

Flux financiers entre les sociétés du groupe SNCB

Mission de la Cour des comptes

La structure du groupe SNCB a largement évolué depuis sa création le 1^{er} janvier 2005. Ainsi, un grand nombre de filiales a disparu à la suite de la vente d'ABX, d'une part, et de nombreuses nouvelles filiales ont été créées au sein du groupe SNCB, d'autre part. Cette filialisation a généré de nouveaux flux financiers entre les sociétés mères et entre les sociétés mères et leurs filiales.

Tant le ministre des Entreprises publiques (lettre du 10 janvier 2012) que la Chambre des représentants (lettre du 17 février 2012) ont prié la Cour des comptes d'effectuer un audit des flux financiers entre les sociétés mères (SNCB-Holding, SNCB, Infrabel) et les filiales du groupe SNCB.

Le 1^{er} juin 2012, la Cour a envoyé son projet de rapport aux ministre et secrétaire d'État compétents, au SPF Mobilité et Transports et aux trois sociétés mères du groupe SNCB. Les réactions au projet de rapport sont intégrées dans le présent rapport destiné à la Chambre des représentants.

La structure du rapport se base sur les quatre questions d'audit relatives aux missions essentielles de service public du groupe SNCB et aux flux financiers au sein du groupe SNCB, à la maîtrise de certains risques financiers, juridiques et de performance, à la gestion et à la stabilisation de la dette et aux missions de consultance externe.

Pour réaliser son audit, la Cour des comptes s'est principalement appuyée sur des données de l'exercice 2011, lorsqu'elles étaient disponibles. Si nécessaire, elle a eu recours aux données de l'exercice 2010.

Structure du groupe SNCB, collaboration interne et flux financiers

Fin 2011, les entreprises publiques SNCB-Holding, SNCB et Infrabel possédaient des participations directes ou indirectes dans 114 filiales au total, dont la moitié ont été constituées ou reprises dans le groupe après la scission de la SNCB unitaire.

Les comptes consolidés sont établis depuis 2005 sur base consortiale, plus particulièrement le consortium SNCB-Holding (dont la SNCB) & Infrabel. En 2011, 50 sociétés étaient ainsi intégralement consolidées, 37 sociétés avaient fait l'objet d'une consolidation par mise en équivalence et 30 sociétés n'étaient pas consolidées.

Les trois sociétés mères déclarent qu'aucune de leurs filiales n'exerce de mission de service public et que ces dernières ne doivent donc pas respecter les conditions prévues à cet égard par la loi du 21 mars 1991. Vu le nombre élevé de filiales et indépendamment de l'interprétation des dispositions légales, la Cour des comptes estime qu'il convient néanmoins de recommander que le groupe SNCB analyse de manière uniforme les missions statutaires et les activités des filiales. Elle recommande aussi d'identifier les activités liées aux missions de service public des sociétés mères.

Malgré la volonté de mener une politique cohérente et d'adopter une stratégie commune pour le groupe SNCB, notamment par de nombreux accords consignés dans des contrats intragroupe, la

pratique montre que la collaboration entre les trois sociétés mères est parfois laborieuse. Ainsi, il existe des divergences d'opinion au sujet du contrôle des dépenses et de leur incidence sur la dette de la SNCB-Holding à consolider ainsi que sur les tarifs pratiqués pour la facturation réciproque sur la base des contrats intragroupe.

Une analyse générale des flux opérationnels et des flux d'investissement révèle que, si on ne tient pas compte de la dotation d'exploitation respective des trois sociétés, la SNCB-Holding réalise plus de 95 % de son chiffre d'affaires au sein du groupe SNCB, principalement sur la base de la refacturation des coûts de personnel à la SNCB et à Infrabel. Infrabel réalise près de 97 % de son chiffre d'affaires au sein du groupe, essentiellement par la perception de la redevance d'infrastructure et la refacturation des coûts énergétiques. Par contre, la SNCB réalise plus de 80 % de son chiffre d'affaires en dehors du groupe.

Pour les exercices 2005 à 2010, la SNCB-Holding a perçu des dividendes de ses filiales à hauteur de 103,7 millions d'euros, dont 93,0 millions d'euros d'Eurostation. La SNCB a perçu au total 1,8 million d'euros de dividendes. Infrabel n'a pas perçu de dividendes.

SLA, surveillance et maîtrise de certains risques

En vertu des contrats de gestion 2008-2012, les sociétés mères du groupe SNCB doivent faire appel en priorité aux services des autres sociétés mères du groupe et leurs relations de travail doivent se fonder principalement sur des accords contractuels. La plupart ont été intégrés depuis 2009 dans plus de 90 *Service Level Agreements* (SLA).

La réalisation de ces SLA ne s'est pas faite sans mal. La complexité et le nombre important d'indicateurs de performance clés (KPI) à atteindre risquent en outre de favoriser les oppositions entre les sociétés mères. L'instauration de SLA a tout de même contribué à améliorer les processus opérationnels relatifs aux opérations intragroupe. Des litiges subsistent pourtant entre les sociétés mères concernant la qualité des prestations fournies, la transparence du calcul des prix dans le cadre des SLA et les marges intragroupe appliquées, occasionnant des retards de facturation et de paiement. C'est ce qui ressort notamment d'une analyse réalisée par la Cour des comptes de quatre SLA portant sur des tâches d'appui importantes (les SLA relatifs aux prestations HR, à l'informatique, à la fourniture d'électricité et à la mise à disposition des bâtiments).

Bien qu'une grande partie des SLA donne satisfaction, des améliorations peuvent y être apportées : meilleure définition des prestations, documents simplifiés avec objectifs mesurables et indicateurs (KPI) pertinents et en nombre limité. Davantage de transparence dans le calcul des prix et les marges pratiquées est en outre souhaitable.

À la lumière des plans d'économie préparés par chaque société mère, ces trois entreprises publiques doivent déterminer les activités qu'elles peuvent réaliser en gestion propre, celles qui doivent faire l'objet d'un SLA et celles qu'il est préférable de confier à des filiales ou à des tiers.

En ce qui concerne les filiales, elles bénéficient d'une grande autonomie de gestion. La surveillance par les sociétés mères s'exerce essentiellement par leurs représentants dans les organes de gestion des filiales.

Vu le nombre important de tâches que les trois sociétés mères délèguent à leurs filiales et les tâches de gestion supplémentaires qui en découlent, il serait opportun d'organiser la gestion

des filiales et le contrôle de cette gestion de façon systématique et uniforme au sein du groupe SNCB. Cela permettrait également au groupe SNCB de cartographier intégralement les risques financiers potentiels et les risques en matière de respect, d'une part, de la législation et de la réglementation et, d'autre part, des procédures internes. Les sociétés mères pourraient ainsi notamment vérifier dans quelle mesure le fonctionnement de leurs filiales contribue à réaliser leurs propres objectifs. Il convient aussi de développer la fonction d'audit interne de façon équivalente dans les sociétés mères, en prêtant une attention suffisante aux risques spécifiques liés aux activités des filiales.

D'après le groupe SNCB, la législation sur les marchés publics ne s'applique qu'aux missions de service public des trois sociétés mères. Toutefois, l'exception des entreprises liées, qui permet d'attribuer certains contrats intragroupe sans devoir respecter la législation sur les marchés publics, n'est pas générale. Dans la pratique, il convient d'examiner pour chaque marché si les conditions d'application de l'exception sont remplies. En outre, le simple fait que les filiales n'exercent pas de missions de service public n'empêche pas que certains marchés qu'elles attribuent relèvent du champ d'application de la réglementation sur les marchés publics. Il est recommandé que le groupe SNCB procède à une analyse globale et approfondie qui débouche sur des lignes directrices univoques relatives à l'application de la réglementation sur les marchés publics. Celles-ci devraient tenir compte des principes évoqués dans ce rapport.

Afin de vérifier dans quelle mesure les activités des filiales comportent des risques financiers ou opérationnels pour leurs sociétés mères, la Cour des comptes a, compte tenu de sa compétence de contrôle, analysé les relations entre les trois entreprises publiques et sept filiales sélectionnées. Cette analyse a pour seul but d'illustrer certains risques et ne vise pas l'exhaustivité.

Par définition, la création d'une filiale doit offrir une plus-value par rapport à l'exécution des mêmes tâches en gestion propre. Les objectifs de toutes les filiales du groupe SNCB doivent aussi avoir un lien direct avec l'objet social des trois sociétés mères. La Cour des comptes est d'avis que les missions confiées par les sociétés mères à leurs filiales doivent systématiquement se fonder sur des accords contractuels clairs et qu'il convient d'en vérifier le respect. Il faut en outre éviter que plusieurs entreprises du groupe développent chacune de leur côté des activités ayant trait au même domaine, afin d'éviter des risques en termes d'efficacité et de maîtrise des coûts.

Il y a lieu de s'attacher suffisamment, dans les relations entre les sociétés mères et leurs filiales, à remédier aux risques financiers et aux risques liés au respect de la législation et de la réglementation. Ainsi, concernant les filiales qui développent des activités commerciales au sein du groupe SNCB et en dehors, certaines ressources du groupe risquent de couvrir des coûts afférents à des missions déficitaires que les filiales exécutent pour des tiers.

Les concessions de domaines et de services qui ne relèvent pas du champ d'application *ratione materiae* de la réglementation sur les marchés publics doivent néanmoins être attribuées en respectant les principes fondamentaux du droit et de la bonne gouvernance. Ainsi faut-il tenir compte en particulier des principes de traitement équitable, de transparence et de mise en concurrence.

Dans le cas de transactions financières à risques, par exemple en matière d'investissements immobiliers, les sociétés mères doivent prendre les mesures nécessaires sur le plan de la surveillance afin d'éviter les pertes sur des transactions avec les filiales, tandis que ces dernières réalisent des bénéfices.

Gestion et stabilisation de la dette

Entre 2005 et 2007 (période des premiers contrats de gestion), la dette financière nette consolidée est passée de 2.057,9 à 2.593,5 millions d'euros. Ce chiffre global correspond à l'augmentation de la dette de la SNCB-Holding compensée par la position de trésorerie positive d'Infrabel et de la SNCB. Ces deux dernières sociétés n'avaient pas de dette financière au 31 décembre 2007 grâce, d'une part, aux flux de trésorerie positifs provenant des activités d'exploitation (Infrabel) et, d'autre part, à l'injection de capital de 510,0 millions d'euros par le biais d'augmentations de capital souscrites par la SNCB-Holding (SNCB).

Au cours de la période 2008-2011, couverte par les deuxièmes contrats de gestion, la dette financière nette consolidée a continué à croître pour atteindre 3.072,0 millions d'euros.

Les contrats de gestion 2008-2012 ont imposé comme norme que la dette financière nette consolidée et la dette financière de chaque société soient stabilisées au niveau de 2008, un calcul effectué suivant les prescriptions des contrats de gestion (« dette financière contrat de gestion »). D'après l'analyse des chiffres, l'objectif fixé au niveau consolidé n'est pas atteint au 31 décembre 2011. La « dette financière contrat de gestion » nette consolidée a augmenté de 178,4 millions d'euros, pour atteindre 2.141,9 millions d'euros au 31 décembre 2011.

Après avoir constaté la situation financière préoccupante à partir de 2009 et le risque de s'écarter de plus en plus de la stabilisation de la dette, les trois sociétés se sont engagées, avec l'accord de la ministre des Entreprises publiques, à stabiliser la dette financière nette au niveau consolidé à l'horizon 2012 et non au niveau fixé dans les contrats de gestion 2008-2012 (niveau 2008). Le consensus relatif à ces engagements a cependant été rompu en 2011 et aucune nouvelle perspective commune n'a encore été soumise.

Les perspectives des budgets d'exploitation 2012 de chaque société, combinées à plusieurs facteurs externes déjà connus (la réduction des dotations d'investissement d'Infrabel et du groupe SNCB dans son ensemble, le soutien de la SNCB-Logistics dans le cadre du dossier approuvé par la Commission européenne et de la position de liquidité précaire) peuvent avoir comme conséquence qu'à politique inchangée, la « dette financière contrat de gestion » nette consolidée augmentera dans les prochaines années d'environ 400,0 millions d'euros. Il en résultera que l'objectif d'une stabilisation de la dette financière nette consolidée fin 2012 ne sera pas atteint, ni *a fortiori* l'objectif initial des contrats de gestion.

La partie de la dette financière qui sort de la définition reprise dans les contrats de gestion en vue de la stabilisation (dette financière « hors contrat de gestion ») est la partie qui ne relève en général pas de la responsabilité politique des sociétés mais découle de la politique des pouvoirs publics visant à étaler leurs interventions dans le financement des investissements et à se décharger du financement intermédiaire sur les trois sociétés de droit public.

Au cours de la période 2008-2011, la dette financière « hors contrat de gestion » a augmenté de 477,9 millions d'euros et la récente mesure budgétaire prévoyant, à partir de 2012, le préfinancement par la SNCB-Holding de l'achat de matériel roulant pour la SNCB à hauteur de 108,0 millions d'euros entraînera une progression équivalente de la dette financière. Les projets de partenariat public-privé (PPP) Diabolo et Liefkenshoek Rail Link (LHRL) ont aussi des conséquences financières pour les sociétés et, au final, pour l'État par le biais des dotations d'exploitation.

Les réglementations européennes et nationales ainsi que les contrats de gestion 2008-2012 ont imposé des obligations en vue de tenir une comptabilité transparente permettant de distinguer les activités de service public et les activités commerciales et de démontrer ainsi qu'il n'y a pas de subventionnement croisé.

Tant la SNCB-Holding que la SNCB tiennent une comptabilité séparée qui permet de ventiler la dette financière entre les différentes activités.

Les activités de service public de la SNCB-Holding entraînent des flux de trésorerie opérationnels qui permettent de couvrir les intérêts sur la dette et d'amortir le montant nominal de la dette de façon telle que la dette financière du secteur public a reculé pour passer de 900,0 millions d'euros début 2008 à 481,4 millions d'euros fin 2011. Tant que le secteur public présentera encore une dette financière, il n'y aura aucun risque de subventionnement croisé entre le secteur public et le secteur commercial pourvu que le traitement comptable se fasse correctement.

La dette financière du secteur commercial de la SNCB-Holding est étroitement liée à la dette financière « historique » relative au dossier ABX, d'une part, et au transport de marchandises ainsi qu'au transport international de voyageurs, d'autre part. Les problèmes structurels y afférents constituent un point d'attention supplémentaire important. Compte tenu des prévisions actuelles, le transport de marchandises que la SNCB a conservé en son sein ne peut pas générer suffisamment de flux de trésorerie pour couvrir les intérêts sur la dette et a fortiori permettre son amortissement, de sorte que cette dette ne fera que croître.

Lors de la scission du groupe SNCB en trois sociétés de droit public, la dette financière historique a été attribuée à la SNCB-Holding pour un montant de 2.057,9 millions d'euros. Cette dette, qui provient essentiellement (1.890,0 millions d'euros) des secteurs commerciaux, constitue un problème structurel considérable.

La dette financière historique afférente au dossier ABX est passée de 1.210,8 millions d'euros au 1^{er} janvier 2005 à 1.729,7 millions d'euros au 31 décembre 2011. Cette dette n'est pas compensée par des activités ou des flux de trésorerie opérationnels de sorte qu'elle ne peut pas être apurée.

La dette financière historique afférente aux secteurs du transport de marchandises par rail et du transport international de voyageurs (activités restées au sein du groupe) a été jointe aux activités commerciales propres de la SNCB-Holding. Les flux de trésorerie opérationnels de la SNCB-Holding conjugués aux recettes des dividendes des filiales suffisent à peine à couvrir les intérêts sur la dette et les investissements sur fonds propres. Cette partie de la dette financière n'a pu être réduite (de 679,2 millions d'euros au 1^{er} janvier 2005 à 532,9 millions d'euros au 31 décembre 2011) qu'en utilisant des revenus non récurrents générés par la vente d'actifs au cours de la période 2008-2011.

La Cour des comptes a abordé la problématique de la dette historique dans son rapport d'octobre 2008 intitulé *Financement fédéral des missions de service public de la SNCB, d'Infrabel et de la SNCB-Holding*. Aucun pas décisif n'a toutefois été franchi entretemps dans ce dossier.

Avant 2005, les financements alternatifs sous la forme de leasings transfrontaliers ont été une source importante de moyens permettant de couvrir les besoins de financement. La dette nette s'élevait encore à 1.098,2 millions d'euros au 31 décembre 2011 et a été portée intégralement au

bilan. Les constructions financières de ces opérations ne sont pas demeurées insensibles à la crise du crédit et des marchés financiers. Elles requièrent une analyse de risque permanente.

La SNCB-Holding gère l'impact de cette crise grâce à une réorganisation des obligations vis-à-vis des contreparties et, dans un cas, une procédure judiciaire est en cours contre un organisme financier.

Il n'est pas exclu qu'il soit encore nécessaire de couvrir des risques supplémentaires. Cela dépendra du rating octroyé aux contreparties et à la SNCB-Holding. En outre, le rating de la SNCB-Holding joue un rôle dans la détermination des intérêts à payer sur la dette financière au moment où les (re)financements doivent avoir lieu. Ces (re)financements se sont élevés à 600,0 millions d'euros en 2011 et se monteront à quelque 650,0 millions d'euros en 2012.

Consultance

Au sein du groupe SNCB, il n'existe pas de définition commune de la consultance. Les sociétés mères ont chacune développé leur propre définition et leurs propres critères d'enregistrement sur les différents comptes, tout en respectant au mieux le plan comptable qu'elles partagent. Elles s'accordent néanmoins sur le fait que tout appel à un externe pour des prestations intellectuelles (par exemple en matière informatique) ne doit pas être considéré comme de la consultance pure, ce terme devant être réservé à la consultance de nature stratégique.

La consultance ne fait pas non plus l'objet d'une politique commune au groupe et la politique de recours à la consultance n'est pas formalisée au sein des sociétés. Les sociétés font principalement appel à la consultance quand elles estiment que les membres du personnel ne disposent pas des connaissances et compétences requises ou qu'ils ne sont pas disponibles au moment voulu, ou parce que, dans certains domaines, l'avis d'experts indépendants leur apparaît souhaitable ou obligatoire.

Les différentes mesures de contrôle mises en place auprès des directions opérationnelles et de l'audit interne doivent être maintenues et renforcées, notamment pour s'assurer que la nature prioritaire du projet et de la consultance qui sera nécessaire, les besoins précis, l'étendue des missions et les coûts sont systématiquement évalués, et que la législation sur les marchés publics est toujours respectée, particulièrement lors de l'attribution par procédure négociée sans publicité. Il est également important d'évaluer les projets par la suite et de déterminer dans quelle mesure la consultance a contribué à réaliser les objectifs de la société.

Les frais de consultance au sens large font l'objet de reportages réguliers du management des différentes sociétés à leurs organes de gestion. Pour les grands projets tels que l'implémentation des ERP (progiciels intégrés de gestion des processus) SAP, une analyse coûts/bénéfices a également été réalisée. Ces différents reportages ont pu amener à arrêter un projet, à étendre son budget ou à en changer le périmètre.

Les différentes méthodes d'enregistrement comptable et l'absence de définition univoque compliquent toutefois l'identification des frais de consultance et, par conséquent, le reportage les concernant. Si le passage aux normes comptables internationales (IFRS), l'adoption de SAP et l'intérêt porté à cette thématique au sein et en dehors du groupe SNCB ont permis des progrès dans la transparence du reportage sur les frais de consultance, les efforts doivent se poursuivre

pour que l'enregistrement de ces frais soit le plus correct possible, de préférence via une harmonisation des instructions au niveau du groupe.

Le total des frais de consultance au sens large identifiés dans les trois sociétés mères pour la période 2005-2011 s'élève à 837,5 millions d'euros. La consultance stratégique ne représente qu'une faible part de la consultance totale. Une part importante de la consultance contractée par la SNCB-Holding ne l'est pas pour ses propres besoins mais pour des besoins partagés à l'échelle du groupe ou pour les besoins propres d'autres sociétés du groupe (majoritairement la SNCB et Infrabel).

Les frais ont continuellement augmenté entre 2005 et 2009 avec une nette accélération à partir de 2008. La hausse est principalement due aux projets ERP et à une série de projets informatiques en lien ou non avec ces ERP. Après 2009, les frais de consultance ont commencé à diminuer, légèrement en 2010, puis de manière nettement plus marquée en 2011. Cette baisse s'explique principalement par le fait que les projets susmentionnés ont été en grande partie ou entièrement terminés et que des plans d'économies ont été mis en œuvre à partir du second semestre 2010 dans le cadre de la stabilisation de la dette à l'horizon 2012.

Pour les domaines d'activité qui ne s'inscrivent pas dans le cœur de métier du groupe SNCB, comme les aspects financiers, informatiques, stratégiques et juridiques spécialisés, le recours à des consultants externes peut difficilement être évité, vu l'environnement socioéconomique complexe dans lequel les sociétés opèrent. Pour ce qui est de la consultance purement opérationnelle, des solutions structurelles peuvent être trouvées, telles que l'internalisation des compétences en engageant du personnel ayant un profil spécialisé et/ou en formant le personnel existant. À cet effet, une attention particulière doit être accordée au transfert de connaissances, de façon à réduire la dépendance vis-à-vis des fournisseurs externes (par exemple en ce qui concerne SAP) ainsi que l'influence permanente qu'ils pourraient avoir sur la façon de penser et d'agir des sociétés du groupe SNCB.

Une part des frais de consultance peut être indirectement attribuée à la structure du groupe SNCB à partir de 2005. En effet, les différentes sociétés estiment nécessaire de faire appel à des consultants, par exemple, pour préserver leurs intérêts face aux autres ou parce que le savoir-faire n'est pas suffisamment partagé entre les sociétés. Par ailleurs, la scission du groupe a amené à dédoubler certains services, qui font chacun appel à la consultance (communication, service juridique, stratégie, etc.).

Au-delà de la question de la consultance, ce sont aussi les ressources perdues en raison de la complexité de la structure qui doivent être prises en compte. Les économies doivent résulter d'une meilleure collaboration entre les sociétés et de la suppression des doublons. Les sociétés estiment néanmoins que travailler plus en groupe en matière de consultance ne diminuera pas beaucoup les frais qui s'y rapportent, étant donné que les besoins des sociétés peuvent être différents, et que des synergies seraient dès lors difficiles à réaliser.

L'analyse partielle de la consultance dans les filiales a également permis de mettre en évidence que, lorsque des filiales ont recours à la consultance pour des missions qu'elles présentent pour d'autres sociétés du groupe SNCB, ce type de coûts manque souvent de transparence dans le rapportage financier des sociétés bénéficiant de ces services et que cette étape intermédiaire

peut contribuer à créer des marges. L'intérêt de recourir aux services d'une filiale si celle-ci externalise en partie les missions peut par ailleurs être mis en question.

La Cour des comptes estime que l'incidence de la structure future du groupe SNCB sur la consultance est difficile à évaluer. En effet, il serait erroné de déduire qu'un changement de structure entraînerait automatiquement une économie de l'ordre de grandeur des surcoûts liés à l'ancienne structure. Au contraire, une nouvelle réforme de la structure pourrait générer des frais de consultance supplémentaires, par exemple s'il est une nouvelle fois fait appel à la consultance pour réviser l'architecture des ERP et des SLA.

Une clarification et une répartition plus rationnelle des compétences entre les sociétés du groupe SNCB pourraient avoir un impact positif. Toutefois, quelle que soit l'option retenue en tant que telle, c'est surtout une amélioration de la collaboration et du pilotage au sein du groupe qui pourrait avoir un effet favorable sur l'évolution des frais de consultance.