

Chambre des représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1998-1999 (*)

7 AVRIL 1999

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

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

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION DE
L'INFRASTRUCTURE, DES COMMUNICATIONS
ET DES ENTREPRISES PUBLIQUES (1)

PAR M. **Julien VAN APEREN**

(1) Composition de la commission :

Président : M. Schellens.

A. — Membres titulaires :	B. — Membres suppléants :
C.V.P. MM. Ansoms, Leterme, Van Eetvelt, Vermeulen.	MM. Brouns, De Clerck, Didden, Ghesquière, Vanpoucke.
P.S. MM. Frédéric, Moock, Tous-saint.	MM. Canon, Demotte, Meureau, Minne.
V.L.D. MM. Huts, Taelman, Van Aperen.	MM. Cortois, De Croo, Lahaye, Smets.
S.P. MM. Bartholomeeussen, Schellens.	MM. Cuyt, Delathouwer, Verstrae-ten.
P.R.L.- MM. Vanden haute , F.D.F. Wauthier.	MM. Hotermans, Moerman, Reyn- ders.
VI. M. Geraerts.	MM. Huysentruyt, Sevenhans.
Blok	
P.S.C. M. Arens	MM. Fournaux, Gehlen.
Agalev/M. Vanoost.	Mme Schüttringer, M. Van Dien- deren.
Ecolo	

C. — Membre sans voix délibérative :

V.U. M. Olaerts.

Voir :

- 1613 - 97 / 98 :

— N° 1 : Proposition de résolution de MM. Reynders et De Croo.

— N° 2 : Amendement.

(*) Cinquième session de la 49^e législature.

Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1998-1999 (*)

7 APRIL 1999

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

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

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
INFRASTRUCTUUR, HET VERKEER EN DE
OVERHEIDSBEDRIJVEN (1)

UITGEBRACHT DOOR DE HEER
Julien VAN APEREN

(1) Samenstelling van de commissie :

Voorzitter : de heer Schellens.

A. — Vaste leden :	B. — Plaatsvervangers :
C.V.P. HH. Ansoms, Leterme, Van Eetvelt, Vermeulen.	HH. Brouns, De Clerck, Didden, Ghesquière, Vanpoucke.
P.S. HH. Frédéric, Moock, Tous-saint.	HH. Canon, Demotte, Meureau, Minne.
V.L.D. HH. Huts, Taelman, Van Aperen.	HH. Cortois, De Croo, Lahaye, Smets.
S.P. HH. Bartholomeeussen, Schellens.	HH. Cuyt, Delathouwer, Verstrae-ten.
P.R.L.- HH. Vanden haute , F.D.F. Wauthier.	HH. Hotermans, Moerman, Reyn- ders.
VI. H. Geraerts.	HH. Huysentruyt, Sevenhans.
Blok	
P.S.C. H. Arens.	HH. Fournaux, Gehlen.
Agalev/H. Vanoost.	Mevr. Schüttringer, H. Van Dien- deren.
Ecolo	

C. — Niet-stemgerechtigd lid :

V.U. H. Olaerts.

Zie :

- 1613 - 97 / 98 :

— N° 1 : Voorstel van resolutie van de heren Reynders en De Croo.

— N° 2 : Amendement.

(*) Vijfde zitting van de 49^e zittingsperiode.

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition de résolution a été examinée par votre commission lors de ses réunions du 30 septembre et 25 novembre 1998, ainsi que celle du 17 mars 1999.

I. — PROCÉDURE

Lors de la réunion du 30 septembre 1998, au cours de laquelle les deux auteurs ont introduit leur proposition (cf. *infra*), le *ministre des Transports* a exprimé ses réticences à l'égard de la proposition, tant sur le principe que sur la méthode : la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques organise en effet déjà le contrôle des entreprises publiques autonomes, en ce compris la SNCB, en y impliquant entre autres la Cour des comptes (article 25); cette objection de principe sur l'opportunité d'ajouter à la procédure prévue une nouvelle mission confiée à la Cour se double en outre d'une totale incertitude quant au périmètre que les auteurs de la proposition entendent donner à une telle mission.

Ces réticences sont partagées par *M. Ansoms*, qui a suggéré que la commission, avant de se prononcer sur le bien-fondé de la proposition de résolution, interroge la direction de la SNCB, à l'occasion de l'audition prévue pour l'évaluation de la mise en œuvre du plan IC/IR (cette audition a eu lieu le 27 octobre 1998).

À la réticence de principe soulevée par le ministre, *M. Reynders* a opposé le fait que la Chambre, en adoptant la loi du 10 mars 1998 modifiant la loi du 29 octobre 1846 organique de la Cour des comptes, a clairement choisi d'introduire la possibilité d'organiser un double contrôle par la Cour, en ajoutant au contrôle classique le contrôle *a posteriori* du bon emploi des deniers publics au regard des principes d'économie, d'efficacité et d'efficience.

Pour ce qui est du périmètre de cette nouvelle mission de contrôle, *MM. De Croo et Reynders* ont proposé — après que *M. Reynders* eut rappelé que le périmètre naturel de cette mission était le contrôle de l'utilisation par la SNCB des masses financières provenant de fonds publics depuis l'entrée en vigueur de la loi du 21 mars 1991 — que la commission procède à l'audition de représentants de la Cour pour leur demander dans quel délai celle-ci pourrait fournir le résultat d'une telle enquête.

Cette audition a eu lieu le 25 novembre 1998.

DAMES EN HEREN,

Uw commissie heeft dit voorstel van resolutie besproken tijdens de vergaderingen van 30 september 1998, 25 november 1998 en 17 maart 1999.

I. — PROCEDURE

Op de vergadering van 30 september 1998, tijdens welke beide indieners hun voorstel hebben ingediend (cf. *infra*), toonde *de minister van Vervoer* zich terughoudend ten aanzien van dit voorstel, zowel wat het beginsel ervan betreft als inzake de gehanteerde methode : de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven regelt immers al de controle op de autonome overheidsbedrijven, met inbegrip van de NMBS; bij die controle wordt onder meer het Rekenhof betrokken (artikel 25). Dat principieel bezwaar tegen de opportuniteit om aan de bestaande procedure een nieuwe taak toe te voegen die wordt opgedragen aan het Hof gaat bovendien gepaard met een totale onzekerheid over de omvang die de indieners van het voorstel aan een dergelijke opdracht willen geven.

Die terughoudendheid wordt gedeeld door *de heer Ansoms*, die suggereert dat de commissie, alvorens zich over de gegrondheid van het voorstel van resolutie uit te spreken, aan de directie van de NMBS terzake vragen zou stellen tijdens de geplande hoorzitting betreffende de evaluatie van de tenuitvoerlegging van het IC/IR-plan (die hoorzitting vond plaats op 27 oktober 1998).

De heer Reynders stelde tegenover die principiële terughoudendheid van de minister het feit dat de Kamer, met de goedkeuring van de wet van 10 maart 1998 tot wijziging van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof duidelijk gekozen heeft voor de mogelijkheid om een dubbele controle door het Rekenhof te organiseren; te dien einde zou de klassieke controle worden aangevuld met de *a posteriori*-controle, waarbij zou worden getoetst of de aanwending van gemeenschapsgeld beantwoordt aan de beginselen van zuinigheid, doeltreffendheid en efficiëntie.

Voorts hebben *de heren De Croo en Reynders* het over de omvang van die nieuwe controleopdracht. *De heer Reynders* herinnert eraan dat de natuurlijke limiet van die opdracht bestaat in de controle op de aanwending door de NMBS van de financiële middelen die sedert de inwerkingtreding van de wet van 21 maart 1991 afkomstig zijn van overheidsfondsen. *De heren De Croo en Reynders* stellen voor dat de commissie een hoorzitting zou houden met vertegenwoordigers van het Rekenhof om hen te vragen binnen welke termijn die instantie de uitslag van een dergelijk onderzoek zou kunnen meedelen.

Die hoorzitting vond plaats op 25 november 1998.

Le 3 février 1999, la Conférence des présidents s'est penchée sur l'opportunité de confier à la Cour des comptes la mission d'organiser un audit au sein de la SNCB. En effet, si la Cour des comptes est compétente pour exercer cette mission à la demande de la Chambre, aucune procédure n'est prévue en ce qui concerne l'introduction de cette demande.

Il fut proposé que le président de la Chambre formule cette demande après décision plénière, sur proposition de la commission de l'Infrastructure, des Communications et des Entreprises publiques.

Il convient, dès lors, de poursuivre la discussion de la proposition de résolution en commission.

II. — EXPOSÉ INTRODUCTIF DES AUTEURS

M. De Croo déclare qu'en 1997, les recettes tarifaires perçues par la SNCB se sont élevées à 30,711 milliards de francs belges.

Op 3 februari 1999 onderzocht de Conferentie van Voorzitters de vraag of het aangewezen was het Rekenhof te belasten met een doorlichting van de NMBS. Ofschoon het Rekenhof bevoegd is om zich op verzoek van de Kamer van die opdracht te kwijten, wordt immers in geen enkele procedure voorzien met betrekking tot de indiening van dat verzoek.

Er werd voorgesteld dat de Kamervoorzitter dat verzoek na een in plenaire zitting eenparig genomen beslissing zou formuleren, op voorstel van de commissie voor de Infrastructuur, het Verkeer en de Overheidsbedrijven.

Het verdient derhalve aanbeveling de bespreking van het voorstel van resolutie voort te zetten in commissie.

II. — INLEIDING DOOR DE INDIENERS

De heer De Croo verklaart dat de tariefontvangsten van de NMBS in 1997 30,711 miljard BEF bedroegen.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	
Produits tarifaires	29,267	28,784	29,272	29,499	29,269	30,711	Tariefproducten.
Subsides de l'État (autorités fédérales)	45,362	59,425	50,048	58,879	58,965	62,947	Staatssubsidies (federale overheden).
Investissements financés par tiers	0,275	0,075	0,669	1,131	2,176	1,510	Door derden gefinancierde investeringen.
Recettes <i>sale & lease back</i>	5,373	5,774	9,817	17,914	9,376	5,557	Ontvangsten van <i>sale & lease back</i> .
Recettes de ventes immobilières	0,000	3,637	0,000	0,000	0,000	0,000	Ontvangsten van verkoop van onroerend goed.
Emprunts	7,639	13,238	21,700	5,761	11,834	2,766	Leningen.
Moyens disponibles liés au transport	58,639	82,149	82,234	83,685	82,351	72,780	Beschikbare middelen die geen verband houden met vervoer.

Ce chiffre doit être comparé au montant total des moyens non liés au transport dont a disposé, pour la même année, la SNCB : 72,780 milliards de francs belges.

L'orateur conclut de cette comparaison que le financement de la SNCB réclame une attention particulière, car il y a peu d'exemples d'une autre société aussi largement bénéficiaire de la générosité de la collectivité.

Or, précisément, personne ne contrôle plus la SNCB.

Dat bedrag moet worden vergeleken met het totaal bedrag van de middelen die geen verband houden met het vervoer en waarover de NMBS in datzelfde jaar kon beschikken, met name 72,780 miljard Belgische frank.

De spreker concludeert uit die vergelijking dat de financiering van de NMBS bijzondere aandacht vereist want er zijn maar weinig andere maatschappijen die in zo ruime mate de vrijgevigheid van de gemeenschap genieten.

Feit is echter dat de NMBS door niemand meer gecontroleerd wordt.

Le contrat de gestion est en effet inefficace : non seulement il ne protège guère le voyageur, mais il ne garantit pas davantage l'usage efficace de l'argent public. Le contrat de gestion n'est en effet pas un vrai contrat, précis et coercitif, qui lierait les deux parties, en l'occurrence le gouvernement et la SNCB.

En outre, en matière d'évolution du trafic et de résultat d'entreprise, la SNCB raconte ce qui lui plaît. Elle se livre d'ailleurs à un véritable maquillage du résultat d'entreprise, d'une ampleur telle que la comptabilité officielle est devenue sans valeur comme instrument de contrôle de l'actionnaire (en l'occurrence l'État, le parlement).

La Cour des comptes, en principe l'instrument du contrôle du parlement, ne peut en effet exercer qu'un contrôle restreint dans le cas de la SNCB, ce qui ne permet pas de déterminer si les deniers publics ont fait l'objet d'une affectation judiciaire.

Le contrôle de la Cour est de toute manière limité aux tâches de service public. Or, les dernières années ont vu proliférer les prises de participation de la SNCB dans des filiales — lesquelles échappent au contrôle de la Cour. Il est particulièrement inquiétant de constater qu'il s'agit d'un véritable enchevêtrement de filiales, entretenant entre elles des liens complexes, dans une structure compliquée qui évoque les poupées russes. Il est encore plus inquiétant de constater que ces filiales constituent souvent des filiales « bidons ».

Non seulement les filiales sont-elles opaques, mais le recours à la technique de la filialisation se fait selon des règles manquant totalement de transparence. Ainsi, ABX ne constitue-t-elle pas une filiale de la SNCB, mais seulement un « secteur » de l'entreprise. En fait, ABX, qui a enregistré en 1997 des recettes de 2,355 milliards de francs, réalise ses activités par l'intermédiaire de la SNCB, laquelle prend en charge le coût du personnel et fait bénéficier son centre d'activité ABX d'avantages divers (par exemple, en matière de TVA). ABX se comporte sur le marché comme une soi-disant société anonyme, mais elle pratique un dumping des prix qui ne lui est possible que parce qu'elle n'est pas une entreprise indépendante mais un centre d'activités puisant dans le « pot commun » de la SNCB.

Dans l'intervalle, les milliards reçus de l'État ont permis à la SNCB de se constituer un confortable bas de laine, qu'elle n'hésite pas à utiliser pour des investissements douteux.

Ainsi, la SNCB vient de racheter la société allemande THL, pourtant lourdement déficitaire (1,4 milliard de francs de pertes l'année dernière). Cette situation déficitaire n'a cependant pas empêché la SNCB de payer quelque 6 milliards de francs pour le rachat de ce canard boiteux. Il est permis de s'interroger à la fois sur l'opportunité de cette opération (il n'apparaît pas qu'il y ait eu un audit préalable) et sur le respect des procédures suivies. On peut

Het beheerscontract is immers ondoeltreffend omdat het de reiziger haast niet beschermt en evenmin de doelmatige besteding van de staatsgelden waarborgt. Dat beheerscontract is inderdaad geen echt, nauwkeurig en dwingend contract dat voor beide partijen, met name de regering en de NMBS, bindend zou zijn.

Daar komt nog bij dat de NMBS over de ontwikkeling van het verkeer en haar bedrijfsresultaat meedeelt wat die maatschappij het best uitkomt. Het bedrijfsresultaat wordt zozeer bijgekleurd dat de officiële boekhouding geen enkele waarde meer heeft als controle-instrument van de aandeelhouder (*in casu* de Staat en het parlement).

Het Rekenhof, in principe het controle-instrument van het parlement, kan in het geval van de NMBS immers maar een beperkte controle uitoefenen en is dan ook niet in staat na te gaan of de staatsgelden verstandig besteed werden.

De controle door het Rekenhof is hoe dan ook beperkt tot de taken van openbare dienst. Welnu, de jongste jaren was er een wildgroei van participaties van de NMBS in dochterondernemingen die ontsnappen aan de controle van het Rekenhof. Bijzonder verontrustend is de vaststelling dat die dochterondernemingen een kluwen vormen, met zeer complexe onderlinge bindingen en een ingewikkelde structuur; het zijn als het ware *matroesjka's*. Nog zorgwekkender is het feit dat die dochterondernemingen vaak nepfilialen zijn.

Zij zijn niet transparant en de filialisering geschiedt volgens regels die helemaal ondoorzichtig zijn. Zo is ABX geen dochter van de NMBS, doch slechts een « sector » van het bedrijf. In feite oefent ABX (dat in 1997 2,355 miljard Belgische frank omzet geboekt heeft) zijn activiteiten uit door bemiddeling van de NMBS die opdraait voor de personeelskosten en het activiteitencentrum ABX allerlei voordelen laat genieten, bijvoorbeeld inzake BTW. Hoewel dochteronderneming ABX op de markt als zogenoemde naamloze vennootschap optreedt, hanteert die dumpingprijzen, hetgeen slechts kan omdat ABX geen zelfstandig bedrijf is, doch slechts een activiteitencentrum dat met de gemeenschappelijke NMBS-middelen werkt.

Ondertussen hebben de miljarden die de NMBS van de Staat ontving, de maatschappij in staat gesteld een goed gevulde spaarpot aan te leggen die zonder aarzelen wordt aangewend om dubieuze investeringen te doen.

Zo heeft de NMBS onlangs 6 miljard Belgische frank neergeteld voor de overname van de zwaar verlieslatende Duitse onderneming THL (in 1997 ging die voor 1,4 miljard Belgische frank in het rood). Men kan zich terecht afvragen of die transactie wel opportuun was (vooraf vond er kennelijk geen doorlichting plaats) en of die overname volgens de vereiste procedures verliep. Voorts is er ook de vaststelling dat hoewel de NMBS er voortdurend over klaagt dat

en outre en conclure que, si la SNCB se plaint continuellement de l'insuffisance de ses moyens, elle dispose d'un véritable trésor de guerre.

L'intervenant épingle également le cas de la société anonyme Financière TGV, par laquelle la SNCB fait transiter des fonds publics qu'elle utilise provisoirement pour des travaux d'infrastructure parfois sans aucun lien avec le réseau TGV.

Sur la base des vérifications qu'il a pu faire, le membre estime que la SNCB n'a pas fait 3 milliards de francs belges de bénéfices en 1997 — comme elle l'a annoncé — mais 5,7 milliards de francs belges de pertes.

Devant l'importance des montants en cause, il estime impératif que le parlement charge la Cour des comptes d'effectuer un audit sur le bon usage par la SNCB des deniers publics, ainsi que le permet désormais la loi organique de la Cour des comptes, modifiée à l'unanimité par la Chambre, précisément dans le 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.

*
* *

M. Reynders estime que la situation de la SNCB justifie que l'on fasse pour la première fois appel à l'extension des compétences de la Cour des comptes décrites par l'orateur précédent.

L'intervenant rappelle que la SNCB effectue à la fois des missions de service public et d'autres tâches. Cette distinction a été établie par la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques. Cette même loi limite par ailleurs le rôle de la Cour des comptes dans le contrôle de l'entreprise à l'intervention des deux représentants de la Cour au collège des commissaires, lesquels peuvent organiser sur place un contrôle des comptes et opérations, pour autant que ceux-ci aient trait à l'exécution des tâches de service public.

Toutefois, même la tâche de vérifier si les moyens de l'entreprise publique autonome sont correctement utilisés pour l'exécution de ses missions de service public se révèle être un travail extrêmement complexe : la Belgique a en effet opté pour une application minimale de la directive 91/440, en n'établissant pas d'entreprises distinctes pour les activités d'exploitation, d'une part, et celles d'entretien de l'infrastructure, d'autre part ; elle a préféré choisir la voie des comptabilités distinctes au sein d'une même entreprise. Dans la pratique, cette scission ne paraît pas clairement balisée — même la présentation par la direction de ses résultats comptables devant son propre conseil d'administration témoigne d'un certain flou — et il paraît dès lors impératif tant de tenter d'isoler les résultats de l'exploitation ferroviai-

haar middelen ontoereikend zijn, die maatschappij ook een ware « oorlogskas » ter beschikking heeft.

De spreker haalt ook het geval aan van de naamloze vennootschap HST-Fin, waarlangs de NMBS overheidsgeld doorsluisst die voorlopig worden aangewend voor infrastructuurwerken die soms niets met het HST-net te maken hebben.

Aan de hand van door hem verrichte verificaties meent het lid dat de NMBS in 1997 — in tegenstelling met wat diezelfde NMBS heeft beweerd — geen 3 miljard Belgische frank winst heeft geboekt, maar 5,7 miljard Belgische frank verlies heeft geleden.

Gelet op die hoge bedragen vindt hij dat het parlement het Rekenhof absoluut moet belasten met een doorlichting inzake de aanwending van overheidsgeld door de NMBS. Overigens is zulks voortaan mogelijk op grond van de wet op de inrichting van het Rekenhof, waarvan de Kamer eenparig een wijziging heeft goedgekeurd, precies met de bedoeling het Rekenhof in staat te stellen *a posteriori* na te gaan of de overheidsmiddelen al dan niet werden aangewend overeenkomstig de beginselen van de zuinigheid, de doeltreffendheid en de efficiëntie.

*
* *

Volgens *de heer Reynders* rechtvaardigt de toestand van de NMBS voor de eerste maal de toepassing van de door de vorige spreker aangehaalde uitgebreide bevoegdheden van het Rekenhof.

De spreker herinnert eraan dat de NMBS niet alleen aan openbare dienstverlening doet, maar ook andere opdrachten vervult. Dat onderscheid is ingevoerd bij de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven. Overigens houdt diezelfde wet een beperking in van de controlebevoegdheid van het Rekenhof ten aanzien van de ondernemingen; het komt erop neer dat het Rekenhof twee vertegenwoordigers benoemt voor het college van commissarissen, die ter plaatse de rekeningen en de verrichtingen mogen controleren, voorzover die betrekking hebben op de uitvoering van de opdrachten van openbare dienst.

Niettemin blijkt het in de praktijk uiterst moeilijk controleerbaar of het autonome overheidsbedrijf zijn middelen al dan niet correct aanwendt voor de uitvoering van zijn opdrachten van openbare dienst : België heeft immers gekozen voor een minimale toepassing van richtlijn 91/440, door geen afzonderlijke ondernemingen op te richten voor de exploitatieactiviteiten enerzijds, en voor het onderhoud van de infrastructuur anderzijds. Ons land heeft de voorkeur gegeven aan afzonderlijke boekhoudingen binnen een zelfde bedrijf. In de praktijk blijkt die opdeling vaag afgebakend — zelfs de voorstelling van de boekhoudkundige resultaten door de directie aan de raad van bestuur blinkt niet echt uit in duidelijkheid; het lijkt dan ook noodzakelijk dat wordt gepoogd de resultaten van het spoorbedrijf van de an-

re que de vérifier si les cloisons entre les deux comptabilités sont bien étanches.

La gestion financière de la SNCB et de ses filiales apparaît de toute manière peu orthodoxe. Il est par exemple étonnant de constater que l'entreprise, pourtant lourdement endettée (quelque 80 milliards de francs indépendamment du financement du TGV) est cependant en mesure de placer quelque 70 milliards de francs belges.

Les rapports entre la SNCB et ses filiales (quelque 40 sociétés au total, relevant de trois types différents) sont également curieux, les fonds semblent circuler entre les unes et les autres de manière peu orthodoxe. À ces différents types de filiales, il faut encore ajouter les secteurs, auquel on a parfois curieusement transféré des participations dans d'autres sociétés.

Le rachat de la société allemande THL, déjà mentionné par le premier orateur, soulève également l'étonnement, dès lors que la *Deutsche Bundesbahn* était prête à apporter des fonds pour se débarrasser de ce canard boiteux.

Outre qu'il est permis de se demander si un tel achat constitue une bonne opération et si l'entreprise THL est susceptible d'être assainie, la manière dont le conseil d'administration de la SNCB a décidé de consacrer 6 milliards de francs belges à cet achat suscite des questions.

Devant les doutes que soulève cette opération, on ne peut qu'être inquiet de la manière dont la SNCB utilise anticipativement — comme la loi l'y autorise malheureusement — les fonds de la Financière TGV. Il est en effet inquiétant de constater que l'administrateur délégué de la SNCB est également à la tête de la Financière TGV et qu'il s'y est fait déléguer tous les pouvoirs. Au mépris de toute orthodoxie, il se trouve donc être à la fois l'entrepreneur et son banquier.

Sur la base de ces différentes constatations, l'intervenant propose que la Chambre fasse vérifier par la Cour des comptes les fonds publics versés à la SNCB ont été dûment consacrés aux missions de service public et si la consolidation du groupe SNCB s'effectue selon les règles.

dere resultaten af te zonderen, alsook na te gaan of beide boekhoudingen wel behoorlijk van elkaar gescheiden zijn.

Hoe dan ook ziet het ernaar uit dat het financieel beheer van de NMBS en haar dochterondernemingen enige rechtzinnigheid mist. Het is bijvoorbeeld verwonderlijk dat een bedrijf dat nochtans een zware schuldenlast torst (nagenoeg 80 miljard frank los van de financiering van de HST) toch in staat is circa 70 miljard frank te beleggen.

Eveneens merkwaardig zijn de banden tussen de NMBS en haar dochterondernemingen (in het totaal zowat veertig vennootschappen die onder drie verschillende vormen actief zijn) : de bedragen lijken op een weinig rechtzinnige manier van de ene onderneming naar de andere te circuleren. Naast die verschillende soorten van dochterondernemingen zijn er ook nog de sectoren, waarnaar soms op eigenaardige wijze participaties in andere vennootschappen werden overgeheveld.

De overname van de Duitse onderneming THL, waarnaar ook de vorige spreker reeds verwees, wekt ook verwondering, aangezien de *Deutsche Bundesbahn* bereid was kapitaal in te brengen om zich van dat bedrijf in moeilijkheden te ontdoen.

Niet alleen kan men zich met recht en reden afvragen of een dergelijke overname een goede zet is en of THL gezond kan worden gemaakt, maar bovendien is enige scepsis gewettigd over de wijze waarop de raad van bestuur van de NMBS heeft besloten 6 miljard Belgische frank aan die aankoop te besteden.

De twijfels die deze operatie doet rijzen, kunnen alleen maar leiden tot ongerustheid over de wijze waarop de NMBS op voorhand reeds gebruik maakt van de fondsen van HST-Fin, wat overigens jammer genoeg door de wet is toegestaan. Het is immers verontrustend dat de afgevaardigd bestuurder van de NMBS eveneens aan het hoofd staat van HST-Fin en dat hij ervoor heeft gezorgd dat alle bevoegdheden aan hem werden gedelegeerd. Aldus speelt hij tegelijk de rol van ondernemer en bankier, daarbij niet gehinderd door enige rechtzinnigheid.

Op grond van die verschillende vaststellingen stelt de spreker voor dat de Kamer aan het Rekenhof de opdracht zou geven na te gaan of het aan de NMBS gestorte overheidsgeld naar behoren werd aangewend voor de opdrachten van openbare dienst en of de consolidatie van de NMBS-groep volgens de regels verloopt.

III. — AUDITION DE REPRÉSENTANTS DE LA COUR DES COMPTES ET DE LA SNCB

A. Exposé du représentant de la Cour des comptes

M. Michel de Fays est un des quatre membres de la chambre française de la Cour des comptes. Il est notamment compétent en ce qui concerne le dossier SNCB. Avec son collègue, le conseiller Vanstapel, de la chambre néerlandaise de la Cour des comptes, il représente la Cour au sein du collège des commissaires aux comptes à la SNCB.

Les entreprises publiques sont contrôlées par un collège de quatre commissaires aux comptes, dont deux sont désignés parmi les membres de la Cour. Leur tâche consiste à vérifier les opérations ayant trait à l'exécution des missions de service public.

Les deux autres commissaires sont des réviseurs d'entreprises nommés par l'assemblée générale de l'entreprise. Actuellement, les réviseurs nommés par la SNCB sont M. Herman Van Impe, qui préside le collège, et M. Michel Delbrouck.

M. Jan Haex est premier auditeur-réviseur à la Cour des comptes. Il assure le contrôle permanent de la SNCB pour la Cour des comptes. Trois fonctionnaires de la Cour travaillent en permanence dans les bureaux de la SNCB, et ce, en symbiose avec les équipes des bureaux des deux réviseurs d'entreprises.

La proposition de résolution de MM. Reynders et De Croo, au sujet de laquelle la commission a souhaité connaître le point de vue de la Cour des comptes, vise à charger la Cour des comptes du contrôle du bon emploi par la SNCB des deniers publics, en application de la loi du 10 mars 1998.

La loi du 10 mars 1998 apporte essentiellement deux modifications importantes au champ d'activité de la Cour des comptes.

D'une part, elle élargit à la bonne gestion le contrôle traditionnel exercée par la Cour sur la légalité et la régularité.

D'autre part, elle introduit une innovation procédurale, dès lors que ce contrôle peut être effectué à la fois à l'initiative de la Cour — ce qui est évident — et à la demande du parlement. Le parlement peut demander à la Cour d'exercer ses compétences pour examiner une question déterminée qu'il a lui-même définie en accord avec elle.

Quels sont les objectifs de ces deux nouvelles dispositions ? Il est clair qu'elles vont dans le même sens et qu'elles doivent contribuer à renforcer le contrôle parlementaire, puisque le parlement disposera ainsi d'une nouvelle source d'informations, qui analysera la gestion des services publics de manière impartiale, objective et incontestable. L'analyse de la Cour des comptes doit permettre au parlement d'adapter, au besoin le fonctionnement de ces services publics en

III. — HOORZITTING MET HET REKENHOF EN DE NMBS

A. Uiteenzetting van de vertegenwoordiger van het Rekenhof

De heer Michel de Fays is een van de vier leden van de Franse kamer van het Rekenhof. Hij is onder meer bevoegd voor het NMBS-dossier. Samen met zijn collega, raadsheer Vanstapel, van de Nederlandse kamer van het Rekenhof, vertegenwoordigt hij het Hof binnen het College van rekeningencommissarissen bij de NMBS.

De overheidsbedrijven worden gecontroleerd door een college van vier rekeningencommissarissen. Twee worden aangewezen onder de leden van het Hof. Hun taak bestaat erin de verrichtingen te controleren die betrekking hebben op de uitvoering van de taken van openbare dienst.

De twee andere commissarissen zijn bedrijfsrevisoren aangesteld door de algemene vergadering van het bedrijf. De door de NMBS aangestelde revisoren zijn thans de heer Herman Van Impe, die het college voorziet, en de heer Michel Delbrouck.

De heer Jan Haex is eerste-auditeur-revisor op het Rekenhof. Hij verzorgt de permanente controle van de NMBS voor het Rekenhof. Drie ambtenaren van het Hof werken permanent in de kantoren van de NMBS, en dit in symbiose met de ploegen van de bureaus van de twee bedrijfsrevisoren.

Het voorstel van resolutie van de heren Reynders en De Croo, waarover de commissie de opinie van het Rekenhof wenst te kennen, is erop gericht het Rekenhof te belasten met de controle op de goede aanwending door de NMBS van de overheidsgelden op basis van de wet van 10 maart 1998.

Die wet van 10 maart 1998 voert voornamelijk twee belangrijke wijzigingen in in het werkterrein van het Rekenhof.

Enerzijds verruimt zij de traditionele controle door het Hof op de wettelijkheid en de regelmatigheid tot het goede beheer.

Anderzijds voert zij een procedurele innovatie in aangezien die controle uitgevoerd kan worden zowel op initiatief van het Hof — wat een vanzelfsprekendheid is —, als op verzoek van het parlement. Het parlement kan het Hof vragen zijn bevoegdheden uit te oefenen voor het onderzoeken van een welbepaald onderwerp dat het zelf heeft omschreven in overleg met het Rekenhof.

Welke zijn de doelstellingen van die twee nieuwe bepalingen ? Uiteraard gaan zij dezelfde richting uit en moeten zij bijdragen tot het verstevigen van de parlementaire controle, vermits het parlement op die manier zal beschikken over een nieuwe informatiebron die op onpartijdige, objectieve en onbetwistbare wijze het beheer van de overheidsdiensten doorlicht. Zij moet het parlement in staat stellen zo nodig de werking van die overheidsdiensten bij te sturen door

prenant des mesures correctrices sur le plan budgétaire ou légal.

Il convient de préciser d'emblée qu'il ressort des développements de la proposition de résolution de MM. Reynders et De Croo que l'on se trouve bien, en l'occurrence, dans la situation type, c'est-à-dire qu'il s'agit de permettre au parlement de recueillir davantage d'informations sur la gestion d'une entreprise publique afin de pouvoir prendre éventuellement les mesures correctrices relevant de ses compétences.

I. Ce cadre légal soulève quelques problèmes juridiques et méthodologiques.

1. Sur le plan juridique, se pose la question de la définition de la compétence *ratione materiae*. La loi du 10 mars 1998 dispose que la Chambre des représentants peut charger la Cour des comptes de procéder à des analyses de gestion au sein des services et organismes soumis à son contrôle. La loi n'étend donc pas la compétence de la Cour à d'autres entités que celles sur lesquelles elle exerce déjà son contrôle de régularité et de légalité.

Il y a du reste lieu de rappeler que, dans une première version de la proposition de loi, on avait envisagé d'étendre les compétences de la Cour des comptes aux bénéficiaires de subventions publiques, par analogie avec ce qui se fait dans d'autres pays de l'Union européenne. La Chambre a toutefois rejeté cette proposition d'extension des compétences.

La SNCB est toutefois bel et bien soumise au contrôle de la Cour des comptes. L'article 27, § 3, de la loi du 22 mars 1991 dispose que la Cour des comptes peut exercer, au sein des entreprises publiques autonomes, un contrôle des comptes et des opérations ayant trait aux missions de service public.

La proposition de résolution de MM. Reynders et De Croo s'inscrit donc parfaitement dans le cadre de la loi du 10 mars 1998.

La Cour des comptes n'est compétente, en ce qui concerne les filiales, que si celles-ci accomplissent des missions de service public. Rappelons que le 31 décembre 1997, la SNCB détenait des participations directes dans 34 sociétés (la rubrique des immobilisations financières affichait un total de 9,9 milliards de francs). Le ministre des Transports a répondu, à une question explicite de la Cour des comptes à ce sujet, qu'aucune filiale n'accomplissait de missions de service public. Conformément à l'article 64, § 1^{er}, des lois coordonnées relatives aux sociétés commerciales, seuls les commissaires, choisis parmi les membres de l'Institut des réviseurs d'entreprises, peuvent être chargés du contrôle externe.

La Cour des comptes est également exclue du contrôle des comptes annuels consolidés.

En ce qui concerne la SA Financière TGV, la Cour des comptes a jadis fait valoir que la loi devrait prévoir le contrôle par la Cour des comptes des sociétés

et het nemen van corrigerende maatregelen op budgettair of wettelijk vlak.

Meteen dient gezegd dat uit de toelichting van het voorstel van resolutie van de heren Reynders en De Croo kan worden opgemaakt dat men zich *in casu* wel degelijk bevindt in de type-situatie, namelijk het parlement in staat te stellen meer informatie te vergaren over een overheidsbeheer, zodat het eventueel de corrigerende maatregelen kan nemen waarvoor het bevoegd is.

I. Dat wettelijk kader doet enkele juridische en methodologische vragen rijzen.

1. Juridisch is er de kwestie van de definitie van de bevoegdheid *ratione materiae*. De wet van 10 maart 1998 bepaalt dat de Kamer van volksvertegenwoordigers het Rekenhof kan belasten met het uitvoeren van beheersanalyses binnen de diensten en instellingen die aan zijn controle zijn onderworpen. De wet breidt de bevoegdheid van het Hof dus niet uit tot andere entiteiten dan die waarover het reeds zijn wettelijkheids- en regelmatigheidscontrole uitoefent.

Er moet trouwens aan worden herinnerd dat in een eerste versie van het wetsvoorstel overwogen werd de bevoegdheden van het Rekenhof uit te breiden tot de begunstigen van overheidssubsidies, naar analogie met wat in andere landen van de Europese Unie gebeurt. De Kamer heeft die bevoegdheidsuitbreiding echter verworpen.

De NMBS wordt wel degelijk aan de controle van het Hof onderworpen. Artikel 27, § 3, van de wet van 22 maart 1991 bepaalt dat het Rekenhof bij de autonome overheidsbedrijven een controle kan inrichten van de rekeningen en de verrichtingen die betrekking hebben op de uitvoering van de taken van openbare dienst.

Het voorstel van resolutie van Reynders en De Croo past dus wel degelijk binnen het kader van de wet van 10 maart 1998.

Wat de dochtermaatschappijen, betreft is het Rekenhof enkel bevoegd als ze opdrachten van openbare dienst uitvoeren. Ter herinnering : op 31 december 1997 bezat de NMBS rechtstreekse participaties in 34 maatschappijen (het totaal van de rubriek van de financiële vaste activa bedroeg 9,9 miljard frank). De minister van Vervoer heeft op een expliciet gestelde vraag van het Rekenhof geantwoord dat geen enkele dochtermaatschappij taken van openbare dienst uitvoert. Ter uitvoering van artikel 64, § 1, van de gecoördineerde wetten op de handelsvennootschappen kunnen enkel de commissarissen, gekozen onder de leden van het Instituut der Bedrijfsrevisoren, met de externe controle worden belast.

Het Rekenhof is eveneens uitgesloten van de controle op de geconsolideerde jaarrekeningen.

Wat HST-Fin betreft, heeft het Rekenhof destijds geargumenteerd dat de wet zou moeten kunnen voorzien in de controle door het Rekenhof op de naamloze

tés anonymes de droit public dont les missions relèvent du service public. Le parlement n'a pas retenu cette possibilité.

On peut conclure, en ce qui concerne l'aspect juridique du dossier, en précisant que la Cour des comptes est habilitée à effectuer un contrôle de gestion à la SNCB, comme le prévoit la proposition de résolution. Si le parlement est disposé à confier cette mission à la Cour des comptes, il devra définir clairement le cadre juridique de cet audit :

- la SNCB et non ses filiales;
- le service public.

Si le parlement ne le fait pas, la Cour des comptes risque d'entamer sa nouvelle tâche pour le compte du parlement par un débat juridique inutile avec l'institution qui fait l'objet de l'audit. Aucune des parties concernées n'y aurait évidemment intérêt.

2. L'aspect méthodologique est tout aussi important que la définition du cadre juridique.

De quelle manière la Cour des comptes doit-elle exercer cette compétence en ce qui concerne l'audit de gestion ? Quelles conditions doivent être remplies pour que cette mission éventuelle soit menée à bonne fin de manière utile, impartiale et incontestable ?

Il convient tout d'abord de noter que trois parties sont concernées par un audit : l'institution qui doit rendre des comptes, l'institution qui demande les informations et l'auditeur.

Etant donné qu'il s'agit en l'occurrence d'une entreprise publique autonome, et non d'un service administratif qui est placé sous l'autorité du ministre, il y a même quatre parties concernées.

Le but final est d'arriver à des conclusions qui fournissent un complément d'informations au parlement et sur lesquelles l'institution ayant fait l'objet de l'audit peut, elle aussi, marquer son accord. Sinon, ce premier audit réalisé à la demande du parlement donnerait lieu à une interminable polémique.

Il est possible, en se basant uniquement sur des expériences effectuées à l'étranger (la Cour des comptes des Pays-Bas a, par exemple, dix ans d'expérience en matière de contrôles d'efficacité), de déterminer les lignes de force communes qu'il faut veiller à respecter.

Elles peuvent se résumer comme suit.

L'expérience d'autres pays nous apprend qu'il faut faire preuve d'une grande modestie lorsque l'on fixe des objectifs. Il faut en même temps appliquer aussi strictement que possible la méthode et la procédure fixées.

Concrètement, cela signifie qu'il est absurde de vouloir réaliser un projet ambitieux lors d'une première expérience dans le domaine de l'analyse de gestion effectuée à la demande du parlement.

La notion de contrôle d'efficacité peut avoir de nombreuses acceptions.

vennootschap naar publiek recht waarvan de opdrachten van openbare dienst zijn. Het parlement heeft die optie niet in aanmerking genomen.

Als conclusie voor het juridische aspect van het dossier, kan worden gezegd dat het Rekenhof bevoegd is voor het uitvoeren van een beheerscontrole bij de NMBS, zoals in het voorstel van resolutie aangegeven. Indien het parlement bereid is die opdracht aan het Rekenhof toe te vertrouwen, dient het de juridische omschrijving van die audit duidelijk te definiëren :

- de NMBS en niet haar dochtermaatschappijen;
- de openbare dienst.

Gebeurt dat niet, dan zou voor het Rekenhof het risico bestaan dat het zijn nieuwe taak voor rekening van het parlement aanvat met een vruchteloos juridisch debat met de instelling die het voorwerp van de audit vormt. Geen enkele van de betrokken partijen zou daar uiteraard belang bij hebben.

2. Even belangrijk als de juridische afbakening is het methodologische aspect.

Op welke manier moet het Rekenhof die bevoegdheid op het gebied van beheersaudit uitvoeren ? Welke voorwaarden moeten vervuld zijn om die eventuele opdracht op een nuttige, onpartijdige en onbetwistbare manier tot een goed einde te brengen ?

Vooreerst moet erop worden gewezen dat bij een audit drie partijen betrokken zijn : de instelling die verantwoording moet afleggen, de instelling die de informatie vraagt en de auditeur.

Daar het hier gaat om een autonoom overheidsbedrijf en niet om een administratieve dienst die onder het gezag van de minister staat, zijn er zelfs vier betrokken partijen.

Het einddoel is tot conclusies te komen die aanvullende informatie verschaffen aan het parlement en waarmee ook de geauditeerde instelling kan instemmen. Zoniet zou deze eerste audit op vraag van het parlement, leiden tot een eindeloze polemiek.

Wanneer men zich enkel baseert op experimenten in het buitenland (de Nederlandse Rekenkamer heeft bijvoorbeeld 10 jaar ervaring met doelmatigheidsonderzoeken) kan men gemeenschappelijke krachtlijnen bepalen waarover gewaakt moet worden.

Deze kunnen als volgt worden samengevat.

De ervaringen in het buitenland leren ons dat men heel bescheiden moet zijn bij het bepalen van de doelstellingen. Tegelijkertijd moet de gehanteerde methode en de gevolgde procedure zo strikt mogelijk worden toegepast.

In concreto betekent dit dat het geen zin heeft een te ambitieus project te willen realiseren bij de eerste ervaring op het stuk van beheersanalyse op vraag van het parlement.

Het concept doelmatigheidsonderzoek kan veel betekenissen hebben.

Elle recouvre ordinairement les trois E : l'*Economy* ou l'économie, c'est-à-dire la maîtrise maximale des coûts des *inputs*, l'*Efficiency* ou l'efficacité, c'est-à-dire la relation entre l'*output* produit et les *inputs* consommés (les moyens utilisés : il convient, par exemple, en l'occurrence de se demander si les deniers publics ont été utilisés de manière optimale) et, enfin l'*Effectiveness* ou l'efficience, c'est-à-dire qu'il est vérifié si les effets spécifiques du programme sont conformes aux objectifs fixés ou assignés.

Cette approche classique des « trois E » n'est pas la seule possible. On peut, par exemple, essayer d'évaluer les conséquences d'une mesure politique (par exemple, en l'occurrence, l'incidence d'une mesure sur la politique de la mobilité, de l'aménagement du territoire ou de l'emploi, etc.) ou la cohérence d'une politique : les moyens engagés sont-ils adaptés aux objectifs poursuivis, forment-ils, dans leur ensemble et au regard des objectifs fixés hiérarchiquement, un ensemble cohérent ? On peut enfin évaluer les prestations en procédant à des études d'opportunité, afin d'examiner si les objectifs explicites sont adaptés à la nature du problème.

Si cette forme d'analyse de gestion est réalisée au sein de la SNCB, il est clair qu'elle sera attendue avec un vif intérêt et qu'elle aura une grande importance. Il paraît néanmoins présomptueux de vouloir fixer d'emblée des objectifs aussi ambitieux dans le cadre d'une première expérience, surtout lorsqu'il s'agit d'un ensemble aussi complexe que la SNCB.

Rien n'est évidemment impossible, mais les projets à grande échelle requièrent énormément de temps et de moyens humains. Dans le cas présent, la Cour des comptes devrait même faire appel à des collaborateurs extérieurs. Il faut en outre qu'une certaine culture d'audit et d'évaluation se développe en Belgique, sans même parler de la question de savoir s'il existe suffisamment d'instruments statistiques et d'enquête, des critères de comparaison judicieux et une hiérarchie claire des critères d'évaluation des prestations.

La proposition de résolution de MM. Reynders et De Croo ne vise pas nécessairement cette ultime phase d'évaluation et il y a lieu de faire observer que la loi du 10 mars 1998, qui charge la Cour des comptes de procéder à une enquête de gestion, renvoie aux trois critères anglo-saxons appelés, dans la littérature spécialisée « *three auditing E's* », mais ne fixe aucun ordre de priorité entre les notions d'*Economy* (économie), *Efficiency* (efficience) et *Effectiveness* (efficacité). Au cours des travaux parlementaires, il a par contre été précisé que cette enquête pouvait s'effectuer conjointement ou non.

La portée de la mission impartie à la Cour des comptes ne peut pas être trop large si l'on veut qu'elle ait le plus de chances possible de réussir et si l'on veut fournir au parlement, dans un délai raisonnable, des informations pertinentes, impartiales et non

Gewoonlijk omvat dit de drie E's : de *Economy* of zuinigheid, hetzij het zo laag mogelijk houden van de kosten van de *inputs*, de *Efficiency* of doelmatigheid, hetzij de relatie tussen de geproduceerde *output* en de verbruikte *inputs*, de aangewende middelen, bijvoorbeeld in ons geval de vraag of de overheidsgelden op optimale wijze werden aangewend, en tot slot de *Effectiveness* of doeltreffendheid, dat wordt nagegaan of de specifieke gevolgen van het programma in overeenstemming zijn met de vastgelegde of toegevoegde doelstellingen.

Naast die klassieke drie-E's-benadering kan een andere benadering worden uitgevoerd. Men kan bijvoorbeeld de gevolgen van een beleidsmaatregel trachten te meten (bijvoorbeeld, in onderhavig geval de impact op het mobiliteitsbeleid of het beleid inzake ruimtelijke ordening of tewerkstelling, ...), of de coherentie van een beleid : zijn de aangewende middelen aangepast aan de doelstellingen, vormen ze onderling en in vergelijking met de hiërarchisch vastgelegde doelstellingen een samenhangend geheel ? Tot slot wordt nog een evaluatie van de prestaties gemaakt via relevantiestudies, waarin wordt nagegaan of de expliciete doelstellingen zijn afgestemd op de aard van het probleem.

Als die vorm van beheersanalyse op de NMBS wordt toegepast, is het duidelijk dat er met grote belangstelling naar wordt uitgekeken en dat zij van groot belang zal zijn. Niettemin lijkt het niet verstandig van start te gaan met dermate ambitieuze doelstellingen als eerste experiment en dan nog voor een zo complex geheel als de NMBS.

Natuurlijk is alles mogelijk. Grootschalige projecten vergen echter veel tijd en menselijk potentieel. In dit geval zou het Rekenhof zelfs op externe medewerkers een beroep moeten doen. Daarnaast moet ook een zekere audit- en evaluatiecultuur groeien in België, om nog maar te zwijgen over de vraag of er voldoende statistische instrumenten, onderzoeksinstrumenten, relevante vergelijkingsstandaards en een duidelijke hiërarchie van de prestatiecriteria bestaan.

Het voorstel van resolutie van de heren Reynders en De Croo doelt niet noodzakelijkerwijze op deze laatste evaluatiefase en er dient te worden opgemerkt dat de wet van 10 maart 1998 die het Rekenhof met een controle van het beheer belast, verwijst naar de 3 E's maar nergens stelt in welke volgorde de *Economy*, de *Efficiency* en de *Effectiveness* voorrang hebben op elkaar. In de parlementaire werkzaamheden wordt daarentegen aangegeven dat dat onderzoek al dan niet gezamenlijk kan gebeuren.

De aan het Rekenhof toevertrouwde opdracht mag niet te grootschalig zijn als men een zo groot mogelijk slaagkans wil bereiken en binnen een redelijke termijn aan het parlement bijkomende relevante, onpartijdige en door de geauditeerde niet-betwiste

contestées par l'audit au sujet de l'utilisation des deniers publics par la SNCB.

Cela ne signifie pas qu'il n'existe actuellement aucune possibilité de faire effectuer un audit de gestion par la Cour des comptes sur la base de la loi du 10 mars 1998, ni que la limite de compétence de la Cour soit atteinte lorsque le Collège des commissaires a certifié les comptes sur la base de la loi de 1991.

On peut examiner la comptabilité de la SNCB sous deux angles différents.

La première approche est l'approche normative : la comptabilité a-t-elle été établie conformément aux normes applicables en l'espèce, est-elle conforme aux dispositions légales et réglementaires, est-elle le reflet fidèle de la réalité sous-jacente ?

Cet examen fait partie de la mission de certification prévue en application de la loi du 21 mars 1991.

Une deuxième possibilité consiste à examiner la comptabilité de la SNCB d'un point de vue évaluatif : on dispose de chiffres qui sont conformes aux prescriptions contenues dans la législation et la réglementation applicables en cette matière. Ces chiffres concernent en partie des fonds publics (il s'agit de l'*input* connu). Nous connaissons également l'*output*, du moins tel qu'il est défini dans le contrat de gestion. Entre ces deux éléments se situe la boîte noire contenant les décisions de gestion.

Les décisions prises relativement aux fonds publics sont-elles bien les meilleures ? A-t-on bien fait d'investir dans ce poste plutôt que dans un autre ? Un tel examen ne se conçoit pas sans des compétences techniques dont la Cour des comptes ne dispose pas, à moins de faire appel à des collaborateurs externes. L'incident technique qui s'est produit vendredi à la gare du Midi est-il imputable à des choix erronés de la part de la direction ?

En revanche, les décisions de la direction relatives aux investissements publics, par exemple, devraient être étudiées du point de vue de la structure organisationnelle. La SNCB a-t-elle veillé à disposer d'instruments opérationnels suffisants en vue d'atteindre les objectifs qu'elle s'impose ou qui lui sont imposés ?

À cet égard, on pourra d'abord étudier la phase préalable à la décision, par exemple en ce qui concerne les décisions d'investissement ou d'entretien : comment les décisions sont-elles prises ? À quel niveau ? Sur la base de quelles informations ? Sur la base de quelle étude d'experts ? Sur la base de quels éléments préparatoires : études préalables, instruments statistiques disponibles ? Comment la planification stratégique et opérationnelle s'effectue-t-elle ?

Les dossiers pourraient ensuite être examinés à partir du moment où la décision est prise : cet examen porterait sur le cycle de l'exécution de la décision et son suivi; le report dans le temps, en termes d'analyse, de l'effet de cet investissement.

information wil verstrekken in verband met de aanwending van de overheidsgelden door de NMBS.

Dat betekent niet dat er thans geen mogelijkheid is voor een beheersaudit van de NMBS door het Rekenhof op basis van de wet van 10 maart 1998, noch dat de grens van de bevoegdheid van het Rekenhof is bereikt als het College van commissarissen de rekeningen heeft gecertificeerd op basis van de wet van 1991.

Men kan de comptabiliteit van de NMBS op twee verschillende manieren benaderen.

Een eerste mogelijkheid is dat men vertrekt van het normatieve standpunt : werd de comptabiliteit opgesteld overeenkomstig de normen die in dit geval van toepassing zijn, is ze in overeenstemming met de wettelijke en reglementaire bepalingen, geeft ze een getrouw beeld van de onderliggende werkelijkheid ?

Dat maakt deel uit van de certificeringsopdracht ter uitvoering van de wet van 21 maart 1991.

Een tweede mogelijkheid is dat men de comptabiliteit van de NMBS vanuit een evaluerend standpunt bekijkt : men beschikt over cijfers die met de terzake van kracht zijnde wetten en regels overeenstemmen. Van die cijfers maken overheidsgelden deel uit (dat is de *input* die men kent). Men kent ook de *output*, althans zoals hij in het beheerscontract is gedefinieerd. Tussen die twee bevindt zich de zwarte doos met de beleidsbeslissingen.

Zijn die beslissingen in verband met de overheidsgelden de beste ? Heeft men er goed aan gedaan veler op deze post te investeren dan op een andere ? Voor een dergelijk onderzoek moet men over technische bekwaamheid beschikken die het Rekenhof niet in huis heeft, behalve wanneer beroep moet worden gedaan op externe medewerkers. Is het technisch ongeluk dat zich vrijdag in het Zuidstation heeft voorgedaan te wijten is aan verkeerde keuzes van het management ?

Daarentegen zouden wel de managementbeslissingen in verband met bijvoorbeeld de openbare investeringen onderzocht worden vanuit het oogpunt van de organisatiestructuur. Heeft de NMBS ervoor gezorgd dat ze over voldoende operationele instrumenten beschikt om de doelstellingen te bereiken die ze zichzelf oplegt of die haar worden opgelegd ?

In dat opzicht kan men vooreerst onderzoeken wat er aan de beslissing voorafgaat, bijvoorbeeld voor de investerings- of onderhoudsbeslissingen : Hoe worden die beslissingen genomen ? Op welk niveau ? Op basis van welke informatie ? Op basis van welk deskundigenonderzoek ? Op basis van welke voorafgaande voorbereidingen : voorstudies, beschikbare statistische instrumenten ? Hoe gebeurt de strategische en operationele planning ?

Vervolgens kunnen de dossiers worden onderzocht vanaf het ogenblik dat de beslissing genomen is : de cyclus van de uitvoering van de beslissing en de opvolging ervan; het verschuiven, in analysetermen, van het effect van die investering in de tijd.

Cette seconde approche de la comptabilité n'est plus d'ordre normatif mais revêt le caractère d'une évaluation et relève donc du champ d'application de la loi du 10 mars 1998, qui concerne le contrôle de gestion de la Cour des comptes.

Un audit de la SNCB effectué par la Cour des comptes à la demande du parlement comporterait en outre une part importante de description d'informations et d'explications.

La situation comptable et financière de la SNCB est suffisamment complexe pour que la Cour des comptes puisse fournir une contribution afin de permettre au parlement de se faire une idée plus claire de certains mécanismes, de leur impact, de leur effet dans le temps, et ce, même si ces mécanismes découlent de dispositions dérogatoires que le parlement même a approuvées.

Toujours en ce qui concerne l'aspect informatif, il n'est pas inutile de rappeler la mission d'information que la Cour des comptes accomplit — de manière satisfaisante — pour le compte du parlement, en ce qui concerne les analyses des budgets et la préfiguration des comptes de l'État. Puisqu'elle aide le parlement à mieux comprendre la comptabilité de l'État, pourquoi la Cour des comptes ne pourrait-elle pas faire de même — si le parlement le lui demande — pour les comptes annuels de la SNCB ?

À cet égard, on peut attirer l'attention sur certains postes liés à la mission de service public de la SNCB, comme les investissements en infrastructure, l'entretien, les comparaisons dans le temps, l'analyse des chiffres, l'explication des résultats, le calcul des ratios, et ainsi de suite.

La Cour des comptes a déjà réalisé de telles analyses de gestion pour le Parlement flamand (l'audit de *De Lijn*) et pour le Parlement wallon (l'audit de la Société régionale wallonne des transports ou de la Société wallonne de distribution de l'eau). Le cas de la SNCB est évidemment plus complexe et plus ardu.

II. Pour terminer, il importe de rappeler qu'un audit de gestion — au même titre d'ailleurs que tout contrôle réalisé par la Cour des comptes — doit passer par une phase contradictoire — en l'occurrence d'abord avec les organes de la SNCB puis avec le ministre.

Seul le rapport définitif, approuvé par la Cour des comptes moyennant d'éventuelles modifications apportées au cours de la double phase contradictoire, est fourni au parlement et est destiné à être rendu public.

III. Pour terminer, l'orateur souligne une fois de plus que la Cour des comptes est prête — si le parlement le souhaite, car elle n'est pas demandeuse — à réaliser un audit afin de déterminer si la SNCB utilise correctement les deniers publics.

Deze tweede benadering van de comptabiliteit is niet meer van normatieve, maar van evaluerende aard en dat is het toepassingsgebied van de wet van 10 maart 1998 — beheerscontrole van het Rekenhof.

Bovendien zit in een audit van de NMBS door het Rekenhof op vraag van het parlement ook een belangrijk stuk beschrijving, informatieverstrekking en verklaring.

De boekhoudkundige en financiële toestand van de NMBS is complex genoeg opdat het Rekenhof een bijdrage kan leveren om het parlement meer inzicht te verschaffen in de bestaande mechanismen, hun impact, hun effect in de tijd, en zulks zelfs als de mechanismen voortvloeien uit afwijkingsbepalingen die door het parlement zelf werden goedgekeurd.

Nog steeds wat dat informatieaspect betreft, kan verwezen worden naar de voorlichtingsopdracht die het Rekenhof ten aanzien van het parlement — en zoals blijkt op bevredigende wijze — vervult inzake de analyses van de begrotingen en de voorafbeelding van de rekeningen van de Staat. Als het Rekenhof het parlement dus helpt om een duidelijker inzicht te krijgen in de rijkscomptabiliteit, waarom zou zulks dan ook niet kunnen — indien het parlement daar om verzoekt voor de jaarrekeningen van de NMBS ?

In dat verband kan de aandacht gevestigd worden op bepaalde posten die betrekking hebben op de openbare dienst zoals de investeringen in infrastructuur, het onderhoud, vergelijkingen in de tijd maken, de cijfers analyseren, de onderliggende resultaten duiden, ratio's berekenen enz.

Het Rekenhof heeft reeds dergelijke beheersanalyses uitgevoerd voor het Vlaams Parlement (de audit van *De Lijn*) en voor het Waals Parlement (de audit van de *Société régionale wallonne des transports* of aan de *Société wallonne de distribution de l'eau*). Het geval van de NMBS is natuurlijk ingewikkelder en moeilijker.

II. Tot slot moet eraan herinnerd worden dat een beheersaudit — zoals trouwens iedere controle die door het Rekenhof wordt uitgevoerd — een tegensprekelijke fase moet doorlopen — *in casu* vooreerst met de organen van de NMBS en vervolgens met de minister.

Enkel het definitieve verslag, dat door het Rekenhof werd goedgekeurd, rekening houdend met de eventuele wijzigingen aangebracht in de loop van de dubbele tegensprekelijke fase, wordt aan het parlement bezorgd en is bedoeld om openbaar te worden gemaakt.

III. Ter afronding wil de spreker nog eens duidelijk stellen dat het Rekenhof klaar staat — indien het parlement zulks wenst want het Rekenhof is geen vragende partij — om een audit uit te voeren die moet uitwijzen of de NMBS de overheidsgelden goed besteedt.

Cet audit devrait englober les trois missions essentielles de la Cour des comptes, à savoir :

— l'information du parlement : la situation comptable et financière de la SNCB est suffisamment complexe pour que l'on prévoie, très modestement, dans l'audit, une partie contenant des informations et autres explications ainsi qu'une analyse des comptes;

— le contrôle de régularité et de légalité, la réalisation d'un audit financier qui doit, en tout cas, être indissociable de toute analyse de gestion et doit précéder celle-ci;

— et enfin, le contrôle de la bonne gestion, au sens de l'analyse de la structure organisationnelle.

Pour la réalisation de cet audit, il faudrait évidemment se baser sur les activités de contrôle qui ont déjà été effectuées par l'équipe de contrôle de la Cour des comptes qui travaille sur place au sein de l'entreprise publique. Cet audit devrait constituer une source complémentaire d'information, conçue dès le départ pour le parlement et destinée à lui seul.

1. En ce qui concerne la régularité des comptes de la SNCB, les comptes annuels donnent une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et des résultats de la société, compte tenu des dispositions légales, statutaires et réglementaires applicables en la matière.

2. Le rapport du collège des commissaires à l'assemblée générale des actionnaires ne se limite pas à la formule usuelle relative aux déclarations des réviseurs d'entreprises. Nos rapports sont établis par un collège mixte réviseurs/Cour des comptes et comportent une quinzaine de pages d'observations. En ce qui concerne les comptes 1997, ils traitaient, par exemple, des points suivants :

1. Le cycle d'achat.
2. La gestion des stocks.
3. Les produits financiers dérivés.
4. La scission en *business units*.
5. L'incidence des dispositions légales et réglementaires spécifiquement applicables à la SNCB concernant la structure bilantaire et la détermination du résultat.
6. L'accent porte également sur l'influence des financements alternatifs opérés au cours de l'exercice et des exercices précédents; leur impact est chiffré.
7. Répercussion des modifications des règles de valorisation sur les résultats.
8. Un chapitre consacré à l'influence des investissements en matière de TGV sur la structure bilantaire.

9. La charge totale des pensions et la part de celle-ci à charge de l'État.

Il s'agit d'un rapport public, entériné non seulement par le collège des commissaires mais aussi par la Cour des comptes et qui, en vertu de la loi de 1991, doit être transmis par le ministre au parlement

Bij die audit zouden de drie essentiële opdrachten van het Rekenhof aan bod komen, namelijk :

— de verstrekking van informatie aan het parlement : de boekhoudkundige en financiële toestand van de NMBS is ingewikkeld genoeg opdat in een audit op heel bescheiden wijze een gedeelte wordt opgenomen waarin informatie en nadere uitleg wordt verstrekt en een analyse wordt gemaakt van de rekeningen;

— de wettelijkheids- en regelmatigheidscontrole, het uitvoeren van een financiële audit die hoe dan ook onlosmakelijk verbonden zijn met iedere beheersanalyse en eraan moeten voorafgaan;

— en tot slot de controle op het goede beheer in de zin van een analyse van de organisatiestructuur.

Voor die audit zou men zich natuurlijk baseren op de controlewerkzaamheden die reeds werden uitgevoerd door de controleploeg van het Rekenhof die ter plaatse in het overheidsbedrijf werkt. Deze audit zou een aanvullende bron van informatie vormen die van bij het begin opgevat en bestemd is voor het parlement.

1. Wat de regelmatigheid betreft van de NMBS-rekeningen, geven de jaarrekeningen een getrouw beeld van het vermogen, van de financiële toestand en van de resultaten van de vennootschap, rekening houdend met de wettelijke, statutaire en reglementaire bepalingen terzake.

2. Het verslag van het college van commissarissen aan de algemene vergadering van aandeelhouders beperkt zich niet tot de gebruikelijke formule voor de verklaringen van de bedrijfsrevisoren. Onze verslagen worden opgesteld door een gemengd college revisoren/Rekenhof en bevatten een vijftiental bladzijden aantekeningen. Voor de rekeningen 1997 handelden die bijvoorbeeld over :

1. De aankoopcyclus.
2. Het voorraadbeheer.
3. De afgeleide financiële producten.
4. De opsplitsing in *business units*.
5. De weerslag van de specifiek op de NMBS van toepassing zijnde wettelijke en reglementaire bepalingen op de balansstructuur en op de vaststelling van het resultaat.
6. Ook wordt de nadruk gelegd op de invloed van de alternatieve financieringen van het boekjaar en van de vorige boekjaren; hun impact wordt becijferd.
7. Weerslag van de wijzigingen van de waardeeringsregels op de resultaten.
8. Een hoofdstuk over de invloed van de HST-investeringen op de balansstructuur.

9. De totale pensioenlast en het aandeel daarin ten laste van de Staat.

Het gaat om een publiek verslag dat het Rekenhof en niet alleen maar het college van commissarissen heeft bekrachtigd en dat krachtens de wet van 1991 door de minister aan het parlement moet worden

avant le 31 mai de l'année suivant l'exercice concerné (article 27, § 3, de la loi du 21 mars 1991).

3. En plus du rapport à l'assemblée générale des actionnaires, le collège adresse chaque année une *management letter* au conseil d'administration.

Celle-ci contient toute une série de constatations et de recommandations formulées à la suite du contrôle. Il y est également renvoyé à des audits spécifiques réalisés pendant l'année par les auditeurs de la Cour des comptes dans le cadre d'un programme de contrôle cyclique.

Dans ce cadre, les thèmes suivants ont été abordés ces dernières années : le contrôle interne en matière de facturations externes, le contrôle interne du cycle d'achats, la problématique des concessions, l'analyse de la comptabilité analytique, la gestion informatique de la comptabilité, l'audit du système de contrôle interne concernant les immobilisations corporelles.

Cette *management letter* est un document volumineux d'environ 100 pages.

Cependant, la loi du 21 mars 1991 ne permet pas d'en fournir un exemplaire au parlement.

4. Tout comme le collège des commissaires, la Cour des comptes doit respecter la loi.

L'intervenant n'a donc pas d'opinion à émettre sur le bien-fondé du choix fait par le législateur d'adopter, pour la SNCB, des dispositions qui dérogent au droit commun. L'incidence de ces dispositions dérogatoires peut être chiffrée (elle l'est d'ailleurs dans le rapport annuel du collège). Il est toutefois impossible d'établir une sorte de comptabilité virtuelle pour montrer ce qu'aurait été la situation financière de la SNCB si ces dispositions n'avaient pas été adoptées.

5. Le rôle du commissaire, qui, en exécution de la loi de 1991, certifie au profit de tiers que les comptes d'une entreprise sont tenus légalement ou, en tout cas, que les irrégularités qu'il aurait constatées n'ont pas d'incidence significative sur le résultat comptable, diffère sensiblement du rôle joué par la Cour des comptes dans le cadre de la triple mission qu'elle accomplit pour le parlement (mission d'information, contrôle de la légalité et de la régularité, examen de la saine gestion).

Bref, la Cour des comptes ne demande pas qu'une entreprise aussi vaste, aussi complexe et aussi controversée que la SNCB soit une des premières à laquelle on applique la loi du 10 mars 1998 modifiant la loi du 29 octobre 1846 organique de la Cour des comptes et, en tout cas, la première que l'on soumet à un contrôle de gestion qui ne soit pas effectué à l'initiative de la Cour des comptes, mais à la demande du parlement.

toegezonden vóór 31 mei van het jaar dat volgt op het boekjaar in kwestie (artikel 27, § 3, van de wet van 21 maart 1991).

3. Naast dat verslag aan de algemene vergadering van aandeelhouders richt het college ieder jaar een *management letter* aan de raad van bestuur.

Daarin staan een hele reeks gedane vaststellingen en geformuleerde aanbevelingen naar aanleiding van de controlewerkzaamheden. Daarin wordt ook naar specifieke audits verwezen die in de loop van het jaar werden uitgevoerd door de auditersploeg van het Rekenhof in het raam van een programma van cyclische controle.

Zo werden in de loop der voorbije jaren de volgende thema's aangesneden : de interne controle inzake externe facturaties, de interne controle van de aankoopcyclus, de problematiek van de concessies, analyse van de analytische comptabiliteit, het informatiebeheer van de boekhouding, de audit van het interne-controlesysteem betreffende de materiële vaste activa.

Die *management letter* is een volumineus document van ongeveer 100 bladzijden.

De wet van 21 maart 1991 laat echter niet toe het parlement daarvan een exemplaar te bezorgen.

4. Net als het college van commissarissen moet het Rekenhof de wet eerbiedigen.

De spreker heeft derhalve geen opinie uit te brengen over de gegrondheid van de keuzen die de wetgever heeft gemaakt door voor de NMBS bepalingen goed te keuren die van het gemeen recht afwijken. De impact van die afwijkende bepalingen kan worden becijferd (dit gebeurt jaarlijks in het verslag van het college). Het is evenwel niet mogelijk een soort virtuele boekhouding samen te stellen van wat de financiële toestand van de NMBS zou zijn geweest mochten die bepalingen niet zijn aangenomen.

5. De rol van de rekeningencommissaris die, ter uitvoering van de wet van 1991, ten behoeve van derden certificeert dat de rekeningen van een onderneming wettelijk worden bijgehouden of in ieder geval dat de eventuele onregelmatigheden die hij heeft vastgesteld geen significante weerslag hebben op het boekhoudkundig resultaat, verschilt aanzienlijk van de rol van het Rekenhof bij het uitvoeren van zijn drievoudige opdracht voor rekening van het parlement (informatieopdracht, wettelijkheids- en regelmatigheidscontrole, onderzoek van het goede beheer).

Kortom : het Rekenhof is geen vragende partij om als een van de eerste toepassingen van de nieuwe wet van 10 maart 1998 tot wijziging van de organieke wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof — en in ieder geval de eerste beheerscontrole die het niet op eigen initiatief, maar op vraag van het parlement zou uitvoeren — een zo uitgebreid, zo complex en zo polemiserend onderwerp als de NMBS uit te kiezen.

Si le parlement le souhaite toutefois, la Cour des comptes est disposée à effectuer cet audit dans des conditions prédéterminées. Elle estime que cet audit ne serait nullement incompatible avec le rapport du collège des commissaires qu'elle approuve chaque année, ni ne ferait double emploi avec celui-ci.

B. Point de vue de l'administrateur délégué de la SNCB

M. Schouppe, administrateur délégué de la SNCB, estime que la mission décrite dans la proposition de résolution est très ambitieuse. La Cour des comptes contrôle d'ores et déjà les missions de service public, à savoir le transport intérieur de voyageurs ainsi que l'aménagement et l'entretien de l'infrastructure. Ce contrôle est fondé sur la loi du 21 mars 1991, en particulier sur ses articles 25 et 27. L'exposé des motifs (Doc. n° 1287/1-90/91) précise clairement ce qu'il convient d'entendre par deniers publics. Les subventions allouées en vertu de contrats de gestion ne constituent pas des deniers publics au sens strict. En outre, les missions qui ne sont pas de service public ne sont pas non plus soumises au contrôle de la Cour des comptes. Ce sont les commissaires, dont certains exercent leurs fonctions au profit de la Cour des comptes, qui exercent un contrôle sur ces missions. Les missions qui ne sont pas de service public font l'objet d'une concurrence effrénée. Publier des données d'exploitation relatives à ce sujet dans un rapport officiel ferait subir à la SNCB un préjudice concurrentiel dans le contexte actuel.

En guise de conclusion, l'orateur déclare que si la proposition de résolution est adoptée, la mission spécifique confiée à la Cour des comptes ne pourrait porter que sur les missions de service public. Pour ce qui concerne les décisions techniques de gestion liées à ces missions, la Cour elle-même émet des réserves. Évaluer tous les aspects de cette question de manière impartiale et contradictoire n'est pas une sinécure.

Actuellement, la SNCB est sans doute la société belge la plus contrôlée, étant donné que ses activités journalières sont auditées en permanence par deux conseillers et trois contrôleurs, assistés de deux réviseurs d'entreprises. La légalité doit absolument être garantie. Néanmoins, la publication d'informations relatives au transport de marchandises, par exemple, — qui représente un chiffre d'affaires de plusieurs dizaines de milliards — pourrait porter préjudice à la SNCB, compte tenu du contexte de concurrence sans cesse croissante dans lequel elle exerce ses activités. Il est exact que le patrimoine et le fonctionnement de la SNCB relèvent de l'État. L'an prochain, le chiffre d'affaires, qui présente surtout une hausse dans le domaine du transport des marchandises, s'élèvera à plus de 150 milliards de francs. Il est donc satisfait à la condition qui est de créer une plus-value pour la collectivité, qui est le principal actionnaire de la société.

Indien het parlement dat echter wenst, is het Rekenhof bereid die audit uit te voeren binnen vooraf bepaalde voorwaarden. Het Rekenhof is van oordeel dat die audit op geen enkel vlak in tegenstrijd zou zijn of dubbel gebruik zou uitmaken met het verslag van het college van commissarissen dat het jaarlijks goedkeurt.

B. Standpunt van de gedelegeerd bestuurder van de NMBS

De heer Schouppe, gedelegeerd bestuurder van de NMBS, acht de opdracht zoals deze in het voorstel van resolutie wordt omschreven, zeer ambitieus. Het Rekenhof controleert thans de taken van openbare dienst reeds, met name het binnenlands reizigersvervoer en de aanleg alsook het onderhoud van de infrastructuur. Deze controle is gebaseerd op de wet van 21 maart 1991, meer bepaald op de artikelen 25 en 27 van deze wet. In de memorie van toelichting (Stuk n° 1287/1-90/91) staat duidelijk wat onder overheidsgelden moet worden verstaan. Subsidies, verleend krachtens beheerscontracten, zijn *stricto sensu* geen overheidsgelden. Tevens vallen alle taken die niet van openbare dienst zijn, buiten de controle van het Rekenhof. De commissarissen, waarvan sommigen hun functie uitoefenen ten behoeve van het Rekenhof, oefenen hier het toezicht over uit. De taken die niet van openbare dienst zijn, zijn het voorwerp van een verwoede concurrentiestrijd. Bedrijfsgegevens dienaangaande in een officieel rapport publiceren, zou voor de NMBS in de gegeven context een concurrentienadeel betekenen.

Concluderend stelt de spreker dat, indien het voorstel van resolutie door het parlement wordt aangenomen, de aan het Rekenhof toevertrouwde specifieke opdracht alleen op taken van openbare dienst zou mogen slaan. Voor wat de technische beheersbeslissingen in verband hiermee betreft, maakt het Rekenhof zelf voorbehoud. Het is geen sinecure alle aspecten hiervan onpartijdig en tegensprekelijk in te schatten.

De NMBS is thans wellicht de drukst gecontroleerde maatschappij van België waar permanent twee raadsheren en drie controleurs, met de medewerking van twee bedrijfsrevisoren, de dagelijkse handel en wandel doorlichten. De wettelijkheid moet absoluut worden gegarandeerd. Niettemin zou de publicatie van gegevens betreffende het goederenvervoer bijvoorbeeld — goed voor een omzet van tientallen miljarden — de maatschappij schade berokkenen in een context van een steeds sterker wordende concurrentie. Het patrimonium en de werking van de NMBS behoren de Staat inderdaad toe. Volgend jaar zal het omzetcijfer, met vooral een stijging op het vlak van het goederenvervoer, meer dan 150 miljard frank bedragen. Er wordt dus voldaan aan de voorwaarde om voor de gemeenschap, de voornaamste aandeelhouder, een meerwaarde te creëren.

La demande de soumettre la SNCB à un audit est une demande politique. En sa qualité d'administrateur-délégué, l'orateur ne peut que prendre acte de cette demande et souligner le danger de lancer sur la place publique des informations internes à l'entreprise.

Pour nuire à l'image de la SNCB, il est fréquemment fait état des 90 milliards de francs alloués par les pouvoirs publics. L'intégralité de ce montant n'est cependant pas affectée à l'exploitation. Il sert également à financer les régimes spécifiques de pensions et d'allocations familiales que la SNCB est contrainte d'honorer. La seule véritable subvention porte sur un montant de 13 milliards de francs destiné à maintenir les prix du transport intérieur de voyageurs à un niveau acceptable. Les 24 milliards de francs destinés à entretenir, à rénover et, le cas échéant, à étendre l'infrastructure ne constituent pas, à proprement parler, des subsides.

L'orateur conteste formellement les chiffres avancés par M. De Croo (voir tableau p. 3) ainsi que son appréciation de la comptabilité de la société dans ses différentes composantes. Il est par ailleurs faux de prétendre qu'ABX est financé par des deniers publics.

En ce qui concerne les remarques de M. Reynders, l'orateur souligne que la séparation comptable des différentes activités ferrovières a été réalisée et qu'Anvers Nord n'a jamais fait l'objet d'aucune opération de *leasing*.

C. Questions et observations des membres

M. De Croo fait observer que la Cour des comptes doit faire rapport au parlement, et non au gouvernement.

L'intervenant formule par ailleurs les questions et les observations suivantes :

1° Quelle est la responsabilité des commissaires délégués par la Cour des comptes au sein de la SNCB (voir également le 7°) ?

2° La loi de 1991 relative aux entreprises publiques autonomes prévoit l'application des lois sur les sociétés. Conformément à celles-ci, la publicité d'un certain nombre de données d'exploitation est une chose tout à fait plus normale, qui n'entraîne absolument pas de distorsion de la concurrence. Le parlement s'occupe également de questions, telles que le commerce des armes qui ne sont pas directement d'intérêt public. Dans ce cadre, on publie chaque année des chiffres relatifs aux livraisons d'armes, sans que les marchands d'armes se soient jamais plaints d'une distorsion de la concurrence dans ce domaine.

3° Le parlement met à la disposition de la Cour des comptes des moyens devant lui permettre d'accomplir dûment sa mission. Jusqu'à présent, il n'a jamais été dit que ces moyens seraient insuffisants (voir également le 6°).

4° Le périmètre est déterminé par la loi, non par l'exposé des motifs. Lors des travaux préparatoires

De vraag om de NMBS door te lichten is een politieke vraag. Als gedelegeerd bestuurder kan de spreker daar alleen maar akte van nemen en wijzen op het gevaar bedrijfsgegevens zomaar aan de openbaarheid te geven.

Vaak wordt, om het imago van de NMBS te schaden, gewag gemaakt van de 90 miljard frank die de overheid toesteeft. Dit bedrag wordt echter niet integraal besteed aan de exploitatie. Ook de specifieke regelingen inzake pensioenen en kindergeld, die de NMBS noodgedwongen moet honoreren, vallen hieronder. De enige echte toelage betreft een bedrag van 13 miljard frank om de prijzen voor het binnenlands reizigersvervoer op een aanvaardbaar niveau te houden. De 24 miljard frank bestemd om de infrastructuur in stand te houden, te vernieuwen en, waar nodig, uit te breiden, zijn geen echte subsidie.

De spreker is het totaal oneens met de cijfergegevens welke door de heer De Croo naar voren worden gebracht (zie tabel op blz. 3), alsook met diens appreciatie van de boekhouding van de maatschappij in haar onderscheiden geledingen. Tevens is het onjuist dat ABX met gemeenschapsgelden zou werken.

Wat de opmerkingen van de heer Reynders betreft, stelt de spreker dat de boekhoudkundige scheiding van de verschillende spooractiviteiten is doorgevoerd en dat Antwerpen-Noord nooit het voorwerp heeft uitgemaakt van enige *leasing*-operatie.

C. Vragen en opmerkingen van de leden

De heer De Croo merkt op dat het Rekenhof verantwoording verschuldigd is aan het parlement, en niet aan de regering.

Voorts heeft de spreker de volgende vragen en opmerkingen :

1° Welke verantwoordelijkheid dragen de commissarissen die door het Rekenhof naar de NMBS gedelegeerd zijn (zie ook punt 7°) ?

2° De wet van 1991 op de autonome overheidsbedrijven verklaart de vennootschapswetgeving toepasselijk. Krachtens deze laatste is de publiciteit van een aantal bedrijfsgegevens de doodgewoonste zaak van de wereld die hoegenaamd geen concurrentievervalsing tot gevolg heeft. Het parlement houdt zich ook bezig met zaken die niet direct van openbaar nut zijn, zoals bijvoorbeeld de wapenhandel. In het kader hiervan worden ook jaarlijks cijfers over wapenleveringen gepubliceerd, zonder dat dit bij de wapenhandelaars de reactie ontlokt dat de concurrentie terzake wordt vervalst.

3° Het Rekenhof worden door het parlement middelen ter beschikking gesteld om zijn opdracht naar behoren uit te voeren. Dat deze middelen onvoldoende zouden zijn, is tot dusver niet aan de orde geweest (zie ook punt 6°).

4° De perimeter wordt bepaald door de wet, niet door de memorie van toelichting. Tijdens de voorbe-

de la loi de 1991, d'aucuns avaient déjà objecté que l'on aurait du mal à distinguer les tâches de service public des autres missions. La Cour des comptes se fonde sur une lettre du ministre du 11 février 1998, dans laquelle il souligne que les filiales ne sont pas soumises à l'application de la loi de 1991. Cette réponse est toutefois insuffisante, car il n'est pas exclu que ces filiales utilisent bel et bien des deniers publics, même si elles ne s'occupent pas du trafic « voyageurs » intérieur ni de l'aménagement et de l'entretien des infrastructures.

5° La question clé est de savoir si les deniers publics sont utilisés à bon escient. ABX est un service de la SNCB. Ce n'est même pas une filiale. Même si ces activités se caractérisent par une approche commerciale, ce service ne peut se soustraire au contrôle de la Cour des comptes. C'est ainsi que l'on peut, par exemple, se demander avec quels moyens la société allemande THL a été acquise. Les filiales peuvent également être contrôlées. Supposons qu'une filiale de la SNCB, dont cette dernière est le seul client, facture un prix trop élevé pour ses services. Cette surfacturation constitue, indirectement, une utilisation abusive des deniers publics confiés à la SNCB. Il faudrait à tout le moins que le parlement puisse obtenir des informations objectives en la matière.

6° L'intervenant fait observer qu'au lieu d'une proposition de résolution, il aurait aussi bien pu présenter une proposition de loi à ce sujet. À l'étranger, la radioscopie demandée, qui relève de la mission légale de la Cour des comptes, est une chose parfaitement banale. La Cour des comptes, qui est comparable à notre Cour des comptes en termes de missions et de structure, a ainsi effectué un travail novateur dans le cadre de la SNCF. Si la Cour des comptes ne dispose pas de ressources suffisantes, il convient de mettre à sa disposition les moyens nécessaires pour la réalisation d'une telle radioscopie : le montant des fonds publics versés à la SNCB atteint quand même 92 milliards de francs par an.

7° Les commissaires délégués à la SNCB par la Cour des comptes rendent compte à la Cour des comptes, pas au parlement. Pourtant, c'est leur fonction à la Cour des comptes qui leur vaut de siéger en tant que commissaires. Leurs rapports se situent donc bien dans le cadre de la mission de contrôle confiée à la Cour des comptes par le parlement. Ces rapports devraient au moins être portés à la connaissance du parlement.

8° L'intervenant se demande à quoi les rapports d'audit de la Cour des comptes au parlement pourraient ressembler, sur quels aspects l'accent devrait être placé, comment les concevoir au mieux en vue de permettre au parlement d'exercer pleinement sa mission de contrôle.

9° La SNCB appartient à 99 % à l'État belge. Il est dès lors capital que la collectivité qui, non seulement subventionne chaque année la société nationale de chemins de fer, mais en est également propriétaire, puisse vérifier si son investissement est

reidende werken van de wet van 1991 werd reeds opgeworpen dat men de taken van openbare dienst van de overige taken moeilijk zou kunnen scheiden. Het Rekenhof steunt op een brief van 11 februari 1998 van de minister, waarin wordt gesteld dat filialen niet onder toepassing van de wet van 1991 vallen. Dit is echter onvoldoende, omdat niet kan worden uitgesloten dat deze filialen wel degelijk overheids-gelden aanwenden, zelfs indien ze zich niet met het binnenlands reizigersvervoer en de aanleg noch het onderhoud van de infrastructuur inlaten.

5° De hamvraag is : worden de overheidsgelden goed besteed ? ABX is een dienst van de NMBS. Het is zelfs geen filiaal. Deze dienst gedraagt zich commercieel. Niettemin kan hij zich niet onttrekken aan de controle van het Rekenhof. Zo kan men zich bijvoorbeeld de vraag stellen met welke middelen de aankoop van de Duitse firma THL werd verricht. Ook filialen kunnen evenwel gecontroleerd worden. Stel bijvoorbeeld dat een filiaal van de NMBS, waarvan deze laatste de enige cliënt is, een te hoge prijs aanrekent voor haar dienstverlening. Door een te hoge prijs aan te rekenen, wordt onrechtstreeks misbruik gemaakt van aan de NMBS toevertrouwd overheidsgeld. Het parlement moet hier tenminste objectieve informatie over kunnen verkrijgen.

6° De spreker stelt dat hij, in plaats van een voorstel van resolutie, evengoed een wetsvoorstel terzake had kunnen indienen. In het buitenland is de gevraagde doorlichting, die wel degelijk binnen de wettelijke opdracht van het Rekenhof valt, de doodgewoonste zaak van de wereld. Het Franse *Cour des comptes*, dat qua opdrachten en structuur vergelijkbaar is met ons eigen Rekenhof, heeft aldus baanbrekend werk verricht bij de SNCF. Het Rekenhof moet, indien het niet over genoeg middelen zou beschikken, de nodige middelen ter beschikking worden gesteld om een dergelijke doorlichting uit te voeren : uiteindelijk wordt ieder jaar 92 miljard overheidsgeld in de NMBS gepompt.

7° De door het Rekenhof naar de NMBS gedelegeerde commissarissen rapporteren aan het Rekenhof, niet aan het parlement. Nochtans zetelen zij als commissarissen uit hoofde van hun functie bij het Rekenhof. Hun rapporten vallen dus wel degelijk binnen de controleopdracht die het parlement het Rekenhof heeft toevertrouwd. Het parlement zou ten minste kennis moeten krijgen van deze rapporten.

8° De spreker vraagt zich af hoe de *auditrapporten* van het Rekenhof aan het parlement er zouden kunnen uitzien, waarop de nadruk zou worden gelegd, hoe ze bruikbaar zouden kunnen worden gemaakt om de controleopdracht van het parlement ten volle te kunnen uitoefenen.

9° De NMBS behoort voor 99 % toe aan de Belgische Staat. Het is dus van het grootste belang dat de gemeenschap, die de nationale spoorwegmaatschappij niet alleen jaarlijks subsidieert maar er ook eigenares van is, kan uitmaken of haar investering

rentable, même si elle tient à situer cette rentabilité dans un contexte social plus large.

10° Si, pour des raisons d'opportunité ou de complexité, le parlement estimait qu'il n'est pas nécessaire de procéder à un audit spécifique, la Commission européenne pourrait être tentée de commander un tel audit dans le cadre des compétences qui lui ont été confiées.

*
* *

M. Reynders estime que la proposition de résolution s'inscrit strictement dans le cadre de la législation existante de 1991 et de 1998. L'État met des moyens financiers à disposition de la société pour l'exécution de missions de service public. Les services commerciaux ne veulent pas de ces missions. Néanmoins, dans son 104^e cahier, la Cour des comptes fait observer qu'il est très difficile, même sur le plan comptable, d'établir une distinction entre les deniers publics et les autres activités. La subvention de 92 milliards de francs — *nota bene* deux fois et demie le montant du budget de la Justice — n'est pas une bagatelle. Le parlement est en effet soucieux avant tout de l'aspect service public. Ce dernier n'est pas garanti, comme on a pu le constater à suffisance au cours des derniers mois. L'instauration de l'horaire IC-IR a tourné à la catastrophe.

Est-il réellement étonnant que le parlement veuille connaître l'affectation exacte de tous ces milliards de francs, destinés au trafic intérieur « voyageurs » et aux travaux publics ? Qu'il veuille savoir s'ils sont dépensés à bon escient ? Un premier pas dans la bonne direction consisterait à pouvoir distinguer très nettement dans la comptabilité quelle activité reçoit quelle part des deniers publics et quelle activité est autosuffisante. Une fois que le lait est dans le café, le chat ne peut plus en extraire le lait. Quel que soit l'angle sous lequel on considère cet exemple, il est un fait que l'opinion publique, représentée en l'espèce par le parlement, aimerait savoir précisément ce que fait la SNCB avec l'argent du contribuable. Si l'on considère simplement ce qui est fait dans le domaine du service public, on est effectivement en droit de se poser de nombreuses questions.

L'intervenant se dit disposé à revoir la formulation de la proposition de résolution. La réponse du ministre au sujet de ce qui peut et ne peut pas être contrôlé est de toute façon insuffisante. C'est ainsi que l'on doit pouvoir vérifier si certaines filiales ont reçu de l'argent public et comment elles l'ont utilisé.

Le contrôle ne vise pas à porter atteinte à l'autonomie, mais à s'assurer que l'argent de la communauté n'est pas gaspillé. Plusieurs formules pouvaient être retenues pour exercer ce contrôle : une commission d'enquête (l'intervenant renvoie à ce propos à la proposition de loi n° 60 déposée par M. De Croo au début

rendabel is, zelfs indien men deze rendabiliteit in een bredere maatschappelijke context wenst te plaatsen.

10° Indien het parlement om redenen van opportunité of complexiteit zou oordelen dat geen specifieke *audit* noodzakelijk is, zou de Europese Commissie wel eens geneigd kunnen zijn binnen de bevoegdheden die haar zijn toevertrouwd dergelijke *audit* te bestellen.

*
* *

De heer Reynders stelt dat het voorstel van resolutie strikt binnen de bestaande wetgeving van 1991 en 1998 blijft. Er worden financiële middelen door de Staat ter beschikking gesteld voor taken van openbare dienst. Commerciële diensten vallen hier niet onder. Niettemin stelt het Rekenhof in zijn 104^e boek dat het onderscheid tussen overheidsgelden en andere activiteiten zeer moeilijk te maken is, zelfs boekhoudkundig. De toelage van 92 miljard frank, *nota bene* tweeëneenhalve keer de justitiebegroting, is geen peulschil. Het parlement is in de eerste plaats inderdaad bekommerd over de openbare dienstverlening. Deze laatste is, zoals de jongste maanden ten overvloede hebben aangetoond, niet gegarandeerd. De invoering van de IC-IR-regeling is op een ramp uitgedraaid.

Is het dan zo verwonderlijk dat het parlement exact wil weten waar al die miljarden, bestemd voor binnenlands reizigersvervoer en openbare werken, naartoe gaan ? Of ze wel goed worden besteed ? Een eerste stap in de goede richting zou al zijn als men boekhoudkundig haarscherp het onderscheid zou kunnen maken welke activiteit welke proportie overheidsgeld ontvangt en welke zelfbedruipend is. Eens je de melk in de koffie hebt gegoten, kan een kat de melk er niet meer uithalen. Men kan dit voorbeeld draaien of keren zoals men wil, maar het blijft het feit dat de publieke opinie, in deze vertegenwoordigd door het parlement, graag precies zou weten wat er met het belastinggeld binnen de NMBS wordt gerealiseerd. Louter afgaand op de realisaties op het gebied van de openbare dienstverlening, kan men zich immers vele vragen stellen.

De spreker verklaart zich bereid de formulering van het voorstel van resolutie te herzien. Alleszins is een ministerieel antwoord over wat wel en wat niet kan gecontroleerd worden onvoldoende. Aldus moet kunnen worden nagetrokken of sommige filialen overheidsgeld hebben gekregen en hoe zij dat hebben besteed.

De controle is er niet op gericht de autonomie te schenden, maar wel na te gaan of het geld van de gemeenschap niet wordt verspild. Verschillende formules waren mogelijk om die controle uit te oefenen : een onderzoekscommissie (de spreker verwijst terzake naar het wetsvoorstel n° 60 van de heer De Croo,

de la présente législature) ou un audit effectué par la Cour des comptes, comme le permet la loi du 20 mars 1998.

L'intervenant demande à cet égard à disposer d'un schéma d'audit, qui permettrait enfin de dire à l'opinion publique si la SNCB a dépensé à bon escient les fonds qui lui ont été confiés.

*
* *

M. Van Aperen estime que l'administrateur délégué de la SNCB devrait être demandeur d'un audit, précisément afin de pouvoir démontrer à l'opinion publique que les milliards de subventions qui lui ont été alloués sont dépensés à bon escient et ne sont pas écrémés par toutes sortes de montages complexes.

*
* *

M. Van Dienderen soutient la proposition visant à soumettre la SNCB à un audit. Il est convaincu que cet audit montrerait que le trafic intérieur de voyageurs ne bénéficie pas de la priorité qu'il devrait avoir aux termes du contrat de gestion. L'audit de *De Lijn* pourrait servir d'exemple.

D. Réplique du représentant de la Cour des comptes

M. Vanstapel confirme que les représentants de la Cour des comptes au sein du collège des commissaires agissent en tant qu'organes de la Cour des comptes. En vertu de la loi précitée de 1991, l'équipe de la Cour des comptes qui contrôle la SNCB devra procéder désormais à un contrôle de chacune des comptabilités des dix unités de la SNCB plus ABX, sans oublier les unités de service et de coordination, qui tiennent également chacune une comptabilité distincte. Ainsi, la firme ABX sera contrôlée au même titre que les autres unités. L'achat de la firme allemande devra être traduit dans les comptes 1998 qui ne sont pas encore établis. Il faut procéder à un audit spécifique dans le cadre de la loi de 1998, audit en vue duquel la Cour des comptes prend actuellement toutes les dispositions nécessaires afin d'en tenir compte dans le cadre de son contrôle de la SNCB. Un contrôle d'efficacité, surtout, s'il porte sur une société telle que la SNCB, exige beaucoup de préparation mais peut en tout cas être réalisé. Reste à savoir comment l'organiser.

ingediend bij het begin van de huidige legislatuur) of een audit door het Rekenhof, zoals de wet van 20 maart 1998 dat mogelijk maakt.

Dienaangaande zou de spreker graag over een auditschema beschikken, aan de hand waarvan men tenslotte aan de publieke opinie zou kunnen meedelen of het geld dat de NMBS werd toevertrouwd goed werd besteed, of niet.

*
* *

De heer Van Aperen stelt dat de gedelegeerd bestuurder van de NMBS vragende partij zou moeten zijn van een audit om de publieke opinie juist te kunnen aantonen dat de miljardensubsidie goed wordt besteed en niet via allerlei ingewikkelde constructies wordt afgeroomd.

*
* *

De heer Van Dienderen steunt het voorstel om de NMBS aan een audit te onderwerpen. Hij is ervan overtuigd dat dit zou aantonen dat het binnenlands reizigersvervoer niet de prioriteit geniet binnen de NMBS die het volgens het beheerscontract zou moeten hebben. De audit van *De Lijn* zou als voorbeeld kunnen dienen.

D. Repliek van de vertegenwoordiger van het Rekenhof

De heer Vanstapel bevestigt dat de vertegenwoordigers van het Rekenhof in het college van commissarissen handelen als organen van het Rekenhof. Op grond van voornoemde wet van 1991 zal de ploeg van het Rekenhof die de NMBS controleert, moeten overschakelen op een controle van de onderscheiden boekhoudingen van de tien eenheden van de NMBS plus ABX, zonder de service-eenheden en coördinatie-eenheden te vergeten, die er ook elk een aparte boekhouding op nahouden. De firma ABX wordt aldus gecontroleerd zoals de andere eenheden. De aankoop van de Duitse firma zal vertaald worden in de rekeningen 1998 die nog niet zijn vastgesteld. Een specifieke audit moet gebeuren binnen het kader van de wet van 1998, waarvoor op het Rekenhof thans al de nodige schikkingen worden getroffen opdat zijn controle van de NMBS eraan tegemoet zou komen. Een doelmatigheidscontrole, vooral op een maatschappij als de NMBS, vraagt heel wat voorbereiding maar kan alleszins worden uitgevoerd. Het is alleen nog de vraag hoe dit moet gebeuren.

IV. — POSITION DU MINISTRE DES TRANSPORTS

Le ministre des Transports déclare que chaque parlementaire votera en son âme et conscience, et en fonction de son goût pour le contrôle, voire en l'espèce, pour le contrôle du contrôle.

En séance du 30 septembre 1998, il avait fait part de son appréciation sur certains points contenus dans les développements de la proposition de résolution.

La proposition a le mérite de la simplicité : faut-il appliquer à la SNCB les articles 5 et 5bis de la loi organique de la Cour des comptes et la soumettre à des analyses de gestion, et si oui avec quel objectif ?

Le contrôle de la situation financière, des comptes annuels et de la régularité des opérations à constater dans les comptes annuels, est confié, dans chaque entreprise publique autonome, à un collège des commissaires composé de deux membres de l'Institut des réviseurs d'entreprises et de deux conseillers à la Cour des comptes.

Les quatre commissaires participent *de facto* à l'ensemble des activités de contrôle du collège et non pas uniquement au contrôle des comptes dans les limites des tâches de service public. Ils contrôlent notamment ensemble l'annexe des comptes annuels, contenant un état récapitulatif des comptes ayant trait aux tâches de service public et des commentaires à ce sujet (voir 154^e cahier de la Cour des comptes, fascicule 1^{er}, IX, 2.2. pp. 353 à 357). Les rapports du collège sont établis d'un commun accord et signés conjointement.

Si la Cour des comptes se voyait confier une mission de contrôle de gestion vis-à-vis de la SNCB, quel serait son champ d'investigation ?

La Cour s'est prononcée clairement à cet égard, et sa position figure dans les travaux parlementaires de la loi précitée. Les articles 5 et 5bis rendent la Cour compétente pour exécuter des contrôles de gestion au sein des entreprises publiques, pour autant que ces contrôles ne concernent que l'exécution des missions de service public. Il est exclu par contre de soumettre à un contrôle de gestion les activités concurrentielles de ces entreprises.

Aucune des filiales et des entreprises dans lesquelles la SNCB détient une participation n'exécute une tâche de service public. Le contrôle des filiales est réglé par les articles 65 à 66 des lois coordonnées sur les sociétés commerciales, qui réservent celui-ci aux seuls commissaires membres de l'Institut des réviseurs d'entreprises. Eux seuls signent le rapport sur les comptes consolidés.

Or, il ressort clairement des développements de la proposition de résolution que l'objectif de leurs auteurs est précisément d'avoir accès aux données comptables et financières des filiales de la SNCB.

IV. — STANDPUNT VAN DE MINISTER VAN VERVOER

De minister van Vervoer verklaart dat elk parlements lid kan stemmen naar eer en geweten, afhankelijk van zijn/haar standpunt inzake controle, in dit geval zelfs controle van de controle.

Op de vergadering van 30 september 1998 had hij zijn waardering uitgesproken voor bepaalde punten in de toelichting van het voorstel van resolutie.

Het voorstel heeft het voordeel eenvoudig te zijn : moeten op de NMBS de artikelen 5 en 5bis van de wet op de inrichting van het Rekenhof worden toegepast en moet het beheer van de NMBS aan een onderzoek worden onderworpen en, zo ja, met welk doel ?

De in de jaarrekening weer te geven controle op de financiële toestand, op de jaarrekening en op de regelmatigheid van de verrichtingen wordt in elk autonoom overheidsbedrijf opgedragen aan een college van commissarissen, dat is samengesteld uit twee leden van het Instituut der bedrijfsrevisoren en twee raadsheren bij het Rekenhof.

De vier commissarissen nemen *de facto* deel aan alle controlewerkzaamheden van het college en niet alleen aan de controle van de rekeningen binnen de perken van de taken van openbare dienst. Ze controleren met name samen de bijlage van de jaarrekening, die een samenvattende staat van de rekeningen bevat betreffende de taken van openbare dienst en een desbetreffend commentaar (zie 154^e boek van het Rekenhof, deel I, IX, 2.2, blz. 353 tot 357). De verslagen van het college worden in gemeen overleg opgesteld en samen ondertekend.

Als het Rekenhof de opdracht zou krijgen het beheer van de NMBS te controleren, wat zou dan zijn onderzoeksveld zijn ?

Het Hof heeft zich daarover duidelijk uitgesproken en zijn standpunt staat in de parlementaire voorbereiding van de voormelde wet. De artikelen 5 en 5bis verlenen het Hof de bevoegdheid om controle uit te oefenen op het beheer van de overheidsbedrijven, voorzover die controle alleen betrekking heeft op de uitvoering van de taken van openbare dienst. Het is daarentegen uitgesloten dat het beheer van de concurrentie-activiteiten van die bedrijven aan een controle worden onderworpen.

Geen enkele van de dochterondernemingen en de bedrijven waarin de NMBS een belang heeft, voert een taak van openbare dienst uit. De controle van de dochterondernemingen wordt geregeld bij de artikelen 65 en 66 van de gecoördineerde wetten op de handelsvennootschappen, die deze exclusief voorbehouden aan de commissarissen-leden van het Instituut der bedrijfsrevisoren. Die ondertekenen als enige het verslag over de geconsolideerde rekeningen.

Uit de toelichting van het voorstel van resolutie blijkt evenwel duidelijk dat het doel van de indieners er net in bestaat toegang te krijgen tot de boekhoudkundige en financiële gegevens van de dochterondernemingen van de NMBS.

Par définition, cet objectif ne pourrait être atteint.

La Cour pourrait par contre, en application des articles 5 et 5bis introduits par la loi du 10 mars 1998, exécuter un contrôle de gestion des missions de service public.

À cet égard, la seule énumération des contrôles auxquels la SNCB est soumise concernant l'exécution de ses missions de service public, est suffisamment éloquente :

1. L'article 23 de la loi du 21 mars 1991 confie au commissaire du gouvernement la mission de s'assurer de ce que la politique de l'entreprise publique, en particulier celle consistant à prendre des participations directes ou indirectes dans des sociétés, ne porte pas préjudice à la mise en œuvre des tâches de service public. Le commissaire du gouvernement fait rapport au ministre dont relève l'entreprise publique mais aussi au ministre du Budget sur toutes les décisions du conseil d'administration ou du comité de direction qui ont une incidence sur le budget général des dépenses de l'État.

2. L'article 25 de la loi du 21 mars 1991 confie à un Collège de commissaires, comptant quatre membres, le contrôle de la situation financière, des comptes annuels et de la régularité au regard de la loi et du statut organique des opérations à constater dans les comptes annuels. Leur contrôle ne se limite pas aux tâches de service public.

3. Les comptes, le rapport de gestion et le rapport du collège sont ratifiés par la Cour. Celle-ci, par l'intermédiaire de ses cahiers, communique aux Chambres les faits marquants, dont l'impact des nouvelles dispositions légales ou réglementaires sur les comptes.

4. Les comptes consolidés sont contrôlés par des membres indépendants de l'Institut des réviseurs d'entreprises.

5. Les services de la Commission européenne ayant en charge le paiement des subsides en intérêts pour les investissements TGV ont chargé des entreprises privées d'effectuer des contrôles approfondis. Les résultats ont à chaque fois été satisfaisants puisque les sommes engagées ont été mises en paiement.

Cependant, si votre commission en décidait autrement, il resterait à déterminer sur quelle période porterait le contrôle. Or, MM. Reynders et De Croo ne font pas de proposition à cet égard.

Faut-il commencer le contrôle en 1998, ce qui constituerait un handicap pour l'historicité ou au contraire remonter dans le temps, à partir de 1984, l'époque où MM. Reynders et De Croo s'occupaient activement de l'entreprise ou à partir de 1988, année au cours de laquelle la SNCB a été autorisée à effectuer des opérations de financement alternatif ?

Conclusion : cette mission d'audit ne se justifie pas.

Dat doel kan per definitie niet worden gehaald.

Het Hof zou daarentegen met toepassing van de bij de wet van 10 maart 1998 ingevoegde artikelen 5 en 5bis een controle kunnen uitvoeren op het beheer van de taken van openbare dienst.

In dat opzicht spreekt de loutere opsomming van de controles waaraan de NMBS is onderworpen met betrekking tot de uitvoering van haar taken van openbare dienst voor zich :

1. Artikel 23 van de wet van 21 maart 1991 draagt de regeringscommissaris op erop toe te zien dat het door het overheidsbedrijf gevoerde beleid, inzonderheid dat wat erin bestaat rechtstreeks of onrechtstreeks belangen te nemen in vennootschappen, de uitvoering van de taken van openbare dienst niet in het gedrang brengt. De regeringscommissaris brengt verslag uit bij de minister onder wie het overheidsbedrijf ressorteert, maar ook bij de minister van Begroting, aangaande alle beslissingen van de raad van bestuur of het directiecomité die een weerslag hebben op de algemene uitgavenbegroting van het Rijk.

2. Artikel 25 van de wet van 21 maart 1991 belast een college van commissarissen (dat vier leden telt) met de controle op de financiële toestand, op de jaarrekening en op de regelmatigheid, vanuit het oogpunt van de wet en van het organiek statuut, van de in de jaarrekening weer te geven verrichtingen. Hun controle is niet beperkt tot de taken van openbare dienst.

3. De rekeningen, het jaarverslag en het verslag van het college worden door het Hof bekrachtigd. Dit laatste deelt via zijn boeken aan de Kamers de opmerkelijke feiten mee, waaronder de invloed van de nieuwe wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen op de rekeningen.

4. De geconsolideerde rekeningen worden gecontroleerd door onafhankelijke leden van het Instituut der bedrijfsrevisoren.

5. De diensten van de Europese Commissie die belast zijn met de betaling van rentesubsidies voor de HST-investeringen hebben privé-bedrijven ermee belast grondige controles uit te voeren. De resultaten waren telkens bevredigend, aangezien de bedragen waartoe de betrokken diensten zich hadden verbonden daadwerkelijk werden uitbetaald.

Als uw commissie er niettemin anders over zou beslissen, moet nog worden bepaald op welke periode de controle betrekking zou hebben. De heren Reynders en De Croo doen evenwel geen enkel voorstel op dat vlak.

Moet de controle beginnen in 1998, wat het moeilijk zou maken te zien wat het historisch verloop is, of integendeel teruggaan in de tijd tot 1984, toen de heren Reynders en De Croo zich actief met de NMBS bezighielden, of tot 1988, het jaar waarin de NMBS toestemming kreeg alternatieve-financieringsverrichtingen uit te voeren ?

Conclusie is derhalve dat deze audit-opdracht niet verantwoord is.

V. — OBSERVATIONS FINALES DES MEMBRES

L'amendement n° 1 de M. De Croo et consorts (Doc. n° 1613/2) vise à remplacer le texte initial de la proposition de résolution.

Il a été cosigné par MM. Reynders, Van Hoorebeke et Van Dienderen et par Mme Schüttringer.

Il sera pris comme texte de base pour la suite de la discussion.

M. De Croo souligne que la proposition de résolution initiale a été présentée le 17 juin 1998. Elle a donc connu une longue période d'incubation. Cette proposition a toutefois trouvé son origine dans la nouvelle loi du 10 mars 1998. En vertu de cette proposition de résolution, la Chambre chargeait la Cour des comptes d'une mission, mais il appartenait à la Cour des comptes de déterminer comment la remplir. Les auteurs espéraient que cette proposition ferait l'objet d'un consensus à la Chambre, étant donné que tous les considérants — qui auraient sans aucun doute donné lieu à un débat sur des aspects secondaires — avaient été omis. La Cour des comptes paraissait également prête à réaliser un tel audit, d'autant qu'elle avait la liberté de déterminer la manière dont elle s'acquitterait de cette tâche. Il s'avère cependant que le ministre est opposé à l'audit. Le dernier mot revient donc à la commission. L'intervenant demande que l'on passe au vote.

M. Reynders souligne la contradiction dans l'attitude du parlement, qui vote une loi — la loi du 10 mars 1998 —, puis fait obstacle à son exécution moins d'un an plus tard.

L'intervenant aborde ensuite successivement trois points.

En premier lieu, la loi du 10 mars 1998 a été adoptée à l'unanimité. La question de savoir s'il est opportun de réaliser un audit dans une entreprise publique comme la SNCB ne devrait donc plus se poser. Par ailleurs, les travaux préparatoires de la loi susmentionnée montrent à suffisance que la SNCB devait être une des premières entreprises publiques auxquelles la loi s'appliquerait.

Le premier audit ne devrait du reste pas être terminé avant les élections du 13 juin 1999, de sorte que le dossier serait de toute manière politiquement moins sensible.

Deuxièmement, le parlement n'interviendrait absolument pas en ce qui concerne la période de référence, les modalités, les groupes cibles, les délais dans lesquels les conclusions doivent être communiquées, etc. La Cour des comptes resterait donc maîtresse de l'exécution de la mission qui lui serait confiée. Étant donné que le parlement s'abstient autant que possible de définir des orientations en la matière, les remous politiques de cet audit se limiteraient au strict minimum.

V. — SLOTOPMERKINGEN VAN DE LEDEN

Amendement n° 1 van de heer De Croo c.s. (Stuk n° 1613/2) heeft tot doel de oorspronkelijke tekst van het voorstel van resolutie te vervangen.

Het werd medeondertekend door de heren Reynders, Van Hoorebeke, Van Dienderen en door mevrouw Schüttringer.

Het wordt als basistekst genomen van de verdere bespreking.

De heer De Croo onderstreept dat het oorspronkelijke voorstel van resolutie werd ingediend op 17 juni 1998. Het heeft een lange incubatietijd achter de rug. Het vond echter zijn oorsprong in de nieuwe wet van 10 maart 1998. De Kamer zou het Rekenhof de opdracht geven, maar het Rekenhof zou zelf bepalen hoe het deze opdracht zou invullen. De auteurs hoopten dat dit voorstel een consensus in de Kamer zou krijgen, vermits alle mogelijke consideransen —

die ongetwijfeld een debat over bijkomstigheden zouden hebben teweeggebracht — achterwege werden gelaten. Het Rekenhof scheen ook bereid te zijn een dergelijke audit uit te voeren, des te meer daar het zelf kon bepalen hoe het zich van deze taak zou kwijten. Niettemin blijkt de minister gekant tegen de audit. Het laatste woord komt dus de commissie toe. Spreker vraagt dat tot de stemming zou worden overgegaan.

De heer Reynders wijst op de contradictie tussen het feit dat het parlement eerst een wet stemt — de wet van 10 maart 1998 — waarvan het nog geen jaar later de uitvoering in de weg staat.

De spreker deelt zijn betoog in in drie punten.

Ten eerste is de wet van 10 maart 1998 eenparig aangenomen. De vraag of het opportuun is een audit uit te voeren op een overheidsbedrijf als de NMBS zou dus niet meer mogen worden gesteld. De voorbereidende werken van voornoemde wet maken ten andere duidelijk dat de NMBS een van de eerste overheidsbedrijven zou zijn waarop de wet toepassing zou vinden.

De eerste audit zou trouwens niet voor de verkiezingen van 13 juni 1999 afgewerkt zijn, wat de politieke geladenheid ervan alleszins zou beperken.

Ten tweede zou het parlement zich noch met de referentieperiode, de modaliteiten, de doelgroepen, de termijnen waarbinnen de conclusies moeten worden meegedeeld enz. inlaten. Het Rekenhof zou aldus heer en meester blijven over de opdracht die hem wordt toevertrouwd. Aangezien het parlement zich zoveel mogelijk onthoudt oriëntaties te geven terzake, wordt het politieke gekrakeel hierover tot het strikte minimum beperkt.

Troisièmement, l'intervenant est de plus en plus convaincu qu'un problème se pose au niveau de la mission de service public impartie à la SNCB.

Les retards intervenus après l'entrée en vigueur du nouveau plan IC/IR, en mai 1998, ont suscité bien des questions. A-t-on fait réellement bon usage des quelque 60 milliards de subsides que l'État alloue chaque année depuis 1995 à la SNCB pour le trafic intérieur et l'infrastructure ?

Enfin, l'objectif n'est pas tellement de faire apparaître des irrégularités, mais plutôt de vérifier si les deniers publics ont été bien utilisés. Étant donné que la SNCB est déficitaire, on peut également se demander si tous les fonds publics qui sont injectés dans la société ne reviennent pas au fait à couvrir les pertes.

Il y a aussi, au sein de la SNCB, des entreprises, telles que ABX, qui dépensent des milliards pour accroître leur part de marché dans le secteur du transport routier. Ne serait-il pas préférable de concentrer tous les efforts sur le transport ferroviaire ?

Il est question d'opérations de *sale and lease-back*, de *rent and rent-back* (cette dernière formule a été appliquée pour la gare de formation d'Anvers-Nord avec un bailleur de fonds américain) et d'autres opérations. On peut toutefois se demander si ces opérations servent la cause du service public.

En un mot comme en cent, la loi du 10 mars 1998 était déjà destinée à être appliquée à la SNCB, la Cour des comptes pouvant fixer les modalités de l'audit lui-même, dont les conclusions ne seraient de toute façon pas publiées avant les élections. Comment, dans ces conditions, peut-on encore se permettre le luxe, sur le plan politique, de s'opposer à l'organisation d'un tel audit ?

M. Van Aperen fait observer qu'il y a une multitude de raisons de soumettre la SNCB à un audit. Premièrement, le citoyen est coactionnaire de la SNCB, étant donné que celle-ci est quasi entièrement aux mains de l'État belge. Deuxièmement, la SNCB devrait être demandeuse d'un tel audit, ne fût-ce que parce qu'il fournira des informations objectives sur les performances de la société, dont elle s'enorgueillit généralement. Troisièmement, le contribuable est également en droit de se demander ce que la SNCB fait de la subvention de plusieurs milliards qui est inscrite au budget annuel voté par le parlement. On peut s'interroger, à cet égard, sur les opérations financières réalisées, par exemple, par ABX pour tenter de devenir un holding dans le domaine du transport par route. Comment ces opérations sont-elles financées ? Les opérations de *sale and lease-back* ont permis à la SNCB de réaliser un gain de 20 milliards de francs. Cet argent doit-il vraiment servir à concurrencer les sociétés privées ? Comment justifie-t-on la reprise d'entreprises déficitaires ?

Ten derde is de spreker er iedere dag die voorbijgaat steeds meer van overtuigd dat met de openbare dienstverlening die de NMBS werd toevertrouwd, iets schort.

Er zijn vragen gerezen omtrent de vertragingen na het invoeren van het nieuwe IC/IR-plan in mei 1998. Zijn de om en bij de 60 miljard frank subsidies van de Staat, die de NMBS voor het binnenlands vervoer en de infrastructuur jaarlijks sedert 1995 ontvangt, dan wel goed besteed ?

Ten slotte gaat het er niet zozeer om onregelmatigheden bloot te leggen dan wel na te gaan of de overheidsgelden goed worden besteed. Aangezien de NMBS verlieslatend is, kan ook de vraag worden gesteld of al het geld dat van overheidswege wordt toegestopt, niet veeleer wordt gebruikt om de geboekte verliezen te dekken.

Ook zijn er ondernemingen binnen de NMBS als ABX die miljarden uitgeven om een groter aandeel te verwerven in het wegvervoer. Zou het zich niet beter op het spoorvervoer toespitsen ?

Er is sprake van « *sale & lease-back* », van « *rent & rent-back* » (deze laatste configuratie werd voor het vormingsstation Antwerpen-Noord met een Amerikaanse geldschietster toegepast) en van andersoortige operaties. De vraag is evenwel of deze de openbare dienstverlening bevorderen.

Samengevat : de wet van 10 maart 1998 was al bedoeld om op de NMBS te worden toegepast, over de modaliteiten van de audit zelf kan het Rekenhof beslissen en de conclusies zouden alleszins niet voor de verkiezingen bekend worden. Hoe kan men in dergelijke omstandigheden zich politiek nog de luxe veroorloven zich tegen een dergelijke audit te verzetten ?

De heer Van Aperen stelt dat er redenen over zijn om de NMBS aan een audit te onderwerpen. Ten eerste is de burger mede-aandeelhouder van de NMBS, vermits de maatschappij nagenoeg volledig in handen is van de Belgische Staat. Ten tweede zou de NMBS vragende partij moeten zijn voor dergelijke audit, al was het maar omdat het objectieve informatie oplevert over de prestaties van de maatschappij, waar zijzelf doorgaans prat op gaat. Ten derde mag ook de belastingbetaler zich afvragen wat de NMBS aanvangt met de miljardensubsidie die op de door het parlement goedgekeurde jaarlijkse begroting is ingeschreven. In dit verband kan men zich vragen stellen omtrent de financiële operaties waardoor ABX bijvoorbeeld nastreeft een transportholding op het gebied van het wegvervoer te worden. Hoe wordt dit gefinancierd ? Door « *sale & lease-back* » operaties heeft de NMBS 20 miljard frank gerealiseerd. Moet dat geld heus dienen om tegen privé-maatschappijen te concurreren ? Hoe worden overnames van verlieslatende bedrijven verantwoord ?

Bref, les questions embarrassantes ne manquent pas. Reste la question de savoir pourquoi le ministre ne veut pas de cet audit. Craindrait-il par hasard qu'il mette au jour des pratiques douteuses ? Il est incompréhensible qu'en tant que responsable politique censé défendre les intérêts des citoyens, des contribuables et des voyageurs, il fuie ses responsabilités. Cela fait le jeu de l'antipolitique.

M. Mairesse déplore que la proposition de résolution soit vague et laisse une trop large place à l'arbitraire. Si l'on n'assigne pas de mission précise à la Cour des comptes, celle-ci ne pourra jamais la mener à bien.

VI. — VOTES

L'amendement n° 1, qui a été pris comme texte de base pour la discussion, est rejeté par 9 voix contre 6.

Le rapporteur,

J. VAN APEREN

Le président,

A. SCHELLENS

Kortom, er is geen gebrek aan prangende vragen. Blijft de vraag waarom de minister deze audit niet wenst. Vreest hij soms dat onfrisse praktijken aan het licht worden gebracht ? Als politiek verantwoordelijke die de belangen van de burger, de belastingbetaler en de reiziger moet behartigen, is het onbegrijpelijk dat hij de boot afhoudt. De anti-politiek kan er maar wel bij varen.

De heer Mairesse betreurt dat het voorstel van resolutie vaag is en te veel ruimte laat voor willekeur. Door het Rekenhof geen duidelijk omschreven opdracht te geven, kan deze nooit tot een goed einde worden gebracht.

VI. — STEMMING

Amendement n° 1, eerder als basistekst van de bespreking aangenomen, wordt verworpen met 9 tegen 6 stemmen.

De rapporteur,

J. VAN APEREN

De voorzitter,

A. SCHELLENS