

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1997 - 1998 (*)

17 JUNI 1998

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

**strekkende tot het verlenen, aan het
Rekenhof, van een controleopdracht
op de aanwending van
overheidsgeld door de NMBS**

(Ingediend door de heren Didier Reynders en
Herman De Croo)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Artikel 25, § 3, van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven bepaalt dat onder meer twee raadsheren van het Rekenhof zitting hebben in het college van commissarissen van die overheidsbedrijven. Op grond van die wetsbepaling worden de rekeningen van de NMBS gecontroleerd door twee vertegenwoordigers van dat Hof, evenwel uitsluitend binnen de grenzen van de opdrachten van openbare dienst. In het geval van de NMBS is die controlebevoegdheid van het Rekenhof relatief beperkt. Het is dan ook niet mogelijk op grond daarvan uit te maken of het overheidsgeld wel op de meest oordeelkundige wijze werd besteed. De beperking van de controletaken tot de opdrachten van openbare dienst heeft al aanleiding gegeven tot veel kritische opmerkingen van het Rekenhof, met name in zijn 154e Boek met opmerkingen. Daarin leest men bijvoorbeeld (blz. 348) dat «evenmin duidelijk is wat concreet dient te

(*) Vierde zitting van de 49^{ste} zittingsperiode

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1997 - 1998 (*)

17 JUIN 1998

PROPOSITION DE RESOLUTION

**visant à confier à la Cour des comptes
une mission de contrôle du
bon emploi par la SNCB
des deniers publics**

(Déposée par MM. Didier Reynders et
Herman De Croo)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques prévoit que le collège des commissaires de ces entreprises est composé notamment de deux conseillers à la Cour des comptes. A ce titre, les comptes de la SNCB sont examinés par deux représentants de la Cour mais uniquement dans la limite des tâches de service public. Dans le cas de la SNCB, ce contrôle de la Cour est relativement restreint et ne permet pas de déterminer si les deniers publics ont fait l'objet d'une affectation judiciaire. Ce contrôle limité aux tâches de service public a fait l'objet de nombreux commentaires de la Cour, repris notamment dans son 154^{ème} cahier d'observations. On y lit, par exemple, qu'il n'apparaît pas clairement ce qu'il faut entendre concrètement par un système distinct de comptes pour les activités qui ont trait à des tâches de service public, et pas davantage quels doivent être la forme et le contenu de l'état récapitulatif à faire figurer dans l'an-

(*) Quatrième session de la 49^{ème} législature

worden verstaan onder een afzonderlijk stelsel van rekeningen voor de activiteiten die verband houden met hun taken van openbare dienst en wat de vorm en inhoud moet zijn van de in de toelichting bij de jaarrekening op te nemen samenvattende staat en commentaar omtrent die rekeningen.» De wettelijke taak van het Rekenhof lijkt m.a.w. te worden uitgehold doordat de definitie het onderzoeksveld niet accuraat genoeg afbakt.

In september 1995 diende volksvertegenwoordiger Herman De Croo een voorstel in tot instelling van een parlementaire onderzoekscommissie belast met het onderzoek van de financiële situatie van de NMBS, alsmede met de opstelling van een evaluatierapport met betrekking tot het topmanagement van de maatschappij. In de toelichting werd gewezen op de toename van het aantal participaties - tot meer dan dertig! - van de NMBS. Een van de taken van de voorgestelde onderzoekscommissie behelsde het onderzoek van de boekhoudkundige spits technologie, die het management heeft toegepast om de resultaatrekening, althans schijnbaar, in evenwicht te brengen. In de loop van de commissiebesprekingen is evenwel gebleken dat een dergelijke procedure wat zwaar zou uitvallen in verhouding tot de nagestreefde doelstelling. Een aantal amendementen van de heer Van Dienderen stelde reeds voor deze taak aan het Rekenhof op te dragen. In maart 1996 werd dan een principiële akkoord bereikt met betrekking tot de uitvoering van een audit in dezelfde zin als die welke door het Vlaams Parlement gevraagd was voor De Lijn.

De recente wijziging van de organieke wet op het Rekenhof, die eenparig door de Kamer van volksvertegenwoordigers is goedgekeurd, heeft nu juist tot doel het Rekenhof in staat te stellen *a posteriori* de aanwending van gemeenschapsgeld te toetsen aan de beginselen van *economy*, *efficiency* en *effectiveness* (zuinigheid, doeltreffendheid en efficiëntie).

Reeds bij een snelle - niet exhaustieve - inventaris springen in de rekeningen van de NMBS enkele grote financiële massa's in het oog die afkomstig zijn van tegemoetkomingen van de overheid :

1° een bijdrage tot dekking van de kosten voortvloeiend uit de uitvoering van de opdracht van openbare dienst m.b.t. het binnenlands reizigersvervoer : 13,21 miljard;

2° een bijdrage in de kosten van infrastructuur en rollend materieel : 24,53 miljard;

3° een tegemoetkoming in de pensioenlasten : 22,22 miljard;

4° een bijdrage van Nederland in het HST Noordproject : 15,63 miljard.

Die vier posten alleen al zijn goed voor meer dan 75 miljard frank.

nexe des comptes annuels et les commentaires sur ces comptes. Cette mission légale de la Cour semble donc affaiblie par un manque de précision dans la définition du champ d'investigation.

En septembre 1995, le député Herman De Croo déposait une proposition d'institution d'une commission d'enquête chargée d'examiner la situation financière de la SNCB et de rédiger un rapport d'évaluation concernant la haute direction de la société. Les développements mentionnaient la croissance du nombre de participations de la SNCB qui dépassaient le nombre de trente. Une des missions de la commission d'enquête proposée visait à examiner la haute technologie comptable appliquée, par la direction afin d'équilibrer, du moins en apparence, le compte de résultats. Au cours de la discussion en commission, il est apparu qu'une telle procédure était trop lourde par rapport à l'objectif recherché. Des amendements de Monsieur Van Dienderen proposaient déjà de confier cette mission à la Cour des comptes. Un accord de principe était intervenu en mars 1996 pour la réalisation par la Cour d'un audit comparable à celui demandé par le Vlaamse Parlement à propos de l'entreprise De Lijn.

La récente réforme de la loi organique de la Cour des comptes votée à l'unanimité par la Chambre des représentants a justement pour but de permettre à la Cour de contrôler *a posteriori* le bon emploi des deniers publics au regard des principes d'économie, d'efficacité et d'efficience (les trois E).

Un rapide inventaire -non exhaustif- permet de distinguer dans les comptes de la SNCB quelques grandes masses financières provenant de fonds publics :

1° compensations de service public versées par l'Etat pour le transport intérieur de voyageurs : 13,21 milliards;

2° compensations de service public versées par l'Etat pour l'infrastructure et le matériel roulant: 24,53 milliards;

3° charges des pensions : 22,22 milliards

4° contribution des Pays-Bas pour le TGV Nord : 15,63 milliards.

Ces quatre postes totalisent à eux seuls plus de 75 milliards de francs.

Als we nu deze bedragen toetsen aan de voornoemde zogenaamde «*three auditing E's*», dan blijkt de bestemming van de kwestieuze miljarden overigens niet altijd even orthodox te zijn geweest. Zo stelt men bijvoorbeeld vast dat de bedragen ter vergoeding van de openbare dienstverlening inzake rollend materieel weliswaar dienen voor de aankoop van rijtuigen en locomotieven, maar dat dit materieel, in het raam van *sale and lease/rent back*-operaties, onmiddellijk wordt doorverkocht aan een Zwitserse financieringsmaatschappij ... waarin de NMBS voor 10 % participeert.

Evenzo wordt de HST-Fin gebruikt als sas om staatsgelden (bv. de Nederlandse bijdrage van 823 miljoen gulden) door te sluizen, die vervolgens door de NMBS gebruikt worden voor infrastructuurwerken die niets te maken hebben met het HST-net!

Aangezien geen van de NMBS-dochters gemachtigd is om deel te nemen aan de uitvoering van een taak van openbare dienst, ontsnappen zij alle aan de overeenkomstig de wet van 1991 ingestelde controle door het Rekenhof. Het veertigtal NMBS-participaties (als verbonden onderneming, ofwel als onderneming waarmee een deelnemingsverhouding bestaat of in de vorm van andere financiële vaste activa) vertegenwoordigt nochtans een aanzienlijk patrimonium, dat in de geconsolideerde balans op meer dan 3,8 miljard frank gewaardeerd wordt.

Het fenomeen van de filialisering neemt onrustwekkende vormen aan. Zo blijken de immobiliëndochters de belangrijkste begunstigen van de aanpassingswerken aan HST-stations (Brusselse Zuidstation, Luik-Guillemins enz.) te zijn. Sommige infrastructuurprojecten lijken uitsluitend te zijn ingegeven door het uitzicht op onroerende meerwaarden, zoals bijvoorbeeld het HST-station dat op de ongebruikte terreinen van Schaarbeek-Haren zou worden opgetrokken. Aldus zouden de winsten buiten het «moederhuis» blijven, dat - indien dit verschijnsel niet wordt omgekeerd - straks nog uitsluitend zal functioneren als een door de overheid gesubsidieerd kostencentrum.

Deze financiële mechanismen, waarvan de verantwoording terug te vinden is in de geconsolideerde rekeningen van de NMBS, kunnen niet door het Rekenhof onderzocht worden in het kader van zijn controletaak zoals bedoeld in artikel 25 van de wet van 21 maart 1991. Men moet dus gebruik maken van de bij de wet van 10 maart 1998 in artikel 5 van de organieke wet ingevoerde nieuwe bepalingen om toegang te krijgen tot de boekhoudkundige en financiële gegevens van de NMBS, haar dochters en participaties en te kunnen nagaan of de beginselen van zuinigheid, doeltreffendheid en efficiëntie in acht genomen werden bij de bestemming van de overheidssteun die de NMBS direct of indirect genoten heeft.

Par ailleurs, ces sommes peuvent avoir fait l'objet d'affectations qui pourraient être qualifiées de non orthodoxes une fois passées au crible des trois E. Ainsi, on constate que les montants correspondant à la compensation de service public relative au matériel roulant servent effectivement à l'achat de wagons et locomotives mais que ce matériel est aussitôt revendu, dans le cadre d'opérations de *sale and lease/rent back*, à une société suisse de financement du matériel ferroviaire dans laquelle la SNCB détient une participation de 10 %.

De même, la S.A. Financière TGV est utilisée pour faire transiter des fonds publics -par exemple, la contribution hollandaise de 823 millions de florins- qui sont utilisés provisoirement par la SNCB pour des travaux d'infrastructure, parfois sans aucun lien avec le réseau TGV.

Aucune des filiales de la SNCB n'étant autorisée à participer à l'exécution d'une tâche de service public, nulle d'entre elles ne peut faire l'objet d'un contrôle par la Cour, en vertu de la loi de 1991. La quarantaine de participations de la SNCB -que ce soit comme entreprise liée, avec un lien de participation ou en immobilisation financière- constitue un patrimoine important valorisé à plus de 3,8 milliards dans le bilan consolidé.

Le phénomène de filialisation prend un développement inquiétant. Ainsi les filiales immobilières apparaissent comme les principales bénéficiaires des travaux d'aménagement des gares TGV (Bruxelles-Midi, Liège-Guillemins, etc.). Certains projets d'infrastructure semblent exclusivement motivés par la perspective de plus-values immobilières, comme, par exemple, la gare TGV qui serait implantée sur des terrains inutilisés de Schaarbeek-Haren. Les profits sortiraient ainsi de la maison mère qui, si le phénomène n'était pas renversé, deviendrait purement et simplement un centre de coûts subventionné par les pouvoirs publics.

Ces mécanismes financiers qui peuvent trouver leur justification dans les comptes consolidés de la SNCB ne peuvent être étudiés par la Cour des comptes dans le cadre de sa mission de contrôle visée à l'article 25 de la loi du 21 mars 1991. Il faut donc recourir aux nouvelles dispositions de l'article 5 de la loi organique de la Cour des comptes introduites par la loi du 10 mars 1998 pour avoir accès aux données comptables et financières de la SNCB et de ses filiales et participations afin de vérifier si les principes d'économie, d'efficacité et d'efficience ont été appliqués aux deniers publics dont a bénéficié directement ou indirectement la SNCB.

De aan het Rekenhof toevertrouwde auditopdracht wordt in algemene bewoordingen gesteld. Aangezien artikel 5 van de wet van 29 oktober 1846 in de controle *a posteriori* op het goede gebruik van overheids-geld voorziet, hoeft het onderzoeksveld niet nader te worden afgebakend; de bedragen die onder de noemer «overheidsgeld» vallen, zijn immers genoegzaam bekend. Het zal de taak van de raadsheren in het Rekenhof zijn, er de bestemming (in welke vorm of in welke maatschappij ook) van op te sporen. Op dat moment zal het Hof zich er conform de wet van kunnen vergewissen dat de beginselen van zuinigheid, doeltreffendheid en efficiëntie werden in acht genomen.

Gelet op de uitdagingen inzake internationale concurrentie die de NMBS in het kader van de Europese eenheidsmarkt te wachten staan, moet de NMBS een performante onderneming worden die zich laat leiden door het streven naar doeltreffendheid en naar transparantie van haar rekeningen. Thans blijft het structurele tekort van de NMBS toegedekt door een sluier van gemeenrechtelijk buitenissige, zij het wettelijke, boekhoudtechnieken. De toekomst van de openbare spoorwegmaatschappij kan enkel met vertrouwen tegemoet worden gezien vanuit een gezonde en transparante beginsituatie, die voorgesteld én verdedigd wordt door competente en verantwoordelijke bestuurders.

La mission d'audit confiée à la Cour des comptes s'inscrit en termes généraux. L'article 5 de la loi du 29 octobre 1846 visant le contrôle *a posteriori* du bon emploi des deniers publics, il est inutile de délimiter le champ d'investigation de la Cour dès lors que les montants répondant à l'appellation de deniers publics sont connus et qu'il appartiendra aux conseillers de la Cour des comptes d'en retrouver les affectations sous quelque forme et dans quelque société que ce soit. A ce moment, la Cour pourra s'assurer du respect des principes d'économie, d'efficacité et d'efficience conformément au prescrit de la loi.

Les défis en matière de concurrence internationale dans le cadre du marché unique européen auxquels est confrontée la SNCB imposent que celle-ci devienne une entreprise performante guidée par un souci d'efficacité et de transparence dans ses comptes. A l'heure actuelle, le déficit structurel de la SNCB reste occulté par des techniques comptables exorbitantes du droit commun quoique légales. L'avenir de l'entreprise publique de transport ferroviaire ne pourra s'inscrire qu'au départ d'une situation saine et transparente présentée et défendue par des dirigeants compétents et responsables.

D. REYNDERS
H. DE CROO

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

De Kamer van volksvertegenwoordigers draagt aan het Rekenhof de taak op toezicht uit te oefenen op het goede gebruik, door de NMBS, van overheidsgeld, en zulks met toepassing van de artikelen 5 en *5bis* van de organieke wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof, zoals gewijzigd bij de wet van 10 maart 1998.

16 juni 1998

PROPOSITION DE RESOLUTION

La Chambre des représentants confie à la Cour des comptes la mission de contrôler le bon emploi par la SNCB des deniers publics, en application des articles 5 et *5bis* de la loi du 29 octobre 1846 organique de la Cour des comptes, modifiée par la loi du 10 mars 1998.

16 juin 1998

D.REYNDERS
H. DE CROO
