ;
9. les dates et références des documents des décisions de principe prises par les conseils d'administration concernant ce contrat ;
10. le cas échéant, la date à laquelle le contrat a pris fin.

Pour la bonne réalisation de sa mission, ces informations sont souhaitées dans les meilleurs délais et, au plus tard, dans les dix jours.

Annexe 2

Lettres de réponse

2.1 Réponse du groupe SNCB reçue le 17 décembre 2010 (traduction)

M. Philippe Roland
Premier Président de la Cour des comptes
Rue de la Régence 2
1000 Bruxelles

Contribution de la Cour des comptes aux travaux de la commission spéciale chargée d'examiner les conditions de sécurité du rail en Belgique à la suite du dramatique accident survenu à Buizingen

Votre lettre du 24 novembre 2010, référence A6-3.591.215 L31

Monsieur le Président,

Nous confirmons que les trois sociétés du groupe SNCB restent disposées à collaborer au maximum à votre mission complémentaire visant à examiner les marchés publics relatifs à l'équipement de l'infrastructure et du matériel roulant de systèmes de protection automatique des trains.

Nous avons désigné les personnes de contact suivantes :

- pour la SNCB-Holding : Paul Hoet (tél. 02/525.30.71, GSM 0478/97.41.32) ;
- pour Infrabel : Benoît Gilson (tél. 02/525.23.00, GSM 0475/62.25.20) ;
- pour la SNCB : Michael Vanloubbeeck (tél. 02/528.83.20, GSM 0478/53.52.30).

Les représentants de la Cour des comptes pourront consulter sur place les documents relatifs aux marchés publics concernés. Ils pourront également obtenir des copies des documents une fois que les données confidentielles y figurant auront été effacées. Il s'agit en particulier d'éléments qui pourraient porter préjudice aux intérêts commerciaux de firmes tierces. Il sera dressé un inventaire des documents dont une copie aura été fournie. Les représentants de la Cour doivent respecter la confidentialité des documents dont ils prendront connaissance lors de leurs consultations sur place.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de notre considération distinguée.

Jean-Claude Fontinoy
Président de la SNCB-Holding

Christine Venderveeren
Présidente d'Infrabel

Laurence Bovy
Présidente de la SNCB

Jannie Haek
Administrateur délégué de la
SNCB-Holding

Luc Lallemand
Administrateur délégué
d'Infrabel

Marc Descheemaeker
Administrateur délégué
de la SNCB

2.2 Réponse de la SNCB-Holding du 19 janvier 2011 (traduction)

SNCB-Holding | SA de droit public
Siège: Rue de France 58 | B-1060 Bruxelles

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

Bruxelles, le 19 janvier 2011

Contribution complémentaire de la Cour des comptes à l'examen parlementaire des conditions de sécurité du rail

Votre lettre du 12 janvier 2011, référence A6-3.591.215 L38

Monsieur le Président,

La SNCB-Holding a bien reçu le projet de rapport de la Cour des comptes au sujet des marchés publics.

Ce rapport traite principalement de marchés publics où la SNCB-Holding est uniquement intervenue à titre consultatif par le biais de son service d'audit interne. Les avis formulés par le service d'audit interne dans le cadre des marchés publics dont la Cour des comptes a examiné la procédure d'attribution ont été fidèlement reproduits dans le projet de rapport.

Dès lors, la SNCB-Holding ne formule aucune observation fondamentale quant au rapport de la Cour des comptes.

Nous constatons que divers termes sont utilisés pour désigner une même procédure, un même service, document,... Afin d'éviter toute confusion, nous proposons les formulations suivantes:

- Au chapitre 1 Cadre de contrôle, préciser que, lorsque le rapport mentionne le «service d'audit interne» ou «AI», il est question de la division «Contrôle centralisé des marchés/contrats» du service d'audit interne H-AI qui ressortit administrativement à la SNCB-Holding.
- Dans la version néerlandaise du rapport, remplacer les mots suivants:
«cel interne audit» par «dienst interne audit»
«contract» par «opdracht».
- Dans la version française du rapport, remplacer les mots suivants:
«cellule d'audit interne» par «service d'audit interne»
«contrat» par «marché»
«cahier des charges» par «cahier spécial des charges»
«voitures» par «véhicules».

D'une manière générale, nous proposons ce qui suit :

- En page 9, au premier tiret « du mode de passation des marchés », ajouter « dont le montant estimé est supérieur à 750.000 euros pour les travaux et à 250.000 euros pour les fournitures et services », et remplacer le deuxième tiret par « de l'attribution et de la reconduction des marchés dont le montant est supérieur à 750.000 euros pour les travaux et à 250.000 euros pour les fournitures et services ».
- En page 9, note 12 : remplacer « le service d'audit interne d'Infrabel (I-AI) » par « le service Legal Affairs d'Infrabel (I-F.3) ».

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Premier Président, l'expression de ma haute considération.

Jannie Haek
Président du comité de direction

2.3 Réponse de la ministre des Entreprises publiques du 20 janvier 2011 (traduction)

Cabinet de la ministre de la Fonction publique
et des Entreprises publiques

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

votre lettre du	votre référence	notre référence	
12 janvier 2011	A6-3.591.215 L34	IND 11835/NG	Le 20 janvier 2011

Objet: Projet de rapport de la Cour des comptes – Examen de marchés publics
Contribution complémentaire de la Cour des comptes à l'examen parlementaire des
conditions de sécurité du rail

Monsieur le Premier Président,

C'est avec intérêt et très attentivement que j'ai lu le projet de rapport rédigé par la Cour des comptes au terme de son examen complémentaire de sept marchés publics sélectionnés qui ont été passés par Infrabel ou la SNCB dans le cadre de la fourniture de systèmes de protection automatique des trains.

Je constate que ce projet de rapport a également été transmis aux trois administrateurs délégués du groupe SNCB et au président du SPF Mobilité et Transports. La plupart des marchés publics examinés ont été attribués au cours d'une période pendant laquelle ni moi, ni mon prédécesseur et successeur immédiat, le vice-Premier ministre S. Vanackere, n'étions ministres de tutelle. Dès lors, je renvoie aux réactions et réponses fournies par les sociétés concernées ou par le SPF Mobilité et Transports.

En ce qui concerne l'attribution par la SNCB du marché 8211.372 TBL1+ relatif à l'achat de 956 équipements de bord TBL1+ (décision du conseil d'administration du 4 juillet 2008), je vous signale que le commissaire du gouvernement de l'époque n'a formulé aucune remarque à l'égard de cette décision.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Premier Président, l'expression de ma haute considération.

Inge Vervotte
Ministre de la Fonction publique et
des Entreprises publiques

2.4 Réponse d'Infrabel du 20 janvier 2011



LUC LALLEMAND

Président du Comité de direction
Administrateur délégué
Rue Bara 110
BE-1070 Bruxelles
T +32 2 525 22 00
F +32 2 525 22 03
Luc.lallemand@infrabel.be

SERGE ROLAND

Premier Auditeur-Réviseur
Cour des comptes
2, rue de la Régence
1000 Bruxelles

votre lettre du

A2 1 M

votre référence

annexe(s)

1

Bruxelles

1.11

notre référence

YG/19.1.11/rapportCC

Projet de rapport de la Cour des Comptes / remarques d'Infrabel

Monsieur le Premier Auditeur-Réviseur,

La présente fait suite à votre courrier du 12 janvier.

Infrabel est relativement peu concernée par l'analyse de la Cour des Comptes, étant donné qu'un seul des 7 marchés analysés relevait de sa compétence

Permettez-moi cependant d'exprimer mon très vif étonnement à la lecture de commentaires généraux figurant à la page 45 du rapport provisoire, et en particulier la phrase suivante :

« *L'ampleur des négociations avec les candidats, soumissionnaires ou cocontractants appuie l'hypothèse de relations privilégiées des sociétés adjudicatrices avec les leaders du marchés ferroviaire en Belgique* ».

Ces commentaires sont de nature à jeter le discrédit, d'une façon générale, sur les marchés publics passés au sein du groupe SNCB, et au sein d'Infrabel en particulier. Infrabel étant un des rares pouvoirs adjudicateurs belges dont aucun marché n'a jamais été suspendu ni annulé par le Conseil d'Etat, ces commentaires généraux nous paraissent particulièrement déplacés.

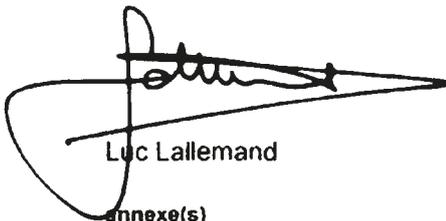
Lesdits commentaires, qui laissent penser que les sociétés du groupe (donc notamment Infrabel) feraient preuve de favoritisme national dans l'attribution de ses marchés sont d'autant plus surprenants que dans le seul marché d'Infrabel analysé, le candidat qui avait l'ancrage « belge » le plus ancien et le plus manifeste, la société Alstom, a été écarté dès la première phase de l'attribution, et que la dernière phase de la négociation a été menée avec deux candidats ayant leur centre de compétence en matière ETCS respectivement en Allemagne et en Italie.

Enfin, se fonder sur la prétendue « ampleur des négociations » avec des candidats, de surcroît dans un seul marché analysé (en ce qui concerne Infrabel) pour en tirer comme conclusion que notre société aurait des « relations privilégiées » avec des fournisseurs, me paraît être une accusation portée à la légère, susceptible de nuire à l'image d'Infrabel.

Vous trouverez par ailleurs en annexe les commentaires particuliers formulés par mes services sur le projet de rapport. Il en ressort notamment qu'aucun élément ne met en cause le choix par Infrabel de l'offre la plus intéressante au regard des critères d'attribution.

Je vous saurais gré de tenir compte de ces remarques dans la note définitive.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Premier Auditeur Réviseur, mes salutations distinguées



Luc Lallemand

annexe(s)

-Commentaires particuliers formulés par
Infrabel sur le projet de rapport de la Cour
des Comptes

personne de contact

Yann GALL
T + 32 2 525 36 49. yann.gall@infrabel.be
Service, I-CP.12

Annexe : commentaires particuliers formulés par Infrabel sur le projet de rapport de la Cour des Comptes

Commentaire de la Cour des Comptes	Réponse d'Infrabel
<p>« Par rapport à la publication de l'avis de marché en mars 2010, outre ces augmentations importantes de la commande, pour la plus grande partie du marché, le paramétrage en ETCS a été remplacé par une phase intermédiaire Euro TBL puis par le concept de TBL 1+. Ces modifications et le fait que le marché a été attribué après plus de 5 ans de procédure ont pour conséquence que, d'une part les conditions de la concurrence ont pu changer depuis l'appel aux candidats et, d'autre part, il n'est pas exclu que d'autres entreprises auraient pu présenter des solutions compétitives si les modifications importantes qui sont intervenues avaient fait à nouveau l'objet d'un appel à la concurrence (page 24) ».</p>	<p>Comme Infrabel l'a déjà expliqué à de nombreuses reprises, TBL1+ n'est qu'une étape dans l'installation de l'ETCS. La transformation ultérieure en ETCS s'effectuera par des modifications du paramétrage. Le hardware installé pour l'application TBL1+ est donc compatible ETCS dès le début, et ne devra donc pas être modifié ultérieurement. TBL 1+ n'étant qu'une étape intermédiaire vers l'ETCS, Infrabel n'avait aucune raison de recommencer la procédure. C'eût été, compte tenu de la perte de temps occasionnée, une faute de gestion manifeste.</p>
<p>« Les deux critères d'attribution prévus pour la commande de la série sont le montant de l'offre et les coûts d'exploitation. Le choix des deux critères d'attribution d'ordre financier a pour conséquence que les offres ne sont pas comparées sur base de leur qualité technique ou des délais de livraison (page 24) »</p>	<p><i>Qualité technique.</i> En ce qui concerne les fonctionnalités techniques à atteindre, Infrabel a estimé que des produits satisfaisant à l'exigence d'homologation y répondaient forcément, et qu'il n'y avait dès lors aucune raison d'en faire un critère d'attribution. En ce qui concerne la fiabilité technique des offres, il faut remarquer que le marché prévoyait la conclusion d'un contrat d'entretien de 20 ans à <u>prix forfaitaire</u>. Selon l'expérience d'Infrabel, une telle façon de procéder est beaucoup plus efficace, pour assurer la fiabilité technique des offres, que la fixation d'un critère d'attribution « valeur technique ».</p> <p><i>Délais de livraison.</i> Le délai ayant été fixé dans le cahier spécial des charges, il n'y avait pas lieu d'en tenir compte comme critère d'attribution.</p>
<p>En ce qui concerne le critère d'attribution « coût d'utilisation » le Cour des Comptes écrit :</p>	<p>Aucune disposition de loi, ni aucun principe légal ou jurisprudentiel ne prévoit que les détails du mode de mise en œuvre d'un critère d'attribution, et encore moins le résultat, doivent être soumis aux candidats</p>

<p>« Ni la méthode de calcul d'Infrabel ni son résultat n'ont été soumis aux entreprises concernées (...) » (page 25).</p> <p>A la page 47, elle précise que le calcul du coût d'utilisation « a été effectué par Infrabel » et « n'a pas été validé par les soumissionnaires, l'audit interne ou un tiers indépendant »</p>	<p>ou soumissionnaires, ou à un tiers indépendant. Il n'est d'ailleurs pas d'usage de le faire. Par ailleurs, il était loisible à Ansaldo de contester la méthode de calcul, ce qu'elle n'a pas fait</p> <p>Enfin, dès lors que le marché était assorti d'un contrat d'entretien portant sur 20 ans, il n'aurait pas été logique de prendre en considération une durée inférieure à 20 ans pour le calcul du coût d'utilisation. L'on ne peut donc pas raisonnablement affirmer que le critère a été appliqué d'une façon défavorable à Ansaldo.</p> <p><u>Aucun autre mode de calcul logique ne permet d'aboutir à un résultat plus favorable à Ansaldo.</u></p>
<p>Toujours en ce qui concerne le critère « coût d'utilisation », le Cour des Comptes écrit :</p> <p>« Infrabel a considéré que tous les équipements étaient immédiatement installés, sans tenir compte du calendrier des livraisons » (page 25).</p>	<p>Infrabel ne comprend pas cette remarque</p> <p>Dès lors que les coûts d'utilisation ont été pris en compte sur une durée de 20 ans (forcément pour chaque composant) pour l'application du critère « coût d'utilisation » il était normal de prendre en considération, dans le calcul, une durée uniforme de 20 ans pour tous les composants, quelle que soit la date d'installation.</p>
<p>Toujours en ce qui concerne le critère « coût d'utilisation », le Cour des Comptes écrit :</p> <p>« En outre, les coûts sur 20 ans n'ont pas été actualisés, ce qui conduit à considérer un € de 2010 comme équivalant à un € de 2030 » (page 25).</p>	<p>En effet, les coûts sur 20 ans n'ont pas été actualisés. Mais en sens inverse, le prix de l'électricité n'a pas été actualisé non plus. Si l'on avait tenu compte d'une dépréciation monétaire de par exemple 3% par an, l'on aurait dû tenir compte d'une augmentation du prix du KWh d'électricité d'environ 3% par an. Au total, les montants auraient été les mêmes. La remarque ne nous paraît dès lors pas pertinente</p>
<p>« La justification d'Infrabel pour faire appel à un seul fournisseur pour l'équipement du corridor C met de facto en cause la réelle interopérabilité de l'équipement fourni » (page 24).</p>	<p>Tous les équipements « bord » homologués, quel que soit le fournisseur, doivent être en mesure de lire des messages émis par du matériel au sol lui-même homologué. De ce point, de vue, Infrabel ne remet nullement en cause l'interopérabilité du matériel. En revanche, les LEU d'une firme ne sont malheureusement pas interchangeable avec celles d'une autre firme. En effet, effectuer, sur une même ligne ferroviaire, du panachage entre des LEU de</p>

	<p>plusieurs firmes est donc susceptible d'entraîner des difficultés techniques majeures, notamment de développement et de maintenance. Infrabel est tenue de prendre en compte cette réalité.</p>
<p>« Le changement de cap intervenu dans le courant de l'année 2005 en faveur du système TBL1+ a eu lieu alors que le développement de prototypes avec Siemens et Ansaldo était déjà avancé. Cette modification a pu mettre en péril l'égalité de traitement entre les concurrents. Des tests effectués en fin d'année 2005 avec Alstom ont en effet été réalisés sur des voies d'essais équipées par Siemens, alors que le présent marché des Eurobalises était encore en cours » (page 25).</p>	<p>Infrabel suppose qu'il s'agit ici de tests sur du matériel <u>embarqué</u> d'Alstom (donc sans rapport avec le présent marché). A supposer que ces tests aient été effectués sur une ligne où étaient installées des balises standard de Siemens, Infrabel n'aperçoit pas en quoi cela aurait eu pour effet de favoriser Siemens dans le cadre du présent marché. C'était d'ailleurs probablement le seul endroit en Belgique où des tests ETCS pouvaient être réalisés à cette époque. Il était impossible de réaliser les mêmes tests (avec train SNCB équipé de l'équipement à bord prototype Alstom) avec une infrastructure étrangère équipée de balises Ansaldo.</p>
<p>« Dans son avis préalable à l'attribution du marché, l'audit interne souligne que la deuxième phase du marché ne s'est pas encore achevée. En effet, l'homologation des prototypes requise pour pouvoir participer à la 3^{ème} phase du marché n'a pas encore eu lieu. Infrabel s'est ainsi privée de la garantie qu'offrait l'obligation pour le cocontractant de faire homologuer les prototypes avant de passer une commande définitive. Lors de l'attribution du marché, il était prévu que l'adjudicataire devrait obtenir une homologation dans les 6 mois, délai au-delà duquel l'offre ne serait plus considérée comme valable. En pratique cette homologation n'a été délivrée par Belgorail que le 4 novembre 2008 » (pages 25 et 26).</p>	<p>En effet, lors de l'attribution du marché, aucune firme n'avait encore obtenu l'homologation. Infrabel avait donc le choix entre attribuer le marché sans attendre l'homologation, en prenant les garanties nécessaires que le matériel serait homologué en temps voulu, ou perdre encore de nombreux mois dans l'exécution du marché, en attendant l'homologation avant de l'attribuer.</p> <p>Infrabel a pris la décision d'attribuer le marché sans attendre l'homologation, tout en prévoyant que la réception et les paiements qui y sont associés seraient subordonnés à l'homologation. Elle a donc opté pour une solution pragmatique, procurant un gain de temps considérable tout en préservant ses intérêts.</p> <p>Précisons que dans la lettre de commande, la résiliation du marché en cas de non-obtention de l'homologation après 6 mois était un droit pour Infrabel, mais non une obligation ou une clause à l'effet automatique.</p>

2.5 Réponse de la SNCB du 20 janvier 2011



COUR DES COMPTES
Monsieur Philippe ROLAND
Premier Président
Rue de la Régence, 2
1000 BRUXELLES

Bruxelles, le 20 janvier 2011

Marc Descheemaeker
Administrateur délégué

Avenue de la Porte de Hal 40
B - 1060 Bruxelles

Tél : + 32 2 528 20 00
Fax : + 32 2 528 20 09
marc.descheemaeker@sncb.be
www.sncb.be

Monsieur le Premier Président,

La SNCB a pris connaissance du projet de rapport du 14 janvier 2011 établi par la Cour des comptes à la demande de la Commission spéciale chargée d'examiner les conditions de sécurité du rail en Belgique.

La SNCB tient à remercier la Cour des comptes et à souligner la rigueur et la précision de l'analyse effectuée.

v.ref. :
n.ref. : B-AD/MD/mr/acc ferrov.
Cour Comptes Ph.ROLAND

Elle souhaite néanmoins lui faire part des observations et commentaires suivants, essentiellement pour compléter ou remettre dans une perspective historique certaines informations.

Voici la liste de nos réactions :

Chapitre 2 Procédure d'attribution de quelques marchés publics

2.4 Adaptation des équipements TBL2

2.4.4 Points d'attention

c) Relation privilégiée entre le client et le fournisseur

Gezien door de installatie ETCS/STM TBL1+ (hetgeen gevraagd werd in de prijsvraag) de locomotieven niet meer bruikbaar zouden zijn op de lijn L2 (STM TBL2 noodzakelijk) heeft Alstom ook het voorstel gedaan met STM TBL2 waardoor de bruikbaarheid op de L2 blijft.

d) Approbation tardive par le Conseil d'administration

Vous indiquez que la présentation au Conseil du dossier relatif à l'achat des 81 équipements ne faisait pas référence au marché 8211.415 concernant les 4 équipements ETCS + TBL1+.

SNCB SA de droit public
TVA BE 0869 763 069
RPM Bruxelles
IBAN BE46 0014 4016 6336
BIC GEBABEBB

Toutefois, au document CA2007/4 était annexé le rapport CD 2006/455 qui portait sur le marché 8211.415 et auquel vous faites références au paragraphe 2 de la page 34 (version française du projet de rapport).

2.5 Equipements de bord EuroTBL1 / TBL1+

2.5.1 Marché 8211.254 EuroTBL1

Vous écrivez que l'homologation des prototypes n'est intervenue que les 15 janvier et 12 mars 2010. Cela ne correspond pas aux informations en notre possession et qui vous ont été communiquées. Selon notre historique de ce dossier, l'homologation TBL1+ (24-72V) a été obtenue auprès du SSICF le 1er septembre 2009 sous le numéro BE 71 2009 00039 et confirmée le 26/02/2010 sous le numéro BE 51 2010 0001.

2.5.2 Points d'attention du marché 8211.254

d) L'égalité de traitement

Vous indiquez qu'aucune demande complémentaire n'a été formulée à Siemens alors que des adaptations ont été demandées, par deux fois, à Alstom.

Nous ne comprenons pas ce commentaire. Inderdaad, werd er aan iedere aanbieder op 16/04/2004 gevraagd zijn BAFO in te dienen tegen 26/04/2004; juist op deze wijze werd er gegarandeerd dat iedere aanbieder terug dezelfde kansen kreeg nadat Alstom voordien een spontane nieuwe offerte ingediend had.

Par ailleurs, vous faites vous-mêmes allusion à cette BAFO dans votre 6^{ème} paragraphe de la page 40 du projet de rapport où vous indiquez : « ... les trois soumissionnaires ont été invités à remettre une troisième, dernière et meilleure offre. »

2.5.4 Points d'attention du marché 8211.372

a) Le délai entre l'appel aux candidats et l'attribution du marché

Vous indiquez que les spécifications TBL1+ avaient été arrêtées par Infrabel en mai 2007. Selon nos archives, la version 1 des spécifications a été publiée le 26/03/2007, la version 2 le 30/10/2007 et la version 3 le 01/08/2008. Cela explique pourquoi il aurait été difficile de finaliser le cahier spécial des charges avant le mois de mai 2008 étant donné que, encore à cette époque, la finalisation de la version 3 était en cours.

b) L'égalité de traitement

Vous indiquez que le cours laps de temps prévu pour remettre une offre a pu avantager la firme Alstom. Il faut toutefois rappeler que les autres firmes consultées avaient également remis une offre pour le marché 8211.254 et qu'elles ne parlaient donc pas de rien pour remettre une offre.

c) La commande des séries avant l'homologation

Vous indiquez que "la commande a toutefois été attribuée en juillet 2008 tandis que les prototypes n'ont été homologués qu'en 2010."

Comme la Cour l'a déjà mentionné pour le marché 8211.254 au point 2.5.2.e), il est important d'indiquer que "Des commandes ont été passées avant que l'homologation ne soit obtenue. Selon la SNCB, cette prise de risque était justifiée pour éviter des retards dans les livraisons."

Chapitre 3 Conclusions

§ 1° Le caractère limité de la concurrence

Vous indiquez que "le choix de privilégier un système national non interopérable contribue à limiter la concurrence...". Nous comprenons que vous faites allusion ici choix TBL1+.

Nous souhaiterions compléter ce commentaire par un rappel du contexte de l'époque que vous évoquez par ailleurs dans le détail du rapport. Il avait été constaté que l'ETCS posait des problèmes techniques et de normalisation ce qui remettait en question le planning.

La volonté de la SNCB a donc été de trouver une solution qui améliorerait le niveau de sécurité rapidement.

Dans ce cas, il était absolument nécessaire de tenir compte:

- de la situation existante: présence de croco (fonctionnalité Memor) et balise TBL1
- de la situation future: installation d'eurobalise
- du fait qu'il est impossible de passer d'un système à l'autre instantanément

Dès lors, tenant compte des contraintes techniques, financiers et de planning, la solution TBL1+ s'est imposée. Envisager l'installation d'un système déjà existant et interopérable aurait été contraire à la volonté d'installer l'ETCS qui reste l'objectif final.

§ 3° Les modifications importantes apportées à l'objet du marché

Vous écrivez que "dans le cas du marché EuroTBL1 (8211.254), le système ETCS a également été remplacé par le concept TBL1+."

Cette phrase laisse à penser que ce marché prévoyait d'installer l'ETCS sur les engins.

Or, ce marché prévoyait qu'on adapte les équipements à bord afin que les trains puissent lire les eurobalises Infrabel avec la fonctionnalité TBL1 (paquet 44).

Il ne faut donc pas confondre « Eurobalise » et ETCS. Les Eurobalises sont nécessaires mais pas suffisantes pour avoir un ETCS. L'ETCS n'a donc pas été remplacé par le concept TBL1+ dans le cadre de ce marché.

§ 4° L'égalité de traitement

b) Marché EuroTBL1 (8211.254)

Au 3^{ème} paragraphe, vous indiquez que la mise en équivalence a pu mettre en péril l'égalité de traitement en ramenant au seul prix la logique de classement des offres.

Nous nous permettons de ne pas partager ce constat car sans cette mise en équivalence, les offres n'auraient pas pu être comparées ce qui aurait réellement créé une inégalité de traitement quant au choix d'une des offres. La mise en équivalence a permis cette comparaison entre les offres afin justement d'assurer une égalité » de traitement.

Au quatrième paragraphe, vous indiquez que toutes les sociétés n'ont pas été invitées à faire une « best and final offer » (BAFO). Comme déjà ci-dessus relativement au point 2.5.2 d), vous faites vous-mêmes allusion à cette BAFO dans votre 6^{ème} paragraphe de la page 40 du projet de rapport où vous indiquez : « ... les trois soumissionnaires ont été invités à remettre une troisième, dernière et meilleure offre. »

Par conséquent, nous ne comprenons pas pourquoi vous dites qu'une BAFO n'a pas été demandées aux diverses sociétés intéressées.

§ 5° La commande du matériel avant l'homologation des prototypes proposés

S'il est correct que des commandes ont été passées avant l'homologation ultime des prototypes, il est indispensable de rappeler deux éléments à ce stade du rapport :

- 1) avant de passer la commande définitive, la SNCB suit, en collaboration avec Infrabel, les essais de conception et de validation. Dès lors, la SNCB était en possession d'éléments qui permettaient de fonder une forte présomption quant à l'issue issue favorable du dossier d'homologation par Belgorail.
- 2) L'objectif était d'assurer au plus vite une amélioration du niveau de sécurité ferroviaire. Par conséquent, un approvisionnement en temps utiles afin de pouvoir installer l'équipement le plus vite possible dès la réception de l'autorisation du SSICF répond à une préoccupation de proactivité plus qu'à une prise de risque.

En effet, très concrètement, et cela devrait être ici rappelé, si les commandes n'avaient pas été passées à ce moment, aujourd'hui la SNCB ne disposerait probablement pas encore des équipements TBL1+ à installer dans le matériel roulant. Dès lors, au lieu d'avoir à ce jour plus de 30% de la flotte équipée du TBL1+, nous serions

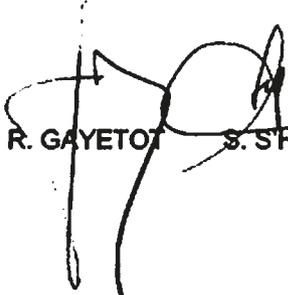
vraisemblablement encore à attendre la livraison des équipements.

Chaque engin équipé du TBL1+ améliore pourtant la sécurité. Dès lors, il serait certainement utile de compléter le commentaire factuel quant au processus par une appréciation opérationnelle de l'utilité d'avoir passé la commande à cette époque.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Premier Président, l'assurance de nos considérations distinguées.

Les membres du comité de direction,


M. DESCHERMÆCKER


R. GAYETOT


S. S'HEEREN


M. JADOT

Dans le cadre de cette procédure, l'administration effectuait, dans la mesure où celui-ci s'avérait pertinent, un contrôle limité du respect de la législation relative aux marchés publics. En résumé, ce contrôle revenait à vérifier qu'au moins les pièces suivantes étaient produites à l'appui de la demande: (i) la décision de l'instance compétente concernant le mode de passation à appliquer, (ii) le cahier spécial des charges approuvé, (iii) le rapport d'analyse comparative des offres reçues des soumissionnaires, (iv) la soumission approuvée, assortie du visa du service d'audit interne de la SNCB-Holding et de l'accord de l'instance compétente, (v) l'attestation de l'ONSS.

Alors que le cahier spécial des charges permettait de se faire une bonne idée du marché, le rapport d'analyse comparative, joint à la proposition d'attribution remise à l'instance compétente, permettait d'entamer le cas échéant un examen plus précis et de poser des questions supplémentaires.

- Les avis du service d'audit interne de la SNCB-Holding, auxquels il est fait référence en détail dans le chapitre 2 du projet de rapport, ne faisaient normalement pas partie d'un dossier de demande de « feu vert » et l'administration n'était informée de ces avis que de manière exceptionnelle.
- La procédure précitée a été entièrement remplacée par un système de monitoring du portefeuille de projets, dont la base est constituée par les dossiers de projets actualisés tous les trois mois. Les gestionnaires de portefeuille examinent ces dossiers, complètent – si nécessaire – les données après contact avec les chefs de projet et procèdent aux vérifications sur le terrain ainsi qu'au contrôle des dépenses. Ils utilisent également d'autres informations sur les projets, tels que les documents des conseils d'administration et les dossiers produits à l'appui des demandes de cofinancement européen pour effectuer des vérifications mutuelles.

Chaque trimestre, un état des lieux du déroulement des projets est transmis à la ministre des Entreprises publiques, avec copie aux trois CEO du groupe SNCB.

- Comme le rapport d'audit précédent de la Cour des comptes (*Contribution de la Cour des comptes à l'examen parlementaire des conditions de sécurité du rail*, août 2010) l'a montré à suffisance, des incohérences sont souvent constatées entre les différents documents et, lors de l'actualisation d'un dossier de projet, il n'est pas tenu compte, ou trop peu, de la déclaration ni des motivations des divergences, telles que les modifications de portée ou de calendrier, l'augmentation des coûts, etc.
- Le service des entreprises publiques et de la politique ferroviaire s'efforce de corriger cette situation et n'hésite pas à renvoyer des dossiers incomplets ou erronés au *Project Management Office* concerné. Toutefois, hormis la demande d'informations supplémentaires, le renvoi de dossiers incomplets et le signalement de ces irrégularités dans les rapports trimestriels précités, l'administration ne dispose pas de moyens adéquats pour intervenir.
- Le SPF Mobilité et Transports est cependant convaincu de la nécessité, pour remédier fondamentalement à cette situation, de modifier la procédure d'élaboration des plans d'investissement pluriannuels. Actuellement, cet outil est surtout considéré comme un document budgétaire, alors qu'il devrait reproduire de la manière la plus réaliste possible les projets que le gouvernement a confiés au groupe SNCB par le biais des contrats de gestion en vue de leur réalisation dans un délai et pour un budget déterminés.

À cet effet, il est nécessaire d'objectiver le mode d'élaboration des plans d'investissement pluriannuels, de les rendre plus transparents et d'en vérifier l'assise sociale. L'introduction obligatoire, au sein du groupe SNCB, d'une technique d'évaluation standardisée et documentée en constitue un élément essentiel.

- Les contrats de gestion actuels représentent déjà un pas dans la bonne direction. Infrabel a été obligé d'effectuer une étude à long terme des besoins en capacité du réseau. Pour ce qui est de l'assise sociale, les contrats de gestion prévoient l'obligation d'effectuer des analyses des coûts-bénéfices sociaux avant de reprendre un projet dans le plan d'investissement pluriannuel. En outre, les prochains plans d'investissement pluriannuels seront soumis, conformément à la réglementation européenne et à sa transposition en droit belge, à une forme d'analyse stratégique d'impact sur l'environnement qui reste à déterminer.

De plus, le chapitre X, C des trois contrats de gestion en vigueur prévoit, pour la fin 2011, la mise en place d'une meilleure planification de la gestion de projets basée sur l'application comptable ERP (*Enterprise Resource Planning*), «... afin de permettre, à partir de 2012, de mettre en place une gestion financière optimisée et transparente et notamment le financement des nouveaux projets d'extension de capacité au moyen d'enveloppes financières fermées, ...».

- Enfin, je tiens à souligner également l'importance capitale d'une utilisation efficace et efficiente des dotations d'exploitation que les pouvoirs publics octroient aux trois sociétés du groupe SNCB (le projet de rapport de la Cour des comptes s'intéresse, à juste titre, aux frais d'exploitation liés aux équipements de sécurité fournis), non seulement dans le but de maintenir et d'améliorer le niveau de sécurité, mais aussi en vue d'une meilleure ponctualité du trafic ferroviaire.

Le chapitre X, C précité du contrat de gestion d'Infrabel prévoit à cet égard que, fin 2011 au plus tard, la planification de projet améliorée permettra «... de fournir les relevés des coûts et des recettes, dans lesquels une distinction sera établie entre la gestion, l'entretien et la maintenance et l'extension de l'infrastructure». En d'autres termes, le contrat de gestion actuel traduit également le souci des autorités de mieux appréhender l'utilisation des dotations d'exploitation, afin de les optimiser dans l'intérêt, en particulier, de la sécurité et de la ponctualité.

Or, à ce jour, le service des entreprises publiques et de la politique ferroviaire n'assure pas le suivi du bon emploi des dotations d'exploitation, pour la raison invoquée par la Cour des comptes à la page 12 de son projet de rapport, à savoir que ce service «dispose de ressources humaines insuffisantes face aux défis qu'elle doit relever».

M. le Premier Président, depuis 2001, la Cour des comptes a recommandé dans quatre rapports successifs basés sur des constatations concrètes que la direction du transport par rail dispose de davantage de moyens pour effectuer correctement ses tâches.

En restructurant il y a peu certaines compétences en matière de transport par rail et en créant le service des entreprises publiques et de la politique ferroviaire, le comité de direction du SPF Mobilité et Transports souligne l'importance qu'il attache à la qualité des contrats de gestion et du suivi de leur mise en œuvre, et notamment celui du bon emploi des dotations d'investissement et d'exploitation.

Je reconnais néanmoins que ce service dispose encore à ce jour de moyens insuffisants. Au cours de l'audition de la commission spéciale du 17 novembre 2010, j'ai signalé que mon département est en train de préparer un programme d'action en réponse aux recommandations (attendues incessamment) des rapports d'audit (déjà connus) réalisés à sa demande. Je doute cependant que la norme de réduction linéaire et cumulative de l'enveloppe du personnel imposée par le gouvernement nous permette de libérer suffisamment de moyens pour ces nouveaux projets.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Premier Président, l'expression de ma haute considération.

Carole Coune
Présidente du comité de direction

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/2011/1128/02
imprimeur	N.V. PEETERS S.A.
adresse	Cour des comptes Rue de la Régence, 2 B-1000 Bruxelles
tél	02-551 81 11
fax	02-551 86 22
site internet	www.courdescomptes.be