

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

9 octobre 2020

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

**appelant le gouvernement fédéral
à soumettre à la Chambre,
pour décembre 2021,
des projets de contrats de gestion
de la SNCB et d'Infrabel**

(déposée par M. Tomas Roggeman et consorts)

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

9 oktober 2020

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

**tot aansporing van de federale regering
om ontwerpen van beheerscontracten
met NMBS en Infrabel
voor te leggen aan de Kamer
tegen december 2021**

(ingediend door de heer Tomas Roggeman c.s.)

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
CD&V	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	: socialistische partij anders
cdH	: centre démocrate Humaniste
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de numering van de publicaties:	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beige gekleurd papier)

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Les contrats de gestion conclus entre les autorités publiques et les entreprises publiques autonomes sont les pierres angulaires de la gestion de ces entreprises. Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques (ci-après: "loi de 1991"), les contrats de gestion fixent les engagements essentiels et les objectifs politiques de toutes les entreprises publiques autonomes. Ils fixent à la fois des objectifs de croissance, des engagements financiers et des normes de qualité et de service à la clientèle, tout en restant dans les limites des tâches de service public définies à l'article 3 de la loi de 1991. Le contrat de gestion en tant que tel est le principal instrument au moyen duquel l'autorité fédérale traduit sa politique dans la gestion des différentes entreprises publiques tout en respectant l'autonomie de leur gestion quotidienne. Le contrat de gestion constitue ainsi le maillon indispensable entre le fonctionnement de toute entreprise publique autonome et la politique de l'autorité fédérale dans le domaine politique concerné.

Depuis plusieurs années, les chemins de fer ne disposent plus de contrats de gestion fonctionnels. Le dernier contrat de gestion relatif aux chemins de fer a été conclu entre l'État et le groupe SNCB de l'époque en 2008. Ce contrat était valable jusqu'en 2012. Depuis l'expiration de ce contrat, les dispositions nécessaires (le plus souvent de nature financière) ont toujours été prises sous la forme de "règles provisoires" complétant ou modifiant, par arrêté royal, le cadre existant du contrat de gestion arrivé à échéance. Des interventions de cette nature ont eu lieu en décembre 2012, en décembre 2013, en mars 2014, en juillet 2015, en février 2016, en novembre 2017, en juillet 2018, en février 2019 et, plus récemment, en avril 2020.

La SNCB et Infrabel ne disposent donc pas de contrats de gestion propres en dehors des règles provisoires consistant en des adaptations de l'ancien contrat de gestion établi en 2008, à l'époque où la SNCB était encore unitaire, avant la dissolution de la SNCB Holding et la scission de la gestion de l'infrastructure et des opérations ferroviaires. Malgré les arrêtés royaux qui ont adapté le contrat de gestion en instaurant des règles provisoires, le cadre du contrat de gestion caduc de 2008 n'est plus adapté, depuis longtemps déjà, à l'organisation institutionnelle du secteur ferroviaire telle qu'elle existe depuis la réforme du rail de 2013. Dès 2012, les gouvernements successifs ont, à juste titre, ambitionné de conclure de nouveaux contrats de gestion avec la SNCB et Infrabel. Cette ambition n'a jamais été concrétisée.

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Het beheerscontract gesloten tussen de overheid en een autonoom overheidsbedrijf is een hoeksteen voor de bedrijfsvoering. Sinds de inwerkingtreding van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven (hierna: de wet van 1991), leggen de beheerscontracten de elementaire afspraken en beleidsdoelstellingen vast voor elk autonoom overheidsbedrijf. Dit omvat zowel groeidoelstellingen, financiële afspraken als kwaliteitsnormen en dienstverlening aan de klant, binnen de contouren van de taken van openbare dienst, zoals omschreven in artikel 3 van de wet van 1991. Als dusdanig is het beheerscontract het voornaamste instrument waarlangs de federale overheid haar beleid vertaalt naar de bedrijfsvoering van de respectieve overheidsbedrijven, met respect voor de autonomie van de dagelijkse bedrijfsleiding. Zo vormt het beheerscontract een onmisbare schakel tussen het functioneren van een autonoom overheidsbedrijf en het beleid van de federale overheid in het desbetreffende beleidsdomein.

Het spoorwezen stelt het sinds enkele jaren zonder functionele beheerscontracten. Het meest recente beheerscontract met betrekking tot het spoorwezen werd in 2008 gesloten tussen de staat en de toenmalige NMBS-groep. Dit beheerscontract gold tot 2012. Sinds het overschrijden van de einddatum van dit beheerscontract, werden noodzakelijke bepalingen (meestal van financiële aard) steeds vastgelegd als 'voorlopige regels' die in de vorm van een koninklijk besluit het bestaande raamwerk van het vervallen beheerscontract aanvullen of wijzigen. Dergelijke ingrepen werden ondernomen in december 2012, december 2013, maart 2014, juli 2015, februari 2016, december 2016, november 2017, juli 2018, februari 2019, juli 2019, en het laatst in april 2020.

De NMBS en Infrabel hebben dus geen eigen beheerscontracten buiten de voorlopige regels die bestaan uit bijwerkingen van het oude beheerscontract opgesteld in 2008, ten tijde van de unitaire NMBS, vóór de ontbinding van de NMBS Holding en de opsplitsing van infrastructuurbeheer en spooroperatie. Ondanks de koninklijke besluiten die het beheerscontract aanpasten door de invoering van voorlopige regels, is het raamwerk van het vervallen beheerscontract uit 2008 al lang niet meer aangepast aan de institutionele inrichting van het spoorwezen zoals dit bestaat sinds de spoorhervorming van 2013. Opeenvolgende regeringen formuleerden sinds 2012 terecht de ambitie om nieuwe beheerscontracten te sluiten met NMBS en Infrabel. Deze ambitie werd niet vervuld.

Il va de soi que l'absence de nouveaux contrats de gestion est dysfonctionnelle. Sans contrats de gestion, le secteur ferroviaire n'est pas soumis à des objectifs politiques clairs à long terme, qui concilient les intérêts de la SNCB, d'Infrabel, de l'autorité fédérale et des instances administratives par le biais d'accords consistants. Faute de contrats de gestion, l'opérateur ferroviaire et le gestionnaire de l'infrastructure sont essentiellement livrés à eux-mêmes pour formuler leurs propres objectifs politiques dans une relation plus distendue avec le contexte administratif, ce qui présente le risque évident qu'ils ne concordent pas l'un avec l'autre ou que ces objectifs ne s'inscrivent pas vraiment dans la politique de mobilité du gouvernement fédéral. Dans ce cas, le ministre fédéral de la Mobilité dispose de nettement moins de leviers politiques à l'égard des deux entreprises et ne peut plus exercer sa tutelle légale que par le biais du commissaire du gouvernement et de la représentation à l'assemblée générale et au conseil d'administration.

Ces conséquences négatives se manifestent également dans la pratique. Malgré la concertation permanente entre Infrabel et la SNCB, les intérêts des deux entreprises publiques peuvent s'opposer. Ces divergences s'affichent aussi régulièrement sur la place publique. Un désaccord notoire est le conflit relatif au calendrier des travaux d'infrastructure, qui a donné lieu à des accusations publiques réciproques dans la presse pendant la période allant de novembre 2018 à juin 2019. La collaboration sous-optimale entre les deux entreprises, qui sont tributaires l'une de l'autre, ne peut avoir que des conséquences négatives pour le service aux utilisateurs, tant en ce qui concerne le transport de voyageurs que le fret.

Lorsque des intérêts contraires s'affrontent, il appartient à l'autorité de tutelle de donner des directives. Elle ne peut le faire de façon structurelle que par le biais de nouveaux contrats de gestion normatifs. Étant donné que ces nouveaux contrats de gestion, qui sont d'une importance cruciale, se font déjà attendre depuis sept ans, la présente proposition de résolution exhorte le gouvernement fédéral à rédiger ces documents stratégiques essentiels en concertation avec les deux entreprises. Eu égard au développement drastique qu'ont connu la mobilité en général et les chemins de fer en particulier depuis l'entrée en vigueur du dernier contrat de gestion (qui date de 2008), les nouveaux contrats de gestion à conclure avec la SNCB et Infrabel présenteront forcément des différences fondamentales par rapport à celui-ci. La présente proposition de résolution demande dès lors que les nouveaux contrats de gestion soient soumis à l'examen de la Chambre des représentants. Le délai requis à cet effet est estimé à deux ans environ, ce qui correspond à la moitié de la durée moyenne d'un contrat

Het spreekt voor zich dat het uitblijven van nieuwe beheerscontracten disfunctioneel is. Zonder beheerscontracten ontbeert het spoorwezen duidelijke beleidsdoelstellingen op lange termijn, die de belangen van NMBS, Infrabel, het federale beleid en administratieve instanties verzoent in consistente afspraken. Bij ontstentenis hiervan, zijn de spooroperator en infrastructuurbeheerder vooral op zichzelf aangewezen om hun eigen beleidsdoelstellingen te formuleren in een lossere relatie tot de bestuurlijke context, waarbij het evidente risico bestaat dat deze onderling niet in overeenstemming zijn of weinig aansluiten bij het mobiliteitsbeleid van de federale regering. De federale minister van mobiliteit heeft in dat geval aanzienlijk minder beleidshefbomen in handen ten aanzien van de beide bedrijven en kan nog slechts de wettelijke voorgedij uitoefenen door middel van de regeringscommissaris en de vertegenwoordiging in algemene vergadering en raad van bestuur.

Deze negatieve gevolgen manifesteren zich ook in de praktijk. Ondanks het permanente overleg tussen Infrabel en NMBS, kunnen de belangen van beide overheidsbedrijven botsen. Regelmatig gebeurt dit ook op het publieke forum. Bekend is het conflict omtrent de planning van infrastructuurwerken, dat resulteerde in wederzijdse publieke aantijgingen in de pers in de periode van november 2018 tot juli 2019. De suboptimale samenwerking tussen beide bedrijven die op elkaar aangewezen zijn, kan enkel nadelige gevolgen hebben voor de dienstverlening aan de gebruikers in zowel personen- als goederenvervoer.

Tussen botsende belangen moet de voorgedijoverheid richting geven. Structureel is dit enkel mogelijk aan de hand van nieuwe, normatieve beheerscontracten. Aangezien deze cruciale nieuwe beheerscontracten al zeven jaar uitblijven, wil de voorliggende resolutie de federale regering aanmoedigen om deze essentiële beleidsdocumenten met beide bedrijven op te stellen. Omdat de mobiliteit in het algemeen en het spoorwezen in het bijzonder zich drastisch ontwikkeld hebben sinds de inwerkingtreding van het vorige beheerscontract uit 2008, kan het niet anders dan dat de nieuwe beheerscontracten met NMBS en Infrabel er fundamenteel anders uit zullen zien dan het vorige exemplaar. Bijgevolg vraagt deze resolutie om de nieuwe beheerscontracten ter bespreking voor te leggen aan de Kamer van volksvertegenwoordigers. De termijn hiervoor wordt voorzien op omtrent twee jaar, aangezien dit de helft bedraagt van de gemiddelde looptijd van een beheerscontract zoals voorzien in artikel 5, § 2 van de wet van 1991. De betrokkenheid van de Kamer bij de validering van de

de gestion telle que prévue à l'article 5, § 2, de la loi de 1991. L'implication de la Chambre dans la validation des contrats de gestion est également conforme au prescrit de cet article.

beheerscontracten stemt overeen met de bepalingen van hetzelfde artikel.

Tomas ROGGEMAN (N-VA)
Frieda GIJBELS (N-VA)
Wouter RASKIN (N-VA)

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS,

A. vu le chapitre II de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, qui établit la nécessité d'élaborer des contrats de gestion normatifs;

B. considérant qu'il n'existe aucun contrat de gestion avec la SNCB et Infrabel; que seules existent les règles provisoires découlant de modifications du contrat de gestion conclu entre l'État et le groupe SNCB pour la période 2008-2012;

C. considérant que ces règles provisoires ne constituent pas une base fonctionnelle à partir de laquelle la SNCB et Infrabel pourraient orienter leurs activités dans le cadre d'une politique du rail cohérente;

D. considérant que, pour pouvoir mener une politique fédérale de mobilité performante, il est indispensable de conclure de nouveaux contrats de gestion avec la SNCB et Infrabel;

DEMANDE AU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL:

1. de soumettre à la Chambre des représentants d'ici le 17 décembre 2021 des propositions de contrats de gestion avec la SNCB et Infrabel.

24 septembre 2020

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

DE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS,

A. Gelet op hoofdstuk II van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, dat de noodzaak aan normatieve beheerscontracten vastlegt;

B. Overwegende dat er geen beheerscontracten bestaan met NMBS en Infrabel behalve de voorlopige regels bestaande uit wijzigingen aan het beheerscontract gesloten tussen de staat en de NMBS-groep voor de periode 2008-2012;

C. Overwegende dat deze voorlopige regels geen functionele basis bieden voor een consistent spoorbeleid waarop NMBS en Infrabel hun eigen bedrijfsvoering kunnen oriënteren;

D. Overwegende dat het sluiten van nieuwe beheerscontracten met NMBS en Infrabel onmisbaar is voor een succesvol federaal mobiliteitsbeleid;

VRAAGT DE FEDERALE REGERING:

1. tegen 17 december 2021 voorstellen van beheerscontracten met NMBS en met Infrabel voor te leggen in de Kamer van volksvertegenwoordigers.

24 september 2020

Tomas ROGEMAN (N-VA)
Frieda GIJBELS (N-VA)
Wouter RASKIN (N-VA)