

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

30 januari 2003

**157^e BOEK
VAN HET REKENHOF
EN ANDERE DOOR HET
REKENHOF UITGEBRACHT
RAPPORTEN****VERSLAG**NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
FINANCIËN EN DE BEGROTING
UITGEBRACHT DOOR
DE HEER **Eric van WEDDINGEN**CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

30 janvier 2003

**157^e CAHIER
DE LA COUR DES COMPTES
ET AUTRES RAPPORTS PUBLIES
PAR LA COUR DES
COMPTES****RAPPORT**FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DES FINANCES ET DU BUDGET
PAR
M. **Eric van WEDDINGEN****Samenstelling van de commissie voor de Financiën en de Begroting op de datum van indiening van het verslag /
Composition de la commission des Finances et du Budget à la date du dépôt du rapport :**
Voorzitter / Président : Olivier Maingain.**A. - Vaste leden / Titulaires**

VLD	Georges Lenssen, Fientje Moerman, Ludo Van Campenhout.
CD&V	Greta D'Hondt, Yves Leterme, Dirk Pieters.
Agalev/Ecolo	Gérard Gobert, Peter Vanhoutte.
PS	Jacques Chabot, François Dufour.
MR	Olivier Maingain, Eric van Weddingen.
Vlaams Blok	Alexandra Colen, Hagen Goyvaerts.
SPA	Peter Vanvelthoven.
CDH	Jean-Jacques Viseur.
VU&ID	Alfons Borginon.

B. - Plaatsvervangers / Plaatsvervangers

Willy Cortois, Pierre Lano, Tony Smets, Frans Verhelst.
Mark Eyskens, Trees Pieters, Daniël Vanpoucke, Herman Van Rompuy.
Zoé Genot, Muriel Gerken, Lode Vanoost.
Léon Campstein, Claude Eerdeken, Bruno Van Grootenbrulle.
François Bellot, Philippe Collard, Serge Van Overtveldt.
Gerolf Annemans, Roger Boutecka, Francis Van den Eynde.
Ludwig Vandenhove, Henk Verlinde.
Joseph Arens, Raymond Langendries.
Danny Pieters, Karel Van Hoorebeke.

**Samenstelling van de subcommissie voor de Financiën belast met het onderzoek van de boeken van opmerkingen
van het Rekenhof (Rgt. Art. 18.2) op de datum van indiening van het verslag /
Composition de la sous-commission des Finances chargée de l'examen des cahiers de la Cour des comptes
(Rgt. Art. 18.2) à la date du dépôt du rapport****A. - Vaste leden / Titulaires**

VLD	Fientje Moerman.
CD&V	Dirk Pieters.
Agalev/Ecolo	Peter Vanhoutte.
PS	Jacques Chabot.
MR	Eric van Weddingen.
Vlaams Blok	Hagen Goyvaerts.
SPA	Peter Vanvelthoven.
CDH	Raymond Langendries.
VU&ID	Alfons Borginon.

INHOUDSTAFEL

	Blz.
I. 157 ^e Boek van het Rekenhof	4
1. Regie der Gebouwen	4
2. Nationale instelling voor radioactief afval en verrijkte splijtstoffen (NIRAS)	9
II. Tussentijds verslag van het Rekenhof betreffende de audit van de NMBS	20
III. Eindverslag van het Rekenhof betreffende de audit van de NMBS	26
IV. De vertraging bij het opmaken van de algemene rekening van de Staat	86
V. De Copernicus-hervorming	91
VI. Invoering van een nieuwe patrimoniale boekhouding voor de Staat	96
VII. De invordering van de niet-fiscale schuld-vorderingen en penale boeten	112
VIII. Algemene richtlijnen voor de schuld voor de jaren 2000 en 2001	123

SOMMAIRE

	Pages
I. 157 ^e Cahier de la Cour des comptes	4
1. Régie des Bâtiments	4
2. Organisme national des déchets radioactifs et des matières fissiles enrichies (ONDRAF)	9
II. Rapport intermédiaire de la Cour des comptes relatif à l'audit de la SNCB	20
III. Rapport final de la Cour des comptes relatif à l'audit de la SNCB	26
IV. Le retard lors de l'établissement du compte général de l'Etat	86
V. La réforme Copernic	91
VI. Introduction d'une nouvelle comptabilité patrimoniale pour l'Etat	96
VII. Le recouvrement des créances non fiscales et des amendes pénales	112
VIII. Directives générales pour la dette pour les années 2000 et 2001	123

AGALEV-ECOLO :	Anders gaan leven / Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales
CD&V :	Christen-Democratisch en Vlaams
FN :	Front National
MR :	Mouvement Réformateur
PS :	Parti socialiste
CDH :	Centre Démocrate Humaniste
SPA :	Socialistische Partij Anders
VLAAMS BLOK :	Vlaams Blok
VLD :	Vlaamse Liberalen en Democraten
VU&ID :	Volksunie&ID21

<i>Afkortingen bij de nummering van de publicaties :</i>	<i>Abréviations dans la numérotation des publications :</i>
DOC 50 0000/000 : Parlementair document van de 50e zittingsperiode + nummer en volgnummer	DOC 50 0000/000 : Document parlementaire de la 50e législature, suivi du n° et du n° consécutif
QRVA : Schriftelijke Vragen en Antwoorden	QRVA : Questions et Réponses écrites
CRIV : Integraal Verslag (op wit papier, bevat de bijlagen en het Beknopt Verslag, met kruisverwijzingen tussen Integraal en Beknopt Verslag)	CRIV : Compte Rendu Intégral (sur papier blanc, avec annexes et CRA, avec renvois entre le CRI et le CRA)
CRIV : Voorlopige versie van het Integraal Verslag (op groen papier)	CRIV : Version Provisoire du Compte Rendu intégral (sur papier vert)
CRABV : Beknopt Verslag (op blauw papier)	CRABV : Compte Rendu Analytique (sur papier bleu)
PLEN : Plenum (witte kaft)	PLEN : Séance plénière (couverture blanche)
COM : Commissievergadering (beige kaft)	COM : Réunion de commission (couverture beige)

<i>Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers</i>	<i>Publications officielles éditées par la Chambre des représentants</i>
<i>Bestellingen :</i>	<i>Commandes :</i>
Natieplein 2	Place de la Nation 2
1008 Brussel	1008 Bruxelles
Tel. : 02/ 549 81 60	Tél. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74	Fax : 02/549 82 74
www.deKamer.be	www.laChambre.be
e-mail : alg.zaken@deKamer.be	e-mail : aff.generales@laChambre.be

DAMES EN HEREN,

De subcommissie van de commissie voor de Financiën en de Begroting heeft onder het voorzitterschap van de heer Jef Tavernier, drie vergaderingen gewijd aan het onderzoek van het 157^e Boek van het Rekenhof, met name op 14 februari, 18 april en 6 juni 2001.

Daarnaast heeft zij ook nog vier vergaderingen gewijd aan de door het Rekenhof uitgevoerde audit bij de Nationale Maatschappij van Belgische Spoorwegen (op 14 november 2000, 1, 11 en 18 juni 2001).

Ook de problematiek van de achterstand bij de opmaak en de controle van de algemene rekening van de Staat (op 31 januari en 28 maart 2001) en van de informatisering van de invordering door de administratie van de Domeinen (ministerie van Financiën) van de niet-fiscale schuldvorderingen en penale boeten (op 31 januari 2001 en 7 maart 2001) werd in de subcommissie besproken.

Voorts werd aandacht besteed aan de gevolgen van de Copernicushervorming voor het ministerie van Financiën (op 2 mei 2001) en aan de invoering van de nieuwe patrimoniale boekhouding (op 16 mei 2001).

Ten slotte heeft zij (op 7 maart 2001) ook nog een bespreking gewijd aan de Algemene Richtlijnen voor de Schuld voor de jaren 2000 en 2001 en aan de desbetreffende opmerkingen van het Rekenhof.

Een delegatie van het Rekenhof woonde alle vergaderingen bij.

Op 9 juli 2002 werd het verslag van de heer van Weddingen door de subcommissie goedgekeurd.

Uw rapporteur heeft namens de subcommissie verslag uitgebracht aan de commissie voor de Financiën en de Begroting. Deze heeft zich op 29 januari 2003 eenparig aangesloten bij de bevindingen van de subcommissie.

Zoals voor het 155^e en 156^e Boek van het Rekenhof, waarover uw rapporteur op 12 juli 2000 verslag heeft uitgebracht aan de commissie voor de Financiën en de Begroting (DOC 50 0814/001) heeft de subcommissie slechts een beperkt gedeelte van de in het 157^e Boek behandelde materie besproken.

Tijdens de vergadering van 14 februari 2001 werden in overleg met het Rekenhof de hiernavolgende 3 thema's gekozen :

1. Regie der Gebouwen : « *Sale and lease back* »-operatie in het kader van de vereffening van de Regie voor Maritiem Transport (RMT) (blz. 239).
2. Regie voor Maritiem Transport (RMT) — Ontbinding : realisatie van de begeleidende maatregelen inzake personeel (blz. 287).
3. Nationale Instelling voor Radioactief Afval en Verrijkte Splijtstoffen (NIRAS) : resultaten van een operationele en een financiële audit (blz. 211).

MESDAMES, MESSIEURS,

La sous-commission de la commission des Finances et du Budget, sous la présidence de M. Jef Tavernier, a consacré trois réunions à l'examen du 157^e Cahier d'Observations de la Cour des comptes, à savoir les 14 février, 18 avril et 6 juin 2001.

En outre, elle a également consacré quatre réunions à l'audit effectué par la Cour des comptes sur le bon emploi des deniers publics par la Société nationale des chemins de fer belges (le 14 novembre 2000 et les 1^{er}, 11 et 18 juin 2001).

La problématique du retard dans l'élaboration et le contrôle des comptes généraux de l'État (les 31 janvier et 28 mars 2001) et de l'informatisation du recouvrement par l'administration des Domaines (ministère des Finances) des créances non fiscales et des amendes pénales (le 31 janvier 2001 et le 7 mars 2001) a aussi été discutée en sous-commission.

La sous-commission a également examiné les conséquences de la réforme Copernic pour le ministère des Finances (le 2 mai 2001) et l'introduction de la nouvelle comptabilité patrimoniale (le 16 mai 2001).

Enfin (le 7 mars 2001), elle a également consacré un débat aux Directives générales pour la gestion de la dette pour les années 2000 et 2001 et aux remarques y afférentes de la Cour des comptes.

Une délégation de la Cour des comptes a assisté à toutes les réunions.

Le 9 juillet 2002, la sous-commission a approuvé le rapport de M. van Weddingen à l'unanimité.

Au nom de la sous-commission, votre rapporteur a adressé un rapport à la commission des Finances et du Budget. Celle-ci s'est ralliée à l'unanimité aux conclusions de la sous-commission le 29 janvier 2003.

Comme pour les 155^e et 156^e Cahiers de la Cour des comptes, sur lesquels votre rapporteur a fait un rapport le 12 juillet 2000 à la commission des Finances et du Budget (DOC 50 0814/001), la sous-commission n'a examiné qu'une partie des questions traitées dans le 157^e Cahier.

Au cours de la réunion du 14 février 2001, les 3 thèmes suivants ont été choisis, en accord avec la Cour des comptes :

1. Régie des Bâtiments : Opération de « *sale and lease back* » dans le cadre de la liquidation de la Régie des Transports maritimes (RTM) (p. 238).
2. Régie des Transports maritimes (RTM) — dissolution : réalisation des mesures d'accompagnement en matière de personnel (p. 286).
3. Organisme national des déchets radioactifs et des matières fissiles enrichies (ONDRAF) : résultats d'un audit opérationnel et financier (p. 210).

Tijdens de vergadering van 6 juni 2001 besloot de sub-commissie het tweede thema niet meer te bespreken omdat het duidelijk ging om een « erfenis uit het verleden », waarvoor de thans bevoegde minister, mevrouw Durant, bezwaarlijk verantwoordelijk kon worden gesteld.

I. — 157^e BOEK VAN HET REKENHOF

1. REGIE DER GEBOUWEN : « SALE AND LEASE BACK »-OPERATIE IN HET KADER VAN DE VEREF-FENING VAN DE REGIE VOOR MARITIEM TRANSPORT (RMT) (blz. 239-243)

A. Standpunt van het Rekenhof

Raadsheer Rion geeft aan dat in het kader van de ver-effening van de RMT door de Staat twee overeenkomsten werden gesloten met de rederij die de activiteiten van de RMT overnam. De Regie der Gebouwen sloot met deze rederij een concessieovereenkomst voor het « *Carferry*-gebouw ». Daarna werd een bijakte opgesteld waarmee de regie zich ertoe verbond een bedrag van 100 miljoen Belgische frank te betalen aan de concessienemer als eenmalige vergoeding van de door deze laatste gedane investeringen aan het gebouw. Deze vergoeding moest door middel van annuïteiten over een periode van 20 jaar door de rederij worden terugbetaald. De betaling van deze annuïteiten werd gekoppeld aan de looptijd van de oorspronkelijke concessieovereenkomst. De voorwaarden van deze « *sale and lease back* »-overeenkomst waren gunstiger dan de handelspraktijken terzake.

Het Rekenhof merkt bovendien op dat de Regie der Gebouwen, door renovatiewerken te laten uitvoeren aan een gebouw dat eigendom is van de Staat en door haar wordt beheerd, de reglementering op de overheidsopdrachten omzeilt. De regie ontving nooit kopieën van facturen zodat ze niet weet hoeveel de concessienemer voor de renovatie betaalde.

De annuïteiten worden berekend over een periode van 20 jaar. De eerste annuïteit moest door de concessienemer in 2000 worden betaald. Dit gebeurde op 26 juli 2000. De terugbetaling werd echter gekoppeld aan de concessieovereenkomst die een aanvang nam op 1 januari 1997 en een — eventueel verlengbare — looptijd heeft van 5 jaar. Dit betekent, aldus de heer Rion, dat de concessienemer de betalingen van de annuïteiten kan stopzetten vanaf 1 januari 2002. Het Rekenhof is van oordeel dat hierdoor een onverantwoord risico werd genomen.

De « *sale and lease back* »-operatie moet bovendien worden beschouwd als een steunmaatregel in de zin van het Verdrag betreffende de Europese Unie, aangezien de voorwaarden gunstiger zijn dan de handelspraktijken terzake. Dit betekent dat deze maatregel had moeten worden gemeld aan de Europese Commissie.

Au cours de la réunion du 6 juin 2001, la sous-commission a décidé de ne plus examiner le deuxième thème parce qu'il s'agissait manifestement d'un « héritage du passé », qui peut difficilement être imputé à la ministre actuellement compétente, Mme Durant.

I. — 157^e CAHIER DE LA COUR DES COMPTES

1. RÉGIE DES BÂTIMENTS : OPÉRATION DE « SALE AND LEASE BACK » DANS LE CADRE DE LA LIQUIDATION DE LA RÉGIE DES TRANSPORTS MARITIMES (RTM) (pp. 238-242)

A. Point de vue de la Cour des comptes

M. le conseiller Rion signale que, dans le cadre de la liquidation de la RTM par l'État, deux conventions ont été conclues avec la société d'armateurs qui a repris les activités de la RTM. La Régie des Bâtiments a conclu, avec ladite société, un contrat de concession pour « l'immeuble *Carferry* ». Par la suite, a été rédigé un avenant par lequel la Régie s'est engagée à payer un montant de 100 millions de francs belges au concessionnaire à titre de compensation unique pour les investissements effectués par le concessionnaire dans l'immeuble. La société d'armateurs devait rembourser cette somme par annuités pendant une période de vingt ans. Le paiement de ces annuités a été lié à la durée du contrat de concession initial. Les conditions de cette opération de « *sale and lease back* » étaient plus favorables que les pratiques commerciales en la matière.

La Cour des comptes fait remarquer par ailleurs qu'en faisant exécuter des travaux de rénovation à un immeuble appartenant à l'État et géré par elle, la Régie des Bâtiments contourne la réglementation relative aux marchés publics. La Régie n'ayant jamais reçu de copies de factures, le prix payé par le concessionnaire pour la rénovation ne lui est pas connu.

Les annuités sont calculées sur une période de 20 ans. La première annuité devait être payée par le concessionnaire durant l'année 2000. Le paiement a été effectué le 26 juillet 2000. Le remboursement a toutefois été lié au contrat de concession, qui a pris cours le 1^{er} janvier 1997 et dont la durée — éventuellement renouvelable — est de cinq ans. Cela signifie, selon M. Rion, que le concessionnaire peut interrompre le paiement des annuités à partir du 1^{er} janvier 2002. La Cour des comptes estime qu'un risque injustifié a dès lors été pris.

L'opération de « *sale and lease back* » doit, de plus, être considérée comme une aide au sens du Traité instituant la Communauté européenne, étant donné que ses conditions sont plus favorables que les pratiques commerciales en la matière. Il en résulte que cette mesure aurait dû être notifiée à la Commission européenne.

Ten slotte merkt raadsheer Rion op dat de minister van Telecommunicatie en Overheidsbedrijven en Participaties tot op heden niet gereageerd heeft op de opmerkingen van het Rekenhof.

B. Standpunt van de minister van Telecommunicatie en Overheidsbedrijven en Participaties

De heer Rik Daems, minister van Telecommunicatie en Overheidsbedrijven en Participaties geeft aan dat hij in tussen een antwoord heeft voorbereid dat eerstdaags aan het Rekenhof zal worden overgezonden.

In dit antwoord wordt eerst het kader geschetst waarbinnen deze operatie tot stand kwam; vervolgens wordt ingegaan op de door het Rekenhof gemaakte opmerkingen.

1. Algemeen kader

De Newco Pax 1-overeenkomst van 20 september 1996 en de Newco Pax 2-overeenkomst van 25 februari 1998 werden gesloten tussen de maatschappij die de activiteiten van de RMT overnam, de federale Staat en de RMT in vereffening. Hierbij werd de federale Staat vertegenwoordigd door de minister van Vervoer.

Ofschoon deze laatste op het ogenblik van het sluiten van de Newco Pax 1 en 2-overeenkomsten niet bevoegd was en is voor de Regie der Gebouwen, werden er in bedoelde overeenkomsten aan de Regie der Gebouwen bepaalde verplichtingen opgelegd.

De minister merkt hierbij op dat dergelijke procedure niet uitzonderlijk is. Ook de huidige regering heeft al — voor andere operaties — een beroep gedaan op de diensten van de Regie der Gebouwen.

De Ministerraad ging op 13 februari 1998 akkoord met het sluiten van de Newco Pax 2-overeenkomst en inzonderheid met de erin vervatte « *sale and lease back* »-operatie voor een bedrag van 100 000 000 Belgische frank.

Daartoe werd van het provisioneel interdepartementaal krediet 60.1.0.0106 een bedrag van 100 000 000 Belgische frank overgeschreven op de rekening van de Regie der Gebouwen teneinde het door de federale Staat en de Ministerraad bekrachtigde engagement te kunnen uitvoeren.

2. Bespreking

De Regie der Gebouwen is in deze operatie slechts opgetreden als uitvoerder van wat door de Ministerraad was beslist.

De Ministerraad bekrachtigde meer bepaald de betaling door de Regie der Gebouwen van 100 000 000 Belgische frank afkomstig van het interdepartementaal provisioneel krediet 60.1.0.0106.

De terugbetaling over 20 annuïteiten vloeit impliciet voort uit artikel 2.4 van de Newco Pax 2-overeenkomst

Enfin, M. le conseiller Rion fait remarquer que le ministre des Télécommunications et des Entreprises et Participations publiques n'a pas encore réagi aux observations formulées par la Cour des comptes.

B. Point de vue du ministre des Télécommunications et des Entreprises et Participations publiques

M. Rik Daems, ministre des Télécommunications et des Entreprises et Participations publiques, signale qu'il a préparé entre-temps une réponse qui sera transmise prochainement à la Cour des comptes.

Cette réponse esquisse d'abord le cadre dans lequel cette opération a eu lieu pour, ensuite, réagir aux observations formulées par la Cour des comptes.

1. Cadre général

La convention Newco Pax 1 du 20 septembre 1996 et la convention Newco Pax 2 du 25 février 1998 ont été conclues entre la société qui a repris les activités de la RTM, l'État fédéral et la RTM en liquidation. À cette occasion, l'État fédéral a été représenté par le ministre des Transports.

Alors qu'au moment de la conclusion des conventions Newco Pax 1 et 2, ce dernier n'était pas compétent pour la Régie des Bâtiments et ne l'est toujours pas, certaines obligations ont été imposées à la Régie des Bâtiments dans lesdits contrats.

Le ministre fait remarquer en l'occurrence qu'une telle procédure n'est pas exceptionnelle. Le gouvernement actuel a déjà fait appel lui aussi — pour d'autres opérations — aux services de la Régie des Bâtiments. Le Conseil des ministres a marqué son accord le 13 février 1998 sur la conclusion de la convention Newco Pax 2 et, en particulier, sur l'opération de « *sale and lease back* » qui y était prévue pour un montant de 100 000 000 de francs belges.

À cet effet, un montant de 100 000 000 de francs belges du crédit interdépartemental provisionnel 60.1.0.0106 a été versé sur le compte de la Régie des Bâtiments afin de pouvoir exécuter l'engagement ratifié par l'État fédéral et le Conseil des ministres.

2. Discussion

La Régie des Bâtiments n'est intervenue dans cette opération que comme exécutant de ce qu'avait décidé le Conseil des ministres.

Le Conseil des ministres a ratifié plus précisément le paiement par la Régie des Bâtiments de 100 000 000 de francs belges provenant du crédit interdépartemental provisionnel 60.1.0.0106.

Le remboursement en 20 annuités découle implicitement de l'article 2.4 de la convention Newco Pax 2 et a

en werd vermeld in punt 4, e) van de door de Minister-raad op 13 februari 1998 goedgekeurde nota van 9 februari 1998.

De Inspectie van Financiën, geaccrediteerd bij de Regie der Gebouwen, gaf op 16 december 1998 een gunstig advies. Eerder had de Inspectie van Financiën een reeks opmerkingen gemaakt (nota van 29 juni 1998 met referte 131.98/K.D.RDG43/100) waarin de door het Rekenhof gemaakte opmerkingen reeds grotendeels waren begrepen.

Deze opmerkingen werden op 24 juli 1998 als volgt beantwoord :

— De Inspectie van Financiën merkte op dat de toekenning van 100 000 000 Belgische frank mogelijk als staatssteun te beschouwen is, hetgeen in strijd is met artikel 91 (bedoeld wordt artikel 87 en volgende) van het EG-verdrag.

Vervolgens stelde de Inspectie dat het gebruik van de term « *sale and lease back* » verkeerd is en dat het enkel ging om een vergoeding voor de gedane investeringen.

In verband met deze twee bemerkingen werd gesteld dat de Ministerraad van 13 februari 1998 het voorstel goedgekeurde, waarbij « de minister van Ambtenarenzaken (die op dat ogenblik ook de Regie der Gebouwen onder zijn bevoegdheid had) belast werd met een *sale and lease back*-operatie voor een maximumbedrag van 100 miljoen Belgische frank met betrekking tot de verbeteringswerken aan de terminal in Oostende ».

Dienovereenkomstig stelden de ministers van Ambtenarenzaken en Vervoer in een gezamenlijk schrijven d.d. 5 mei 1998 aan de minister van Begroting voor om de Regie der Gebouwen toe te laten deze « *sale and lease-back* »-operatie uit te voeren en 100 miljoen Belgische frank uit het interdepartementeel krediet ter beschikking te stellen op begrotingsartikel 533.01 van de Regie der Gebouwen. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan de beslissing van de Ministerraad (19 december 1997) die stelde dat de onderhandelingen met de privé-onderneming moesten leiden naar een oplossing die binnen de oorspronkelijk voor de herstructurering van de Regie voor Maritiem Transport voorziene enveloppe blijft (600 miljoen Belgische frank).

Gelet op dit alles ging het hier finaal om de uitvoering van een beslissing van de Ministerraad en is de Regie der Gebouwen in principe gehouden deze zonder meer uit te voeren zowel wat betreft de gebruikte terminologie als wat betreft de hoegrootheid van het bedrag (100 000 000 Belgische frank).

— De Inspectie van Financiën stelde verder dat de rentevoet (OLO) (te) voordelig is voor de concessienemer.

été spécifié dans le point 4, e) de la note du 9 février 1998 approuvée par le Conseil des ministres le 13 février 1998.

L'Inspection des Finances, accréditée auprès de la Régie des Bâtiments, a rendu le 16 décembre 1998 un avis favorable. Auparavant, l'Inspection des Finances avait formulé une série de remarques (note du 29 juin 1998 portant la référence 131.98/K.D.RDG43/100) dans laquelle les observations formulées par la Cour des comptes étaient déjà en grande partie comprises.

Ces remarques ont reçu la réponse suivante le 24 juillet 1998 :

— L'Inspection des Finances a fait remarquer que l'attribution de 100 000 000 de francs belges doit éventuellement être considérée comme une aide publique, ce qui est contraire à l'article 91 (sont visés les articles 87 et suivants) du Traité CEE.

Ensuite, l'Inspection a estimé que l'utilisation de l'expression « *sale and lease back* » était erronée et qu'il s'agissait seulement d'une indemnisation pour les investissements effectués.

En ce qui concerne ces deux remarques, il a été précisé que le Conseil des ministres du 13 février 1998 avait approuvé la proposition, « le ministre de la Fonction publique (qui avait à l'époque la Régie des Bâtiments dans ses attributions) ayant été chargé à cette occasion d'une opération de *sale and lease back* pour un montant maximum de 100 millions de francs belges au sujet des travaux de rénovation au terminal d'Ostende ».

Par conséquent, les ministres de la Fonction publique et des Transports ont proposé dans une lettre conjointe du 5 mai 1998 au ministre du Budget d'autoriser la Régie des Bâtiments à effectuer cette opération de *sale and lease back* et à mettre à disposition 100 000 000 de francs belges provenant du crédit interdépartemental à l'article budgétaire 533.01 de la Régie des Bâtiments. Cette solution tenait compte de la décision du Conseil des ministres (19 décembre 1997) qui stipulait que les négociations avec l'entreprise privée devaient conduire à une solution qui restait dans l'enveloppe initialement prévue pour la restructuration de la Régie des Transports maritimes (600 millions de francs belges).

Compte tenu de tout cela, il s'agissait finalement de l'exécution d'une décision du Conseil des ministres et la Régie des Bâtiments est en principe tenue de l'exécuter purement et simplement, tant en ce qui concerne la terminologie utilisée qu'en ce qui concerne le montant de cette somme (100 millions de francs belges).

— L'Inspection des Finances a par ailleurs stipulé que le taux d'intérêt (OLO) était (trop) favorable pour le concessionnaire.

Er is in ieder geval in een redelijke vergoeding voorzien; zij ligt weliswaar enigszins lager dan de laagste hypothecaire rente, doch de Regie der Gebouwen is geen bankinstelling. Om tegemoet te komen aan de opmerking van de Inspectie van Financiën werd in de bijakte de rentevoet (OLO) verhoogd met een marge van 0,10 %.

— Volgens de Inspectie van Financiën was er in geen aanpassing van de rentevoet voorzien. Nochtans werd in de bijakte duidelijk het volgende bepaald : « De rentevoet is elke vijf jaar op de verjaardag van de inwerkingtreding van de bijakte herzienbaar. ».

— Verder stelde de Inspectie van Financiën dat er geen zekerheid is dat er gedurende 20 jaar zal worden betaald.

In dat verband dient opgemerkt dat de concessieovereenkomst van 21 januari 1997 in artikel 3 d) met betrekking tot de investeringsvergoeding in wezen reeds eenzelfde bepaling bevatte : in principe kon op ieder moment een einde worden gesteld aan de concessie, terwijl de Regie de concessienemer zou moeten vergoeden voor de meerwaarde ten gevolge van de door de concessienemer uitgevoerde werken.

C. Bespreking

De heer Jef Tavernier (Agalev-Ecolo) geeft aan dat de vraag of het hier al dan niet om een « *sale and lease back* »-operatie gaat in wezen niet zo belangrijk is. Volgens hem werd de Regie der Gebouwen in dit dossier door de vorige regering gebruikt in het kader van een « creatieve begrotingstechniek » die enkel bedoeld was om binnen de voorziene begrotingsenveloppe te blijven.

Aan de vertegenwoordiger van het Rekenhof vraagt hij of dergelijke overeenkomsten al dan niet in het kader van het voorafgaand visum aan het Rekenhof worden voorgelegd.

Heeft de minister weet van andere, gelijkaardige overeenkomsten waaraan de Regie der Gebouwen haar medewerking heeft verleend of betreft het hier een eenmalige operatie van de vorige regering ?

Loopt de concessieovereenkomst nog steeds en verwacht de minister dat zij na de eerste periode van vijf jaar zal worden verlengd ?

Raadsheer Rion geeft aan dat de Inspectie van Financiën advies geeft aan de minister van Begroting. In tegenstelling tot het Rekenhof oordeelt de Inspectie ook over de opportuniteit van de voorgestelde uitgaven.

Wanneer dit advies negatief is kan de betrokken minister hiertegen « in beroep gaan » bij de minister van Begroting of bij de Ministerraad.

Als externe controleur steunt het Rekenhof zich zo veel mogelijk op de resultaten van de interne controle. Voor grote uitgavendossiers vraagt het Rekenhof dan ook dat het advies van de Inspectie van Financiën bij het

Une indemnisation raisonnable est en tout cas prévue; elle est certes légèrement inférieure au taux hypothécaire le plus bas mais la Régie des Bâtiments n'est pas une institution bancaire. Pour répondre à la remarque de l'Inspection des Finances, le taux d'intérêt (OLO) a été majoré d'une marge de 0,10 % dans l'avenant.

— Selon l'Inspection des Finances, une adaptation du taux d'intérêt n'a pas été prévue. Néanmoins, la disposition suivante a été clairement stipulée dans l'avenant : « Le taux d'intérêt est révisable tous les cinq ans au jour anniversaire de l'entrée en vigueur de l'avenant. ».

— Par ailleurs, l'Inspection des Finances a précisé qu'il n'y avait aucune certitude que le paiement serait effectué pendant 20 ans.

À cet égard, il faut remarquer que le contrat de concession du 21 janvier 1997 comportait déjà, en substance, la même disposition dans l'article 3 d) relatif à l'indemnité d'investissement : en principe, il était possible de mettre fin à tout moment à la concession tandis que la Régie devait indemniser le concessionnaire pour la plus-value résultant des travaux effectués par le concessionnaire.

C. Discussion

M. Jef Tavernier (Agalev-Ecolo) signale que la question de savoir s'il s'agit ou non d'une opération de « *sale and lease back* » n'est pas si importante en fin de compte. Selon lui, la Régie des Bâtiments a été utilisée dans ce dossier par l'ancien gouvernement dans le cadre d'une « technique budgétaire créative » qui était uniquement destinée à rester dans l'enveloppe budgétaire prévue.

Il demande au représentant de la Cour des comptes si de tels contrats sont ou non soumis à la Cour des comptes dans le cadre du visa préalable.

Le ministre a-t-il eu connaissance d'autres conventions similaires auxquelles la Régie des Bâtiments a apporté son concours ou s'agit-il d'une opération unique de l'ancien gouvernement ?

Le contrat de concession est-il toujours en cours et le ministre prévoit-il de le prolonger après sa première période de cinq ans ?

M. le conseiller Rion signale que l'Inspection des Finances donne son avis au ministre du Budget. Contrairement à la Cour des comptes, l'Inspection statue également sur l'opportunité des dépenses proposées.

Si cet avis est négatif, le ministre intéressé peut « introduire un recours » contre ce dernier auprès du ministre du Budget ou auprès du Conseil des ministres.

La Cour des comptes, en tant que contrôleur externe, se fonde autant que possible sur les résultats du contrôle interne. Pour les dossiers de grosses dépenses, la Cour des comptes demande donc de joindre au dossier

dossier zou worden gevoegd. Dit neemt niet weg, aldus de heer Rion, dat het Rekenhof soms met de Inspectie van menig verschil over bepaalde dossiers. In dergelijk geval voert het Rekenhof hierover briefwisseling met de betrokken minister.

In dit dossier heeft de Regie der Gebouwen duidelijk een opdracht vervuld die het kader van haar organieke wet te buiten gaat. Misschien moeten voor het beheer van het onroerend patrimonium van de Staat in de toekomst andere instrumenten worden gecreëerd.

De minister geeft aan dat het beroep op de Regie der Gebouwen wellicht te maken heeft met het feit dat de federale Staat eigenaar was van het bewuste havengebouw, dat bijgevolg door de Regie werd beheerd. De bevoegdheid over de havens zal in de toekomst wellicht aan de gewesten worden overgedragen.

De heer Eric van Weddingen (MR) vraagt hoe de regering dit dossier verder zal behandelen, teneinde te vermijden dat de Staat verlies lijdt bij deze operatie. Kan het risico op een of andere manier worden beperkt?

De minister van Telecommunicatie en Overheidsbedrijven en Participaties geeft aan dat de vice-eerste minister en minister van Mobiliteit en Vervoer bevoegd is voor de opvolging van de uitvoering van de concessieovereenkomst.

Op de vraag van de heer Tavernier of de Regie der Gebouwen weet heeft van andere, gelijkaardige overeenkomsten antwoordt de minister negatief.

Het ligt wel in de bedoeling van de regering om de Regie der Gebouwen op te splitsen in drie entiteiten: één voor de monumenten die tot het onroerend patrimonium van de Staat behoren (deze entiteit zal gedeeltelijk worden gefinancierd met een dotatie van de Nationale Loterij), één voor alle gebouwen die met justitie te maken hebben (gerechtsgebouwen, gevangenissen) en één voor de gebouwen bestemd voor de huisvesting van de federale overheidsdiensten (waarbij veeleer wordt gestreefd naar langlopende huurcontracten dan naar eigendomverwerving omdat dit op termijn wellicht voordeliger uitvalt voor de Staat).

De heer Tavernier stelt de hiernavolgende conclusies voor:

1. de subcommissie verheugt zich over het feit dat de bevoegde minister eindelijk een antwoord geeft op de door het Rekenhof gemaakte opmerkingen;
2. zij onderschrijft ten volle de door het Rekenhof geformuleerde kritiek op deze zogenaamde « *sale and lease back* »-operatie;
3. zij dringt aan op meer transparantie in de operaties betreffende onroerende goederen van de Staat en meer aandacht voor de budgettaire gevolgen van de door de Staat aangegane verbintenissen.

De subcommissie stemt in met dit voorstel.

l'avis de l'Inspection des Finances. Cela n'empêche pas, selon M. Rion, que l'opinion de la Cour des comptes diffère parfois de celle de l'Inspection sur certains dossiers. Dans pareil cas, la Cour des comptes tient une correspondance à ce sujet avec le ministre concerné.

Dans ce dossier, la Régie des Bâtiments a manifestement rempli une mission qui sort du cadre de sa loi organique. Peut-être d'autres instruments devront-ils être créés à l'avenir pour la gestion du patrimoine immobilier de l'État.

Le ministre signale que le recours à la Régie des Bâtiments tient probablement au fait que l'État fédéral était propriétaire dudit immeuble portuaire, qui était par conséquent géré par la Régie. La compétence sur les ports sera probablement cédée à l'avenir aux régions.

M. Eric van Weddingen (MR) demande comment le gouvernement va traiter ce dossier afin d'éviter que l'État ne subisse des pertes dans cette opération. Le risque peut-il être limité de l'une ou l'autre manière?

Le ministre des Télécommunications et des Entreprises et Participations publiques signale que la vice-première ministre et ministre de la Mobilité et des Transports est compétente pour le suivi de l'exécution du contrat de concession.

À la question de M. Tavernier qui demande si la Régie des Bâtiments a connaissance d'autres conventions similaires, le ministre répond par la négative.

Toutefois, il est dans l'intention du gouvernement de scinder la Régie des Bâtiments en trois entités: une pour les monuments qui font partie du patrimoine immobilier de l'État (cette entité sera en partie financée par une dotation de la Loterie Nationale), une pour tous les bâtiments en rapport avec la justice (Palais de Justice, prisons) et une pour les immeubles destinés au logement des services publics fédéraux (pour lesquels on s'efforcera de conclure des baux de longue durée plutôt que de procéder à des acquisitions parce que cela s'avérera probablement à terme plus avantageux pour l'État).

M. Tavernier propose les conclusions suivantes:

1. la sous-commission se réjouit que le ministre compétent répond finalement aux remarques formulées par la Cour des comptes;
2. elle souscrit pleinement aux critiques formulées par la Cour des comptes sur cette opération dite de « *sale and lease back* »;
3. elle insiste pour qu'il y ait une plus grande transparence dans les opérations relatives aux biens immobiliers de l'État et pour que l'on soit plus attentif aux conséquences budgétaires des engagements contractés par l'État.

La sous-commission approuve cette proposition.

2. NATIONALE INSTELLING VOOR RADIOACTIEF AFVAL EN VERRIJKTE SPLIJTSTOFFEN (NIRAS) : RESULTATEN VAN EEN OPERATIONELE EN EEN FINANCIËLE AUDIT (blz. 211-237)

A. Standpunt van het Rekenhof

Raadsheer Rion geeft aan dat het artikel van het 157^e Boek van Opmerkingen betreffende de Nationale Instelling voor Radioactief Afval en Verrijkte Splijtstoffen (NIRAS) betrekking heeft de operationele en financiële audit van de instelling die voor de periode 1989-1997 werd uitgevoerd. Het sluit aan bij de juridische audit die voor dezelfde periode werd uitgevoerd en waarover in het voorgaande Boek van Opmerkingen verslag werd uitgebracht. Ter herinnering wordt erop gewezen dat die controle door het Rekenhof niet steunt op een uitdrukkelijke wettelijke bepaling, maar op een protocolakkoord met de instelling.

De operationele audit behelst een analyse van de financiële en boekhoudkundige organisatie van de NIRAS, de interne controlestructuren van de instelling en de werking van de fondsen die instaan voor de financiering van het nucleair passief. De analyse van het Rekenhof toont aan dat de instelling, globaal gezien, naar behoren functioneert. Het loont evenwel de moeite op bepaalde specifieke problemen te wijzen teneinde de toestand van de instelling zoveel mogelijk te verbeteren. De vaststellingen van het Rekenhof hebben aanleiding gegeven tot briefwisseling die op 28 april 1999 aan de voorzitter van de raad van bestuur van de NIRAS en aan de bevoegde ministers werd gericht. De eerste heeft bij brieven van 7 mei en 29 oktober 1999 geantwoord; de gewezen vice-eerste minister en minister van Landsverdediging, belast met Energie, heeft het Rekenhof bij brief van 9 juli 1999 meegedeeld dat hij wenste dat de opmerkingen van het Rekenhof voor grondig onderzoek aan de instelling zouden worden voorgelegd zodat zij passende oplossingen zou kunnen voorstellen. De financiële audit betrof de naleving van de financiële verplichtingen van de instelling, de analyse van de activa- en passivaposten en de analyse van de resultatenrekening. De opmerkingen van het Rekenhof werden bij brief van 7 juli 1999 aan de voorzitter van de raad van bestuur en aan de bevoegde ministers meegedeeld; de eerstgenoemde heeft daarop bij brief van 29 oktober 1999 geantwoord. In een brief van 10 mei 2000, gericht aan de voorzitter van de raad van bestuur en aan de bevoegde ministers, is het Rekenhof overgegaan tot de evaluatie van de antwoorden die het had ontvangen.

Raadsheer Rion kondigt dan ook aan dat zijn uiteenzetting betrekking zal hebben op die evaluatie en op de nog hangende kwesties. Voor een goed begrip van de problematiek is het evenwel nuttig te herinneren aan de algemene context waarin de NIRAS is gesitueerd.

2. ORGANISME NATIONAL DES DÉCHETS RADIOACTIFS ET DES MATIÈRES FISSILES ENRICHIES (ONDRAF) : RÉSULTATS D'UN AUDIT OPÉRATIONNEL ET FINANCIER (pp. 210-236)

A. Avis de la Cour des comptes

M. le conseiller Rion signale que l'article du 157^e Cahier d'observations relatif à l'Organisme national des déchets radioactifs et des matières fissiles enrichies (ONDRAF) concerne les audits opérationnel et financier de l'organisme réalisés pour la période 1989-1997 et fait suite à l'audit juridique effectué pour la même période, dont il a été fait rapport dans le Cahier d'observations précédent. Pour rappel, on notera que ce contrôle de la Cour n'est pas fondé sur une disposition légale explicite mais sur un protocole d'accord entre celle-ci et l'organisme.

L'audit opérationnel comprend une analyse de l'organisation financière et comptable de l'ONDRAF, de ses structures de contrôle interne, ainsi que du fonctionnement des fonds assurant le financement du passif nucléaire. Il convient de souligner que l'analyse de la Cour démontre que l'organisme fonctionne globalement de manière satisfaisante. Certains problèmes spécifiques méritent toutefois d'être signalés afin d'améliorer, autant que faire se peut, la situation de l'organisme. Les constatations de la Cour ont donné lieu à un courrier adressé en date du 28 avril 1999 au président du conseil d'administration de l'ONDRAF et aux ministres compétents. Le premier a répondu par lettres du 7 mai et du 29 octobre 1999; l'ancien vice-premier ministre et ministre de la Défense nationale, chargé de l'énergie, a informé la Cour, par lettre du 9 juillet 1999, qu'il souhaitait que les observations de la Cour soient soumises à un examen approfondi de l'organisme afin que celui-ci puisse proposer les solutions adéquates. Quant à l'audit financier, il a porté sur le respect des obligations financières de l'organisme, ainsi que sur l'analyse des postes d'actif et de passif et sur les comptes de résultats. Les remarques de la Cour ont été communiquées au président du conseil d'administration et aux ministres compétents par courrier du 7 juillet 1999 auquel le premier a répondu par lettre du 29 octobre 1999. Dans un courrier du 10 mai 2000, adressé au président du conseil d'administration et aux ministres compétents, la Cour a procédé à l'évaluation des réponses qui lui avaient été transmises.

M. le conseiller Rion annonce que son exposé portera sur cette dernière évaluation et sur les questions encore en suspens. Pour la bonne compréhension de cette problématique, il est toutefois utile de rappeler le contexte général dans lequel se situe l'ONDRAF.

1. Algemene context

De NIRAS werd opgericht door de wet van 8 augustus 1980, gewijzigd door de wet van 11 januari 1991. Die wetswijziging sluit aan bij de aanbevelingen van twee parlementaire onderzoekscommissies. Ingevolge de wet van 1991 heeft de NIRAS een normatieve rol en een toezichtfunctie in de sector bekomen. De werking en de financieringsmodaliteiten van de NIRAS werden geregeld door een koninklijk besluit van 1981 dat in 1991 werd gewijzigd. Alle kosten verbonden aan de activiteiten van de instelling worden ten laste gelegd van de begunstigen van de prestaties. Wat de Staat betreft zijn de dotaties die door het ministerie van Economische Zaken aan de instelling worden toegekend, opgenomen in het activiteitenprogramma 32.61.3 « Financiering van het nucleair passief ». Die dotaties bedroegen ongeveer 1,8 miljard Belgische frank in 1999 en 1,6 miljard Belgische frank in 2000.

Een aantal taken van de NIRAS worden uitgevoerd door een dochtermaatschappij, de NV Belgoprocess. Het gaat inzonderheid om de conditionering en opslag van het radioactief afval, het beheer van de nodige installaties en de sanering en ontmanteling van de buiten gebruik gestelde nucleaire installaties. Voorts is de NIRAS eveneens belast met de sanering en ontmanteling van vier nucleaire passiva : de vroegere sites Eurochemic en Waste (geregeld door een conventie van 1990 die eind 2000 verstreek en die bepaalt dat de Staat de eerste financiert en de elektriciteitsproducenten de tweede); de ontmanteling van drie kernreactoren van het Studiecentrum voor Kernenergie (geregeld door een conventie van 1991 die alle kosten ten laste van de Staat legt); en tot slot, de ontmanteling van het nucleair passief van het Nationaal Instituut voor Radio-elementen (geregeld door een conventie van 1998).

2. De operationele audit

Uit de audit blijkt dat de financiële onafhankelijkheid van de instelling nog kan worden verbeterd. In dat verband zou een versterking van de financiële middelen (en derhalve een verhoging van de financiële interventie van de Staat) bijdragen tot een verbetering van de solvabiliteit van de instelling.

De NIRAS komt de haar opgelegde verplichting inzake financieel evenwicht na. Haar dochtermaatschappij, NV Belgoprocess, is daarentegen winstgevend. Hoewel NV Belgoprocess geen winstoogmerk zou mogen hebben (aanbeveling van de parlementaire onderzoekscommissie), kan ze daar, gelet op haar privaatrechtelijk statuut, niet toe worden gedwongen. Teneinde een inadequate bestemming van de winst te voorkomen heeft het Rekenhof aanbevolen in de statuten van de NV Belgoprocess de verplichting in te schrijven de winst in de reserve op te nemen of voor specifieke projecten te bestemmen.

1. Contexte général

L'ONDRAF a été institué par la loi du 8 août 1980, modifiée par la loi du 11 janvier 1991, laquelle fait suite aux recommandations de deux commissions d'enquête parlementaire. Suite à la loi de 1991, l'ONDRAF a acquis un rôle normatif et une fonction de contrôle dans le secteur. Le fonctionnement et les modalités de financement de l'ONDRAF ont été réglés par un arrêté royal de 1981 modifié en 1991. On notera ainsi que l'ensemble des coûts liés aux activités de l'organisme doit être mis à la charge de ceux qui bénéficient de ses prestations. En ce qui concerne l'État, les dotations attribuées à l'organisme par le ministère des Affaires économiques sont reprises dans le programme d'activités 32.61.3 « Financement du passif nucléaire ». Ces dotations se sont élevées à près de 1,8 milliard de francs belges en 1999 et à près de 1,6 milliard de francs belges en 2000.

Un certain nombre de tâches dévolues à l'ONDRAF sont exécutées par une filiale, la SA Belgoprocess. Il s'agit en particulier du conditionnement et de l'entreposage des déchets nucléaires, de la gestion des installations nécessaires, ainsi que de l'assainissement et du démantèlement des installations nucléaires mises hors service. Par ailleurs, l'ONDRAF est également chargé de l'assainissement et du démantèlement de quatre passifs nucléaires : les anciens sites Eurochemic et Waste (réglés par une convention de 1990, expirant à la fin 2000, qui prévoit que l'État finance le premier et les producteurs d'électricité le second); le démantèlement de trois réacteurs nucléaires du Centre d'étude de l'énergie nucléaire (réglé par convention de 1991 qui porte l'ensemble des coûts à charge de l'État); et enfin le démantèlement du passif nucléaire de l'Institut national des radioéléments (réglé par convention de 1998).

2. L'audit opérationnel

Il résulte de l'audit que l'indépendance financière de l'organisme peut être encore améliorée. À cet égard, le renforcement des moyens financiers (et donc l'augmentation de l'intervention financière de l'État) serait susceptible d'améliorer la solvabilité de l'organisme.

L'ONDRAF respecte l'obligation d'équilibre financier qui lui est faite. Par contre, sa filiale, la SA Belgoprocess, réalise des bénéfices. Alors que la SA Belgoprocess devrait être exempte de tout but lucratif (recommandation de la commission d'enquête parlementaire), elle ne peut y être contrainte, en raison de son statut de droit privé. En vue de prévenir une affectation inadéquate des bénéfices, la Cour a recommandé d'inscrire dans les statuts de la SA Belgoprocess l'obligation de mettre en réserve les bénéfices ou de les affecter à des projets spécifiques.

Uit het onderzoek van de administratieve organisatie en het boekhoudkundig informatiesysteem blijkt dat er te weinig aandacht wordt besteed aan de interne financiële controle. Het organogram voorziet niet in een interne auditcel. Als gevolg van de opmerkingen van het Rekenhof werd evenwel een financieel comité opgericht.

3. De financiële audit

Bij gebrek aan een eenduidige definitie van het begrip « financieel evenwicht » heeft de raad van bestuur van de NIRAS geopteerd voor een strikte interpretatie ervan als « jaarlijks » financieel evenwicht. Dat bemoeilijkt echter de boekhoudkundige verwerking van de financiële gegevens en werkt een getrouw beeld in de jaarrekeningen niet in de hand. Hoewel voorts de boekhoudkundige principes over het algemeen worden nageleefd, moet de inachtneming van de principes van consistentie en voorzichtigheid verbeteren, inzonderheid met betrekking tot de regels betreffende de waarderingen en de aanwending van bepaalde rubrieken van de balans. Tot slot acht het Rekenhof het opportuun de juistheid en de doorzichtigheid van de financiële verslagen te versterken zodat een objectief advies zou kunnen worden gegeven betreffende de structuur van de balans, de kosten- en opbrengsten-componenten en alle rechten en verplichtingen.

De Belgische Staat bezit nog steeds de volle eigendom van de site van Dessel. Desondanks heeft de NIRAS reeds diverse gebouwen opgericht op de terreinen van het fonds. Krachtens het recht van natrekking zijn die gebouwen eigendom van de Belgische Staat. Die materiële vaste activa worden in de jaarrekeningen van de instelling nochtans als volle eigendom opgenomen. Het Rekenhof dringt derhalve aan op het sluiten van een erfpachtovereenkomst die duidelijk de rechten en verplichtingen van de partijen preciseert.

De theoretische banksaldi van verschillende nucleaire passivafondsen in de interne verslagen komen niet overeen met de bedragen die in de jaarrekeningen worden aangegeven. Het gecumuleerde verschil bedraagt meer dan een half miljard Belgische frank. Het Rekenhof heeft derhalve aan de NIRAS de aanbeveling verstrekt zonder verwijl de theoretische banksaldi, zoals ze in de interne verslagen voorkomen, en de bedragen, die in de jaarrekeningen zijn vermeld, te doen overeenstemmen, zulks niettegenstaande het feit dat de voorzitter van de NIRAS het ontstaan van de vermelde afwijkingen toeschrijft aan een verschil in opmaak tussen de interne werkdocumenten en aan het werken met hypothesen bij de afsluiting van de jaarrekeningen (zij worden afgesloten vooraleer alle boekhoudkundige gegevens zijn verwerkt). De verschillen worden het volgende jaar rechtgezet.

L'examen de l'organisation administrative et du système informatique comptable de l'ONDRAF fait apparaître qu'une attention insuffisante est accordée au contrôle financier interne. Aucune cellule d'audit interne n'est prévue dans l'organigramme. Toutefois, suite aux observations de la Cour, un comité financier a été créé.

3. L'audit financier

À défaut d'une définition univoque de la notion d'« équilibre financier », le conseil d'administration de l'ONDRAF a opté pour une interprétation stricte en l'envisageant comme un équilibre « annuel », ce qui complique toutefois le traitement comptable des données financières et ne favorise pas l'image fidèle des comptes annuels. Par ailleurs, si les principes comptables sont généralement respectés, il conviendrait cependant de mieux garantir les principes de cohérence et de prudence, notamment en ce qui concerne les règles relatives aux estimations et l'utilisation de certaines rubriques du bilan. Enfin, la Cour estime qu'il serait opportun de renforcer l'exactitude et la transparence des rapports financiers afin qu'il soit possible d'émettre un avis objectif sur la structure du bilan, des éléments des charges et produits et de tous les droits et engagements.

L'État belge a toujours la pleine propriété du fonds du site de Dessel. Or, l'ONDRAF a déjà érigé divers bâtiments sur les terrains de ce fonds. En vertu du droit d'accession, ces bâtiments appartiennent dès lors à l'État belge. Cette immobilisation corporelle figure pourtant dans les comptes annuels de l'organisme comme si celui-ci en avait la pleine propriété. La Cour des comptes insiste pour que soit conclu en conséquence un bail emphytéotique précisant clairement les droits et obligations des parties.

Les soldes bancaires théoriques de différents fonds du passif nucléaire, tels que figurant dans les rapports internes, ne correspondent pas aux montants indiqués dans les comptes annuels. La différence cumulée dépasse ainsi le demi-milliard de francs belges. La Cour des comptes a dès lors recommandé à l'ONDRAF de réaliser, sans retard, la concordance entre les soldes bancaires théoriques tels que figurant dans les rapports internes et les montants indiqués dans les comptes annuels, malgré le fait que le président de l'ONDRAF attribue la cause des divergences mentionnées à une différence de conception entre des documents de travail internes et à l'utilisation d'hypothèses lors de la clôture des comptes annuels (ceux-ci sont clôturés avant que toutes les données relatives aux fonds comptables soient traitées). Les différences sont rectifiées l'année suivante.

B. Bespreking

De heer Hagen Goyvaerts (Vlaams Blok) stelt de hierna volgende vragen :

Onder bepaalde voorwaarden kan de NIRAS voorzieningen aanleggen om het hoofd te kunnen bieden aan gevallen waarin de klanten insolvent of failliet zouden zijn. Dit gebeurt door middel van het zogenaamde « Fonds voor insolventiteit ». Graag vernam het lid hoe groot de financiële middelen zijn waarover dit Fonds beschikt, hoeveel de jaarlijkse bijdrage van de NIRAS aan dit Fonds bedraagt en of ook Belgoprocess een bijdrage levert.

De financiering van de nucleaire passiva BP1 en BP2, aldus de spreker, wordt geregeld door de conventie van 19 december 1990. Deze conventie is echter op het einde van het jaar 2000 verlopen.

De heer Goyvaerts wenst dan ook te vernemen of het principe van de Conventie zal behouden blijven voor de verdere financiering van het nucleair passief. Wat is de verhouding Staat - Electrabel - Synatom ?

Binnen welke tijdspanne denkt de staatssecretaris het dossier met betrekking tot de financiering van het nucleair passief af te ronden ?

Op welke manier zullen toekomstige noden ter financiering van het nucleair passief worden geraamd ? Hoeveel bedragen die noden ?

Met welke zekerheid kan de Staat weten of de huidige fondsen, aangevuld met de toekomstige, voldoende zullen zijn en beschikbaar zullen zijn voor de ontmanteling van de kerncentrales over 20 jaar ?

Belgoprocess, aldus de heer Goyvaerts, is winstgevend. De winsten worden opgenomen in haar eigen vermogen. Hoeveel bedraagt de winst van Belgoprocess over de afgelopen vijf jaren ?

Hoe is de reservering van die winsten statutair bepaald ?

Het aandeel van de Staat in de financiering van het nucleair passief gebeurt via een dotatie ten laste van de begroting van het ministerie van Economische Zaken. In deze begroting werden op deze post voor de jaren 1999 en 2000 respectievelijk de volgende bedragen ingeschreven :

in 1999 : 1,780 miljard Belgische frank

in 2000 : 1,547 miljard Belgische frank

De heer Goyvaerts wenst te vernemen hoeveel het aandeel van de Staat in de financiering in 2001 precies bedraagt.

C. Antwoorden van de staatssecretaris voor Energie en Duurzame Ontwikkeling, toegevoegd aan de minister van Mobiliteit en Vervoer

De heer Olivier Deleuze, staatssecretaris voor Energie en Duurzame Ontwikkeling verstrekt de hiernavolgende antwoorden op de opmerkingen van het Rekenhof en de

B. Discussion

M. Hagen Goyvaerts (Vlaams Blok) pose les questions suivantes :

À certaines conditions, l'ONDRAF peut constituer des réserves pour pouvoir faire face aux cas d'insolvabilité ou de faillite des clients par le biais de ce que l'on appelle le « Fonds d'insolvabilité ». Le membre voudrait savoir à combien s'élèvent les moyens financiers dont dispose ce Fonds, à combien s'élève la cotisation annuelle de l'ONDRAF à ce fonds et si une contribution est également apportée par Belgoprocess.

Le financement du passif nucléaire BP1 et BP2 est réglé, selon l'orateur, par la convention du 19 décembre 1990. Cette convention a toutefois expiré à la fin de l'an 2000.

M. Goyvaerts souhaite donc savoir si le principe de la convention sera conservé pour le financement ultérieur du passif nucléaire. Quelle est la relation État - Electrabel - Synatom ?

Dans quel délai le secrétaire d'État pense-t-il pouvoir boucler le dossier relatif au financement du passif nucléaire ?

De quelle manière les futurs besoins en matière de financement du passif nucléaire seront-ils évalués ? À combien s'élèvent ces besoins ?

Avec quelle certitude l'État peut-il savoir si les fonds actuels, complétés des futurs fonds, seront suffisants et disponibles pour le démantèlement des centrales nucléaires en 20 ans ?

Belgoprocess, selon M. Goyvaerts, est bénéficiaire. Les bénéfices sont incorporés dans son capital propre. À combien s'élève le bénéfice de Belgoprocess au cours des cinq dernières années ?

Comment la mise en réserve de ces bénéfices est-elle définie statutairement ?

La quote-part de l'État dans le financement du passif nucléaire est assurée par une dotation à charge du budget du ministère des Affaires économiques. Dans ce budget, sont respectivement inscrits à ce poste pour les années 1999 et 2000 les montants suivants :

En 1999 : 1,780 milliard de francs belges

En 2000 : 1,547 milliard de francs belges

M. Goyvaerts souhaite savoir à combien s'élève précisément la part de l'État dans le financement en 2001.

C. Réponses du secrétaire d'État à l'Énergie et au Développement durable, adjoint au ministre de la Mobilité et des Transports

M. Olivier Deleuze, secrétaire d'État à l'Énergie et au Développement durable, donne les réponses suivantes aux observations de la Cour des comptes et aux ques-

in de subcommissie gestelde vragen. Deze antwoorden bestaan uit zeven punten.

1. Inleiding

De productie van radioactief afval wegens industriële of medische toepassingen, aldus de staatssecretaris, is een dagelijkse realiteit, of men dit nu graag heeft of niet. Dat afval moet veilig en op deskundige wijze worden beheerd. Een nucleaire installatie geeft zowel bij de exploitatie, als bij de ontmanteling ervan aanleiding tot het ontstaan van radioactief besmet afval. De mogelijkheden om op preventieve wijze in te grijpen op de productie van radioactief afval, zijn eerder gering, alhoewel het volume ervan door een rationeel beheer wel aanzienlijk kan worden beperkt.

De NIRAS werd opgericht om een taak van algemeen belang en van openbaar nut te vervullen. Dit is essentieel om de bevolking — de huidige en de toekomstige — de nodige garanties te kunnen bieden opdat het beheer van deze afvalstoffen onder de meest optimale omstandigheden zou verlopen, over de zeer lange termijnen die hier van betekenis zijn. Een geïntegreerd afvalbeheer overstijgt de mogelijkheden van de afzonderlijke producenten. Bij de technologische en de financiële implementatie van het beheer is een solidaire aanpak vereist onder alle producenten, hetgeen bij uitstek de rol is van een overheidsorganisme om dit te bewerkstelligen. Dit is samengevat de opdracht van de NIRAS.

Het beheer van het radioactief afval en de ontwikkeling van nieuwe beheersconcepten, is een industriële activiteit die autonoom van de veiligheidsautoriteiten dient te worden georganiseerd, maar die wel door deze laatste dient te worden vergund en gecontroleerd. De internationale conventie over het beheer van het radioactief afval en het beheer van de bestraalde splijtstof, ondertekend door België, legt de nadruk op de scheiding van verantwoordelijkheden tussen de implementor van het afvalbeleid, zijnde in Belgische context de NIRAS, en de veiligheidsautoriteiten, zijnde het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle (FANC). Overeenkomstig deze bevoegdheidsscheiding staan beide overheidsinstellingen dan ook onder het toezicht van een ander lid van de regering. Teneinde een eenvormig beheer in alle fasen van de afvalcyclus te garanderen, legt de NIRAS bepaalde kwaliteitsnormen op aan het door de Instelling te beheeren radioactief afval.

2. Ontoereikende autonomie van de NIRAS

Het Rekenhof is van oordeel dat de financiële en administratieve autonomie van de NIRAS ten opzichte van de afvalproducenten ontoereikend zou zijn. Deze mening wordt niet zonder meer gedeeld door de Instelling zelf.

De relaties tussen de Instelling en de belangrijkste afvalproducenten werden door de regelgever geconcipeerd

tions posées en sous-commission. Ces réponses comportent sept points.

1. Introduction

La production de déchets radioactifs pour des applications industrielles ou médicales, selon le secrétaire d'État, est une réalité quotidienne, qu'on le veuille ou non. Ces déchets doivent être gérés de manière sûre et experte. Une installation nucléaire produit des déchets radioactifs à la fois pendant son exploitation et son démantèlement. Les possibilités d'intervenir de manière préventive dans la production de déchets radioactifs sont faibles bien que leur volume puisse être considérablement limité par une gestion rationnelle.

L'ONDRAF a été institué pour remplir une mission d'intérêt général et d'utilité publique. C'est essentiel pour pouvoir offrir à la population — actuelle et future — les garanties nécessaires pour que la gestion de ces déchets se déroule dans des conditions optimales, sur les délais très longs qui sont ici pris en considération. Une gestion intégrée des déchets dépasse les possibilités des producteurs individuels. Pour la mise en place technologique et financière de la gestion, une approche solidaire est requise de tous les producteurs et le rôle par excellence d'un organisme public consiste à y veiller. C'est en résumé la mission de l'ONDRAF.

La gestion des déchets radioactifs et le développement de nouveaux concepts de gestion sont une activité industrielle qui doit être organisée de manière autonome des autorités chargées de la sécurité mais qui doit toutefois être approuvée et contrôlée par celles-ci. La convention internationale sur la gestion des déchets radioactifs et la gestion des matières fissiles enrichies, signée par la Belgique, met l'accent sur la séparation des responsabilités entre celui qui met en œuvre la politique en matière de déchets, à savoir l'ONDRAF dans le contexte belge, et les autorités chargées de la sécurité, à savoir l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire (AFCN). Conformément à cette séparation des pouvoirs, les deux organismes publics relèvent donc de la tutelle d'un autre membre du gouvernement. Afin de garantir une gestion uniforme dans toutes les phases du cycle des déchets, l'ONDRAF établit certaines normes de qualité imposées aux déchets radioactifs à gérer par l'Organisme.

2. Autonomie insuffisante de l'ONDRAF

La Cour des comptes estime que l'autonomie financière et administrative de l'ONDRAF est insuffisante par rapport aux producteurs de déchets. Cet avis n'est pas partagé directement par l'organisme lui-même.

Les relations entre l'organisme et les principaux producteurs de déchets ont été conçues par le législateur

als zijnde van contractuele aard. De enige uitzondering op deze regel is de opdracht van de Instelling tot inventarisatie van de potentiële nucleaire passiva, een activiteit die in het globale zakencijfer van de NIRAS slechts een bescheiden plaats inneemt. Voor wat de financiering van het merendeel van haar activiteiten betreft, is de NIRAS dus genoodzaakt een consensus te bereiken met de producenten. Een bijkomende moeilijkheid hierbij is het beperkt aantal (grote) afvalproducenten in België, waardoor de reeds dominante positie van de enige nucleaire elektriciteitsproducent nog wordt versterkt. De opening van de Europese elektriciteitsmarkt zal de positie van de NIRAS er niet eenvoudiger op maken, omdat de dienstverlening die door de Instelling wordt aangeboden onder concurrentiële druk kan komen te staan met deze aangeboden door andere afvalverwerkers en -beheerders in andere Europese lidstaten.

De afspraken tussen de NIRAS en de producenten komen tot stand onder de vorm van meerjarige conventies, die een zekere continuïteit en prijsstabiliteit garanderen. Voor de verwerking van het niet-geconditioneerd afval bij Belgoprocess bijvoorbeeld gaat het om contracten met een looptijd van 5 jaar, tijdens dewelke vaste verwerkingstarieven worden gegarandeerd. Voor de opname van het afval in de opslaginstallaties van de NIRAS en in de nog te realiseren bergingsinstallaties, gaat het om contracten met een looptijd van 10 jaar, waarvan de actueel geldende aflopen eind 2005.

De financiering van de activiteiten van de NIRAS berust bijgevolg voor een groot deel op consensusvorming onder de betrokken partijen. De wet tot oprichting van de NIRAS voorziet in de mogelijkheid om de financiering van de activiteiten van de Instelling te reglementeren bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit, dat per definitie ééNZijdig wordt uitgevaardigd. Uit de parlementaire voorbereiding van de wet blijkt echter dat deze mogelijkheid slechts suppletief in de wet werd voorzien, hetgeen betekent dat van deze alternatieve financieringswijze slechts gebruik kan worden gemaakt als er geen akkoord kan worden bereikt met de producenten. Die situatie heeft zich tot op heden nog nooit voorgedaan, zodat de toezichthoudende overheid nog nooit gebruik heeft moeten maken van deze mogelijkheid. Zolang het contractueel systeem functioneert en resultaten afwerpt, is de staatssecretaris bereid het verder in stand te houden, op voorwaarde evenwel dat de producenten zich loyaal in dit stelsel blijven inschakelen.

Om de autonomie van de NIRAS ten overstaan van de afvalproducenten te versterken, zou voor bepaalde activiteitsdomeinen een andere financieringswijze kunnen worden overwogen. Dit werd trouwens enkele jaren geleden verwezenlijkt voor de inventarisatie van de potentiële nucleaire passiva. Deze opdracht, die in december 1997 door de wetgever aan de NIRAS werd toevertrouwd, wordt gefinancierd via een heffing. Het gaat hier echter om een activiteitsdomein waarbij een zeer groot

comme une relation de nature contractuelle. La seule exception à cette règle est la mission de l'organisme d'inventorier les passifs nucléaires potentiels, une activité qui n'occupe qu'une place modeste dans le chiffre d'affaires global de l'ONDRAF. En ce qui concerne le financement de la majeure partie de ses activités, l'ONDRAF est donc forcé de parvenir à un consensus avec les producteurs. Une difficulté supplémentaire en l'occurrence réside dans le nombre limité de (grands) producteurs de déchets en Belgique, ce qui renforce encore la position déjà dominante du seul producteur d'électricité nucléaire. L'ouverture du marché européen de l'électricité ne va pas simplifier la position de l'ONDRAF parce que la prestation de service qui est proposée par l'Organisme pourra être soumise à la concurrence de celle offerte par d'autres installations de traitement et de gestion des déchets dans d'autres États membres européens.

Les accords entre l'ONDRAF et les producteurs sont conclus sous la forme de conventions de plusieurs années qui garantissent une certaine continuité et une stabilité des prix. Pour le traitement des déchets non conditionnés chez Belgoprocess, par exemple, il s'agit de contrats d'une durée de 5 ans pendant laquelle des tarifs de traitement forfaitaires sont garantis. Pour le déversement des déchets dans les installations de stockage de l'ONDRAF et dans les installations d'entrepasage à réaliser, il s'agit de contrats d'une durée de 10 ans dont le terme en cours vient à échéance fin 2005.

Le financement des activités de l'ONDRAF repose par conséquent en grande partie sur la formation d'un consensus entre les parties concernées. La loi instituant l'ONDRAF prévoit la possibilité de réglementer le financement des activités de l'Organisme par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres qui, par définition, est adopté à l'unanimité. Les travaux parlementaires de la loi révèlent toutefois que cette possibilité n'a été prévue qu'à titre supplétif dans la loi; autrement dit, ce mode de financement alternatif ne peut être utilisé que si aucun accord ne peut être atteint parmi les producteurs. À ce jour, la situation ne s'est jamais encore produite si bien que l'autorité de tutelle n'a encore jamais dû faire usage de cette possibilité. Tant que le système contractuel fonctionne et porte ses fruits, le secrétaire d'État est disposé à le maintenir, à condition toutefois que les producteurs continuent à s'intégrer loyalement dans ce système.

Pour renforcer l'autonomie de l'ONDRAF par rapport aux producteurs de déchets, un autre mode de financement pourrait être envisagé pour certains domaines d'activité. D'ailleurs, cela a été réalisé il y a quelques années pour l'inventaire des passifs nucléaires potentiels. Cette mission, qui a été confiée en décembre 1997 par le législateur à l'ONDRAF, est financée par une taxe. Il s'agit toutefois d'un domaine d'activité dans lequel sont impliqués un très grand nombre de producteurs ou gestion-

aantal afvalproducenten of -houders zijn betrokken, in tegenstelling tot het beperkt aantal geconventioneerde producenten. De evaluatie van dit systeem van heffingen, dat pas sinds het jaar 2000 in voege is getreden, zal toelaten de nodige lessen te trekken voor een eventuele uitbreiding van deze financieringswijze of varianten hierop, naar andere activiteitsdomeinen.

In het verleden heeft men de invoering van een forfaitaire heffing op de nucleaire kWh overwogen als complementaire financieringsbron voor bepaalde activiteiten van de NIRAS, bijvoorbeeld voor de programma's inzake technologische waakzaamheid. De financiële autonomie van de instelling kan ook worden versterkt middels een kapitaalsverhoging van de NIRAS en door de verdere ontplooiing van het fonds op lange termijn ter financiering van de verrichtingen op lange termijn. Het zou echter voorbarig zijn om vandaag reeds definitieve opties te willen vastleggen voor een eventuele herpositionering van de NIRAS ten overstaan van de afvalproducenten, zonder daarbij het standpunt van de Instelling zelf te kennen.

3. Financieel evenwicht bij Belgoprocess

NIRAS wordt door zijn eigen regelgeving verplicht het financieel evenwicht te respecteren. De Instelling moet haar prestaties aanbieden tegen kostprijs. In tegenstelling tot de NIRAS zelf, is haar dochtermaatschappij Belgoprocess echter niet noodzakelijk gebonden aan dezelfde verplichting tot financieel evenwicht. Aangezien Belgoprocess een naamloze vennootschap is, laat haar statuut op rechtmatige wijze toe winst te maken. Deze winst is voor de NIRAS een externe kostenfactor, die zij in haar tarieven dient op te nemen, net alsof het afval zou worden verwerkt door een andere industriële verwerker die ook winst zou aanrekenen. De winstgeneratie bij Belgoprocess hoeft geen inbreuk te zijn op het principe van financieel evenwicht waartoe de NIRAS is gehouden.

Bovendien is de NIRAS in 1996 met de belangrijkste afvalproducenten overeengekomen dat gedurende een periode van 5 jaar een operationele marge zou worden ingebouwd in de tarieven voor de verwerking van courant afval, teneinde Belgoprocess toe te laten winst te maken, die vervolgens aan het bedrijfskapitaal zou worden toegevoegd. Deze overeenkomst was bedoeld om het probleem van de onderkapitalisatie van Belgoprocess weg te werken, hetgeen trouwens de uitdrukkelijke wens was van regering en parlement.

Over de periode 1996-2000 heeft Belgoprocess, geheel conform de met de producenten gemaakte afspraken, een winst opgebouwd van 253 miljoen Belgische frank. De raad van bestuur van Belgoprocess heeft in zijn vergadering van 20 april 2001 beslist om 153 miljoen Belgische frank van de beschikbare overgedragen winst te gebruiken om het kapitaal van de maatschappij te ver-

naires de déchets, contrairement au nombre limité de producteurs conventionnés. L'évaluation de ce système de taxes qui n'est entré en vigueur que depuis l'an 2000 permettra de tirer les leçons nécessaires pour une éventuelle extension de ce mode de financement ou de ses variantes à d'autres domaines d'activités.

Dans le passé, on a envisagé l'introduction d'une taxe forfaitaire sur le kWh nucléaire comme source de financement complémentaire pour certaines activités de l'ONDRAF, par exemple pour les programmes relatifs à la vigilance technologique. L'autonomie financière de l'organisme peut encore être renforcée par une augmentation de capital de l'ONDRAF et par le déploiement du fonds à long terme en vue du financement des opérations à long terme. Il serait toutefois prématuré de vouloir définir dès aujourd'hui des options définitives pour un repositionnement éventuel de l'ONDRAF par rapport aux producteurs de déchets sans connaître à cette occasion la position de l'organisme lui-même.

3. Équilibre financier chez Belgoprocess

L'ONDRAF est tenu par sa propre réglementation de respecter l'équilibre financier. L'organisme doit proposer ses prestations au prix de revient. Contrairement à l'ONDRAF lui-même, sa filiale Belgoprocess n'est cependant pas nécessairement liée à la même obligation d'équilibre financier. Vu que Belgoprocess est une société anonyme, son statut lui permet de réaliser des bénéfices en toute légitimité. Ces bénéfices sont un facteur de coûts externe pour l'ONDRAF qu'il doit intégrer dans ses tarifs, tout comme si les déchets étaient traités par une autre installation de traitement industriel qui lui imputerait également son bénéfice. La production de bénéfices chez Belgoprocess ne doit pas être une violation du principe de l'équilibre financier auquel l'ONDRAF est tenu.

En outre, l'ONDRAF a convenu en 1996 avec les principaux producteurs de déchets que, pendant une période de 5 ans, une marge opérationnelle serait intégrée dans les tarifs pour le traitement de déchets courants afin de permettre à Belgoprocess de réaliser des bénéfices qui seraient ensuite ajoutés au capital d'exploitation. Cette convention était destinée à résoudre le problème de sous-capitalisation de Belgoprocess, ce qui était par ailleurs le souhait exprès du gouvernement et du parlement.

Durant la période 1996-2000, Belgoprocess, conformément aux accords conclus avec les producteurs, a engrangé un bénéfice égal à 253 millions de francs belges. Le conseil d'administration de Belgoprocess a décidé dans sa séance du 20 avril 2001 d'utiliser 153 millions de francs belges des bénéfices reportés disponibles pour porter le capital de la société à 193 millions de

hogen tot 193 miljoen Belgische frank en om de resterende 100 miljoen Belgische frank te behouden als reserve voor risico's in de komende 5 jaar. Aan de algemene directie van Belgoprocess werd gevraagd een analyse te maken van de risico's van de onderneming in de komende vijf jaar teneinde de reservering op een objectieve basis vast te leggen. Aan deze welbewuste winstvorming is inmiddels een einde gekomen, aangezien de vooropgestelde doelstelling intussen is bereikt.

Teneinde tegemoet te komen aan de bekommernissen van het Rekenhof, heeft een buitengewone algemene vergadering van Belgoprocess, gehouden op 13 juni 2001, naast de door de raad van bestuur voorgestelde kapitaalsverhoging ook een statutenwijziging doorgevoerd, die moet garanderen dat eventuele winsten niet kunnen worden uitgekeerd aan de aandeelhouder, *in casu* de NIRAS, maar slechts kunnen worden aangewend binnen de onderneming zelf ter verwezenlijking van het maatschappelijk doel van Belgoprocess (hetzij onder de vorm van reserves, hetzij onder de vorm van bedrijfskapitaal).

Daarmee werd integraal tegemoetgekomen aan de bekommernissen van het Rekenhof. De opname van de winst in haar eigen vermogen laat Belgoprocess toe haar financiële situatie te verbeteren, waardoor de onderneming haar eigen investeringen hetzij zelf kan financieren, hetzij gemakkelijker kan laten financieren via leningen die ze kan bekomen bij de banken.

4. *Financiering van de nucleaire passiva*

De bijdrage van de elektriciteitssector tot de financiering van de sanering van de nucleaire passiva op de site Mol-Dessel, wordt geregeld door de conventie van 19 december 1990. Deze conventie voorzag voor de periode 1989-2000 in een concrete betalingskalender voor de partijen. Het is echter een misvatting te denken dat de conventie zelf zou zijn afgelopen. De partijen onderhandelen over de voortzetting ervan na het jaar 2000.

Voor de financiering van de passiva BP1/BP2 na het jaar 2000 werden inmiddels de volgende overeenkomsten gesloten :

a) De tussentijdse overeenkomst van 19 december 2000 betreffende de voortzetting van de sanering van het passief BP1 (ex-Eurochemic) na het jaar 2000. Deze overeenkomst kent een bedrag van 3 798,2 miljoen Belgische frank (BTW inbegrepen) toe aan de NIRAS voor het passief BP1. Dit bedrag is door de Staat ten laste genomen op de begroting van het jaar 2000.

b) De overeenkomst van 8 december 2000 tussen de Belgische Staat, de NIRAS, de elektriciteitsproducenten en SYNATOM, gewijzigd door de conventie van 27 juni 2001. Deze overeenkomst bepaalt dat de activiteiten voorzien in het saneringsprogramma 2001 van het passief BP2 kunnen worden gefinancierd ten belope van maximaal 626 miljoen Belgische frank middels gelden die beschikbaar zijn in het passiefonds BP2. Deze fi-

francs belges et de conserver les 100 millions de francs belges restants comme réserve pour les risques au cours des 5 prochaines années. La direction générale de Belgoprocess a été invitée à réaliser une analyse des risques de l'entreprise au cours des cinq prochaines années afin de constituer des réserves sur une base objective. Entre-temps, cette constitution délibérée de bénéfices a pris fin vu que l'objectif fixé a été atteint.

Afin de répondre aux préoccupations de la Cour des comptes, une assemblée générale extraordinaire de Belgoprocess s'est tenue le 13 juin 2001 et a procédé en plus de l'augmentation de capital proposée par le conseil d'administration à une modification des statuts qui doit garantir que les bénéfices éventuels ne peuvent être distribués à l'actionnaire, en l'espèce l'ONDRAF, mais peuvent seulement être affectés au sein de l'entreprise même en vue de la réalisation de l'objet social de Belgoprocess (soit sous la forme de réserves, soit sous la forme de capital d'exploitation).

Ainsi, on a pu répondre intégralement aux préoccupations de la Cour des comptes. L'incorporation des bénéfices dans ses fonds propres permet à Belgoprocess d'améliorer sa situation financière, ce qui permet à l'entreprise soit de financer elle-même ses propres investissements, soit de les faire financer plus facilement par le biais d'emprunts qu'elle peut obtenir auprès des banques.

4. *Financement du passif nucléaire*

La contribution du secteur de l'électricité au financement de l'assainissement du passif nucléaire sur le site Mol-Dessel est réglée par la convention du 19 décembre 1990. Cette convention prévoyait un calendrier concret des paiements pour les parties pour la période 1989-2000. Toutefois, il serait faux de penser que la convention elle-même allait expirer. Les parties négocient sa reconduction après l'an 2000.

Pour le financement des passifs BP1/BP2 après l'an 2000, les conventions suivantes ont entre-temps été conclues :

a) la convention intermédiaire du 19 décembre 2000 relative à la poursuite de l'assainissement du passif BP1 (ex-Eurochemic) après l'an 2000. Cette convention alloue un montant de 3 798,2 millions de francs belges (TVA comprise) à l'ONDRAF pour le passif BP1. Ce montant est pris en charge par l'État sur le budget de l'exercice 2000.

b) La convention du 8 décembre 2000 entre l'État belge, l'ONDRAF, les producteurs d'électricité et SYNATOM, modifiée par la convention du 27 juin 2001. Cette convention stipule que les activités prévues dans le programme d'assainissement 2001 du passif BP2 peuvent être financées à concurrence de 626 millions de francs belges maximum à l'aide de fonds disponibles dans le fonds de passif BP2. Ce financement ne grève nulle-

nanciering tast geenszins de bedragen aan die in het fonds gereserveerd zijn voor de totale investering van de HRA/Solarium-installaties en voor de betaling van de geactualiseerde bergingsprovisies voor het passiefafval aan het Fonds op Lange Termijn van de NIRAS. Deze conventie garandeert de continuïteit van de sanering op de site BP2 minstens tot 31 december 2001.

Voor het verderzetten van de sanering van het passief BP2 na deze datum zal nog een aanzienlijke bijkomende financiering moeten worden gevonden. Volgens de Belgische Staat valt deze financiering, ingevolge de overeenkomst van 19 december 1990, ten laste van de elektriciteitsproducenten en SYNATOM.

Ondertussen zoeken de partijen verder naar een oplossing, die ten laatste op 1 januari 2002 in werking zal moeten treden. Met alle middelen moet worden vermeden, aldus de staatssecretaris, dat de saneringswerkzaamheden op het terrein enige hinder zouden ondervinden van de financieringsproblemen.

De interventies van de Staat bij de financiering van de diverse nucleaire passiva over de begrotingsjaren 1999, 2000 en 2001 betreffen de hiernavolgende bedragen :

**Bijdrage van de Staat tot sanering van de passiva
(in miljoen Belgische frank exclusief BTW)**

passief	1999	2000	2001
BP1	501,0	511,1 3 138,9	0
SCK-CEN	859,0	714,0	614,0
IRE	85,6	43,3	44,0
Totaal	1 445,6	4 407,3	658,0

Aangezien op de aangepaste begroting 2000 voor het passief BP1 een bedrag van 3,1 miljard Belgische frank werd ten laste genomen voor de 5-jarige periode 2001-2005, naast het bedrag van 0,5 miljard Belgische frank voor het jaar 2000, zijn er geen middelen meer ingeschreven op de begroting 2001.

Die interventies vanwege de Staat vormen geen subsidie aan de NIRAS, maar zijn het gevolg van een dienstverlening die de NIRAS op vraag van de Staat waarneemt op basis van contractuele overeenkomsten. In deze zin is de Belgische Staat één van de belangrijkste klanten geworden van de NIRAS.

Er zij ten slotte opgemerkt dat de kerncentrales niet tot de nucleaire passiva worden gerekend. Voor de latere ontmanteling ervan leggen de nucleaire elektriciteitsproducenten boekhoudkundige voorzieningen aan, overeenkomstig een conventie gesloten met de Belgische

ment les montants qui sont mis en réserve dans le fonds pour l'investissement total des installations HRA/Solarium et pour le paiement des provisions actualisées de stockage des déchets du passif au Fonds à long terme de l'ONDRAF. Cette convention garantit la continuité de l'assainissement sur le site BP2 au moins jusqu'au 31 décembre 2001.

Pour la poursuite de l'assainissement du passif BP2 après cette date, une importante source de financement supplémentaire devra encore être trouvée. Selon l'État belge, ce financement est à charge des producteurs d'électricité et de SYNATOM en vertu de la convention du 19 décembre 1990.

Entre-temps, les parties continuent à chercher une solution qui devra entrer en vigueur pour le 1^{er} janvier 2002 au plus tard. Il faut éviter par tous les moyens, selon le secrétaire d'État, que les travaux d'assainissement sur le terrain ne subissent un quelconque préjudice lié à ces problèmes de financement.

Les interventions de l'État dans le financement des divers passifs nucléaires portent sur les montants suivants pour les exercices budgétaires 1999, 2000 et 2001 :

**Contribution de l'État à l'assainissement du passif
(en millions de francs belges hors TVA)**

passief	1999	2000	2001
BP1	501,0	511,1 3 138,9	0
SCK-CEN	859,0	714,0	614,0
IRE	85,6	43,3	44,0
Total	1 445,6	4 407,3	658,0

Vu qu'au budget 2000 adapté, un montant de 3,1 milliards de francs belges a été pris en charge pour le passif 2001 sur la période quinquennale 2001-2005, outre le montant de 0,5 milliard de francs belges pour l'exercice 2000, des fonds ne sont plus inscrits au budget 2001.

Les interventions de la part de l'État ne constituent pas un subsidie à l'ONDRAF mais sont la conséquence de la prestation de service qu'assure l'ONDRAF à la demande de l'État sur la base de conventions contractuelles. En ce sens, l'État belge est devenu l'un des principaux clients de l'ONDRAF.

Il faut enfin remarquer que les centrales nucléaires ne font pas partie du passif nucléaire. Pour le démantèlement ultérieur de celles-ci, les producteurs d'électricité nucléaire constituent des réserves comptables, conformément à une convention conclue avec l'État belge en

Staat in juli 1985 en conform de wetgeving op de commerciële boekhouding.

5. *Gebrekkige interne financiële controle bij de NIRAS*

Het Rekenhof heeft tijdens zijn audit geen enkele financiële onregelmatigheid bij de NIRAS vastgesteld. Nochtans was het Hof de mening toegedaan dat de interne controlemechanismen konden worden verbeterd, zich daarbij inspirerend op hetgeen gebruikelijk is in de commerciële sector.

De raad van bestuur van de NIRAS heeft op zijn zitting van 17 maart 2000 een financieel auditcomité opgericht, om de interne financiële controle beter te structureren, zoals voorgesteld door het Rekenhof. Het comité bestaat uit vier leden van de raad van bestuur, die geen andere verantwoordelijkheden dragen voor de operationele werking van de instelling, zoals het voorzitterschap van bepaalde overlegcomités. Het comité rapporteert aan de raad van bestuur en doet geen afbreuk aan de verantwoordelijkheden van de directie inzake het dagelijks bestuur.

Het auditcomité heeft inmiddels zijn eigen opdrachten in kaart gebracht en zijn werkmethoden bepaald. De raad van bestuur heeft in haar zitting van 8 december 2000 het « charter » van het auditcomité goedgekeurd, alsook het werkplan van het comité voor het jaar 2001. Naast het vervullen van haar algemene controleopdrachten zal het auditcomité in het bijzonder de opmerkingen van het Rekenhof nader analyseren en dit op drie speciale vergaderingen, waarvan de laatste gepland is in september 2001.

6. *Juridische onzekerheid omtrent de eigendomsrechten over de site BP1 te Dessel*

De Belgische Staat is nog steeds eigenaar van de integrale site BP1, ondanks andersluidende afspraken die hierover in het verleden werden gemaakt. Om de eigendomsrechten over de site BP1 op ondubbelzinnige wijze te regelen wordt het volgende voorstel uitgewerkt. Het gedeelte van de site BP1 te Dessel, waarop de NIRAS gebouwen heeft opgericht voor het beheer van Belgisch radioactief afval (*in casu* de CILVA-verwerkingsinstallatie en de opslaggebouwen BP-150/151 en BP-136) en waarop eventueel later nog gebouwen zullen worden opgetrokken, zal door de NIRAS worden aangekocht tegen de gangbare prijs voor industriële terreinen in de streek. Het gaat om een oppervlakte van circa 20 ha. Voor het overige gedeelte van de site BP1 zou een authentieke akte worden afgesloten tussen de Belgische Staat en de NIRAS, waarbij aan deze laatste een erfpacht met recht van opstal zou worden verleend voor een periode van 50 jaar.

Het ontbreken van de erfpachtovereenkomst zou volgens het Rekenhof enige juridische onzekerheid met zich

juillet 1985 et à la législation relative à la comptabilité commerciale.

5. *Contrôle financier interne défaillant à l'ONDRAF*

La Cour des comptes n'a constaté aucune irrégularité financière à l'ONDRAF pendant son audit. Néanmoins, la Cour a estimé que les mécanismes internes de contrôle pourraient être améliorés en s'inspirant de ce qui se fait généralement dans le secteur commercial.

Le conseil d'administration de l'ONDRAF a constitué lors de sa séance du 17 mars 2000 un comité d'audit financier pour mieux structurer le contrôle financier interne, tel qu'il a été proposé par la Cour des comptes. Le comité se compose de quatre membres du conseil d'administration qui n'assument aucune autre responsabilité pour le fonctionnement opérationnel de l'organisme, comme la présidence de certains comités de concertation. Le comité rend compte au conseil d'administration et ne déroge pas aux responsabilités de la direction en matière de gestion quotidienne.

Le comité d'audit a entre-temps formulé ses propres missions et défini ses méthodes de travail. Le conseil d'administration a approuvé lors de sa séance du 8 décembre 2000 la « Charte » du comité d'audit ainsi que le plan de travail du comité pour l'an 2001. Outre l'exécution de ses missions générales de contrôle, le comité d'audit analysera en particulier les remarques de la Cour des comptes et ce lors de trois réunions spéciales dont la dernière est prévue en septembre 2001.

6. *Insécurité juridique concernant les droits de propriété sur le site BP1 à Dessel*

L'État belge est toujours propriétaire du site BP1 dans son intégralité, malgré des accords contradictoires qui ont été conclus à ce sujet dans le passé. Pour régler sans équivoque les droits de propriété sur le site BP1, la proposition suivante est formulée. La partie du site BP1 à Dessel sur laquelle l'ONDRAF a érigé des immeubles pour la gestion des déchets radioactifs belges (en l'espèce, les installations de traitement CILVA et les entrepôts de stockage BP-150/151 et BP-136) et sur laquelle d'autres bâtiments seront encore éventuellement érigés à l'avenir sera achetée par l'ONDRAF au prix courant pour les terrains industriels dans la région. Il s'agit d'une superficie d'environ 20 hectares. Pour le reste du site BP1, un acte authentique devrait être conclu entre l'État belge et l'ONDRAF, conférant à cette dernière une emphytéose avec droit de superficie pour une période de 50 ans.

L'absence de convention d'emphytéose pourrait, selon la Cour des comptes, entraîner une certaine insécu-

kunnen brengen omtrent het eigendomsrecht van de gebouwen opgetrokken op de site BP1. Deze bekommernis lijkt eerder theoretisch. Voor de oprichting van sommige gebouwen heeft de Staat immers zijn uitdrukkelijke toestemming gegeven.

Dit neemt niet weg dat de nodige initiatieven worden genomen om uitvoering te kunnen geven aan de voorgenomen pistes. Aangezien het hier gaat om onroerende eigendommen van de federale Staat, werd de administratie van de BTW, Registratie en Domeinen ingeschakeld om na te gaan welke procedure dient te worden gevolgd voor het sluiten van de betreffende overeenkomsten.

7. *Insolvabiliteitsfonds*

Met als doel het financieel evenwicht te waarborgen sluit de instelling in de kosten van haar prestaties een provisie in van 5 % om het eventuele faillissement of onvermogen van bepaalde producenten te kunnen ondervangen. De Instelling heeft daartoe een bijzondere machtiging bekomen van de wetgever. De aangelegde provisies worden gestort in een apart fonds, met de benaming « Fonds voor Insolvabiliteit ».

Op 31 december 2000 bedroegen de reserves in dit fonds 338 miljoen Belgische frank. Tijdens het boekjaar 2000 werd een bedrag van 32,5 miljoen Belgische frank toegevoegd aan de reserves. De financiële middelen die NIRAS in het fonds verzamelt, zijn afkomstig van de diverse producenten. Als verwerker van afval draagt Belgoprocess niet bij tot het fonds.

rité juridique en ce qui concerne le droit de propriété des immeubles érigés sur le site BP1. Cette préoccupation semble plutôt théorique. Pour la construction de certains immeubles, l'État a en effet donné son autorisation expresse.

Cela n'empêche pas que les initiatives nécessaires soient prises pour mettre à exécution les pistes développées. Vu qu'il s'agit plutôt de propriétés immobilières de l'État fédéral, l'administration de la TVA, de l'Enregistrement et des Domaines a été impliquée pour étudier la procédure à suivre pour la conclusion des conventions correspondantes.

7. *Fonds d'insolvabilité*

Dans le but de garantir l'équilibre financier, l'organisme constitue aux frais de ses prestations une provision de 5 pour cent pour pouvoir compenser la faillite ou l'insolvabilité éventuelle de certains producteurs. À cet effet, l'organisme a obtenu une autorisation spéciale du législateur. Les provisions constituées sont versées dans un fonds distinct intitulé « Fonds d'insolvabilité ».

Le 31 décembre 2000, les réserves s'élevaient à 338 millions de francs belges dans ce fonds. Pendant l'exercice 2000, un montant de 32,5 millions de francs belges a été ajouté aux réserves. Les moyens financiers que l'ONDRAF recueille dans le fonds proviennent des divers producteurs. En tant qu'installation de traitement des déchets, Belgoprocess ne contribue pas au fonds.

II. — VOORSTELLING VAN HET TUSSENTIJD VERSLAG VAN HET REKENHOF BETREFFENDE DE AUDIT VAN DE NMBS (14 november 2000)

1. INLEIDENDE UITEENZETTING VAN DE VOORZIT- TER VAN HET REKENHOF

De heer François Vanstapel, voorzitter van het Rekenhof licht eerst de context van de audit toe.

— In de plenaire zitting van *11 mei 2000* heeft de Kamer van volksvertegenwoordigers aan het Rekenhof de taak opgedragen toezicht uit te oefenen op de goede besteding van rijksmiddelen door de NMBS.

— Het Rekenhof werd bij *brief van 17 mei 2000* van de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers officieel op de hoogte gebracht van die opdracht.

Alvorens tot de eigenlijke audit over te gaan, heeft het Rekenhof in eerste instantie een onderzoek verricht naar de context en het voorwerp van die opdracht en heeft het hierbij een *aantal onderzoeksvragen* voorgesteld waarmee aan de bekommernissen van de Kamer zou kunnen worden tegemoetgekomen, inzonderheid voor wat betreft :

— de bestemming van de aan de NMBS toegekende overheidsgelden;

— de vrijwaring van de taken van openbare dienst van de maatschappij.

Deze lijst met onderzoeksvragen werd medegedeeld aan de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers *bij brief van 6 juni 2000* evenals aan de minister en de NMBS.

In diezelfde brief van 6 juni 2000 heeft het Rekenhof aangegeven dat de voorgestelde onderzoeksvragen nog het voorwerp moesten uitmaken van een *haalbaarheidsstudie*.

Het doel van deze studie bestond er voornamelijk in na te gaan of de informatie, die nodig is om op die vragen te kunnen antwoorden, beschikbaar is.

Hiertoe werden gedachtewisselingen gehouden met de betrokken geauditeerden met name :

— de vice-eerste minister en minister van Mobiliteit en Vervoer;

— de vertegenwoordigers van de NMBS.

Hieruit is gebleken dat de onderzoeksvragen die het Rekenhof in aanmerking had genomen, kunnen worden bevestigd. Er werden evenwel enkele aanvullende ele-

II. — PRÉSENTATION DU RAPPORT INTERMÉDIAIRE DE LA COUR DES COMPTES RELATIF À L'AUDIT DE LA SNCB (14 novembre 2000)

1. EXPOSÉ INTRODUCTIF DU PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES

M. François Vanstapel, président de la Cour des comptes, explique d'abord le contexte de l'audit.

— En séance plénière du *11 mai 2000*, la Chambre des représentants a chargé la Cour des comptes de procéder à un audit du bon emploi des deniers publics par la SNCB.

— Par *lettre du 17 mai 2000*, le président de la Chambre des représentants a informé officiellement la Cour des comptes de cette mission.

Avant de procéder à l'audit proprement dit, la Cour des comptes a d'abord effectué un examen du cadre et de l'objet de la mission et a proposé à cette occasion un *certain nombre de questions d'audit* qui pourraient tenir compte des préoccupations de la Chambre, en particulier en ce qui concerne :

— l'affectation des deniers publics octroyés à la SNCB et;

— la sauvegarde des missions de service public de la société.

Cette liste de questions d'audit a été communiquée au président de la Chambre des représentants par la *lettre du 6 juin 2000* ainsi qu'au ministre et à la SNCB.

Dans cette même lettre du 6 juin 2000, la Cour des comptes a indiqué que les questions d'audit proposées devaient encore faire l'objet d'une *étude de faisabilité*.

Le but de cette étude consistait principalement à vérifier si les informations nécessaires pour répondre à ces questions étaient disponibles.

À cet effet, des contacts ont également été pris avec les personnes auditées concernées, à savoir :

— la vice-première ministre et ministre de la Mobilité et des Transports;

— les représentants de la SNCB.

Il est apparu que les questions d'audit que la Cour des comptes avait prises en considération pouvaient être confirmées. Toutefois, quelques éléments complémen-

menten aan toegevoegd, rekening houdend met de ingewonnen informatie en de ontvangen reacties ⁽¹⁾.

Bij brief van 7 september 2000 heeft het Rekenhof de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers op de hoogte gebracht van de beëindiging en de resultaten van deze haalbaarheidsstudie en hem de geformuleerde onderzoeksvragen medegedeeld.

Voor meer toelichtingen omtrent de opstartings- en voorbereidingswerkzaamheden verwijst de heer Vanstapel naar het eerste luik van het tussentijds rapport over de stand van de werkzaamheden van de NMBS.

Bij brief van 31 oktober 2000 (kenmerk A 1-1. 856.760 B11) werd dat tussentijds rapport overgezonden. Het betreft de stand van zaken van de vordering van de verschillende controleactiviteiten, zonder evenwel eventuele conclusies of vaststellingen van de audit te vermelden.

De voorzitter van het Rekenhof herinnert er in dit verband aan dat, volgens de procedure die bij de aanvang van de controle werd vastgesteld en aangekondigd, geen enkel resultaat aan de Kamer mag worden meegedeeld zonder voorafgaand tegensprekelijk debat met de geauditeerden.

1.1. Eigenlijke uitvoering van de auditopdracht : bondige samenvatting van het tussentijds rapport

Het onderzoek van het Rekenhof spitst zich toe op een zestal onderzoeksthema's

1. De Europese regelgeving.
2. Het boekhoudkundig kader.
3. De uitvoering van de taken van openbare dienst.
4. De investeringen.
5. Het bestuur.
6. De beheerscontracten.

Zoals blijkt uit het tussentijds rapport zijn de onderzoeksactiviteiten momenteel volop in uitvoering.

Bij de eigenlijke uitvoering van de auditopdracht werd voorrang gegeven aan twee thema's :

— *het onderzoek van de « tabellen van bronnen en aanwendungen »* omdat daaruit de aanwending van de rijks gelden voor de uitvoering van de taken van openbare dienst moet blijken. Dit onderzoek slaat op de jaren 1996-1999 ⁽²⁾.

⁽¹⁾ De formulering van een aantal onderzoeksvragen diende te worden herzien en gepreciseerd :

— Zo werd de onderzoeksvraag in verband met de overeenstemming met de Europese richtlijnen duidelijk onderscheiden van de boekhoudkundige verplichtingen van de NMBS.

— De onderzoeksvraag met betrekking tot de opdrachten van openbare dienst en de dochterondernemingen werd uitgebreid tot de eenheden binnen de NMBS.

— Verder werden nog preciseringen aangebracht aan de onderzoeksvragen met betrekking tot de investeringen en het beheerscontract.

⁽²⁾ Voor de jaren 1996-1997 werden de tabellen nog opgesteld volgens een thans niet meer toegepast systeem.

taires y ont été ajoutés, compte tenu des informations recueillies et des réactions obtenues ⁽¹⁾.

Par lettre du 7 septembre 2000, la Cour des comptes a informé le président de la Chambre des représentants qu'elle avait terminé son étude et lui a fait part des résultats de celle-ci en lui communiquant les questions d'audit reformulées.

Pour plus d'informations concernant les travaux préliminaires et préparatoires, M. Vanstapel renvoie au premier volet du rapport intermédiaire sur l'état des travaux de la SNCB.

Ce rapport intermédiaire a été transmis par lettre du 31 octobre 2000 (réf. A1-1. 856.760B11). Il fait le point sur l'avancement des différentes activités de contrôle, sans toutefois mentionner les éventuelles conclusions ou constatations de l'audit. Le président de la Cour des comptes rappelle à cet égard que, selon la procédure qui a été définie et annoncée au début du contrôle, aucun résultat ne peut être communiqué à la Chambre sans débat contradictoire préalable avec les personnes concernées par l'audit.

1.1. Exécution proprement dite de la mission d'audit : synthèse sommaire du rapport intermédiaire

L'audit de la Cour des comptes se concentre sur six thèmes :

1. La réglementation européenne;
2. Le cadre comptable;
3. L'exécution des missions de service public;
4. Les investissements;
5. L'administration;
6. Les contrats de gestion.

Comme le révèle le rapport intermédiaire, les activités d'audit sont actuellement en cours.

Lors de l'exécution proprement dite de la mission d'audit, la priorité a été accordée à deux thèmes :

— *la vérification des « tableaux des ressources et emplois »* parce qu'ils doivent illustrer le bon emploi des deniers publics pour l'exécution des missions de service public. Cet audit porte sur les exercices 1996-1999 ⁽²⁾.

⁽¹⁾ La formulation de quelques questions d'audit a dû être revue et précisée :

— Ainsi la question d'audit relative au respect des directives européennes a été clairement dissociée des obligations comptables de la SNCB.

— La question d'audit relative aux missions de service public et aux filiales de la SNCB a été étendue aux unités existant en son sein.

— Des précisions ont également été apportées aux questions d'audit relatives aux investissements et au contrat de gestion.

⁽²⁾ Pour les exercices 1996-1997, les tableaux étaient encore établis selon un système qui n'est plus appliqué à l'heure actuelle.

In de eerste plaats worden de tabellen nagekeken op het *niveau van de NMBS*. Vervolgens worden dezelfde tabellen onderzocht op het *niveau van de opdrachten van openbare dienst*.

Dit onderzoek heeft vooral tot doel een gefundeerde uitspraak te doen over het feit of, op basis van die tabellen, op een behoorlijke wijze *de financiële stromen met betrekking tot de opdrachten van openbare dienst kunnen worden afgezonderd van de andere opdrachten*.

Dit onderzoek is reeds ver gevorderd;

— *de opvolging door de regering en de administratie van het Vervoer van de met de NMBS gesloten beheerscontracten*.

Hierbij werden reeds meerdere contacten gelegd met de administratie van het Vervoer te Land. Ook dit onderzoek is reeds ver gevorderd.

Ook voor de andere onderzoeksthema's is het onderzoek ondertussen opgestart, en wat sommige daarvan betreft, zijn deze reeds in een vergevorderd stadium (zie verder onder punt 2).

Het Rekenhof brengt tevens in herinnering dat de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers (bij *brief van 8 augustus 2000*) het Rekenhof heeft verzocht na te gaan in welke mate beroep kon worden gedaan op externe deskundigen.

Onder meer naar aanleiding van de haalbaarheidsstudie heeft het auditoraat, belast met de audit van de NMBS, aangegeven dat voor vier thema's externe expertise was aangewezen.

1.1.1. *Electronic data processing en statistische steekproefnamen*

Deze opdracht kadert binnen het onderzoek naar de investeringen van de NMBS.

Het Rekenhof is hierbij namelijk van oordeel dat het onmogelijk is om elk van de investeringen van de NMBS op een gedetailleerde en diepgaande wijze te onderzoeken. Vandaar dat het heeft geopteerd voor *een steekproefsgewijze controle* van die investeringen. Van de externe dienstverstrekker wordt verwacht dat hij assistentie verleent bij het toegankelijk maken van de computerbestanden van de investeringen van de NMBS om te komen tot een statistische steekproefname van de investeringen.

1.1.2. *De interne facturatie tussen de diverse eenheden van de NMBS*

De NMBS heeft immers een beheersboekhouding ingevoerd, waarbij de onderneming boekhoudkundig en organisatorisch wordt opgesplitst in diverse eenheden. Deze eenheden voeren elk wel afgebakende bedrijfsactiviteiten uit en leveren in dit verband aan elkaar diensten die worden gefactureerd met toepassing van de transferprijzen.

Les tableaux sont d'abord vérifiés au *niveau de la SNCB*. Ensuite, ils sont examinés sous *l'angle des missions de service public*.

Cet examen vise surtout à émettre un avis fondé quant au fait que ces tableaux permettent d'*isoler correctement des autres missions les flux financiers relatifs aux missions de service public*.

Cet examen est déjà bien avancé;

— *le suivi par le gouvernement et l'administration des Transports des contrats de gestion conclus avec la SNCB*.

Plusieurs contacts ont déjà été établis en l'occurrence avec l'administration du Transport terrestre. Cet examen est déjà bien avancé aussi.

Pour les autres thèmes de l'audit, les activités de contrôle ont déjà commencé et, en ce qui concerne certaines d'entre elles, elles sont déjà à un stade très avancé (voir plus loin le point 2).

La Cour des comptes rappelle également que le président de la Chambre des représentants (par *lettre du 8 août 2000*) a demandé à la Cour des comptes d'examiner dans quelle mesure il était possible de faire appel à des experts externes.

C'est notamment à l'occasion de l'étude de faisabilité que l'auditorat chargé de l'audit de la SNCB a indiqué qu'une expertise externe était recommandée pour quatre thèmes.

1.1.1. *Traitement informatisé des données et échantillonnage statistique*

Cette mission s'inscrit dans le cadre de l'examen des investissements de la SNCB.

À ce sujet, la Cour des comptes estime en effet qu'il est impossible d'examiner chacun des investissements de la SNCB de manière détaillée et approfondie. Elle a par conséquent opté pour *un contrôle par sondage* de ces investissements. Il est attendu du prestataire de service externe qu'il facilite l'accès à ces fichiers d'investissement de la SNCB afin de parvenir à un échantillonnage statistique des investissements.

1.1.2. *La facturation interne entre les différentes unités de la SNCB*

Il se fait que la SNCB a instauré une comptabilité de gestion qui divise l'entreprise sur les plans comptable et organisationnel en centres et unités, lesquels effectuent chacun des activités d'exploitation bien définies et se fournissent réciproquement des services qui sont facturés sur la base du prix de transfert.

Het is hier de bedoeling dat een externe deskundige aan het Rekenhof assistentie verleent bij de analyse (de samenstelling van de onderliggende kostprijselementen) van deze transferprijzen.

1.1.3. *Corporate governance*

Die opdracht beoogt van de externe expert te verneemen welke normen de auditploeg moet hanteren bij het beoordelen van de organisatie en de werking van het bestuur van de NMBS.

In samenwerking met de externe consultant zullen naderhand een aantal deelnemingen (die door de NMBS werden aangeschaft in de periode 1996-1999) verder worden onderzocht. Dit onderzoek richt zich vooral op de werking van bestuursorganen bij de aanschaffing ervan in het kader van de activiteiten van de NMBS.

1.1.4. *Informatie over handelsvennootschappen*

Hierbij werd een firma geconsulteerd, die gespecialiseerd is in het verstrekken van exhaustieve informatie inzake de mandaten en deelnemingen in handelsactiviteiten, vervuld of gehouden door de leden van de bestuursorganen van de NMBS.

Met betrekking tot deze 4 thema's, kan er in het algemeen worden gesteld dat de gunningprocedure ervan momenteel volop bezig is (zie ook verder onder punt 2).

1.2. **Evolutie van de auditwerkzaamheden (na het tussentijds rapport)**

Het Rekenhof heeft bij de uitvoering van zijn onderzoek nagegaan in welke mate een beroep kon worden gedaan op externe deskundigen. Zoals werd meegedeeld in het tussentijds rapport kwam het Rekenhof tot het besluit dat een dergelijk beroep op externe deskundigen aangewezen was voor vier onderzoeksactiviteiten.

Op 19 september 2000 deelde de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers mee dat hij het eens was met deze gevolgde werkwijze.

Aanvullend op het tussentijds rapport, dat werd overgezonden per brief, gedateerd op 31 oktober, kan er inzake deze vier onderzoeksactiviteiten nog het volgende worden gesteld :

In de tussentijdse periode werden er bestekken opgesteld. Ook de gunningsprocedure is op dit moment volop bezig. Tevens is het auditteam momenteel bezig met de voorbereidingen om de bijstand door deze externen zo efficiënt mogelijk te laten verlopen.

In de tussentijdse periode werd ook het onderzoek afgerond naar de toepassing van de Europese regelgeving op het vlak van de organisatie en de boekhoudkundige verwerking van de transportactiviteiten per spoor door

Le but est ici qu'un expert externe apporte son aide à la Cour des comptes pour l'analyse (la composition des éléments sous-jacents du prix de revient) de ces prix de transfert.

1.1.3. *Corporate governance*

Cette mission vise à apprendre de l'expert externe quelles normes l'équipe d'audit doit utiliser dans l'évaluation de l'organisation et du fonctionnement de l'administration de la SNCB.

En collaboration avec le consultant externe, plusieurs participations (qui ont été acquises par la SNCB durant la période 1996-1999) pourront être examinées par la suite. Cet examen porte surtout sur le fonctionnement des organes de gestion lors de leur acquisition dans le cadre des activités de la SNCB.

1.1.4. *Informations sur les sociétés commerciales*

En l'occurrence, une firme spécialisée dans la fourniture d'informations exhaustives quant aux mandats et participations dans des sociétés commerciales qui sont détenus par les membres des organes de gestion de la SNCB a été consultée.

En ce qui concerne ces 4 thèmes, on peut affirmer de manière générale que la procédure d'attribution du marché est actuellement engagée (voir aussi ci-dessous au point 2).

1.2. **Évolution des activités d'audit (après le rapport intermédiaire)**

Durant l'exécution de son audit, la Cour des comptes a examiné dans quelle mesure elle pouvait faire appel à des experts externes. Comme le signale le rapport intermédiaire, la Cour des comptes est parvenue à la conclusion qu'un tel recours à des experts externes s'imposait pour quatre activités de contrôle.

Le 19 septembre 2000, le président de la Chambre des représentants a indiqué qu'il marquait son accord sur une telle procédure.

En complément du rapport intermédiaire qui a été transmis par lettre datée du 31 octobre, les constatations suivantes peuvent encore être faites en ce qui concerne ces quatre activités d'audit :

Dans l'intervalle, des cahiers des charges ont été établis. La procédure d'adjudication est actuellement engagée. L'équipe d'audit s'occupe pour le moment des préparatifs pour que l'aide apportée par ces experts externes soit la plus efficace possible.

Durant cette même période, a également été finalisé l'audit sur l'application par la SNCB de la réglementation européenne en matière d'organisation et de comptabilité des activités de transport par rail. En ce qui concerne

de NMBS. Voor wat het onderzoek met betrekking tot de naleving van de regelgeving inzake overheidsopdrachten betreft, wordt momenteel een ontwerp van deelrapport opgesteld. Hetzelfde geldt voor de beschrijving van de boekhoudkundige verplichtingen van de NMBS.

1.3. Bijkomende toelichtingen over de tijdsbesteding van het onderzoek

De bovenvermelde activiteiten worden op dit moment uitgevoerd. Uit het voorgaande blijkt evenwel dat deze audit tijdsintensief is.

De volgende redenen kunnen hierbij worden ingeroepen :

- Het onderzoek beperkt zich niet alleen tot de NMBS, maar richt zich eveneens op de werking van de regering (inzonderheid de administratie van het Vervoer te Land).

- Aangezien ook de rol van de administratie wordt toegelicht, neemt het onderzoek dat moet worden verricht bij bepaalde onderzoeksvragen (waaronder de investeringen) meer tijd in beslag.

- De inschakeling van externe deskundigen verplicht het Rekenhof de regelgeving inzake overheidsopdrachten nauwgezet na te leven.

- Ook aan de opmaak van de haalbaarheidsstudie werd de nodige aandacht besteed. In dit verband werd ernaar gestreefd om duidelijke krijtlijnen vast te stellen die noodzakelijk zijn teneinde eventuele misverstanden met de geauditeerden te vermijden. Tevens werd met de opmaak van de haalbaarheidsstudie gestreefd naar een kwalitatief sterk onderbouwd onderzoek.

2. BESPREKING

Mevrouw Fientje Moerman (VLD) vraagt of het Rekenhof bij de Rekenkamers van de andere Europese lidstaten heeft nagevraagd of ook zij reeds bij hun nationale spoorwegmaatschappijen gelijkaardige onderzoeken hebben gevoerd.

Kan het Belgische Rekenhof geen lessen trekken uit eventuele gelijkaardige onderzoeken in het buitenland ? In welke mate moet rekening worden gehouden met de Europese richtlijnen over deze materie ?

De spreekster dringt er voorts op aan dat het Rekenhof zich bij de uitvoering van deze audit niet al te welwillend tegenover de NMBS zou gedragen.

Ten slotte vraagt zij binnen welke termijn het Rekenhof zijn eindrapport aan de Kamer van volksvertegenwoordigers denkt te kunnen overmaken.

Op deze laatste vraag antwoordt *de voorzitter van het Rekenhof* dat het eindrapport 5 maanden na de melding aan de kamervoorzitter (brief van 7 september 2000) mag worden verwacht. Het is echter niet uitgesloten dat tijdens het onderzoek nieuwe elementen zouden opduiken, die bijkomende onderzoeksverrichtingen rechtvaardigen.

l'examen du respect de la réglementation relative aux marchés publics, un projet de rapport partiel est actuellement à la rédaction. Il en va de même pour la description des obligations comptables de la SNCB.

1.3. Renseignements complémentaires relatifs au temps consacré à l'audit

Les activités susmentionnées sont actuellement en cours. Il ressort toutefois de ce qui précède que cet audit prend beaucoup de temps.

Les raisons suivantes peuvent l'expliquer :

- L'audit ne se limite pas seulement à la SNCB mais porte également sur le fonctionnement du gouvernement (en particulier, l'administration du Transport terrestre).

- Vu que le rôle de l'administration est également commenté, l'enquête qui doit être effectuée pour certaines questions d'audit (notamment les investissements) prend plus de temps.

- Le recours à des experts externes oblige la Cour des comptes à respecter strictement la réglementation relative aux marchés publics.

- L'attention nécessaire a également été accordée à l'exécution de l'étude de faisabilité. À cet égard, on a tenté de définir les lignes directrices très claires qui sont nécessaires afin d'éviter les éventuels malentendus avec les personnes concernées par l'audit. L'exécution de l'étude de faisabilité a également été motivée par le souci de la qualité de l'audit réalisé.

2. DISCUSSION

Mme Fientje Moerman (VLD) demande si la Cour des comptes s'est renseignée auprès des Cours des comptes d'autres États membres de l'Union européenne pour savoir si elles avaient déjà effectué des audits similaires pour leurs sociétés nationales de chemins de fer.

La Cour des comptes ne peut-elle tirer des leçons d'éventuels audits similaires à l'étranger ? Dans quelle mesure faut-il tenir compte des directives européennes en la matière ?

L'intervenante insiste par ailleurs pour que la Cour des comptes ne se montre pas trop bienveillante à l'égard de la SNCB dans l'exécution de cet audit.

Enfin, elle demande dans quel délai la Cour des comptes pense pouvoir transmettre son rapport final à la Chambre des représentants.

À cette dernière question, le *président de la Cour des comptes* répond que le rapport final peut être attendu 5 mois après la notification au président de la Chambre (lettre du 7 septembre 2000). Toutefois, il n'est pas exclu que, pendant l'étude, de nouveaux éléments apparaissent et justifient des devoirs complémentaires d'enquête.

Een verlenging van de onderzoekstermijn lijkt in dergelijk geval wenselijk. Het versterken van een bestaande onderzoekscel met nieuwe, bijkomende personeelsleden biedt immers geen oplossing, omdat deze nieuwelingen onvermijdelijk tijd nodig hebben om zich in de onderzochte materie in te werken.

De spreker beklemtoont verder dat het Rekenhof zelf zal bepalen hoe het die audit zal voeren. De NMBS wordt niet om haar mening gevraagd. Wel zal het Rekenhof aan de NMBS precies uitleggen hoe het hierbij te werk wil gaan. Daarenboven is de procedure, zoals gezegd, steeds tegensprekelijk. Alle opmerkingen die het Rekenhof in het kader van dergelijke audit formuleert, worden eerst aan de geauditeerde instelling voorgelegd, teneinde ook haar reactie te kennen.

Er werd inderdaad een inventaris opgesteld van de Europese wetgeving betreffende organisatie van het spoorwegverkeer en de boekhouding van de spoorwegmaatschappijen. Hierbij werd ook nagegaan in welke mate de andere Europese lidstaten reeds hun nationale wetgeving aan deze Europese richtlijnen hebben aangepast. Het gaat onder meer over de scheiding tussen de activiteiten, het voeren van een afzonderlijke boekhouding, de vrije toegang tot het spoorwegnet en de door de spoorwegmaatschappijen aangegane schulden. In het auditrapport zullen deze elementen worden opgenomen.

Er zijn contacten geweest met het Franse Rekenhof dat meerdere studies over de werking van de Franse nationale spoorwegmaatschappij heeft uitgevoerd. Deze contacten hebben evenwel weinig bruikbare elementen opgeleverd.

Aan de heer Hagen Goyvaerts (*Vlaams Blok*) preciseert de voorzitter van het Rekenhof dat het definitief rapport van het Rekenhof in principe begin februari 2001 klaar zal zijn. Daarna volgt evenwel nog de tegensprekelijke procedure met de NMBS.

Une prolongation du délai d'audit semble en tout cas souhaitable. Le renforcement d'une cellule d'audit existante par de nouveaux effectifs supplémentaires n'est en effet pas une solution parce que ces nouveaux venus auront inévitablement besoin de temps pour se familiariser avec la matière étudiée.

L'orateur souligne par ailleurs que la Cour des comptes déterminera elle-même comment elle va mener cet audit. La SNCB n'est pas consultée à cet effet. Toutefois, la Cour des comptes expliquera précisément à la SNCB comment elle entend procéder. En outre, la procédure est toujours contradictoire, comme indiqué précédemment. Toutes les remarques que formule la Cour des comptes dans le cadre d'un tel audit sont d'abord soumises à l'institution auditée afin de connaître également sa réaction.

Un inventaire de la législation européenne en matière d'organisation du trafic ferroviaire et de comptabilité des sociétés de chemin de fer a effectivement été établi. En l'occurrence, la mesure dans laquelle les autres États membres ont déjà adapté leur législation nationale à ces directives européennes a également été étudiée. Il s'agit notamment de la séparation entre les activités, de la tenue d'une comptabilité séparée, du libre accès au réseau ferroviaire et des dettes contractées par les sociétés de chemin de fer. Le rapport d'audit reprendra ces éléments.

Des contacts ont été établis avec la Cour des comptes française qui a réalisé plusieurs études sur le fonctionnement de la société nationale des chemins de fer français. Ces contacts ont toutefois fourni peu d'éléments utiles.

Le président de la Cour des comptes précise à M. Hagen Goyvaerts (*Vlaams Blok*) que le rapport définitif de la Cour des comptes sera prêt, en principe, début février 2001. Ensuite, il faudra toutefois encore attendre la procédure contradictoire avec la SNCB.

III. — VOORSTELLING EN BESPREKING VAN HET EINDVERSLAG VAN HET REKENHOF BETREFFENDE DE AUDIT VAN DE NMBS (vergaderingen van 1, 11 en 18 juni 2001)

1. INLEIDENDE UITEENZETTINGEN VAN DE HEREN VANSTAPEL, VOORZITTER, EN DE FAYS, RAADS- HEER IN HET REKENHOF

De heer François Vanstapel, voorzitter van het Rekenhof, geeft aan dat het een primeur is, in die zin dat het gaat om het eerste verslag dat het Rekenhof uitbrengt op uitdrukkelijk verzoek van de Kamer van volksvertegenwoordigers, zoals geformuleerd in een resolutie aangenomen in haar plenaire zitting van 11 mei 2000.

Daarin werd aan het Rekenhof de taak opgedragen een onderzoek in te stellen naar de goede besteding, door de NMBS, van rijks gelden, en zulks met toepassing van de artikelen 5 en 5bis van de inrichtingswet van het Rekenhof, zoals gewijzigd bij de wet van 10 maart 1998.

Het is een complexe en omvangrijke opdracht geworden. Dit verklaart meteen de lijvigheid van het thans voorliggend rapport en de tijd die nodig is geweest om tot dit resultaat te komen.

Voortgaande op de reacties die het Rekenhof in het kader van het tegensprekelijk debat heeft ontvangen van de rechtstreeks betrokken actoren, kan het afleiden dat een belangrijk deel van zijn bevindingen en aanbevelingen niet wordt betwist en dat het, globaal genomen, als een evenwichtig en onpartijdig rapport kan worden bestempeld.

De heer Vanstapel geeft vervolgens toelichting bij de manier waarop het rapport tot stand is gekomen.

De context

Voormelde resolutie van de Kamer van volksvertegenwoordigers verwees naar een brief van de vice-eerste minister en minister van Mobiliteit en Vervoer, waarin zij reeds een aantal concrete onderzoeksvragen formuleerde.

Bij brief van 17 mei 2000 heeft de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers het Rekenhof officieel op de hoogte gebracht van de opdracht en zijn college verzocht om tot de uitvoering van de gevraagde audit over te gaan.

Het Rekenhof heeft hierop onmiddellijk in de schoot van zijn auditoraat een taalgemengde en multidisciplinaire auditploeg van een tiental personen samengesteld, waarna diverse contacten zijn gelegd met onder meer de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers, de beleidsverantwoordelijken bij de NMBS, de vice-eerste minister en minister van Mobiliteit en Vervoer, alsmede de betrokken diensten van het bestuur van het Vervoer te Land.

III. — PRÉSENTATION ET DISCUSSION DU RAPPORT FINAL DE LA COUR DES COMPTES RELATIF À L'AUDIT DE LA SNCB (réunions des 1^{er}, 11 et 18 juin 2001)

1. EXPOSÉS INTRODUCTIFS DE MM. VANSTAPEL, PRÉSIDENT ET DE FAYS, CONSEILLER À LA COUR DES COMPTES

M. François Vanstapel, président de la Cour des comptes, annonce qu'il s'agit d'une primeur, en ce sens qu'il s'agit du premier rapport établi par la Cour des comptes à la demande expresse de la Chambre des représentants, telle que formulée dans une résolution adoptée en séance plénière du 11 mai 2000.

La Cour des comptes s'est ainsi vue confier la mission d'effectuer un audit sur le bon emploi des deniers publics par la SNCB, et ce en application des articles 5 et 5bis de la loi organique de la Cour des comptes, telle que modifiée par la loi du 10 mars 1998.

Cette mission s'est avérée complexe et étendue. Ceci explique d'emblée le rapport volumineux présenté aujourd'hui et le temps qu'il a fallu pour arriver à ce résultat.

Les réactions que la Cour des comptes a reçues dans le cadre du débat contradictoire des acteurs directement intéressés permettent de déduire qu'une grande partie de ses constatations et recommandations ne sont pas contestées et que, globalement, le rapport peut être qualifié d'équilibré et impartial.

M. Vanstapel explique ensuite la façon dont le rapport a été rédigé.

Le contexte

La résolution précitée de la Chambre des représentants a fait référence à une lettre de la vice-première ministre et ministre de la Mobilité et des Transports dans laquelle elle avait déjà formulé une série de questions d'audit concrètes.

Par lettre du 17 mai 2000, le président de la Chambre des représentants a informé officiellement la Cour des comptes de la mission et prié son collègue d'effectuer l'audit demandé.

La Cour des comptes a procédé immédiatement, au sein de son auditorat, à la constitution d'une équipe d'audit multidisciplinaire d'une dizaine de personnes des deux rôles linguistiques. Divers contacts ont ensuite été établis, notamment avec le président de la Chambre des représentants, les responsables de la politique à la SNCB, la vice-première ministre et ministre de la Mobilité et des Transports ainsi qu'avec les services concernés de l'administration du Transport terrestre.

Op 7 september 2000 werd de opdrachtbrief met de definitieve onderzoeksvragen aan de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers en aan de betrokken partijen toegezonden. Die opdrachtbrief bevat de onderzoeksvragen die werden weerhouden na een eerste horizonverkenning en na een gedachtewisseling met de vice-eerste minister en minister van Mobiliteit en Vervoer en met de NMBS met betrekking tot de oogmerken van de audit en om de haalbaarheid van die oogmerken na te gaan. Bij het rapport is een afschrift van die opdrachtbrief gevoegd.

De heer Vanstapel verwijst in dit verband naar de vergadering van de subcommissie van 14 november 2000.

Het onderzoek

Het eigenlijke onderzoek bestrijkt een uitgebreid en zeer divers geheel van aspecten van de werking van de NMBS over de periode 1996-1999 : het behandelt in zeven grote hoofdstukken elk van de gestelde onderzoeksvragen en bevat tevens een aantal aanbevelingen. Het is uiteindelijk een werkstuk van meer dan 250 bladzijden geworden. Dit verklaart niet alleen waarom het nodig werd geoordeeld een uitgebreid en multidisciplinair auditteam in te schakelen, maar ook dat het onderzoek pas kon worden afgesloten in de loop van de maand februari 2001.

In dat onderzoek heeft het Rekenhof bovendien maximaal rekening gehouden met de informatie bekomen bij de NMBS, de regeringscommissaris, het bestuur van het Vervoer te Land en het college van commissarissen bij de NMBS. De heer Vanstapel beklemtoont dat het Rekenhof van alle bij het onderzoek betrokken diensten en verantwoordelijken een volledige en vlotte medewerking heeft gekregen.

Verder werd ook rekening gehouden met de audits en andere studies die de laatste jaren werden besteld door de Europese Unie, de regering of de NMBS zelf.

Dit alles resulteerde in een voorlopig rapport van het auditoraat van het Rekenhof dat op 28 maart 2001 met het oog op het voeren van een tegensprekelijk debat overgezonden werd aan mevrouw Durant, vice-eerste minister en minister van Mobiliteit en Vervoer, aan de heer Damar, voorzitter van de raad van bestuur van de NMBS en aan de heer Schouppe, gedelegeerd bestuurder van de NMBS.

Het tegensprekelijk debat

In het kader van die tegensprekelijke procedure ontving het Rekenhof op 26 april 2001 een commentaar van de vice-eerste minister en minister van Mobiliteit en Vervoer. Die brief bevat verscheidene vragen waarop het Rekenhof, voorzover die vragen kaderen binnen het

Le 7 septembre 2000, la lettre de mission reprenant les questions d'audit définitives a été adressée au président de la Chambre des représentants et aux parties concernées. Cette lettre de mission contient les questions d'audit qui ont été retenues après un premier tour d'horizon et à l'issue d'un échange de vues avec la vice-première ministre et ministre de la Mobilité et des Transports et avec la SNCB afin de recueillir les réactions sur les objectifs de l'audit et de s'assurer qu'il serait possible de les atteindre. Une copie de cette lettre de mission est annexée au rapport.

M. Vanstapel renvoie à cet égard à la réunion de la sous-commission du 14 novembre 2000.

L'audit

L'audit proprement dit porte sur un ensemble étendu et très divers d'aspects liés au fonctionnement de la SNCB pendant la période 1996-1999 : il traite en sept grands chapitres chacune des questions d'audit posées et comporte par ailleurs plusieurs recommandations. C'est finalement devenu un document de travail de plus de 250 pages. Ces éléments expliquent non seulement pourquoi il a été jugé nécessaire de mettre sur pied une équipe d'audit élargie et multidisciplinaire mais aussi le fait que l'audit n'a pu être clôturé que dans le courant du mois de février 2001.

Dans cet audit, la Cour des comptes s'est, en outre, basée autant que possible sur les informations recueillies auprès de la SNCB, du commissaire du gouvernement, de l'administration du Transport terrestre et du collège des commissaires de la SNCB. M. Vanstapel voudrait profiter de l'occasion pour signaler que la Cour des comptes a bénéficié d'une entière et parfaite collaboration de la part de tous les services et responsables concernés par l'audit.

En outre, il a également été tenu compte des audits et autres études qui ont été commandités ces dernières années par l'Union européenne, le gouvernement ou la SNCB elle-même.

Il en a résulté un rapport provisoire de l'auditorat de la Cour des comptes qui a été transmis, le 28 mars 2001, à Mme Durant, vice-première ministre et ministre de la Mobilité et des Transports, à M. Damar, président du conseil d'administration de la SNCB et à M. Schouppe, administrateur délégué de la SNCB en vue de la tenue d'un débat contradictoire.

Le débat contradictoire

Dans le cadre de ce débat contradictoire, la Cour des comptes a reçu, le 26 avril 2001, un commentaire de la vice-première ministre et ministre de la Mobilité et des Transports. Sa lettre contient plusieurs questions auxquelles la Cour des comptes a fourni une réponse dans

onderzoeksgebied van de audit, een antwoord heeft verstrekt in zijn eindverslag.

De NMBS heeft haar commentaar aan het Rekenhof overgezonden bij brief van 27 april 2001. Die commentaar is verwerkt in het eindverslag.

Ten slotte heeft de regeringscommissaris bij de NMBS, tegelijkertijd directeur-generaal van het bestuur van het Vervoer te Land (BLV) van het ministerie van Verkeer en Infrastructuur, zijn reacties op 2 mei 2001 aan het Hof gezonden.

Alle bovenstaande reacties zijn integraal opgenomen in de bijlagen bij het eindverslag van het Rekenhof.

Het eindverslag

Dat eindrapport van het Rekenhof heeft, zoals reeds gezegd, betrekking op de periode 1996-1999. Bij de aanvang van zijn audit heeft het Rekenhof evenwel, overeenkomstig de aanvankelijke vraag van de Kamer van volksvertegenwoordigers, aangegeven dat in een tweede fase sommige onderzoeksvragen ook voor de periode 1992-1995 konden worden onderzocht, dit afhankelijk van de resultaten van het eerste onderzoek en van de beschikbare informatie. Op basis van de vaststellingen, opgenomen in het voorliggend rapport, wijst het Rekenhof er evenwel op dat een controle met betrekking tot de jaren 1992-1995 zijn aanbevelingen niet fundamenteel zal wijzigen. Bovendien hebben er zich sedertdien belangrijke wijzigingen voorgedaan in het juridisch en boekhoudkundig kader waarbinnen de NMBS opereert, en in de organisatie van de onderneming. Voorts zijn voor die periode veel beperktere informatiebronnen beschikbaar. De Kamer van volksvertegenwoordigers zal oordelen over de wenselijkheid van een dergelijk bijkomend onderzoek.

*
* *

Raadsheer de Fays gaat vervolgens nader in op het eerste deel van de audit (hoofdstukken I tot met VI) dat handelt over het bestuur van de NMBS.

Bij een onderneming met de omvang en de complexiteit van de NMBS een controle op het goede beheer uitvoeren krachtens de nieuwe wet terzake, is natuurlijk geen gemakkelijke zaak.

Wegens de uitgebreidheid van het onderwerp werd het onderzoeksveld van de audit beperkt tot 7 vragen die aan het Parlement een duidelijke kijk zouden verschaffen over het beheer van de NMBS gisteren en vandaag, maar die ook de aanzet zouden kunnen geven om na te denken over eventuele hervormingen en over een evaluatie van de wet zelf die de overheidsondernemingen organiseert; die wet dateert immers van meer dan tien jaar geleden.

son rapport final, dans la mesure où ces questions s'inscrivent dans le cadre de la portée de l'audit.

La SNCB a transmis ses commentaires à la Cour des comptes par lettre du 27 avril 2001. Ceux-ci ont été intégrés dans le rapport final.

Enfin, le commissaire du gouvernement auprès de la SNCB, également directeur général de l'administration du Transport terrestre (ATT) du ministère des Communications et de l'Infrastructure, a envoyé ses réactions à la Cour, le 2 mai 2001.

Toutes ces réactions ont été reprises intégralement dans les annexes au rapport final de la Cour des comptes.

Le rapport final

Ce rapport final de la Cour des comptes porte, comme signalé, sur la période 1996-1999. Lorsqu'elle a entamé son audit, la Cour des comptes a toutefois indiqué, conformément à la demande initiale de la Chambre des représentants, que, dans une deuxième phase, certaines questions d'audit pourraient également faire l'objet d'un examen pour la période 1992-1995 et ce en fonction des résultats du premier audit et des informations disponibles. Sur la base des constatations formulées dans le présent rapport, la Cour des comptes tient toutefois à souligner qu'un contrôle portant sur les années 1992-1995 ne modifiera pas de façon significative ses recommandations. Elle précise, en outre, que des changements importants sont intervenus depuis lors dans le régime juridique et comptable applicable à la SNCB ainsi que dans son organisation. De plus, la disponibilité des sources d'informations pour cette période est beaucoup plus limitée. La Chambre des représentants jugera de l'opportunité d'un tel audit complémentaire.

*
* *

M. le conseiller de Fays aborde ensuite la première partie de l'audit (chapitres I à VI inclus) qui traite de la gestion de la SNCB.

Dans une entreprise de l'ampleur et de la complexité de la SNCB, procéder à un audit de la bonne gestion conformément à la nouvelle loi en la matière n'est naturellement pas une chose facile.

En raison de l'ampleur du sujet, le champ d'investigation de l'audit a été limité à 7 questions qui devraient donner au Parlement une vision claire de la gestion de la SNCB hier et aujourd'hui mais qui pourrait également inciter à réfléchir à d'éventuelles réformes et à évaluer la loi elle-même qui organise les entreprises publiques; cette loi date en effet de plus de 10 ans.

Die vragen betreffen niet enkel de NMBS. Het leek immers aangewezen om ook de interactie tussen de NMBS en de Staat, die tegelijkertijd aandeelhouder en medecontractant van de NMBS is, te belichten. Tevens werd het probleem in zijn Europese context gesitueerd.

Raadsheer de Fays beklemtoont in dat verband dat de keuze van die audit-vragen aanleiding heeft gegeven tot veel discussiestof met de vice-eerste minister en met de NMBS teneinde over hun relevantie en hun haalbaarheid geen onzekerheid te laten bestaan. Ze werden eveneens aan het Parlement voorgelegd zodat kon worden nagegaan of ze exact tegemoetkwamen aan de bekommernissen van de opdrachtgever.

Die 7 vragen bestrijken :

- 1° de Europese context;
- 2° de structuur en het beslissingsproces van de bestuursorganen van de NMBS (met andere woorden de toepassing op de NMBS van de principes van het « corporate governance »);
- 3° de « contractualisering » van de relaties met de Staat;
- 4° de toepassing van de regels inzake de overheidsopdrachten;
- 5° de investeringsprocedure;
- 6° de betrekkingen die de NMBS met haar filiaalmaatschappijen onderhoudt;
- 7° de ontwikkeling van handelsactiviteiten.

1° EUROPESE REGLEMENTERING

Het eerste oogmerk bestaat erin de Europese richtlijnen inzake de organisatie en de boekhoudkundige verwerking van de activiteiten met betrekking tot het vervoer per spoor te beschrijven. Er wordt nagegaan in hoeverre de Belgische Staat deze richtlijnen heeft omgezet in de nationale regelgeving en in hoeverre de regelgeving werd nageleefd door de NMBS.

Die Europese regels hebben globaal tot doel een werkelijke mededinging binnen dat type vervoer tot stand te brengen, door de activiteiten die samenhangen met de opdrachten van openbare dienst (binnenlands reizigersvervoer en infrastructuur) af te zonderen en door een vrije toegang tot het net te verzekeren. De omzettingsmaatregelen die door België werden aangenomen en de tenuitvoerlegging ervan blijken globaal tegemoet te komen aan de bepalingen van de betrokken richtlijnen.

Naast wat wordt gesteld in verband met de boekhoudkundige verwerking van de opdrachten van openbare dienst, dienen de volgende aspecten echter onder de aandacht te worden gebracht.

— De Belgische Staat heeft, in tegenstelling tot tal van andere Lidstaten, geen enkele specifieke maatregel getroffen om de schuldenlast van de NMBS te verminderen. De Europese richtlijn legt zulks nochtans op om een

Ces questions ne portent pas seulement sur la SNCB. Il semblait en effet indiqué d'analyser également l'interaction entre la SNCB et l'État qui est à la fois actionnaire et cocontractant de la SNCB. Le problème a également été situé dans son contexte européen.

M. le conseiller de Fays souligne à cet égard que le choix de ces questions d'audit a donné lieu à de nombreuses discussions avec la vice-première ministre et avec la SNCB afin de ne laisser subsister aucun doute quant à leur pertinence et leur faisabilité. Elles ont également été soumises au Parlement afin de pouvoir déterminer si elles répondaient exactement aux préoccupations du commanditaire.

Ces 7 questions portent sur les thèmes suivants :

- 1° le contexte européen;
- 2° la structure et le processus décisionnel des organes administratifs de la SNCB (en d'autres termes, l'application à la SNCB des principes du « corporate governance »);
- 3° la « contractualisation » des relations avec l'État;
- 4° l'application des règles relatives aux marchés publics;
- 5° la procédure d'investissement;
- 6° les relations que la SNCB entretient avec ses filiales;
- 7° le développement d'activités commerciales.

1° RÉGLEMENTATION EUROPÉENNE

Le premier objectif est de rappeler les directives européennes en matière d'organisation et de comptabilité des activités de transport par rail et de vérifier si l'État belge a transposé ces directives dans la réglementation nationale et si la réglementation nationale est appliquée par la SNCB.

Ces règles européennes visent globalement à assurer une réelle mise en concurrence de ce type de transport en isolant sur le plan comptable les activités liées aux missions de service public (transport intérieur de voyageurs et infrastructure) et en assurant un libre accès au réseau. Il apparaît que les mesures de transposition adoptées par la Belgique ainsi que leur mise en œuvre correspondent globalement aux prescriptions des directives concernées.

Outre ce qui est dit par ailleurs à propos du traitement comptable des missions de service public, les aspects suivants méritent cependant d'être soulevés.

— L'État belge n'a pris aucune mesure spécifique de réduction de l'endettement de la SNCB, au contraire de nombreux États membres. La directive européenne impose des mesures de cet ordre pour garantir une concur-

billijke concurrentie te garanderen. Dit vergt dat de onderneming van haar historische schuldenlast zou worden verlost. Door die toestand kan de NMBS worden gepenaliseerd in vergelijking met de andere operatoren van spoorvervoer.

— België heeft evenmin een specifieke onafhankelijke instantie gecreëerd die de bezwaarschriften moet onderzoeken die worden ingediend inzake de toekenning en de tarifiering van de infrastructuurcapaciteit. In andere landen treedt de voor het spoorvervoer bevoegde minister op als een onafhankelijke beroepsinstantie.

— De vrijheid die aan de NMBS als beheerder van de infrastructuur wordt verleend voor het bepalen van de criteria inzake de vaststelling van de gebruiksrechten voor de infrastructuur, wordt in de Europese richtlijn niet teruggevonden; deze richtlijn behield die bevoegdheid voor aan de lidstaten. In de optiek van een billijke, niet-discriminerende behandeling van de andere spoorwegondernemingen die de infrastructuur zouden willen gebruiken, is het nodig dat de Staat zich vergewist van de relevantie van de vaststellingscriteria en van het bedrag van de gebruiksrechten zoals die sedert 1 april 1999 van toepassing zijn.

2° BESTUUR VAN DE MAATSCHAPPIJ

Beantwoorden de structuur van en het beslissingsproces binnen de bestuursorganen van de NMBS aan de principes van « corporate governance » ? Die principes houden onder meer in dat :

- *de doelstellingen van de organisatie en de strategie voor het bereiken ervan duidelijk zijn vastgelegd door de bestuursorganen;*
- *de bestuursorganen voor het bereiken van hun doelstellingen voorzien in voldoende interne controleprocedures;*
- *de verstrekte informatie over de financiële situatie, het bestuur en de doelstellingen van de organisatie beantwoordt aan de gestelde kwaliteitsvereisten inzake verslaggeving en normen zoals accuraatheid en tijdigheid;*
- *de structuur van de bestuursorganen voldoende transparant is en de bevoegdheden van de diverse bestuursorganen voldoende zijn afgebakend ?*

1. Ondernemingsplan

De wet bepaalt dat de maatschappij over een ondernemingsplan beschikt dat jaarlijks wordt herzien.

Voor de periode 1996-2005 hebben de regering en de NMBS het plan « Doelstelling 2005 » als ondernemingsplan vooropgesteld. Dat was echter veeleer geconcipeerd als een financieel herstelplan. Het heeft als zodanig een cruciale rol gespeeld in het beheer van de maatschappij. Ondanks die belangrijke rol beantwoordt het plan volgens het Rekenhof niettemin niet aan de kenmerken die aan

rence equitabile, ce qui nécessite que l'entreprise soit déchargée du poids de la dette historique. Par cette situation, la SNCB peut être pénalisée par rapport aux autres opérateurs de transport par rail.

— Par ailleurs, la Belgique n'a pas prévu d'instance indépendante spécifique chargée d'examiner les recours en matière d'octroi et de tarification des capacités d'infrastructure. Dans d'autres pays, c'est le ministre compétent pour le transport ferroviaire qui fait office d'instance indépendante de recours.

— Enfin, la latitude octroyée à la SNCB, gestionnaire de l'infrastructure, quant aux critères de fixation des redevances d'utilisation de l'infrastructure, n'est pas prévue par la directive européenne; celle-ci réserve cette compétence aux États membres. Dans l'optique d'un traitement équitable et non-discriminatoire à l'égard des autres entreprises ferroviaires qui souhaiteraient utiliser l'infrastructure, il conviendrait que l'État belge s'assure de la pertinence des critères de fixation et du montant de la redevance, qui est d'application depuis le 1^{er} avril 1999.

2° LA GESTION DE LA SOCIÉTÉ

La structure et les processus décisionnels des organes de gestion de la SNCB sont-ils conformes aux principes d'un « corporate governance », qui impliquent notamment :

- *que les objectifs de l'organisation et la stratégie pour les réaliser soient clairement établis par les organes de gestion;*
- *que les organes de gestion prévoient des procédures de contrôle interne suffisantes pour la réalisation de leurs objectifs;*
- *que l'information disponible sur la situation financière, la gestion et les objectifs de l'organisation réponde à des exigences de qualité en terme de reporting, d'exactitude et de ponctualité;*
- *que la structure des organes de gestion soit suffisamment transparente et que les compétences des divers organes de gestion soient suffisamment précises ?*

1. Plan d'entreprise

La loi prévoit que la société dispose d'un plan d'entreprise revu annuellement.

Pour la période 1996-2005, le gouvernement et la SNCB ont désigné comme plan d'entreprise le plan « Objectif 2005 ». Celui-ci a cependant été conçu plutôt comme un plan de redressement financier. À ce titre, il a joué un rôle crucial dans la gestion de la société. Néanmoins, en dépit de cette importance, le plan ne répond pas, selon la Cour des comptes, aux caractéristiques imposées à

een ondernemingsplan worden opgelegd. De regering en de NMBS hebben aldus onvoldoende de specifieke oogmerken ingeschat die door een echt ondernemingsplan worden nagestreefd, en evenmin de voordelen en de inzet die eigen zijn aan een dergelijk plan. Dat plan werd bovendien niet jaarlijks herzien of op bijzondere wijze opgevolgd door de regering, met uitzondering van de actualisatie in juni 2000.

Meer in het bijzonder :

— Het plan « Doelstelling 2005 » maakt geen enkel onderscheid tussen de ramingen met betrekking tot de resultaten van de opdrachten van openbare dienst en de ramingen met betrekking tot de commerciële activiteiten.

— Bovendien zijn in het plan de gegevens van de NMBS-groep in zijn geheel niet geïntegreerd, terwijl het omzetvolume van de dochterondernemingen veel groter geworden is dan dat van de moedermaatschappij.

— Daar dat plan niet werd herzien, zijn de jaarlijkse begrotingen bovendien geen vertaling ervan en kunnen deze volledig ervan verschillen.

— Het plan « Doelstelling 2005 » bevat tot slot geen indicatoren die het mogelijk maken het bestuur van de maatschappij in haar geheel te oriënteren en de effecten ervan te meten.

Het Rekenhof is eveneens van oordeel dat het ondernemingsplan, de jaarlijkse begroting en de business plans van de verschillende eenheden bijkomende en coherente instrumenten zouden moeten vormen, echte permanente controleborden die het mogelijk maken de controle van de resultaten te verbeteren. Zulks ligt trouwens in de lijn van de hervorming van de maatschappij op 1 januari 1998, die was gebaseerd op eenheden, die door een manager worden geleid en die over een business plan en een interne beheersboekhouding beschikken.

Het Rekenhof is echter van oordeel dat de nieuw ingevoerde structuur onvolledig blijft en dat die reorganisatie verder zou moeten worden doorgedreven.

2. Interne-controlefunctie

De maatregelen die sedert de herstructurering van de maatschappij werden getroffen om een interne-controlefunctie te versterken en om die interne audit een steeds grotere onafhankelijkheid te verlenen, tonen aan dat de raad van bestuur van de onderneming erop heeft toegezien om voortdurend verbeteringen aan te brengen in die functie, ook al is het ingezette proces nog niet voltooid.

Sedert oktober 2000 heeft de raad van bestuur in het raam van een denkoefening over de toepassing van « corporate governance » op de NMBS nieuwe beslissingen genomen die tegemoetkomen aan enkele bezwaren die tegenover de vorige regeling werden geopperd.

un plan d'entreprise. Le gouvernement et la SNCB n'ont ainsi pas mesuré à suffisance les objectifs spécifiques poursuivis par un véritable plan d'entreprise, ni les avantages et les enjeux propres à celui-ci. De plus, ce plan n'a pas fait l'objet d'une révision annuelle ou d'un suivi particulier par le gouvernement, à l'exception d'une actualisation en juin 2000.

Plus précisément :

— le plan « Objectif 2005 » ne contient pas de distinction entre les prévisions relatives aux missions de service public et celles qui portent sur les activités commerciales.

— En outre, ni le plan initial, ni le plan actualisé en 2000 n'intègrent les données de l'ensemble du groupe SNCB alors que le volume d'affaires réalisé par les filiales est devenu plus important que celui de la société mère.

— Par ailleurs, en l'absence de révisions de ce plan, les budgets annuels n'en sont pas la traduction et peuvent être en complet décalage.

— Enfin, le plan « Objectif 2005 » ne contient pas d'indicateurs qui permettent d'orienter la gestion de l'ensemble de la société et d'en mesurer les effets.

La Cour des comptes estime également que le plan d'entreprise, le budget annuel et les business plans des diverses unités devraient constituer des instruments complémentaires et cohérents, véritables tableaux de bords permanents permettant d'améliorer le contrôle des résultats. Cela s'inscrit par ailleurs dans la lignée de la réorganisation de la société au 1^{er} janvier 1998, qui était fondée sur des unités, dirigées par un manager et disposant d'un business plan et d'une comptabilité interne de gestion.

La Cour des comptes estime toutefois que la nouvelle structure mise en place reste incomplète et que cette réorganisation devrait être poursuivie.

2. Fonction de contrôle interne

Les dispositions prises depuis la restructuration de la société, afin de renforcer la fonction d'audit interne et de rendre son exercice de plus en plus indépendant, montrent que le conseil d'administration de la société a veillé à la constante amélioration de cette fonction, même si le processus engagé n'est pas achevé.

Depuis le mois d'octobre 2000, dans le cadre d'une réflexion sur l'application du « corporate governance » à la SNCB, le conseil d'administration a pris de nouvelles décisions, qui répondent à certaines objections émises à l'encontre du dispositif antérieur.

Sedertdien zijn de samenstelling en de bevoegdheden van het auditcomité in overeenstemming met de « *corporate governance* » principes. Het Rekenhof is echter van oordeel dat de onafhankelijkheid van het auditcomité zou toenemen als de gedelegeerd bestuurder enkel nog in het auditcomité aanwezig zou zijn op uitdrukkelijke uitnodiging, in functie van de dossiers die worden onderzocht.

3. Rapportering aan de raad van bestuur

Het Rekenhof is van oordeel dat de te lange en te frequente rapporten aan de raad van bestuur een nauwgezet en systematisch onderzoek van de dossiers bemoeilijken. De bestuurders verkeren er soms in de materiële onmogelijkheid ze voldoende in te kijken; dat is mede een gevolg van de geringe bevoegdheidsdelegatie.

De NMBS was in het raam van het tegensprekelijk debat van oordeel dat deze toestand, die inzonderheid samenhangt met de verplichtingen die in het beheerscontract worden opgelegd, niet echt afbreuk deed aan de kwaliteit van de activiteiten van de raad van bestuur.

Het Rekenhof is niettemin van oordeel dat die toestand door de raad van bestuur opnieuw bekeken zou moeten worden in het licht van de talrijke nadelen die ermee samenhangen. De raad van bestuur zou periodiek opnieuw moeten definiëren welke informatie hij systematisch wil ontvangen en het volume ervan moeten beperken. Desnoods zou hij bijzondere verslagen kunnen vragen over de materies die hij bepaalt op basis van de agenda van zijn vergaderingen. Door op die manier te werken zou de raad trouwens meer tijd kunnen besteden aan thema-vergaderingen over een problematiek in zijn globaliteit.

De raad van bestuur zou bovendien moeten beslissen dat hij enkel nog beraadslaagt over een bepaald punt mits hij vooraf voldoende relevante informatie heeft ontvangen, en dat binnen een termijn die het mogelijk maakt zijn vergaderingen degelijk voor te bereiden.

4. Structurele organisatie van het bestuur

4.1. De twee functies van de Staat

De Staat is ten aanzien van de NMBS enerzijds dominante aandeelhouder (met meer dan 99 %), en anderzijds toezichthoudend orgaan en medecontractant van het beheerscontract.

— De Staat moet als aandeelhouder oog hebben voor de kwaliteit van het patrimonium en voor de prestaties van de NMBS-groep, die één van de actiefbestanddelen ervan vormt. In die hoedanigheid stelt hij de gewone leden van de raad van bestuur aan evenals de gedelegeerd bestuurder.

— Als toezichthoudend orgaan en als medecontractant van het beheerscontract heeft de Staat belang bij de

Depuis lors, la composition et les attributions du comité d'audit sont en conformité avec les principes du « *corporate governance* ». La Cour des comptes estime toutefois que l'indépendance du comité d'audit serait renforcée si la participation de l'administrateur délégué au comité d'audit était subordonnée à une invitation expresse, en fonction des dossiers examinés.

3. Les rapports au conseil d'administration

La Cour des comptes considère que le volume et la fréquence du reporting adressé au conseil d'administration constituent un obstacle à un examen minutieux et systématique des dossiers. Il est parfois matériellement impossible aux administrateurs d'en prendre une connaissance suffisante et ce, d'autant plus que le niveau de délégation de pouvoirs est faible.

La SNCB, dans le cadre du débat contradictoire, a estimé que cette situation, liée notamment aux obligations imposées dans le contrat de gestion, ne portait pas réellement préjudice à la qualité des activités du conseil d'administration.

La Cour des comptes est néanmoins d'avis que cette situation devrait être réévaluée par le conseil d'administration, compte tenu de ses nombreux inconvénients. Le conseil d'administration devrait périodiquement redéfinir les informations qu'il souhaite recevoir de façon systématique et en limiter le volume, quitte à demander des rapports particuliers sur les matières en fonction de l'agenda de ses réunions. Cette approche permettrait au conseil de consacrer davantage de temps à des réunions thématiques consacrées à l'ensemble d'une problématique.

Le conseil d'administration devrait en outre subordonner ses délibérations à une communication préalable d'informations suffisamment pertinentes et dans des délais compatibles avec la préparation de ses séances.

4. L'organisation structurelle de la gestion

4.1. Les deux fonctions de l'État

À l'égard de la SNCB, l'État est à la fois actionnaire dominant (à plus de 99 %), d'une part, organe de tutelle et cocontractant du contrat de gestion, d'autre part.

— En tant qu'actionnaire, l'État doit porter intérêt à la qualité du patrimoine et aux performances du groupe SNCB, qui constitue un des ses actifs. À ce titre, il désigne les membres ordinaires du conseil d'administration ainsi que l'administrateur délégué.

— En tant qu'organe de tutelle et cocontractant du contrat de gestion, l'État est intéressé à la bonne exécution

goede uitvoering van de opdrachten van openbare dienst die de onderneming moet waarmaken; ook moet hij oog hebben voor de bijdrage die de NMBS levert tot het vervoerbeleid van de regering.

Deze duale toestand kan soms schadelijk zijn voor de prestatiegerichtheid bij de uitvoering van de taken van openbare dienst, voor de ontwikkelingsautonomie van het bedrijf en zelfs voor de uitoefening van die twee functies van de Staat.

Een beter onderscheid tussen die twee functies is bijzonder belangrijk in de autonome overheidsbedrijven waar de Staat als dominante aandeelhouder de verantwoordelijkheid voor het beheer en de controle van de maatschappij draagt.

Een duidelijke identificatie van die twee functies en de organisatie van een afzonderlijke rapportering kunnen eveneens bevorderlijk zijn voor de uitoefening van de controle van het Parlement op de actie van de regering ten aanzien van elk van die functies.

De aanbevelingen die het Rekenhof formuleert in verband met, enerzijds, de benoeming en de afzetting van de bestuurders en, anderzijds, de regeringscommissaris, dragen bij tot een verbetering van de uitoefening van die twee functies.

Het Rekenhof is tot slot van oordeel dat de inaanmerkingneming van die functies van de Staat zou kunnen worden gerealiseerd in de algemene denkoefening over de wijzigingen die in de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige overheidsbedrijven moeten worden aangebracht.

4.2. Samenstelling van de raad van bestuur

Om de principes van « *corporate governance* » bij de NMBS te kunnen toepassen, moet het proces inzake de selectie en de benoeming van de bestuurders worden herzien. Op die manier moeten de bekwaamheidsprofielen worden samengebracht die beantwoorden aan de activiteiten van de maatschappij en dient te worden verzekerd dat er voldoende onafhankelijke bestuurders aanwezig zijn in de zin van de notie van « *corporate governance* » (personen die niet gebonden zijn aan de onderneming of aan de directie ervan).

Om de bestuurders te ontslaan is thans het gelijklopend advies van de raad van bestuur, uitgebracht bij twee derde van de stemmen, noodzakelijk. Deze bijzondere meerderheid lijkt strijdig met het principe van de verantwoordelijkheid van de bestuurders, evenals met de vereiste soepelheid om het profiel van de bestuurders te kunnen aanpassen aan de evolutie van het bedrijf en van de context waarin het zijn activiteiten ontplooit.

Er zou in een herziening van de wet van 21 maart 1991 kunnen worden voorzien. Naar aanleiding daarvan zou de wet een benoemingscomité kunnen instellen dat

tion des missions de service public qui incombent à la société, ainsi qu'à la contribution de celle-ci à la politique de transport menée par le gouvernement.

Cette dualité peut parfois nuire au souci de la performance dans l'exécution des tâches de service public, à l'autonomie de développement de la société et même à l'exercice de ces deux fonctions de l'État.

Une meilleure distinction entre ces deux fonctions revêt une importance particulière dans les entreprises publiques autonomes où l'État assume, en tant qu'actionnaire dominant, la responsabilité de la gestion et du contrôle de la société.

L'identification claire de ces deux fonctions et l'organisation d'un reporting distinct sont également susceptibles de favoriser l'exercice du contrôle parlementaire de l'action du gouvernement à l'égard de chacune de ces fonctions.

Les recommandations formulées par la Cour des comptes en ce qui concerne, d'une part, la nomination et la révocation des administrateurs ordinaires et, d'autre part, le commissaire du gouvernement sont de nature à améliorer l'exercice de ces deux fonctions.

La Cour des comptes estime enfin que la prise en compte de ces fonctions de l'État pourrait trouver sa place dans une réflexion générale sur les modifications à apporter à la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques.

4.2. La composition du conseil d'administration

La mise en œuvre des principes du « *corporate governance* » à la SNCB nécessite que le processus de sélection et de nomination des administrateurs soit revu, de manière à assurer la présence d'un nombre suffisant d'administrateurs indépendants au sens du *corporate governance* et à réunir les profils de compétences correspondant aux activités de la société.

Quant à la révocation des administrateurs, elle requiert actuellement l'avis conforme du conseil d'administration à la majorité des deux tiers des voix. Cette majorité renforcée paraît contraire au principe de responsabilité des administrateurs, ainsi qu'à la souplesse nécessaire afin de pouvoir adapter le profil des administrateurs à l'évolution de l'entreprise et du contexte dans lequel elle développe ses activités.

Une révision de la loi du 21 mars 1991 pourrait être prévue sur ces points. Cette adaptation de la loi pourrait instituer un comité de nomination chargé de participer à

moet meewerken aan het definiëren van de verschillende bekwaamheidsprofielen van de gewone bestuurders en voorstellen moet formuleren.

4.3. *Bevoegdheden van de bestuursorganen*

De wet van 1991 heeft een reeks eigen bevoegdheden van de raad van bestuur vastgelegd die in overeenstemming zijn met de principes van een « *corporate governance* ». Die bevoegdheden bestaan uit het definiëren van de algemene doelstellingen, van de strategie, evenals uit het uitoefenen van een controlefunctie.

In tegenstelling tot de overige overheidsbedrijven heeft de NMBS drie bestuursorganen. Naast de raad van bestuur en het directiecomité heeft de wet eveneens een beperkt comité van acht leden ingesteld, dat bestaat uit gewone bestuurders en bestuurders-directeurs.

Deze gemengde samenstelling van het beperkt comité is niet bevorderlijk voor het onderscheiden van de verantwoordelijkheden van de raad van bestuur en die van de directie.

Rekening houdend met het feit dat de zes leden van het directiecomité ook lid van de raad van bestuur zijn, en dat vijf gewone bestuurders deelnemen aan het beperkt comité, zullen elf van de achttien leden van de raad van bestuur vooraf kennis hebben kunnen nemen van de dossiers en erover hebben kunnen debatteren. Voor de minderheid van de leden van de raad van bestuur die voor de eerste maal beraadslagen over een dossier, is het dus moeilijk om een ander standpunt naar voor te schuiven dan de beslissingen die hun worden voorgesteld.

Het Rekenhof formuleert bijgevolg de aanbeveling om het beperkt comité af te schaffen.

Het Rekenhof beveelt de raad van bestuur eveneens aan zich te herconcentreren op zijn basisopdrachten door het toekennen van veel uitgebreidere delegaties en door de directie en de managers meer verantwoordelijkheid toe te spelen.

In verband met het beheer van de interne entiteiten van de NMBS hebben het feit dat er een twintigtal beheerscomités bestaan en dat de leden van het directiecomité rechtstreeks betrokken zijn bij de begeleiding van de managers, tot gevolg dat de formele bevoegdheden die aan die managers zijn gedelegeerd, worden beperkt. Dat speelt niet in het voordeel van de autonomie die onontbeerlijk is om te komen tot een verantwoordelijk management. De beheerscomités botsen eveneens met de principes die aan de grondslag liggen van de reorganisatie van het bedrijf in 1998.

Het Rekenhof formuleert bijgevolg de aanbeveling de beheerscomités op te heffen zonder afbreuk te doen aan

la définition des divers profils de compétences des administrateurs ordinaires et de formuler des propositions.

4.3. *Les compétences des organes de gestion*

La loi du 21 mars 1991 a précisé un socle de compétences propres au conseil d'administration qui est conforme aux responsabilités qui lui incombent dans le cadre du *corporate governance*, à savoir la définition des objectifs généraux, de la stratégie ainsi que de l'exercice d'une fonction de contrôle.

Contrairement aux autres entreprises publiques, la SNCB est dotée de trois organes de gestion. Outre le conseil d'administration et le comité de direction, la loi a également instauré un comité restreint. Celui-ci est composé de huit membres, à savoir : des administrateurs ordinaires et des administrateurs-directeurs.

Cette composition mixte du comité restreint n'est pas de nature à favoriser la distinction entre les responsabilités du conseil d'administration et celles de la direction.

En outre, comme les six membres du comité de direction sont membres du conseil d'administration et que cinq administrateurs ordinaires participent au comité restreint, au total sur les 18 membres du conseil d'administration, 11 auront préalablement pu prendre connaissance et débattre des dossiers. Il paraît ainsi difficile à la minorité des membres du conseil d'administration qui délibèrent pour la première fois de faire valoir un point de vue différent des décisions qui leurs sont proposées.

La Cour des comptes recommande dès lors la suppression du comité restreint.

La Cour des comptes recommande également au conseil d'administration de se recentrer sur ses missions de base, par l'octroi de délégations sensiblement plus étendues et la responsabilisation de la direction et des managers.

En outre, en ce qui concerne la gestion des unités internes à la SNCB, l'existence d'une vingtaine de comités de gestion et l'implication directe des membres du comité de direction dans l'accompagnement des managers ont pour effet de limiter les compétences formelles qui sont déléguées à ces derniers et ne favorisent pas l'autonomie indispensable à la gestion responsable. Ces comités de gestion sont également en contradiction avec les principes qui ont présidé à la réorganisation de la société en 1998.

La Cour des comptes recommande dès lors la suppression des comités de gestion, sans préjudice cependant du

de eenheid van het financieel en boekhoudkundig systeem van de maatschappij.

3° OPVOLGING VAN HET BEHEERSCONTRACT

Wordt door de federale regering geëvalueerd of de beheerscontracten worden nageleefd, en zo ja, is die evaluatie voldoende, objectief en relevant ?

Het beheerscontract is binnen het door de wet van 21 maart 1991 gecreëerde kader een essentieel instrument, dat een tegengewicht vormt voor de autonomie die aan het bedrijf wordt toegekend. De kwaliteit en de relevantie van de verplichtingen die erin zijn bepaald, de controlemiddelen die ter beschikking van de Staat staan en het effectief gebruik dat hiervan wordt gemaakt, zijn allemaal indicatoren die nuttig zijn om te meten in hoeverre de Staat nog vat heeft op de voltooiing van de opdrachten van openbare dienst.

Proces van de opstelling van de beheerscontracten

Het Rekenhof formuleert de aanbeveling dat voor de opstelling van het beheerscontract en de bijvoegsels erbij, in de toekomst nauwkeurige, volledige en becijferde documenten zouden worden opgesteld, die worden voorbereid door de vertegenwoordigers van de Staat en worden bewaard door de administratie; op die manier zou men er een beter inzicht in verwerven en zou men komen tot een betere tenuitvoerlegging, wat de controle *a posteriori* mogelijk maakt.

Opvolging van de naleving van het beheerscontract

Algemeen gesteld is het Rekenhof van oordeel dat de regering effectief een evaluatie maakt van de verplichtingen die door het beheerscontract aan de NMBS worden opgelegd, maar dat de regering over onvoldoende middelen beschikt voor het exhaustief evalueren van het geheel van de bepalingen, in het bijzonder voor wat betreft de kwantitatieve doelstellingen die aan de NMBS worden opgelegd.

Naast de minister gaan twee instanties namens de Staat na of de aan de NMBS opgelegde verplichtingen in acht worden genomen : dat zijn de regeringscommissaris en de administratie.

Het Rekenhof merkt op dat de regeringscommissaris thans tegelijkertijd de directeur-generaal van het Bestuur van het Vervoer te Land (BVL) is, met andere woorden de bevoegde dienst van het ministerie van Verkeer en Infrastructuur. Het is van oordeel dat deze situatie de administratie er niet toe aanzet haar rol van afzonderlijk controleorgaan ten volle uit te oefenen, zoals die in het beheerscontract is gedefinieerd.

maintien de l'unité du système financier et comptable de la société.

3° LE SUIVI DU CONTRAT DE GESTION

Le respect des contrats de gestion fait-il l'objet d'une évaluation par le gouvernement fédéral et, si oui, cette évaluation est-elle suffisante, objective et pertinente ?

Le contrat de gestion constitue, dans le cadre créé par la loi du 21 mars 1991, un instrument essentiel qui contrebalance l'autonomie accordée à l'entreprise. La qualité et la pertinence des obligations qui y sont prévues, les moyens de contrôle ouverts à l'État, l'utilisation qui en est effectivement faite constituent autant d'indicateurs utiles pour mesurer dans quelle mesure l'État a encore prise sur l'accomplissement des missions de service public.

Le processus d'élaboration des contrats de gestion

La Cour des comptes recommande dès lors qu'à l'avenir, l'élaboration du contrat de gestion et de ses avenants fasse l'objet de documents précis, complets et chiffrés, préparés par les représentants de l'État et conservés par l'administration de manière à en faciliter la compréhension et la mise en œuvre et à en permettre le contrôle *a posteriori*.

Le suivi du respect du contrat de gestion

D'une manière générale, la Cour des comptes estime que le gouvernement procède effectivement à une évaluation des obligations imposées à la SNCB par le contrat de gestion mais que les instruments à sa disposition sont insuffisants pour assurer une évaluation exhaustive de l'ensemble des dispositions, en particulier pour les objectifs quantitatifs assignés à la SNCB.

Outre le ministre, deux acteurs interviennent dans la vérification, au nom de l'État, du respect des obligations imposées à la SNCB : le commissaire du gouvernement et l'administration.

La Cour relève, qu'actuellement, le commissaire du gouvernement est en même temps le directeur général de l'ATT, service compétent du ministère des Communications et de l'Infrastructure et estime que cette situation n'incite pas l'administration à jouer pleinement son rôle d'organe de contrôle distinct, tel que défini par le contrat de gestion.

Het Rekenhof is bovendien van oordeel dat het BVL niet over voldoende personeel beschikt om zijn opdrachten ten volle te kunnen uitvoeren.

Het BVL controleert of de NMBS de in het beheerscontract ingeschreven verplichtingen nakomt. Het verslag van het Rekenhof formuleert verschillende aanbevelingen omtrent de draagwijdte en de relevantie van die controle.

Het Rekenhof heeft een reeks maatregelen aanbevolen in verband met de evaluatie en de opvolging van de cijferdoelstellingen die in het beheerscontract aan de NMBS worden opgelegd. Bijvoorbeeld :

- het beheerscontract zou moeten opgeven welke doelstellingen de NMBS moet realiseren inzake aanbod van treinen en het zou daarbij duidelijk moeten verwijzen naar het dagelijks werkelijk afgelegd aantal treinkilometers;
- door de inaanmerkingneming van het aantal vervoerde reizigers en het aantal kilometers dat deze hebben afgelegd, zou de bijdrage van de NMBS tot het vervoerbeleid beter kunnen worden gekwantificeerd;
- voor de modaliteiten van de berekening van de regelmaat van de treinen zou er een aanvulling bij het beheerscontract moeten komen of zou een overeenkomst tussen de Staat en de NMBS moeten worden gesloten; zulks moet de transparantie van de realisering van dat oogmerk verzekeren en de controle ervan door het BVL mogelijk maken; daarin zouden meer bepaald preciseringen moeten worden opgenomen over de neutralisering van treinen en de verantwoordingsdocumenten die aan het bestuur moeten worden verstrekt;
- aan het principe van de her-evaluatie van het regelmaatsoogmerk, dat is ingeschreven in het tweede bijvoegsel van het beheerscontract en dat nog niet ten uitvoer is gelegd, zou een termijn moeten worden gekoppeld.

Het Rekenhof heeft bovendien de regels uit het beheerscontract onderzocht die handelen over de tarifiering. Het tweede bijvoegsel bij het beheerscontract machtigt de NMBS ertoe een tariefverhoging boven de gezondheidsindex door te voeren, op voorwaarde evenwel dat het treinaanbod wordt gehandhaafd op het niveau dat was bereikt bij het afsluiten van dat bijvoegsel. Deze verhoging is bovendien afhankelijk van de meerprestatie op het vlak van regelmaat in vergelijking met een 90 % norm.

De maatschappij wordt aldus gemachtigd om haar tarieven meer te verhogen dan de stijging van de gezondheidsindex, zelfs als ze niet de regelmaatsdoelstelling haalt die haar door het beheerscontract wordt opgelegd en die thans 95 % bedraagt.

Bij elke tariefverhoging zou het BVL daarenboven moeten overgaan tot een controle van de regelmaatsindex die de NMBS opgeeft en eveneens moeten kijken of het globale effectieve treinaanbod wordt gehandhaafd.

Par ailleurs, la Cour considère que l'ATT ne dispose pas des ressources humaines nécessaires au plein accomplissement de ses missions.

L'ATT contrôle le respect, par la SNCB, des obligations inscrites dans le contrat de gestion. L'étendue et la pertinence de ce contrôle appellent cependant quelques recommandations.

En ce qui concerne l'évaluation et le suivi des objectifs chiffrés assignés à la SNCB dans le contrat de gestion, la Cour des comptes a formulé diverses recommandations. Ainsi, par exemple :

- le contrat de gestion devrait énoncer les objectifs à atteindre par la SNCB en matière d'offres de trains, en faisant clairement référence au nombre de trains-kilomètres par jour réellement parcourus;
- la prise en compte du nombre de voyageurs transportés et du nombre de kilomètres parcourus par ceux-ci permettrait de mieux quantifier la contribution de la SNCB à la politique de mobilité;
- les modalités de calcul de la régularité des trains devraient faire l'objet d'un complément au contrat de gestion d'une convention entre l'État et la SNCB, de manière à assurer une transparence suffisante et à rendre son contrôle possible pour l'ATT; les cas de neutralisations de trains et les documents justificatifs à fournir à l'administration dans ces cas devraient notamment y être précisés;
- le principe d'une réévaluation de l'objectif de régularité, inscrit dans le second avenant au contrat de gestion et non encore mis en œuvre, devrait être assorti d'une échéance.

La Cour des comptes a, par ailleurs, examiné les règles prévues par le contrat de gestion en matière de tarification. Le second avenant au contrat de gestion autorise la SNCB à procéder à une augmentation tarifaire au-delà de l'indice-santé, à condition de maintenir l'offre de trains au niveau atteint à la conclusion de cet avenant. Cette augmentation est en outre fonction du supplément de régularité constaté par rapport à une norme de 90 %.

La société est ainsi autorisée à augmenter ses tarifs au-delà de l'indice-santé, même si elle n'atteint pas l'objectif de régularité qui lui est imposé par le contrat de gestion, aujourd'hui fixé à 95 %.

De plus, à l'occasion de chaque augmentation tarifaire, l'ATT devrait procéder à un contrôle de l'indice de régularité invoqué par la SNCB, ainsi que du maintien de l'offre globale effective de trains.

4° INACHTNEMING VAN DE WETGEVING OP DE OVERHEIDSOPDRACHTEN

Verstrekken de procedures inzake goedkeuring en controle van de overheidsopdrachten gegund in het raam van de taken van openbare dienst redelijke zekerheid dat naar aanleiding van die opdrachten de regelgeving wordt gerespecteerd ?

Het Rekenhof is van oordeel dat het controlesysteem dat door de NMBS werd ontwikkeld een redelijke zekerheid geeft dat de opdrachten die betrekking hebben op de uitvoering van de opdrachten van openbare dienst de regelgeving respecteren.

De binnen de NMBS gevolgde procedures steunen op de interne audit en de centralisering van de betalingen in de eenheid *Accounting & Controlling*, die deze laatste in de gelegenheid stelt om, vóórleer er tot enige betaling wordt overgegaan, een aanvullende en laatste controle te verrichten op de regelmatigheid van de opdrachten en op de naleving van de interne procedures. De regeringscommissaris en het college van commissarissen oefenen ook een controle uit op dit vlak.

De waarborgen die deze procedures en controles bieden, kunnen maar voldoende worden geacht als de hiërarchische overheden en de controleorganen de zekerheid hebben dat de informatie die zij krijgen correct en volledig is.

In dit opzicht stelt het Rekenhof vast dat het ontbreken van een gestructureerde database voor het geheel van de door de NMBS beheerde opdrachten, aan de controleorganen niet toelaat de zekerheid te hebben dat alle dossiers werden overgemaakt en dat het hun onderzoeksmiddelen beperkt.

Bovendien kunnen onvolkomenheden in de samenstelling van de aan de controlerende overheid overgemaakte dossiers eveneens leiden tot een tekort aan informatie.

5° OPVOLGING VAN DE INVESTERINGEN DOOR DE ADMINISTRATIE

Houdt het proces van de uitwerking en de goedkeuring inzake investeringen rekening met een evaluatie a priori van de vraag of die investeringen zijn afgestemd op de goede uitvoering van de opdrachten van openbare dienst ?

Worden de werkelijkheid en de specialiteit van die investeringen opgevolgd en wordt de effectieve impact ervan op de uitvoering van de opdrachten van openbare dienst geëvalueerd ?

Tot en met het tienjaren-investeringsplan 1996-2005 werd er geen evaluatie *a priori* uitgevoerd aangaande de vraag of elke investering bijdraagt tot de goede uitvoering van de opdrachten van openbare dienst. Het in aanmerking nemen van de impact ervan op de uitoefening

4° LE RESPECT DE LA LÉGISLATION SUR LES MARCHÉS PUBLICS

Les procédures d'approbation et de contrôle des marchés publics conclus dans le cadre des missions de service public donnent-elles une assurance raisonnable que ces marchés respectent la réglementation ?

La Cour des comptes estime que le système de contrôle développé par la SNCB donne une assurance raisonnable que les marchés relatifs aux missions des services publics respectent la réglementation.

Les procédures suivies au sein de la SNCB s'appuient sur l'audit interne et la centralisation des paiements au niveau de l'unité « *Accounting & Controlling* » qui permet à celle-ci d'exercer, avant tout paiement, un contrôle complémentaire et ultime sur la régularité des marchés et le respect des procédures internes. Enfin, le commissaire du gouvernement et le collège des commissaires exercent également un contrôle en cette matière.

Les garanties offertes par ces procédures et ces contrôles ne peuvent cependant être jugées suffisantes que si les autorités hiérarchiques et les instances de contrôle ont la certitude d'être informées à la fois correctement et totalement.

À cet égard, la Cour des comptes constate que l'absence de base de données informatique structurée commune pour tous les marchés passés par la SNCB ne permet pas aux autorités de contrôle de s'assurer que tous les dossiers leur sont transmis et limite leurs moyens d'investigation.

De plus, des déficiences de la composition des dossiers qui sont soumis aux instances de contrôle peuvent également conduire à un manque d'information.

5° LE SUIVI DES INVESTISSEMENTS PAR L'ADMINISTRATION

Le processus d'élaboration et d'approbation en matière d'investissements prend-il en compte une évaluation a priori de l'adéquation entre ces investissements et la bonne exécution des missions de service public ?

La réalité et la spécialité de ces investissements font-elles l'objet d'un suivi et leur impact effectif sur l'exécution des missions d'un service public est-il évalué ?

Jusques et y compris le plan décennal d'investissement 1996-2005, il n'existait pas d'évaluation *a priori* de l'adéquation entre chaque investissement et la bonne exécution des missions de service public. La prise en compte de l'impact sur l'exercice des missions de ser-

van de opdrachten van openbare dienst, voorzien vanaf het tienjaren-investeringsplan 2001-2010, zou de regering in staat moeten stellen ieder project beter te beoordelen.

Het Rekenhof heeft diverse aanbevelingen geformuleerd om de adequatie tussen de investeringen en de goede uitvoering van de opdrachten van openbare dienst beter te kunnen evalueren :

- elk belangrijk investeringsproject voorafgaandelijk evalueren op zijn invloed op de uitvoering van de opdrachten van openbare dienst;
- die evaluatie aanvullen met een onderzoek naar de mogelijke negatieve impact die de uitvoering van de opdrachten van openbare dienst en vooral het binnenlands reizigersvervoer kan ondervinden gedurende de tijd die de investeringswerken duren;
- voorzover mogelijk die investeringsprojecten beoordelen op basis van de kwaliteitscriteria inzake dienstverlening aan klanten, zoals bepaald in het beheerscontract;

— in het beheerscontract de NMBS ertoe verplichten een verslag voor te leggen over de uitvoering van de investeringsprojecten op basis van de inzake mobiliteit gedefinieerde criteria teneinde de administratie toe te laten een pertinente controle *a posteriori* uit te voeren.

Het BVL volgt de realiteit en de specialiteit van de investeringen op. Door die opvolging kan het redelijke zekerheid bekomen dat de verrichte uitgaven werkelijk betrekking hebben op de investeringen en dat de bedragen die daarvoor werden toegekend in het tienjarenplan en door de verschillende programma's worden aangewend voor de verwezenlijking van die investeringen.

Die opvolging is hoofdzakelijk gebaseerd op een procedure waarbij het BVL voor ieder investeringsproject zijn goedkeuring moet verlenen. Ter verbetering van die opvolging stelt het Rekenhof voor dat het BVL zich strikt zou houden aan de opgelegde termijn (30 dagen) voor het geven van zijn goedkeuring en dat het de bewijsstukken zou bewaren van eventuele vragen om inlichtingen waardoor die termijn wordt opgeschort.

Het Rekenhof is bovendien van oordeel dat het beheerscontract uitdrukkelijk de NMBS zou moeten verbieden dat een opdracht wordt genotificeerd vóór de goedkeuring van het BVL binnen de voorziene termijn. Deze bepaling zou moeten worden gekoppeld aan de verplichting voor de NMBS om aan het BVL de documenten mee te delen die verband houden met de notificatie van alle voor « groen licht » voorgelegde overheidsopdrachten. De hoogdringende gevallen zouden kunnen worden geregeld via een procedure die tussen het BVL en de NMBS moet worden overeengekomen. De voorwaarden voor het gebruik van die procedure, die in ieder geval slechts uitzon-

vice public, prévue à partir du plan décennal d'investissement 2001-2010, devrait permettre au gouvernement de mieux apprécier chaque projet.

Afin de mieux évaluer l'adéquation entre les investissements et la bonne exécution des missions de service public, la Cour des comptes a formulé diverses recommandations :

- évaluer *a priori* l'incidence de chaque projet d'investissement important sur l'exercice des missions de service public;
- intégrer dans cette évaluation une analyse de l'impact négatif que peut subir l'exercice des missions de service public et, principalement, le transport intérieur de voyageurs, pendant la durée des travaux d'investissement;
- dans la mesure du possible, mettre en relation ces projets d'investissement avec les critères de qualité de service aux clients, repris au contrat de gestion;

— imposer à la SNCB, dans le contrat de gestion, la production d'un rapport sur l'exécution des projets d'investissement en fonction des critères définis en matière de mobilité, afin de permettre un contrôle *a posteriori* pertinent de l'administration.

La réalité et la spécialité des investissements font l'objet d'un suivi par l'ATT. Celui-ci permet d'acquérir une assurance raisonnable que les dépenses engagées se rapportent réellement aux investissements et que les sommes allouées par le plan décennal et les différents programmes sont consacrées à la réalisation de ces investissements.

Ce suivi est principalement basé sur une procédure d'approbation à donner par l'ATT à chaque projet d'investissement. Pour améliorer ce suivi, la Cour des comptes recommande que l'ATT respecte strictement le délai prévu (30 jours) pour donner son approbation et conserve une trace des éventuelles demandes de renseignements qui suspendent ce délai.

En outre, la Cour estime que le contrat de gestion devrait interdire expressément à la SNCB de notifier le marché avant l'approbation de l'ATT dans le délai prévu. Cette disposition devrait être assortie de l'obligation, pour la SNCB, de communiquer à l'ATT les documents relatifs à la notification de tous les marchés publics soumis aux « feux verts ». Les cas d'urgence pourraient faire l'objet d'une procédure à convenir entre l'ATT et la SNCB. Les conditions d'utilisation de cette procédure, dont l'application serait en toute hypothèse exceptionnelle, devraient être définies. Une infraction au caractère préalable de l'autorisation pourrait être sanctionnée par le refus

derlijk zou worden toegepast, zouden moeten worden gedefinieerd. Een inbreuk op de verplichting van de voorafgaande machtiging zou kunnen worden gesanctioneerd met de weigering het dossier in kwestie op te nemen onder de investeringen die de Staat voor zijn rekening neemt.

6° COMMERCIËLE BETREKKINGEN VAN DE NMBS MET HAAR DOCHTERONDERNEMINGEN

Bestaan er duidelijke en aangepaste bepalingen in verband met de betrekkingen tussen de NMBS en haar dochterondernemingen in de gevallen waarin die verrichtingen een impact kunnen hebben op de uitvoering van de taken van openbare dienst ?

Het Rekenhof is van oordeel dat de relaties tussen de NMBS en haar dochterondernemingen thans de kosten van de opdrachten van openbare dienst niet op een betekenisvolle manier verzwaren. Deze vaststelling vloeit echter meer voort uit de vrij geringe omvang van de transacties tussen de NMBS en haar dochterondernemingen die verband houden met de opdrachten van openbare dienst, dan uit bijzondere voorzorgsmaatregelen die de onderneming neemt.

Voor het betrekken van een dochteronderneming bij de uitvoering van een taak van openbare dienst is krachtens artikel 13, § 3, van de wet van 21 maart 1991 een voorafgaande machtiging bij koninklijk besluit vereist. Het Rekenhof stelt vast dat de toepassing van dat machtigingsstelsel op interpretatiemoeilijkheden stuit. Rekening houdend met het belang van die wetsbepaling verstrekt het Rekenhof aan de wetgever de aanbeveling om ofwel te preciseren wat de inhoud is van de notie « betrekking van een dochteronderneming bij de uitvoering van de taken van openbare dienst », ofwel de Koning ertoe te machtigen dat te doen.

In verband met de door de NMBS opgezette organisatie om zich te vergewissen van de goede uitvoering van de prestaties die worden uitbesteed aan dochterondernemingen en die verband houden met de opdrachten van openbare dienst, werd vastgesteld dat de dienst die instaat voor de opvolging van de schuldvorderingsverklaringen die de dochterondernemingen aan de onderneming toesturen voor de uitvoering van de grote investeringsprojecten, niet over voldoende personeel beschikt om een ernstige controle te kunnen uitoefenen.

Het Rekenhof beveelt aan dat de interne controleprocedures en de werking van de interne audit worden versterkt met bijzondere bepalingen die van toepassing zijn op de relaties met de dochterondernemingen inzake de uitvoering van de opdrachten van openbare dienst. Op die manier zouden met name de financiële belangen

d'inschrijven het dossier concerné parmi les investissements pris en charge par l'État.

6° LES RELATIONS COMMERCIALES DE LA SNCB AVEC SES FILIALES

Les relations entre la SNCB et ses filiales font-elles l'objet de dispositions claires et appropriées dans les cas où ces approbations sont susceptibles d'avoir un impact sur l'exécution des missions de service public ?

La Cour des comptes considère que les relations entre la SNCB et ses filiales ne sont actuellement pas susceptibles d'alourdir de façon significative les coûts des missions de service public. Cette constatation résulte davantage de l'importance relativement faible des transactions entre la SNCB et celles de ses filiales qui sont en relation avec les missions de service public que de précautions particulières arrêtées par la société.

L'association d'une filiale à la mise en œuvre d'une tâche de service public est soumise, par l'article 13, § 3, de la loi du 21 mars 1991, à une autorisation préalable par arrêté royal. La Cour des comptes constate que l'application du régime d'autorisation se heurte à des difficultés d'interprétation. Compte tenu de l'importance de cette disposition légale, la Cour des comptes recommande au législateur, soit de préciser la notion d'association d'une filiale et la mise en œuvre des tâches de service public, soit d'habiliter le Roi à le faire.

En ce qui concerne l'organisation mise en place par la SNCB afin de s'assurer de la bonne exécution des prestations confiées à des filiales et liées aux missions de service public, il a été constaté que le service chargé du suivi des déclarations de créance adressées à la société par ses filiales pour la réalisation des grands projets d'investissements ne dispose pas d'un effectif lui permettant d'effectuer un contrôle suffisant.

La Cour des comptes recommande que des dispositions particulières, applicables aux relations avec les filiales qui concernent les missions de service public, renforcent les procédures de contrôle interne et l'action de l'audit interne, notamment afin de garantir au mieux la préservation des intérêts financiers de la société ainsi

van de maatschappij en de realiteit en de onafhankelijkheid van de controle van de uitvoering van de wederzijdse verplichtingen optimaal worden gegarandeerd.

7° ONTWIKKELING VAN DE HANDELSACTIVITEITEN

Welke zijn, wat de investeringen en deelnemingen in handelsactiviteiten betreft, de verplichtingen en beperkingen die aan de NMBS worden opgelegd door de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, het statuut van de vennootschap en de beheerscontracten? Worden die verplichtingen nageleefd? Is in het voorbereidings-, beslissings- en opvolgingsproces van de investeringen en deelnemingen in handelsactiviteiten, een evaluatie geïntegreerd van de impact van die investeringen op de financiële toestand en de resultaten van de NMBS?

Biedt die evaluatie voldoende garanties voor de NMBS om haar verplichtingen van openbare dienst na te komen?

Algemeen gesteld, wordt de bekwaamheid van de onderneming om haar verplichtingen van openbare dienst na te komen, in de feiten globaal beoordeeld, voornamelijk aan de hand van de evolutie van haar schuldgraad.

De omvang van de investeringen en deelnemingen in handelsactiviteiten tijdens de periode 1996-1999 moet in de eerste plaats worden gerelativeerd (ze bedroegen respectievelijk 14,1 en 14,7 miljard Belgische frank). De ontwikkeling van die activiteiten vormt echter een structurele risicozone rekening houdend onder meer met de ontoereikendheid van de wettelijke beperkingen die ter zake gelden en met de inadequatie van de huidige voorwaarden binnen dewelke de Staat toezicht uitoefent.

Inderdaad, het maatschappelijk doel van de NMBS omvat geen enkele beperking van geografische aard en de zeer ruime formulering ervan kan bezwaarlijk een beperking opwerpen voor de ontplooiing van de handelsactiviteiten.

De Staat heeft trouwens nooit het percentage vastgelegd van het eigen kapitaal van de NMBS vanaf hetwelk de raad van bestuur bij meerderheid van twee derden der uitgebrachte stemmen over een deelneming moet beslissen. (Wij merken op dat die meerderheid hoe dan ook vereist is voor iedere deelname die meer dan 25 % van het kapitaal van de betrokken dochteronderneming vertegenwoordigt, wat meestal het geval is.)

Meer nog, voornoemde bepalingen slaan op de goedkeuring van de deelnemingen in iedere dochteronderneming en vormen geen globale beperking van de participaties van commerciële aard.

Dat wettelijk instrumentarium volstaat derhalve niet om te voorkomen dat een toestand zou ontstaan waarin de

que la réalité et l'indépendance du contrôle de l'exécution des obligations réciproques.

7° LE DÉVELOPPEMENT DES ACTIVITÉS COMMERCIALES

En ce qui concerne les investissements et prises de participations dans les activités commerciales, quelles sont les obligations et limites imposées à la SNCB par la loi du 21 mars 1991, les statuts de la société et les contrats de gestion? Ces obligations sont-elles respectées? Le processus d'élaboration, de décision et de suivi des investissements et prises de participations dans des activités commerciales intègre-t-il une évaluation de l'impact de ces investissements sur la situation financière et les résultats de la SNCB?

Cette évaluation permet-elle de garantir la capacité de la SNCB à respecter ses obligations de service public?

De manière générale, la capacité de la société à respecter ses obligations de service public est dans les faits appréciée globalement, essentiellement par la prise en compte de l'évolution de son endettement.

L'importance des investissements et prises de participations dans des activités commerciales au cours de la période 1996-1999 doit tout d'abord être relativisée (ils se sont chiffrés respectivement à 14,1 et 14,7 milliards de francs belges). Le développement de ces activités constitue cependant une zone structurelle de risques, compte tenu notamment de l'insuffisance des limitations légales qui leur sont applicables et du caractère inapproprié des conditions actuelles de la tutelle exercée par l'État.

En effet, l'objet social de la SNCB ne comprend aucune restriction de nature géographique et son libellé très large peut difficilement constituer une limite au développement des activités commerciales.

Par ailleurs, l'État n'a jamais défini le pourcentage des capitaux propres de la SNCB à partir duquel une participation doit être décidée à la majorité des deux tiers des voix exprimées au conseil d'administration. (À noter que cette majorité est de toute façon requise pour les prises de participation qui excèdent 25 % du capital de la filiale concernée, ce qui est généralement le cas.)

Qui plus est, les dispositions antérieures précitées portent sur l'approbation des participations dans chaque filiale et ne constituent pas une limitation globale des participations de nature commerciale.

Ce dispositif légal ne suffit dès lors pas à prévenir une situation où le conseil d'administration d'une entreprise

raad van bestuur van een overheidsbedrijf (een theoretische hypothese die niet in het bijzonder de NMBS viseert) een aantal participaties zou goedkeuren die, individueel genomen, niet de bedoelde maxima zouden overschrijden, maar die, globaal, voor gevolg zouden hebben dat het geheel der handelsactiviteiten binnen de onderneming die ontsnappen aan iedere vorm van openbare controle en waarvan het risicoprofiel niet beheersbaar zou zijn, worden overgedragen.

Met uitzondering van de spoorweginvesteringen opgenomen in het tienjaren-investeringsplan dat aan de regering ter goedkeuring is voorgelegd steunt de beheersing door de Staat van de risico's die de handelsactiviteiten voor de opdrachten van openbare dienst kunnen betekenen, aldus uitsluitend op de controle die via de regeringscommissaris wordt uitgeoefend.

Het Rekenhof is er bijgevolg voorstander van dat in het bijzondere geval van de NMBS onderzocht zou worden of de autonomie van het bedrijf op het vlak van het ontwikkelen van handelsactiviteiten en de bescherming van haar vermogen om haar opdrachten van openbare dienst uit te voeren, niet beter zouden kunnen worden verzekerd door het vaststellen van objectieve cijfercriteria. Zo zouden gekwantificeerde limieten kunnen worden bepaald, bijvoorbeeld een percentage van de eigen middelen waarover de onderneming beschikt (een criterium dat reeds in de wet wordt gehanteerd) of een schuldniveau uitgedrukt in de vorm van een deel van de realiseringsswaarde van de activa.

Deze verbetering van de wettelijke bepalingen ter omkadering van de investeringen en deelnemingen in handelsactiviteiten vereist een aanpassing van de wet van 21 maart 1991, die het principe ervan moet bepalen. De precieze normen zouden dan kunnen worden bepaald bij koninklijk besluit, bijvoorbeeld naar aanleiding van de goedkeuring van het beheerscontract, teneinde de mogelijkheid te bieden deze aan te passen op basis van de evolutie van de waarborgen die de NMBS verstrekt in verband met haar vermogen om haar opdrachten van openbare dienst het hoofd te kunnen bieden.

*
* *

Voorzitter Vanstapel geeft vervolgens toelichting bij het onderdeel van het verslag dat betrekking heeft op de boekhouding van de NMBS.

Over de boekhouding werd gerapporteerd in drie delen, met name :

- het boekhoudkundig kader (*zie blz. 178-191 NL/zie blz. 159-171 FR*);
- de boekhoudkundige verwerking van de opdrachten van openbare dienst (*zie blz. 192-256 NL/zie blz. 172-230 FR*);
- de boekhoudkundige verwerking van de investeringen (*zie blz. 257-268 NL/zie blz. 231-241 FR*).

publieke (hypothese theoretique qui ne vise pas particulièrement la SNCB) approuverait une série de participations qui, individuellement, n'excéderaient pas les plafonds visés mais qui, globalement, auraient pour effet de transférer l'ensemble des activités commerciales au sein de sociétés échappant à tout contrôle public.

À l'exception des investissements ferroviaires contenus dans le plan décennal d'investissement, soumis à l'approbation du gouvernement, la maîtrise par l'État des risques que peuvent représenter les activités commerciales pour les missions de service public repose ainsi uniquement sur le contrôle effectué à l'intervention du commissaire du gouvernement.

La Cour des comptes recommande dès lors d'examiner si, dans le cas particulier de la SNCB, l'autonomie de la société en matière d'activités commerciales et la préservation de sa capacité à exécuter ses missions de service public ne pourraient pas être mieux assurées par la fixation de critères objectifs chiffrés. Ainsi, des limites quantifiées pourraient être prévues, comme, par exemple, un pourcentage des fonds propres de l'entreprise (critère déjà utilisé dans la loi) ou un niveau d'endettement exprimé en fraction de la valeur de réalisation des actifs.

Cette amélioration du dispositif légal d'encadrement des investissements et prises de participations dans des activités commerciales nécessite une adaptation de la loi du 21 mars 1991 afin d'en prévoir le principe. Quant aux normes précises, elles pourraient alors être déterminées par arrêté royal, par exemple lors de l'approbation du contrat de gestion, afin de permettre leur adaptation en fonction de l'évolution des garanties apportées par la SNCB quant à sa capacité à assumer ses missions de service public.

*
* *

M. le président Vanstapel commente ensuite la partie du rapport qui porte sur la comptabilité de la SNCB.

Le rapport sur la comptabilité est divisé en 3 parties, à savoir :

- le cadre comptable (*voir pp. 178-191 NL/voir pages 159-171 FR*);
- le traitement comptable des missions de service public (*voir pp. 192-256 NL/voir pp. 172-230 FR*);
- le traitement comptable des investissements (*voir pp. 257-268 NL/voir pp. 231-241 FR*).

Het betreft wellicht het meest technische onderdeel van het rapport en het weerspiegelt in zekere zin de complexiteit van de boekhoudkundige organisatie van de NMBS.

Eerste deel : Het boekhoudkundig kader

Overeenkomstig de opdrachtbrief werden de boekhoudkundige verplichtingen van de NMBS beschreven, die ingevolge diverse wettelijke en reglementaire bepalingen specifiek op de maatschappij van toepassing zijn. De bedoeling hiervan is na te gaan in hoeverre de naleving van die verplichtingen een invloed uitoefent op de wijze waarop de kosten en opbrengsten van de taken van openbare dienst in de rekeningen worden weergegeven.

In het kader van diverse herstructureringskaderen van de NMBS zijn er verschillende wettelijke en reglementaire bepalingen uitgevaardigd die een wezenlijke impact hebben op de *rekeningen van de NMBS* in haar geheel en op de *resultaten van de twee opdrachten van openbare dienst* in het bijzonder.

— Zo is er de aanleg van *voorzieningen voor herstructureringskosten* die buiten de resultatenrekening om wordt geregistreerd. Dit heeft tot gevolg dat sedert 1988 de NMBS elk jaar herstructureringskosten heeft kunnen boeken zonder de resultatenrekening te bezwaren. Het betreft concreet voornamelijk personeelskosten (met inbegrip van prepensioenen, opzeggingsvergoedingen en een deel van de personeelskosten die betrekking hebben op niet-productieve prestaties). Op het niveau van de NMBS bedroeg het positief effect hiervan voor de periode 1996 – 1999 20,9 miljard Belgische frank. Hiervan werd ongeveer 6,1 miljard Belgische frank toegewezen aan alle activiteiten samen (voornamelijk prepensioenen), 6,7 miljard Belgische frank aan de twee opdrachten van openbare dienst en 8,1 miljard Belgische frank aan de commerciële activiteiten (*zie blz. 179-182 NL, punt 2/ zie blz. 160-162 FR*);

— Ten tweede worden de *investeringskredieten* vanwege het ministerie van Verkeer en Infrastructuur, geregistreerd als een *kapitaalverhoging* (voorheen als een kapitaalsubsidie) en dit ingevolge de wet van 20 december 1995 houdende fiscale, financiële en diverse bepalingen en haar uitvoeringsbesluit.

— Enerzijds kan de NMBS jaarlijks kapitaalafnamen boeken ten belope van de afschrijvingen op activa die worden gebruikt voor de taken van openbare dienst.

Deze techniek van kapitaalafnamen ten belope van de afschrijvingen heeft een *positieve weerslag* ten belope van 57,9 miljard Belgische frank op de resultaten van de NMBS; dit bedrag wordt integraal toegewezen aan de twee

Il s'agit probablement de la partie la plus technique du rapport et elle reflète dans un certain sens la complexité de l'organisation comptable de la SNCB.

Première partie : Le cadre comptable

La lettre de mission prévoit à ce propos une description des obligations comptables de la SNCB en tenant compte des diverses dispositions légales et réglementaires qui lui sont applicables, afin de montrer dans quelle mesure la mise en œuvre de ces obligations affecte la présentation des charges et produits des missions de service public dans les comptes.

À l'occasion des diverses restructurations de la SNCB, plusieurs dispositions légales et réglementaires particulières ont été rendues applicables et ont un impact considérable sur les *comptes de la SNCB* en général et sur les *résultats des deux missions de service public* en particulier.

— Ainsi, la constitution de *provisions pour charges de restructuration* qui est enregistrée en dehors du compte de résultats. Cela a pour conséquence que, depuis 1988, la SNCB a pu comptabiliser chaque année des charges de restructuration sans obérer le compte de résultats. Concrètement, il s'agit surtout de frais de personnel (en ce compris les prépensions, indemnités de préavis et une partie des frais de personnel qui portent sur les prestations non productives). Au niveau de la SNCB, l'effet positif de cette démarche pour la période 1996-1999 s'est soldé à 20,9 milliards de francs belges. Sur cette somme, environ 6,1 milliards de francs belges ont été affectés à l'ensemble des secteurs (surtout les prépensions), 6,7 milliards de francs belges aux deux missions de service public et 8,1 milliards de francs belges aux activités commerciales (*voir pp. 179-182 NL, point 2/voir pp. 160-162 FR*);

— Ensuite, les *crédits d'investissement* du ministère des Transports et de l'Infrastructure, enregistrés comme une *augmentation de capital* (autrefois comme un subside en capital) et ce en vertu de la loi du 20 décembre 1995 portant des dispositions fiscales, financières et diverses et son arrêté d'exécution.

— D'une part, la SNCB peut comptabiliser chaque année des prélèvements de capital à concurrence des amortissements sur les actifs affectés aux tâches de service public.

Cette technique de prélèvements du capital à concurrence des amortissements a des *répercussions positives* à concurrence de 57,9 milliards de francs belges sur les résultats de la SNCB; ce montant est affecté intégrale-

opdrachten van openbare dienst (zie blz. 185-189 NL, punten 4 en 4.1./ zie blz. 165-169 FR).

— Anderzijds kan de NMBS kapitaalafnamen boeken ten belope van de dividenden toegekend aan de maatschappij HST-Fin. Dat dividend bedroeg in 1999 ongeveer 8 miljard Belgische frank.

Die boekhoudkundige verrichting beïnvloedt in de huidige constructie van financiering van het HST-project *niet* het resultaat van de NMBS, noch de resultaten van de twee opdrachten van openbare dienst (het heeft immers enkel effect op de resultaatverwerking en het kapitaal van de NMBS) (zie blz. 190 NL, punt 4.2./ zie blz. 169-170 FR)

— Ten slotte is er de boekhoudkundige registratie van de financiering van het HST-project. De financiering ervan door de vennootschap HST-Fin verloopt via een kapitaalbreng van deze laatste in de NMBS. Dit heeft tot gevolg dat de schulden verbonden aan de financiering van het HST-project niet in de balans van de NMBS zijn opgenomen en dat de financieringskosten ervan door de NMBS worden gedragen via de uitkering van preferente dividenden aan de HST-Fin.

HST-Fin kan in 2021 haar preferente aandelen omzetten in een achtergestelde obligatielening, die intrest zal opbrengen tegen de op dat ogenblik geldende markvoorwaarden. Indien HST-Fin deze optie uitoefent in 2021, zal op dat ogenblik het maatschappelijk kapitaal van de NMBS ten bedrage van 125 miljard Belgische frank afnemen en zullen *de schulden* van de onderneming ten bedrage van 125 miljard Belgische frank *toenemen* (er bestaat dus een latente schuld voor de NMBS van 125 miljard Belgische frank) (zie blz. 183-185 NL, punt 3/ zie blz. 164-165 FR).

Tweede deel : Boekhoudkundige verwerking van de opdrachten van openbare dienst

I. In verband met de uitvoering van de opdrachten van openbare dienst werd vooreerst aandacht besteed aan de adequaatheid van het *boekhoudstelsel* van de NMBS. Inzonderheid werd hierbij nagegaan of dit boekhoudstelsel en de in het beheerscontract vastgestelde *waarderingsmethode* toelaten om de *financiële bewegingen* (dat wil zeggen de kosten en opbrengsten op het niveau van de resultatenrekening) met betrekking tot de opdrachten van openbare dienst te onderscheiden van de handelsactiviteiten.

— Dit onderzoek heeft vooreerst aangetoond dat het afzonderlijk stelsel van rekeningen toelaat de financiële bewegingen in verband met de uitvoering van de opdrachten van openbare dienst te identificeren en af te zonderen van deze voortkomend uit de commerciële activiteiten.

ment aux deux missions de service public (voir pp. 185-189 NL, points 4 et 4.1 / voir pp. 165-169 FR).

— Par ailleurs, la SNCB peut enregistrer des prélèvements sur le capital à concurrence des dividendes attribués à la société Financière TGV. Ce dividende a atteint environ 8 milliards de francs belges en 1999.

Cette opération comptable *n'influence pas* dans la construction actuelle du financement du projet TGV le résultat de la SNCB, pas plus que les résultats des deux missions de service public (en effet, cela n'a aucun effet sur le traitement des résultats et le capital de la SNCB) (voir p. 190 NL, point 4.2 / voir pp. 169-170 FR).

— Enfin, il y a l'enregistrement comptable du financement du projet TGV. Son financement par la société Financière TGV est assuré par un apport de capital de cette dernière dans la SNCB. Cela a pour conséquence que les dettes attachées au financement du projet TGV ne sont pas incorporées dans le bilan de la SNCB et que les frais de financement par la SNCB sont supportés par la distribution de dividendes privilégiés à la Financière TGV.

En 2021, la Financière TGV peut convertir ses actions privilégiées en un emprunt obligataire subordonné qui produira un intérêt aux conditions du marché en vigueur à ce moment. Si la Financière TGV exerce cette option en 2021, le capital de la SNCB diminuera, à ce moment, à raison de 125 milliards de francs belges et son *endettement croîtra* en due concurrence (il existe ainsi pour la SNCB une dette latente de 125 milliards de francs (voir pp. 183-185 NL, point 3 / voir pp. 164-165 FR).

Deuxième partie : Traitement comptable des missions de service public

I. En ce qui concerne l'exécution des missions de service public, la Cour a d'abord prêté attention à l'adéquation du *régime comptable* de la SNCB. En particulier, elle a examiné si ce régime comptable et la méthode d'évaluation définie dans le contrat de gestion permettent de différencier les *mouvements financiers* (c'est-à-dire les coûts et profits au niveau du compte de résultats) concernant les missions de service public des activités commerciales.

— Cet examen a tout d'abord démontré que le régime distinct de comptes permettait d'identifier les mouvements financiers dans le cadre de l'exécution des missions de service public et de les dissocier de ceux résultant des activités commerciales.

Boekhoud-technisch is dat mogelijk op basis van de analytische boekhouding in de periode 1996-1997 en op basis van de beheersboekhouding in de periode 1998-1999 (zie blz. 195-196 NL, punt 1/ zie blz. 175-176 FR).

— Ten tweede heeft dit onderzoek aangetoond dat de resultaten van de opdrachten van openbare dienst voor en na 1998 moeilijk te vergelijken zijn omdat ze op een verschillende basis zijn opgesteld.

Het Rekenhof beveelt aan dat de impact van de beheersboekhouding op de resultaten van de twee opdrachten wordt gekwantificeerd (en dit op basis van de waarderingsgrondslagen, die in de algemene boekhouding worden gebruikt) volgens een in het beheerscontract overeen te komen verslaggeving. Dit moet de transparantie en een correcte interpretatie van de gerapporteerde cijfers ten goede komen (zie blz. 214-219 NL, punt 3.5./zie blz. 192-196 FR)

— Conform het beheerscontract zijn de resultaten-rekeningen van de twee opdrachten van openbare dienst vanaf 1998 gebaseerd op de *beheersboekhoudingen* zijn met andere woorden *beheers-resultatenrekeningen*. Hierbij moet worden beklemtoond dat de beheersboekhouding in 1998 *in essentie* werd ingevoerd uit management-overwegingen.

De waarderings- en boekingsmethodiek van de beheersboekhouding is verschillend van de waarderings-regels, toegepast voor de *algemene boekhouding*. De waarderingsmethodiek voor de opmaak van de beheersboekhouding heeft de resultaten van de twee opdrachten van openbare dienst negatief beïnvloed. Dit is voornamelijk het gevolg van een doorrekening van beheersmatige financiële kosten en de invoering van een infrastructuurvergoeding vanaf het boekjaar 1998 (zie blz. 204-205 NL, punt 3.2. met betrekking tot de eerste paragraaf; zie blz. 217 NL, punt 3.5., 5° met betrekking tot de tweede paragraaf / zie blz. 183-184 FR, punt 3.2. en blz. 195 FR, punt 3.5., 5°).

— Het afzonderlijk stelsel van rekeningen voor de uitvoering van opdrachten van openbare dienst vormt evenwel geen adequaat instrument om een antwoord te bieden op de vraag of de door de Staat jaarlijks toegekende middelen volstaan om de uitgaven verbonden aan de uitvoering van de twee opdrachten openbare dienst te dekken. Dat antwoord kan worden geboden aan de hand van een zogenaamde financieringstabel (die hierna aan bod komt) (zie blz. 219 NL, punt 3.5./zie blz. 196 FR).

II. Het Rekenhof heeft in zijn rapport tevens aandacht besteed aan de problematiek van de *interne facturatie* tussen de diverse eenheden van de NMBS (zijnde de bedrijfseenheden, service-eenheden en centrale coördinatie-eenheden). Hierbij werd nagegaan of deze interne

Sur le plan de la technique comptable, c'est possible sur la base de la comptabilité analytique de la période 1996-1997 et sur la base de la comptabilité de gestion dans la période 1998-1999 (voir pp. 195-196 NL, point 1 / voir pp.175-176 FR).

— Ensuite, cette étude a démontré que les résultats des missions de service public avant et après 1998 étaient difficilement comparables parce qu'ils sont établis sur une base différente.

La Cour des comptes recommande que l'impact de la comptabilité de gestion sur les résultats des deux missions soit quantifié (et ce, en fonction des bases d'évaluation qui sont utilisées dans la comptabilité générale) selon un reporting à convenir dans le contrat de gestion. Cela doit assurer la transparence et une interprétation correcte des chiffres rapportés (voir pp. 214-219 NL, point 3.5 / voir pp. 192-196 FR).

— Conformément au contrat de gestion, les comptes de résultats des deux missions de service public ont été basés à partir de 1998 sur la *comptabilité de gestion* et, en d'autres termes, sont des *comptes de résultats de gestion*. En l'occurrence, il faut souligner que la comptabilité de gestion a été introduite par essence en 1998 sur la base de considérations du management.

La méthodologie de gestion et de comptabilisation de la comptabilité de gestion diffère des règles d'évaluation appliquées pour la *comptabilité générale*. La méthodologie d'évaluation pour l'établissement de la comptabilité de gestion a influencé négativement les résultats des deux missions de service public. Cela découle principalement d'une imputation de charges financières de gestion et de l'introduction d'une indemnité d'infrastructure à compter de l'exercice 1998 (voir pp. 204-205 NL, point 3.2 concernant le premier paragraphe; voir p. 217 NL, point 3.5., 5° concernant le deuxième paragraphe / voir pp. 183-184 FR, point 3.2 et p.195 FR, point 3.5., 5°).

— Le système distinct de comptes pour l'exécution de missions de service public ne constitue pas un outil adéquat pour répondre à la question de savoir si les moyens annuels attribués par l'État suffisent à couvrir les dépenses liées à l'exécution des deux missions de service public. Cette réponse peut être fournie à l'aide d'un tableau de financement (qui est abordé ci-dessous) (voir p. 219 NL, point 3.5 / voir p. 196 FR).

II. Dans son rapport, la Cour des comptes s'est également intéressée à la problématique de la *facturation interne* entre les différentes unités de la SNCB (à savoir les unités d'exploitation, les unités de service et les unités de coordination centrales). En l'occurrence, elle a

facturaties zijn gebaseerd op een duidelijke regelgeving. In dit verband werd het volgende vastgesteld :

— De invoering van het nieuwe systeem van interne facturatie met ingang van 1 januari 1998 heeft onvermijdelijk moeilijkheden veroorzaakt op het gebied van interne controle. De NMBS heeft in de loop van 1999 en 2000 een aantal initiatieven ontwikkeld om op de aanbevelingen van zowel de interne audit als het college van commissarissen in te gaan, onder meer :

- de opstelling van een handleiding en procedures;
- de uitwerking van een managementinformatiesysteem;
- de opvolging van de transferprijzen.

Voor sommige onvolkomenheden moeten nog acties worden ondernomen, of worden correctieve maatregelen bestudeerd. Dit is onder meer het geval voor de verbetering van de interne controle op de geleverde prestaties, het opstellen van contracten in bepaalde gevallen en de uitwerking van operationele procedures (*zie blz. 206-209 NL, punt 3.3.2./ zie blz. 185-187 FR*).

— Naast deze moeilijkheden op het vlak van interne controle werd vastgesteld dat er ook nog enkele knelpunten bestaan inzake doorfacturatie tussen de bedrijfs-eenheden. Zo worden bijvoorbeeld de opbrengsten van de vervoersbewijzen inzake bepaalde klassieke internationale treinverbindingen en de kosten voor distributie van vervoersbewijzen in het algemeen bepaald op basis van een raming in plaats van aan de hand van volume-indicatoren (*zie blz. 209-210 NL, punt 3.3.3./ zie blz. 187-188 FR*).

III. *Als antwoord op de vraag of het mogelijk is de financiële stromen in verband met de opdrachten van openbare dienst af te zonderen, kunnen de volgende vaststellingen worden geformuleerd :*

— Over de financiële stromen (in termen van kas-kosten en kasopbrengsten alsmede vermogensmutaties van balansposten) wordt gerapporteerd in de tabellen van bronnen en aanwendungen, ook financieringstabellen genoemd. Volgens de boekhoudleer worden deze tabellen in 3 functies onderverdeeld : de exploitatiefunctie, de investeringsfunctie en de financieringsfunctie. De tabellen van bronnen en aanwendungen (op het niveau van de twee opdrachten van openbare dienst) worden niet alleen opgesteld op basis van de resultaten van de twee opdrachten van openbare dienst, maar daarnaast op basis van balansgegevens. Deze tabellen hebben specifiek bij de NMBS als doel om voor de beide opdrachten van openbare dienst informatie te verstrekken over de aanwending (en besteding) van alle overheidstussenskomsten (*zie blz. 225-228 NL, punt 1/ zie blz. 201-204 FR*).

examiné si ces facturations internes étaient basées sur une réglementation claire. À cet égard, elle a fait les constatations suivantes :

— L'instauration du nouveau système de facturation interne à partir du 1^{er} janvier 1998 a provoqué des difficultés inévitables dans le domaine du contrôle interne. La SNCB a pris diverses initiatives, dans le courant de 1999 et de 2000, pour suivre les recommandations à la fois de l'audit interne et du collège des commissaires, notamment :

- l'élaboration d'un manuel et de procédures;
- l'élaboration d'un système d'informations de management;
- le suivi des prix de transfert.

Pour certaines lacunes, des actions sont encore nécessaires ou des mesures correctrices sont à l'étude. C'est notamment le cas pour l'amélioration du contrôle interne sur les prestations fournies, l'élaboration de contrats dans certains cas et le développement de procédures opérationnelles (*voir pp. 206-209 NL, point 3.3.2 / voir pp. 185-187 FR*).

— Hormis ces difficultés dans le domaine du contrôle interne, d'autres points ont été soulevés à propos des facturations entre les unités d'exploitation. Les produits des titres de transport concernant certaines liaisons ferroviaires internationales classiques et les frais de distribution des titres de transport ont été déterminés en général sur la base d'une estimation plutôt qu'à l'aide d'indicateurs de volume (*voir pp. 219-210 NL, point 3.3.3. / voir pp. 187-188 FR*).

III. En réponse à la question de savoir s'il est possible de dissocier les flux financiers relatifs aux missions de service public, *les constatations suivantes peuvent être formulées :*

— À propos des flux financiers (en termes de coûts de caisse et de produits de caisse ainsi que de mouvements de patrimoine des postes du bilan), les tableaux de ressources et emplois établis, aussi appelés tableaux de financement, sont dressés. Selon la doctrine comptable, ces tableaux sont répartis en trois fonctions : la fonction d'exploitation, la fonction d'investissement et la fonction de financement. Les tableaux de ressources et emplois établis (au niveau des deux missions de service public) ne sont pas seulement établis sur la base des résultats des deux missions de service public mais aussi sur la base des données du bilan. Ces tableaux ont spécifiquement pour objet dans le cas de la SNCB de fournir des informations pour les deux missions de service public sur les emplois établis (et l'affectation) de toutes les interventions publiques (*voir pp. 225-228 NL, point 1 / voir pp. 201-204*).

— De tabellen van bronnen en aanwendungen voor de opdrachten van openbare dienst zijn voor het eerst in het boekjaar 1999 opgenomen in de toelichting bij de jaarrekening en zijn opgesteld met inachtnaam van de wettelijke, reglementaire en contractuele bepalingen (*zie blz. 229-230 NL, punt 2.1.2./ zie blz. 205 FR*).

— Op basis van de in het beheerscontract voorgescreven regels en de uitgewerkte methode door de NMBS, worden de bronnen en de aanwendungen in verband met de twee opdrachten van openbare dienst afgezonderd van die van de andere opdrachten. Dit onderscheid is evenwel alleen mogelijk voor de exploitatiefunctie en de investeringsfunctie, maar niet voor de financieringsfunctie. Het ontbreken van die financieringsfunctie heeft tot gevolg dat de verdere aanwending van de door de Staat toegekende financieringsmiddelen over de periode van een boekjaar niet kan worden opgevolgd op het niveau van de taken van openbare dienst (*zie blz. 230-231 NL, punt 2.2./ zie blz. 206-207 FR*).

— Het Rekenhof heeft met betrekking tot een aantal knelpunten aanbevelingen geformuleerd, die kunnen bijdragen tot een transparantere voorstelling van de tabellen van bronnen en aanwendungen. Zo stelt het Rekenhof onder meer voor dat de haalbaarheid wordt onderzocht *om de financieringsfunctie boekhoudkundig af te zonderen voor de opdrachten van openbare dienst en voor de andere activiteiten*. Tevens is gepleit voor een herschikking van de activiteiten van de bedrijfseenheden « Nationaal Reizigersvervoer » en « Netwerk » zodat zij zouden samenvallen met de activiteiten in het kader van de opdrachten van openbare dienst. Deze aanbevelingen kunnen een aanpassing impliceren van wettelijke, reglementaire bepalingen en/of het beheerscontract.

IV. Om uiteindelijk tot een antwoord te komen op *de vraag of de verschillende bedragen, die door de Staat werden gestort, aangewend werden voor de verwezenlijking van de opdrachten van openbare dienst, waarvoor ze bestemd waren, moet rekening worden gehouden met voornoemde vaststellingen, namelijk :*

— De staatstussenkomsten (zowel in de algemene, de analytische boekhouding als in de beheersboekhouding) kunnen worden geïdentificeerd via een stelsel van daartoe bestemde rekeningen (*zie blz. 220-222 NL, punt 4 / zie blz. 196-198 FR*).

— De resultatenrekeningen voor de uitvoering van de taken van openbare dienst vormen geen adequaat instrument om een antwoord te bieden op de vraag of de door de Staat jaarlijks toegekende middelen volstaan om de uitgaven verbonden aan de uitvoering van de twee opdrachten van openbare dienst te dekken. Dat antwoord kan worden geboden aan de hand van de voor de twee

— Les tableaux des sources et emplois établis pour les missions de service public ont été repris pour la première fois durant l'exercice 1999 dans les annexes aux comptes annuels et ont été établis en respectant les dispositions légales, réglementaires et contractuelles (*voir pp. 229-230 NL, point 2.1.2 / voir p. 205 FR*).

— Sur la base des règles prescrites dans le contrat de gestion et de la méthode élaborée par la SNCB, les sources et emplois établis en ce qui concerne les deux missions de service public sont séparés de ceux des autres missions. Cette distinction n'est toutefois possible que pour la fonction d'exploitation et la fonction d'investissement mais pas pour la fonction de financement. L'absence de cette fonction de financement a pour conséquence que les emplois établis des moyens de financement attribués par l'État ne peuvent être suivis sur la période d'un exercice au niveau des tâches de service public (*voir pp. 230-231 NL, point 2.2 / voir pp. 206-207 FR*).

— En ce qui concerne plusieurs points soulevés, la Cour des comptes a formulé des recommandations qui peuvent contribuer à une présentation plus transparente des tableaux des sources et emplois établis. Ainsi, la Cour des comptes propose notamment que la faisabilité soit étudiée *pour dissocier la fonction de financement sur le plan comptable des missions de service public et des autres activités*. Elle plaide également en faveur d'un remaniement des activités des unités d'exploitation « Transport national des voyageurs » et « Réseau » afin qu'elles coïncident avec les activités dans le cadre des missions de service public. Ces recommandations peuvent impliquer une adaptation des dispositions légales et réglementaires et/ou du contrat de gestion.

IV. Pour parvenir finalement à une réponse sur la question de savoir si *les différents montants qui sont versés par l'État sont affectés à la réalisation des missions de service public* auxquelles ils étaient destinés, il faut tenir compte des constatations suivantes, à savoir que :

— Les interventions de l'État (tant dans la comptabilité générale, la comptabilité analytique que la comptabilité de gestion) peuvent être identifiées par le biais d'un système de comptes destinés à cet effet (*voir pp. 220-222 NL, point 4 / voir pp. 96-98 FR*).

— Les comptes de résultats pour l'exécution des missions de service public ne constituent pas un instrument adéquat pour donner une réponse à la question de savoir si les fonds attribués chaque année par l'État suffisent pour couvrir les dépenses attachées à l'exécution des deux missions de service public. Cette réponse peut être fournie à l'aide du tableau de financement établi pour les

opdrachten van openbare dienst opgestelde financieringstabel mits implementatie van de geformuleerde aanbevelingen door het Rekenhof.

— Er is geen aanwijzing dat er per saldo enige transfer is geweest tussen de twee opdrachten van openbare dienst en de andere activiteiten.

Derde deel : De investeringen in de openbare dienstverlening

Aangaande de vraag of de procedures met betrekking tot het investeringsbeleid toelaten de conformiteit van de boekhoudkundige registraties in termen van juistheid, volledigheid, bestaan, eigendom en bestemming te garanderen, kunnen de volgende conclusies worden getrokken :

— Enerzijds beantwoorden de procedures van het boekhoudstelsel voor de registratie van investeringsuitgaven in voldoende mate aan de gangbare principes van interne controle (zie blz. 263-265 NL, punt 5.1./ zie blz. 236-238 FR).

— Anderzijds worden de procedures nageleefd en werden er geen relevante onregelmatigheden vastgesteld die afbreuk doen aan de conformiteit van de geregistreerde investeringsuitgaven over de periode 1996-1999.

— Inzake de procedure van voorafgaande goedkeuring van investeringsuitgaven door het Bestuur van Vervoer te Land (BVL), ook « *groene lichten* » genoemd, beveelt het Rekenhof evenwel een *strikt toezicht op de naleving van de procedure* aan, zowel door de NMBS als door het BVL. In het geval van een overschrijding van het oorspronkelijk goedgekeurd investeringskrediet, dient op basis van de voortgang van de investeringsuitgaven door de bevoegde diensten van de NMBS een aanvraag tot bijkomend groen licht te worden ingediend op basis van een raming van de meerprijs van de investering. Alzo kan het BVL zijn controlebevoegdheid over de investeringsuitgaven gefinancierd met middelen van het ministerie van Verkeer en Infrastructuur ten volle uitoefenen.

2. BESPREKING

2.1. Vragen van algemene aard

De voorzitter, de heer Jef Tavernier (Agalev-Ecolo) looft de kwaliteit van het door het Rekenhof en zijn auditoraat geleverde werk.

Mevrouw Frieda Brepoels (VU&ID) sluit zich daarbij aan. Op haar vraag wordt een lijst van in het rapport aangehaalde externe consultants aan de commissieleden rondgedeeld.

deux missions de service public moyennant mise en place des recommandations formulées par la Cour des comptes.

— Il n'existe aucune indication qu'il y ait eu un quelconque transfert par solde entre les deux missions de service public et les autres activités.

Troisième partie : Les investissements dans le service public

En ce qui concerne la question de savoir si les procédures en matière d'investissements permettent de garantir la conformité des enregistrements comptables, en termes d'exactitude, d'exhaustivité, de réalité, de propriété et de destination, les conclusions suivantes peuvent être tirées :

— D'une part, les procédures du système comptable d'enregistrement des dépenses d'investissement satisfont dans une mesure suffisante aux principes généraux régissant le contrôle interne (voir pp. 263-265 NL, point 5.1 / voir pp. 236-238 FR).

— D'autre part, pour ce qui est du respect des procédures, il n'a pas été relevé d'irrégularités pertinentes qui porteraient atteinte à la conformité des dépenses d'investissement enregistrées pendant la période 1996-1999.

— En ce qui concerne la procédure des « *feux verts* », une procédure d'approbation préalable des dépenses d'investissement par l'administration du Transport terrestre (ATT), la Cour des comptes recommande toutefois de surveiller *plus strictement le respect de la procédure*, tant par la SNCB, que par l'ATT. Au moment où, en se fondant sur la progression des dépenses d'investissement, on estime qu'il y a dépassement d'un crédit d'investissement, les services compétents de la SNCB devraient introduire une demande de « feu vert » complémentaire sur la base d'une estimation du surcoût de l'investissement. L'ATT pourrait ainsi exercer pleinement sa compétence de contrôle vis-à-vis des dépenses d'investissement financées sur les fonds du ministère des Communications et de l'Infrastructure.

2. DISCUSSION

2.1. Questions de nature générale

M. Jef Tavernier (Agalev-Ecolo), président, loue la qualité du travail fourni par la Cour des comptes et son auditorat.

Mme Frieda Brepoels (VU&ID) abonde dans le même sens. À sa demande, une liste des consultants externes cités dans le rapport est distribuée aux membres de la commission.

Zij vraagt ook of het Rekenhof uit deze audit lessen zal trekken voor de organisatie van de permanente controle die het (via zijn twee commissarissen) op de NMBS uitoefent in het kader van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige overheidsbedrijven. Zal deze controle in de toekomst op een andere manier moeten worden georganiseerd ?

Bevat het voorliggende auditrapport bevindingen die strijdig zijn met die van de tot nu toe uitgeoefende permanente controle ?

Voorzitter Vanstapel geeft aan dat de in het kader van de audit uitgevoerde controle totaal verschillend is van de door het Rekenhof uitgeoefende permanente controle.

De controlebevoegdheid van het (in artikel 25 van de wet van 21 maart 1991 bedoelde) college van commissarissen, waarvan twee raadsheren van het Rekenhof deel uitmaken, heeft betrekking op alle rekeningen en alle verrichtingen van het autonoom overheidsbedrijf, zowel de taken van openbare dienst als de commerciële. Zij stemt ongeveer overeen met de controle op de vennootschappen van privaatrecht, zoals die is bepaald in de gecoördineerde wetten op de handelsvennootschappen.

De externe controle van het Rekenhof (als bepaald in artikel 27 van de wet van 21 maart 1991) geschiedt weliswaar door bemiddeling van de twee raadsheren die deel uitmaken van het college van commissarissen, maar is veel beperkter van omvang. Zij betreft enkel de rekeningen en verrichtingen die betrekking hebben op de uitvoering van taken van openbare dienst, met uitsluiting van de commerciële activiteiten. Dit artikel van de wet van 1991 vormt ook de grondslag van de door het Rekenhof bij de NMBS uitgevoerde audit.

Artikel 13 van dezelfde wet regelt de oprichting door autonome overheidsbedrijven van zogenaamde « dochterondernemingen ». Indien daarbij geen taken van openbare dienst in het geding zijn, worden door de wet terzake omzeggens geen beperkingen opgelegd. Alleen moet de raad van bestuur in bepaalde gevallen beslissen met een tweederde meerderheid.

Het Rekenhof kan daarop geen controle uitoefenen, omdat het een exclusieve bevoegdheid betreft van de raad van bestuur van het autonoom overheidsbedrijf.

Wanneer een autonoom overheidsbedrijf evenwel een dochteronderneming wil betrekken bij de uitvoering van taken van openbaar nut moeten hierbij een aantal voorwaarden worden nageleefd. Op die naleving kan het Rekenhof dan wel controle uitoefenen.

Dit neemt niet weg, aldus de heer Vanstapel, dat de audit ook informatie heeft opgeleverd die in de toekomst in het kader van de permanente controle van nut zal zijn.

Raadshere de Fays geeft aan dat de audit van het Rekenhof de vierde is die in korte tijd met betrekking tot de NMBS wordt uitgevoerd. Eerst was er een audit op vraag van de minister van Telecommunicatie, Overheids-

Elle demande également si la Cour des comptes tirera des leçons de cet audit pour l'organisation du contrôle permanent qu'elle exerce (par l'intermédiaire de ses deux commissaires) sur la SNCB dans le cadre de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques. Ce contrôle devra-t-il être organisé d'une autre manière à l'avenir ?

Le présent rapport d'audit comporte-t-il des conclusions contraires à celles du contrôle permanent exercé jusqu'à présent ?

M. le président Vanstapel indique que le contrôle effectué dans le cadre de l'audit est tout à fait différent du contrôle permanent exercé par la Cour des comptes.

La compétence de contrôle du collège des commissaires (visée à l'article 25 de la loi du 21 mars 1991) dont font partie deux conseillers de la Cour des comptes porte sur tous les comptes et toutes les opérations de l'entreprise publique autonome, à la fois les missions de service public et les activités commerciales. Elle correspond à peu près au contrôle des sociétés de droit privé, tel qu'il est défini dans les lois coordonnées sur les sociétés commerciales.

Le contrôle externe de la Cour des comptes (tel que stipulé à l'article 27 de la loi du 21 mars 1991) est certes exercé par l'intermédiaire des deux conseillers qui font partie du collège des commissaires mais est de portée beaucoup plus restreinte. Il porte uniquement sur les comptes et opérations en rapport avec l'exécution des missions de service public, à l'exclusion des activités commerciales. Cet article de la loi de 1991 constitue également la base à l'audit effectué par la Cour des comptes auprès de la SNCB.

L'article 13 de cette même loi règle la constitution par les entreprises publiques autonomes de ce que l'on appelle des « filiales ». Si aucune mission de service public n'est en cause en l'occurrence, aucune limitation n'est imposée par la loi en la matière. Le conseil d'administration doit seulement statuer dans certains cas à une majorité des deux tiers.

La Cour des comptes ne peut exercer aucun contrôle sur celles-ci parce qu'il s'agit d'une compétence exclusive du conseil d'administration de l'entreprise publique autonome.

Toutefois, lorsqu'une entreprise publique autonome entend associer une filiale à l'exécution des missions de service public, plusieurs conditions doivent être respectées à cette occasion. La Cour des comptes peut alors exercer un contrôle de ce respect.

Il n'empêche, selon M. Vanstapel, que l'audit a également fourni des informations qui seront utiles à l'avenir dans le cadre du contrôle permanent.

M. le conseiller de Fays signale que l'audit de la Cour des comptes est le quatrième qui a été réalisé en peu de temps en ce qui concerne la SNCB. Tout d'abord, il y a eu un audit à la demande du ministère des Télécommu-

bedrijven en Participaties over de financiering van de hoge snelheidslijn. Vervolgens heeft de vice-eerste minister en minister van Mobiliteit en Vervoer een audit gevraagd over het beheer van de NMBS. Deze werd gelijktijdig met de door het Rekenhof uitgevoerde audit uitgevoerd. Er was voorts in oktober 2000 nog een audit op vraag van de raad van bestuur van de NMBS zelf over de « *corporate governance* ».

Het Rekenhof heeft toegang gekregen tot de verslagen van de andere drie audits. De conclusies ervan zijn trouwens gelijklopend met die van de door het Rekenhof zelf uitgevoerde audit.

Aangezien in het voorliggende auditrapport geen enkele onwettigheid wordt vastgesteld, is er geen enkele tegenspraak met de conclusies van de permanente controle.

In het kader van de permanente controle wordt enkel nagegaan of alles in overeenstemming met de bestaande wetten en reglementen gebeurt.

In het kader van de voor rekening van het Parlement uitgevoerde audit kan het Rekenhof echter ook voorstellen formuleren om de vigerende wetgeving of de reglementen eventueel te verbeteren.

Zowel de audit als de permanente controle hebben evenwel enkel en alleen betrekking op de NMBS zelf en niet op de NMBS-groep. De rekeningen van de NMBS-groep worden immers door een ander college van commissarissen gecontroleerd, waarvan geen leden van het Rekenhof deel uitmaken.

2.2. Vragen over hoofdstuk I — Europese reglementering

Mevrouw Frieda Brepoels (VU&ID) vraagt of de versterking van de bestuurlijke autonomie van de NMBS (via de wet van 21 maart 1991 en het koninklijk besluit van 30 september 1992) niet in strijd was met de Europese richtlijn 91/440/EEG.

In een vraaggesprek met de krant « De Standaard » van 9 en 10 juni 2001 heeft de heer Etienne Schouppe, afgevaardigd bestuurder van de NMBS immers verklaard dat de Franse spoorwegmaatschappij SNCF haar schulden (ten bedrage van 1 000 miljard Belgische frank) heeft kunnen overdragen aan de Franse Staat (de in 1997 opgerichte staatsmaatschappij « *Réseau ferré de France* », afgekort RFF, die voortaan de beheerder is van de spoorweginfrastructuur).

De SNCF betaalt nu wel jaarlijks ruim 10 miljard Franse frank aan de RFF voor het gebruik van de sporen maar krijgt bijna het dubbele terug onder de vorm van vergoedingen voor diensten geleverd door de SNCF. Frankrijk slaagt er, nog steeds volgens het artikel in « de Standaard », op die manier in de positie van de SNCF op de thuismarkt te verankeren, de maatschappij zo goed als

nications et des Entreprises et Participations publiques sur le financement de la ligne à grande vitesse. Ensuite, la vice-première ministre et ministre de la Mobilité et des Transports a demandé un audit sur la gestion de la SNCB. Celui-ci a été effectué en même temps que l'audit réalisé par la Cour des comptes. Par ailleurs, en octobre 2000, un audit a encore été effectué à la demande du conseil d'administration de la SNCB même sur le « *corporate governance* ».

La Cour des comptes a eu accès aux rapports des trois autres audits. Leurs conclusions sont en grande partie convergentes avec celles de l'audit réalisé par la Cour des comptes elle-même.

Vu qu'aucune illégalité n'est constatée dans le présent rapport d'audit, il n'y a aucune contradiction avec les conclusions du contrôle permanent.

Dans le cadre du contrôle permanent, on examine seulement si tout se déroule conformément aux lois et règlements existants.

Dans le cadre de l'audit réalisé pour le compte du Parlement, la Cour des comptes peut cependant aussi formuler des propositions pour améliorer éventuellement la législation ou les règlements en vigueur.

Tant l'audit que le contrôle permanent ne portent toutefois que sur la SNCB elle-même et pas sur le groupe SNCB. Les comptes du groupe SNCB sont en effet contrôlés par un autre collège de commissaires dont aucun n'est membre de la Cour des comptes.

2.2. Questions sur le chapitre I — Réglementation européenne

Mme Frieda Brepoels (VU&ID) demande si le renforcement de l'autonomie de gestion de la SNCB (par la loi du 21 mars 1991 et l'arrêté royal du 30 septembre 1992) n'était pas contraire à la directive européenne 91/440/CEE.

Dans une interview accordée au journal « De Standaard » des 9 et 10 juin 2001, M. Étienne Schouppe, administrateur délégué de la SNCB, a en effet déclaré que la société française de chemins de fer, la SNCF, avait pu céder ses dettes (à concurrence de 1 000 milliards de francs) à l'État français (la société publique constituée en 1997 « *Réseau ferré de France* », en abrégé RFF, qui est désormais le gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire).

La SNCF paie désormais chaque année plus de 10 milliards de francs français à la RFF pour l'utilisation des voies mais reçoit près du double sous la forme d'indemnités pour les services fournis par la SNCF. La France parvient de cette manière, toujours selon l'article paru dans « De Standaard », à ancrer la position de la SNCF sur le marché national, à pratiquement libérer la société

schuldenvrij te maken en tegelijk in orde te zijn met de Europese regels.

Mevrouw Brepoels vraagt zich dan ook af of België in de toekomst hetzelfde zal moeten doen.

Wat verstaat het Rekenhof precies onder de « versterking van de bestuurlijke autonomie » ? (verslag, blz. 28)

In het verslag (blz. 30) wordt ook gesteld dat « ieder (door de Staat gestort) bedrag dat voor de financiële herstructurering was bestemd, in mindering kwam van zijn financiële bijdrage met betrekking tot het vervullen door de NMBS van haar opdracht van openbare dienst inzake de infrastructuur ». Mevrouw Brepoels wenst te weten of dit in het eerste beheerscontract aldus werd bepaald, of gaat het gewoon om een door de overheid opgelegde verplichting ?

Blijkens het verslag (blz. 31) is het niet mogelijk het bedrag te bepalen van de schuldenlast in verband met de door de richtlijn 91/440/EEG beoogde schuld. Waarom is dat niet mogelijk ?

Met betrekking tot de schuldenlast van de NMBS op 31 december 2005 (verslag blz. 32) vraagt de spreekster welke schuldenlast volgens het Rekenhof aanvaardbaar is.

Welke maatregelen zouden de Staat en de NMBS moeten treffen om de financiële toestand van de maatschappij te saneren ?

In het verslag (blz. 34) wordt ook gesteld dat het Bestuur van het Vervoer te Land sinds 1995 niet meer vraagt om de toezending door de NMBS van een versie van haar boekhouding die is opgesteld volgens de bepalingen van verordening 2830/77. Is daar een reden voor of betreft het een loutere nalatigheid ?

Hebben de huidige of de vorige minister van Vervoer reeds gebruikgemaakt van de mogelijkheid om zich te vergewissen van het billijke en niet-discriminerende karakter (ten aanzien van de andere spoorwegondernemingen) van de door de NMBS vastgestelde gebruiksrechten voor de infrastructuur ? (verslag blz. 37)

Bestaat er trouwens in België, naast de NMBS, reeds een onderneming die over een uitgereikte vergunning van spoorwegonderneming beschikt ?

Zijn de criteria die de NMBS heeft bepaald en die in aanmerking moeten worden genomen voor het vaststellen van gebruiksrechten door derden (verslag blz. 37-38) openbaar ?

Kunnen derden kennis nemen van die criteria ?

Luidens het verslag (blz. 39) worden de verdeelsleutels gedefinieerd door de Lidstaten en verdeelt de infrastructuurbeheerder de lijnen, met uitzondering van België waar de toewijzende instantie de directeur-generaal van het voor het spoorwegvervoer bevoegde bestuur is, die optreedt buiten elk hiërarchisch verband om. Wat betekent « buiten elk hiërarchisch verband om » ?

In de inleiding van het verslag (blz. 7) wordt gesteld dat « de vrijheid die aan de NMBS als beheerder van de

de ses dettes tout en se conformant aux règles européennes.

Mme Brepoels se demande donc si la Belgique va devoir faire la même chose à l'avenir.

Qu'entend précisément la Cour des comptes par « renforcement de l'autonomie de gestion » ? (rapport, p. 28).

Dans le rapport (p. 30), elle affirme également que « tout montant (versé par l'État) affecté à la restructuration financière était prélevé sur la contribution financière relative à la mission de service public d'infrastructure ». Mme Brepoels souhaite savoir si cela a été stipulé dans le premier contrat de gestion ou s'il s'agit simplement d'une obligation imposée par les pouvoirs publics ?

Aux termes du rapport (p. 31) il n'est pas possible de déterminer le montant de la charge de la dette relative à la dette visée par la directive 91/440/CEE. Pourquoi n'est-ce pas possible ?

En ce qui concerne la charge de la dette de la SNCB au 31 décembre 2005 (rapport, p. 32), l'intervenante demande quelle charge de la dette est acceptable selon la Cour des comptes.

Quelles mesures devraient prendre l'État et la SNCB pour assainir la situation financière de la société ?

Le rapport (p. 34) stipule également que, depuis 1995, l'administration du Transport terrestre ne demande plus la communication par la SNCB d'une version de sa comptabilité établie selon les dispositions du règlement 2830/77. Y a-t-il une raison à cela ou s'agit-il d'une simple négligence ?

Le ministre des Transports actuel ou le précédent ont-ils déjà fait usage de la possibilité de s'assurer du caractère équitable et non discriminatoire (par rapport aux autres entreprises ferroviaires) de la redevance d'utilisation de l'infrastructure déterminée par la SNCB ? (rapport, p. 37).

Existe-t-il par ailleurs en Belgique, outre la SNCB, une entreprise qui dispose d'une licence d'entreprise ferroviaire ?

Les critères que la SNCB a définis et qui doivent être pris en considération pour la détermination de la redevance d'utilisation par des tiers (rapport, pp. 37-38) sont-ils publics ?

Des tiers peuvent-ils prendre connaissance de ces critères ?

Selon le rapport (p. 39), les règles de répartition sont définies par les États membres et le gestionnaire de l'infrastructure répartit les sillons à l'exception de la Belgique où l'organisme de répartition est le directeur général de l'administration compétente pour le transport ferroviaire, agissant en dehors de tout lien hiérarchique. Que signifie « en dehors de tout lien hiérarchique » ?

Dans l'introduction du rapport (p. 7), il est stipulé que « la latitude octroyée à la SNCB, gestionnaire de l'infrastructure

infrastructuur wordt verleend voor het bepalen van de criteria inzake de vaststelling van de gebruiksrechten voor de infrastructuur in de richtlijn 95/79/EG niet wordt teruggevonden; deze richtlijn behoudt die bevoegdheid voor aan de lidstaten. ». Hebben deze of vorige ministers van Vervoer zich ooit vergewist van het billijk, niet-discriminerend karakter van deze situatie? Hoeveel bedragen overigens deze gebruiksrechten, die sinds 1 april 1999 van toepassing zijn?

Eveneens in de inleiding (blz. 8) stelt het Rekenhof dat de sinds 1 januari 1998 ingevoerde nieuwe structuur van de NMBS onvolledig blijft en dat die reorganisatie verder zou moeten worden doorgevoerd. Komen de huidige voorstellen van de regering in voldoende mate tegemoet aan deze bekommernis?

Raadsheer de Fays geeft aan dat de NMBS inzake autonomie (ten overstaan van de regering) in Europa een middenpositie inneemt. De graad van autonomie is trouwens verschillend van land tot land. De Europese autoriteiten hebben alvast geoordeeld dat België op dit vlak zijn verplichtingen is nagekomen.

De Europese richtlijnen bepalen dat er een scheiding moet zijn tussen de infrastructuur en het beheer ervan. Ook hier is de toestand per EU-lidstaat verschillend (volledige privatisering van de infrastructuur in Groot-Brittannië; twee volledig gescheiden maatschappijen in Frankrijk).

Het Rekenhof wenst zich niet uit te spreken over de vraag welk systeem het beste zou zijn voor ons land.

Mevrouw Brepoels vraagt of de Staat — of de gewesten — niet beter zowel de schuldenlast van de NMBS als de bevoegdheid over de infrastructuur terug op zich zouden nemen.

Raadsheer de Fays sluit niet uit dat een schuldovername gepaard kan gaan met een overname van het beheer van de infrastructuur. De Europese richtlijnen bepalen dat de lidstaten maatregelen moeten treffen om de schuldenlast van hun spoorwegmaatschappijen te verlichten. Dit houdt niet in dat ze de schulden in hun totaliteit moeten overnemen!

In tegenstelling tot de meeste andere lidstaten heeft België nog geen dergelijke maatregel getroffen.

De schuldenlast van de NMBS maakt trouwens geen deel uit van het toepassingsveld van de audit. Het Rekenhof wil zich trouwens niet uitspreken over de omvang die deze schuld per 31 december 2005 zou moeten hebben, noch over de wijze waarop de financiële toestand van de NMBS moet worden gesaneerd.

In tegenstelling tot wat in andere lidstaten gebeurt, is het in België de NMBS zelf die oordeelt over eventuele vragen van andere operatoren om gebruik te maken van het spoorwegnet. Tot nu toe is er (bij toepassing van het koninklijk besluit van 11 december 1998 betreffende de vergunning van spoorwegonderneming en het gebruik van de spoorweginfrastructuur) naast de NMBS zelf slechts

structure, quant aux critères de fixation des redevances d'utilisation de l'infrastructure, n'est pas prévue par la directive 95/79/CE qui réserve cette compétence aux États membres ». L'actuel ministre des Transports ou ses prédécesseurs se sont-ils jamais assurés du caractère équitable et non discriminatoire de cette situation? À combien s'élèvent par ailleurs ces redevances d'utilisation qui sont applicables depuis le 1^{er} avril 1999?

Dans l'introduction (p. 8), la Cour stipule par ailleurs que la nouvelle structure de la SNCB introduite depuis le 1^{er} janvier 1998 reste incomplète et que cette restructuration devrait être poursuivie. Les propositions actuelles du gouvernement répondent-elles suffisamment à cette préoccupation?

M. le conseiller de Fays signale que la SNCB occupe une position centrale en matière d'autonomie (par rapport au gouvernement) en Europe. Le degré d'autonomie varie par ailleurs d'un pays à l'autre. Les autorités européennes ont d'ores et déjà jugé que, sur ce plan, la Belgique avait respecté ses obligations.

Les directives européennes stipulent qu'il doit y avoir une séparation entre l'infrastructure et sa gestion. Ici aussi, la situation varie en fonction de l'État membre de l'UE (privatisation complète de l'infrastructure en Grande-Bretagne; deux sociétés tout à fait distinctes en France).

La Cour des comptes ne souhaite pas se prononcer sur la question du système qui serait préférable pour notre pays.

Mme Brepoels demande si l'État — ou les régions — ne feraient pas mieux de reprendre à la fois la charge de la dette de la SNCB et la compétence sur l'infrastructure.

M. le conseiller de Fays n'exclut pas qu'une reprise de la dette puisse s'accompagner d'une reprise de la gestion d'infrastructure. Les directives européennes stipulent que les États membres doivent prendre des mesures pour alléger la charge de la dette de leurs sociétés ferroviaires. Cela n'implique pas qu'ils doivent reprendre les dettes dans leur totalité!

Contrairement à la plupart des autres États membres, la Belgique n'a pas encore pris une telle mesure.

La charge de la dette de la SNCB ne fait par ailleurs pas partie du champ d'application de l'audit. La Cour des comptes ne veut par ailleurs pas se prononcer sur l'importance que devrait avoir cette dette au 31 décembre 2005, ni sur la façon dont la situation financière de la SNCB doit être assainie.

Contrairement à ce qui se passe dans d'autres États membres, c'est en Belgique la SNCB qui statue elle-même sur les éventuelles demandes d'autres opérateurs d'utiliser le réseau ferroviaire. À ce jour, il n'y a, hormis la SNCB, qu'un seul opérateur qui opère en Belgique et ce uniquement dans le transport des marchandises (en application de l'arrêté royal du 11 décembre 1998 relatif à la

één dergelijke operator actief en dit enkel in het goederenvervoer.

België heeft ook geen onafhankelijke beroepsinstantie opgericht voor vragen betreffende het verlenen en de tarifiering van gebruiksrechten voor de spoorweginfrastructuur. In andere Europese landen is de minister hiervoor bevoegd.

De voorwaarden waaraan een operator moet voldoen zijn gepubliceerd in de koninklijke besluiten van respectievelijk 5 februari 1997 en 11 december 1998, beide genomen ter uitvoering van Europese richtlijnen. Het koninklijk besluit van 11 december 1998 werd nog aangevuld door meerdere ministeriële besluiten.

Zowel de regeringscommissaris als de door de minister gekozen auditfirma waren van oordeel dat het door de NMBS bepaalde bedrag van de gebruiksrechten niet als overdreven hoog of discriminerend kan worden beschouwd.

De woorden « die optreedt buiten elk hiërarchisch verband om » (verslag blz. 39) betekenen dat de directeur-generaal optreedt als een instantie die onafhankelijk is van de minister.

Het Rekenhof werd niet in kennis gesteld van eventuele voorstellen van de regering tot reorganisatie van de NMBS. Het kan er zich dan ook niet over uitspreken.

De heer Hagen Goyvaerts (Vlaams Blok) merkt op dat in het verslag (blz. 33) sprake is van een Europese verplichting om tegen 31 juli 2001 een analytische boekhouding in te voeren voor het registreren van kosten en opbrengsten. Verwacht het Rekenhof dat de NMBS tijdig aan deze verplichting zal voldoen?

Raadsheer de Fays antwoordt dat er in België geen juridische scheiding is tussen de spoorweginfrastructuur en het beheer ervan. Deze scheiding bestaat echter wel op boekhoudkundig vlak.

In hoofdstuk VII van het verslag (blz. 189-190) wordt in dit verband opgemerkt dat het begrip « analytische boekhouding » in ruime zin moet worden geïnterpreteerd. Ook de huidige, door de NMBS aangewende mechanismen beantwoorden reeds in grote mate aan de Europese vereisten.

2.3. Vragen over hoofdstuk II — Het bestuur van de maatschappij

De heer Olivier Chastel (MR) feliciteert op zijn beurt het Rekenhof voor de kwaliteit en de volledigheid van het Verslag. Na tien jaar blijkt dat de wet van 21 maart 1991 aan herziening toe is en dat vooral de publieke controle moet worden versterkt.

De spreker stelt drie vragen :

1. Wat is het oordeel van het Rekenhof over de replek van de NMBS over het GTS-dossier (zie de bijlage bij het verslag, blz. 305-307) ? Daarin wordt immers gesteld dat de NMBS noch op juridisch noch op boekhoudkundig vlak enige fout heeft gemaakt.

licence d'entreprise ferroviaire et à l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire).

La Belgique n'a pas non plus constitué une instance de recours indépendante pour les demandes relatives à l'octroi et à la tarification de la redevance d'utilisation pour l'infrastructure ferroviaire. Dans d'autres pays européens, c'est le ministre qui est compétent à cet effet.

Les conditions auxquelles un opérateur doit satisfaire sont publiées dans les arrêtés royaux des 5 février 1997 et 11 décembre 1998. Ces deux arrêtés ont été pris en exécution de directives européennes. L'arrêté royal du 11 décembre 1998 a été complété par plusieurs arrêtés ministériels.

Tant le commissaire du gouvernement que l'entreprise d'audit choisie par le ministre ont estimé que le montant de la redevance d'utilisation fixée par la SNCB ne pouvait être considéré comme excessivement élevé ou discriminatoire.

Les termes « agissant en dehors de tout lien hiérarchique » (rapport, p. 38) signifient que le directeur général intervient comme une instance indépendante du ministre.

La Cour des comptes n'a pas été informée d'éventuelles propositions du gouvernement de restructuration de la SNCB. Elle ne peut donc se prononcer à ce sujet.

M. Hagen Goyvaerts (Vlaams Blok) fait remarquer qu'il est question dans le rapport (p. 33) d'une obligation européenne d'introduire pour le 31 juillet 2001 une comptabilité analytique pour l'enregistrement des charges et produits. La Cour des comptes s'attend-elle à ce que la SNCB satisfasse à temps à cette obligation ?

M. le conseiller de Fays répond qu'il n'existe pas en Belgique de séparation juridique entre l'infrastructure ferroviaire et sa gestion. Cette séparation existe toutefois bien sur le plan comptable.

Le chapitre VII du rapport (pp. 189-190) souligne à cet égard que la notion de « comptabilité analytique » doit être interprétée au sens large. Les mécanismes actuels utilisés par la SNCB répondent déjà en grande partie aux exigences européennes.

2.3. Questions sur le chapitre II — La gestion de la société

M. Olivier Chastel (MR) félicite à son tour la Cour des comptes pour la qualité et l'exhaustivité du rapport. Après dix ans, il apparaît que la loi du 21 mars 1991 doit être revue et que le contrôle public, surtout, doit être renforcé.

L'orateur pose trois questions :

1. Quel est l'avis de la Cour des comptes sur la réponse de la SNCB au sujet du dossier GTS (voir l'annexe au rapport, pp. 305-307) ? On y affirme en effet que la SNCB n'a commis aucune faute ni sur le plan juridique, ni sur le plan comptable.

Toch blijft het mogelijk dat een beheersfout werd gemaakt. Welke persoon of dienst kan daarvoor verantwoordelijk worden gesteld ?

2. De interpretatie van artikel 13 van de wet van 21 maart 1991 wordt betwist.

De vraag is of de dochterondernemingen van de NMBS die deelnemen aan een opdracht van openbaar belang (bijvoorbeeld Tuc Rail) niet eveneens door het college van commissarissen moeten worden gecontroleerd. Is het Rekenhof van oordeel dat daartoe een wetswijziging vereist is ?

3. Wat zijn de oorzaken voor de vertraging waarmee de NMBS de noodzakelijke gronden ter beschikking stelt van HST-FIN ? Zal dit geen gevolgen hebben voor de financiering van het HST-project ?

Mevrouw Frieda Brepoels (VU&ID) vraagt op grond van welke criteria en voor welke termijn de regeringscommissaris bij de NMBS wordt benoemd.

Klopt het dat de werkelijke invloed van het beperkt comité (verslag blz. 48-50) naar het oordeel van het Rekenhof groter is dan zijn bevoegdheden zouden doen uitschijnen ?

Met betrekking tot het aantal leden van de raad van bestuur vraagt de spreker of het Rekenhof vindt dat dit aantal in de toekomst moet worden verminderd.

Zij verwijst in dit verband naar een aanbeveling van de Beurs van Brussel (verslag blz. 43, voetnoot 43) dat het aantal bestuurders in de meeste gevallen niet meer dan twaalf zou bedragen.

In een andere voetnoot (n° 60 op blz. 52) wordt gesteld dat wat de goedkeuring van handelsovereenkomsten inzake goederenvervoer betreft, er een veel soepelere regeling van delegaties en subdelegaties werd ingesteld. Wat is hiervoor de reden ? Is deze praktijk in overeenstemming met de wet en met de regels van een goed bedrijfsbeheer ?

Werd de (in voetnoot 63 op blz. 53) weergegeven aanbeveling (uit 1998) van het college van commissarissen betreffende de eenheid van boekhouding goed opgevolgd, en zo neen, waarom niet ?

Met betrekking tot het voorkomen van belangenconflicten (verslag blz. 54 en volgende) wijst de spreker op het gevaar van belangenvermenging, waarbij de instemming van bepaalde bestuurders zou kunnen worden « afgekocht ».

Wie is verantwoordelijk voor de slechte werking van de bestuursorganen van de NMBS ?

Is het de raad van bestuur die de directie onvoldoende autonomie verleent of is het, integendeel, de directie die door de hoeveelheid informatie en de laattijdigheid waarmee die wordt overgemaakt, de werking van de raad van bestuur verlamt ?

Wat denkt het Rekenhof over de commentaar van de NMBS (verslag blz. 59) over de bemerkingen terzake ?

Pourtant, il reste possible qu'une erreur de gestion ait été commise. Quelle personne ou service peut être tenu pour responsable à ce sujet ?

2. L'interprétation de l'article 13 de la loi du 21 mars 1991 est contestée.

Reste à savoir si les filiales de la SNCB qui prennent part à une mission d'intérêt public (par exemple, Tuc Rail) ne doivent pas également être contrôlées par le collège des commissaires. La Cour des comptes estime-t-elle qu'une modification de la loi est requise à cet effet ?

3. Quelles sont les causes du retard avec lequel la SNCB met à la disposition de la Financière TGV les terrains nécessaires ? Cela n'aura-t-il pas de conséquences pour le financement du projet TGV ?

Mme Frieda Brepoels (VU&ID) demande en vertu de quels critères et pour quel délai le commissaire du gouvernement est nommé auprès de la SNCB.

Est-il vrai que l'influence effective du comité restreint (rapport, pp. 48-50) excède, selon la Cour des comptes, ce que ses compétences pourraient laisser présumer ?

En ce qui concerne le nombre de membres du conseil d'administration, l'intervenante demande si la Cour des comptes estime que ce nombre doit être réduit à l'avenir.

Elle fait référence à cet égard à une recommandation de la Bourse de Bruxelles (rapport, p. 43, note en bas de page 43) selon laquelle le nombre d'administrateurs ne devrait pas excéder douze dans la plupart des cas.

Une autre note en bas de page (n° 60, p. 51) précise qu'en ce qui concerne l'approbation des conventions commerciales relatives au transport de marchandises, un régime beaucoup plus souple de délégations et subdélégations a été organisé. Quelle en est la raison ? Cette pratique est-elle conforme à la loi et aux règles d'une bonne gestion d'entreprise ?

La recommandation (de 1998) du collège des commissaires concernant l'unité de la comptabilité (et présentée dans la note en bas de page 63 à la p. 52) a-t-elle été bien suivie et, si non, pourquoi pas ?

En ce qui concerne la prévention des conflits d'intérêts (rapport, pp. 54 et suivantes), l'intervenante souligne le risque de conflits d'intérêts, l'accord de certains administrateurs pouvant être « acheté ».

Qui est responsable du mauvais fonctionnement des organes de gestion de la SNCB ?

Est-ce le conseil d'administration qui ne donne pas une autonomie suffisante à la direction ou est-ce, au contraire, la direction qui entrave le fonctionnement du conseil d'administration par la quantité d'informations et le retard avec lequel elle les transmet ?

Que pense la Cour des comptes du commentaire de la SNCB (rapport, p. 59) sur les remarques à ce sujet ?

Blijkens het verslag (blz. 68) telde de NMBS op 1 januari 2000 zesduizend personeelsleden meer dan er blijkens het initieel plan in 2005 zouden mogen zijn. Wat zijn hiervoor de redenen ?

Ten slotte vraagt mevrouw Brepoels of de NMBS heeft gereageerd op de door het Rekenhof *in fine* van dit hoofdstuk geformuleerde opmerkingen.

De heer Lode Vanoost (*Agalev-Ecolo*) geeft aan dat het Rekenhof terecht stelt dat het plan « doelstelling 2005 » in feite geen ondernemingsplan is maar een (louter) financieel herstelplan, en dat het « in tegenspraak met de wet » niet jaarlijks werd herzien (verslag blz. 79). Mag men daaruit afleiden dat de NMBS de wet niet naleeft ?

De spreker ziet in het verslag de bevestiging van zijn vermoeden dat de NMBS over geen enkel scenario beschikt om het beheer van haar financiën te verbeteren en dat zij een verbetering van haar prestaties enkel mogelijk acht via een verhoging van haar personeelsbestand.

De maatschappij stelt met andere woorden haar huidige werkwijze niet in vraag.

Met betrekking tot de werking van de raad van bestuur sluit het lid zich aan bij de opmerkingen van mevrouw Brepoels. In zijn conclusies (verslag blz. 82) pleit het Rekenhof voor het toekennen van meer verantwoordelijkheid aan de directie en de managers.

Betekent dit dat zij meer invloed moeten krijgen in de raad van bestuur of veeleer dat zij zich meer met hun specifieke directie- en managementtaken moeten gaan bezighouden ?

De heer Jean Depreter (*PS*) sluit zich aan bij de felicitaties van de vorige sprekers voor het door het Rekenhof geleverde werk.

De inhoud van het begrip « *corporate governance* » is van land tot land verschillend. Het Rekenhof hanteert terzake een neutrale definitie. Het wil onafhankelijke bestuurders voor de NMBS, maar wat houdt dat begrip « onafhankelijk » precies in ?

Volgens de heer Depreter bestaan er echter geen onafhankelijke bestuurders.

Het lijkt hem wel aangewezen dat de taken van de leden van de raad van bestuur en die van de directieleden duidelijker zouden worden omschreven.

Hoewel aan alle eenheden van de NMBS een zekere autonomie moet worden verleend, blijft een globale strategie onontbeerlijk.

Het lid meent ten slotte ook dat de interne controle binnen de maatschappij moet worden versterkt.

Selon le rapport (p. 68), la SNCB comptait au 1^{er} janvier 2000 six mille personnes de plus qu'il n'en faudrait en 2005 selon le plan initial. Quelles en sont les raisons ?

Enfin, Mme Brepoels demande si la SNCB a réagi aux remarques formulées *in fine* dans ce chapitre par la Cour des comptes.

M. Lode Vanoost (*Agalev-Ecolo*) fait observer que la Cour des comptes souligne à juste titre que le plan « Objectif 2005 » n'est en fait pas un plan d'entreprise mais un plan de redressement (purement) financier et que « contrairement au prescrit légal », ce plan n'a pas fait l'objet d'une révision annuelle (rapport p. 77). Peut-on en déduire que la SNCB ne respecte pas la loi ?

L'intervenant voit dans le rapport la confirmation de sa présomption, à savoir que la SNCB ne dispose d'aucun scénario pour améliorer la gestion de ses finances et qu'elle n'estime possible une amélioration de ses prestations que par le biais d'une augmentation de ses effectifs.

En d'autres termes, la société ne remet pas ses méthodes actuelles en question.

En ce qui concerne le fonctionnement du conseil d'administration, le membre adhère aux remarques de Mme Brepoels. Dans ses conclusions (rapport, p. 82), la Cour plaide en faveur de l'octroi d'une plus grande responsabilité à la direction et aux gestionnaires.

Cela signifie-t-il qu'ils doivent avoir plus d'influence dans le conseil d'administration ou, plutôt, qu'ils doivent s'occuper davantage de leurs tâches spécifiques de direction et de management ?

M. Jean Depreter (*PS*) se joint aux félicitations des orateurs précédents pour le travail fourni par la Cour des comptes.

Le contenu de la notion « *corporate governance* » diffère d'un pays à l'autre. La Cour des comptes utilise en l'occurrence une définition neutre. Elle veut des administrateurs indépendants pour la SNCB mais qu'implique précisément cette notion d'« indépendant » ?

Selon M. Depreter, il n'existe toutefois pas d'administrateurs indépendants.

Il lui semble toutefois indiqué que les tâches des membres du conseil d'administration et celles des membres de la direction soient circonscrites plus clairement.

Bien qu'une certaine autonomie doive être accordée à toutes les unités de la SNCB, une stratégie globale reste indispensable.

Enfin, le membre estime également que le contrôle interne au sein de la société doit être renforcé.

Antwoorden van het Rekenhof

Voor het antwoord op de vragen van de heer Lode Vanoost en mevrouw Brepoels over het plan « doelstelling 2005 » wordt verwezen naar hoofdstuk VII — de boekhouding.

Raadsheer de Fays verklaart aan de heer Chastel dat de NMBS een samenwerkingsverband aanging met zes of zeven andere Europese spoorwegmaatschappijen in het kader van de onderneming HERMES om hun telecommunicatievermogen te exploiteren. HERMES werd daarna overgenomen door GTS en in juni 1999 wisselde de NMBS de HERMES-aandelen in voor GTS-aandelen. Het wisselrapport raamde de aandelen in het bezit van de NMBS op 2,7 miljard Belgische frank.

De NMBS besloot de GTS-aandelen te verkopen en beschouwde ze daarom op boekhoudkundig vlak als thesauriebeleggingen en niet als financiële beleggingen. Contractueel gezien kon de NMBS de aandelen pas zes maanden na de uitwisseling verkopen.

De rekeningen van de NMBS voor 1999 vertoonden dus een voordeel ten gelde gemaakt uit waardeverandering (in de boekhoudkundige zin van het woord, gebruikt zelfs wanneer de verkoop niet was uitgevoerd) van 2,4 miljard Belgische frank. Op dat moment was het voordeel slechts potentieel, in de gebruikelijke zin van het woord. In overeenstemming met de statuten van de NMBS werd er een dividend uitgekeerd aan de aandeelhouder.

Het is belangrijk te benadrukken dat het Rekenhof geen kritiek levert :

- op de wisseltransactie, die een uitstekende transactie was;
- op de boekhoudkundige verwerking, die bovendien werd bevestigd door een externe expert (PriceWaterhouseCooper) en het college van commissarissen,
- op de juridische verwerking, die werd bevestigd door een gespecialiseerd advocatenbureau.

Het Hof heeft eerder bemerkingen bij het beheer van het dossier, na het verloop van de termijn van zes maanden vooraleer een verkoop mogelijk was.

De NMBS kon deze aandelen verkopen vanaf december 1999. Bovendien had de onderneming haar verkoopintentie aangekondigd door deze aandelen te beschouwen als thesauriebeleggingen. Wanneer de raad van bestuur in januari 2000 deze zaak besprak had het GTS-aandeel van zijn waarde reeds verloren en was de koers gedaald van 32 naar 25 dollar. Het Rekenhof heeft berekend dat de NMBS een opbrengst van 2,2 miljard Belgische frank tot 2,7 miljard Belgische frank had kunnen realiseren wanneer de onderneming binnen de 15 dagen verkocht had (de termijn die vereist is opdat een verkoop van deze omvang geen invloed zou hebben op de koers).

De NMBS gaf er evenwel de voorkeur aan te wachten tot de koers van het GTS-aandeel opnieuw gunstiger werd.

Réponses de la Cour des comptes

Pour la réponse aux questions de M. Lode Vanoost et de Mme Brepoels sur le plan « Objectif 2005 », il est fait référence au chapitre VII — La comptabilité.

M. le conseiller de Fays explique à M Chastel que la SNCB s'était associée avec six ou sept autres sociétés ferroviaires européennes, dans le cadre de la société HERMES, pour exploiter leur capacité de télécommunication. HERMES a ensuite été repris par GTS et, en juin 1999, la SNCB a échangé ses actions HERMES contre des actions GTS. Le rapport d'échange valorisait à 2,7 milliards de francs belges les actions détenues par la SNCB.

La SNCB a décidé de vendre ses actions GTS et les a dès lors considérées, sur le plan comptable, comme des placements de trésorerie, et non des placements financiers. Contractuellement, la SNCB ne pouvait toutefois vendre ses actions que six mois après l'échange.

Les comptes de la SNCB pour 1999 ont donc enregistré une plus-value « réalisée » (au sens comptable du terme, utilisé même si la vente n'était pas intervenue) de 2,4 milliards de francs belges. À ce moment, la plus-value n'est encore que potentielle, au sens courant du terme. En application des statuts de la SNCB, un dividende a été attribué à l'actionnaire.

Il importe de souligner que la Cour des comptes ne critique :

- ni l'opération d'échange, qui constituait une excellente opération;
- ni le traitement comptable, lequel a d'ailleurs été validé par un expert extérieur (PriceWaterhouseCooper) et le collège des commissaires;
- ni le traitement juridique, lequel a été validé par un bureau d'avocat spécialisé.

C'est plutôt la gestion du dossier, après l'écoulement du délai de six mois à l'issue duquel une vente était possible, que la Cour a commenté.

La SNCB pouvait vendre ces actions à partir de décembre 1999. Elle avait d'ailleurs annoncé son intention de vendre, en classant ces actions en placements de trésorerie. Quand le conseil d'administration délibère sur cette question en janvier 2000, l'action GTS a déjà perdu de sa valeur, étant passé de 32 dollars à 25 dollars. La Cour a calculé que la SNCB aurait obtenu une recette de 2,2 milliards de francs belges à 2,7 milliards de francs belges, si elle avait vendu dans les 15 jours (délai requis pour qu'une vente de cet ordre ne pèse pas sur le cours).

La SNCB a cependant préféré attendre que le cours de l'action GTS redevenne plus favorable. Et effective-

En inderdaad, de koers van het aandeel steeg weer in februari 2000, maar kreeg vanaf maart weer zware klappen te verwerken.

Voor wat betreft het beheer van het dossier formuleert het Rekenhof de volgende vaststellingen :

- Vermits het principe van verkoop na zes maanden verworven werd vanaf de wisseltransactie had de verkooptransactie kunnen worden voorbereid.

- De koers van het GTS-aandeel was niet erg stabiel : onder invloed van de waarden van de nieuwe economie werd de speculatiegolf op dat moment reeds frequent aangeroerd; bovendien was de koers van het GTS-aandeel tijdens de gedwongen periode van zes maanden van inactiviteit gedaald.

- De NMBS heeft geen ervaring met het beheer van een aandelenportefeuille; bovendien was die portefeuille onvermijdelijkerwijze niet gediversifieerd. (De maatschappelijke doelstelling van de NMBS liet haar ongetwijfeld toe om GTS-aandelen te hebben maar niet om andere waarden buiten de maatschappelijke doelstelling te verwerven. Dat kon een obstakel zijn voor de diversificatie van de risico's.)

In deze context wijst het Rekenhof erop dat de NMBS geen beroep gedaan heeft op dekkingsmiddelen, wat nochtans toegestaan was mits een ongetwijfeld bescheiden betaling om zich te beschermen tegen een koersdaling, en dat de NMBS evenmin beroep gedaan heeft op externe adviseurs op het gebied van het beheer van een portefeuille. Bovendien stelde de directie de raad geen precieze strategie voor (verkopen vanaf een bepaalde koers om het verlies te beperken) en vertrouwde het beheer van dit dossier niet toe aan de meest competente afdeling van de onderneming (de thesaurieafdeling). De gedeeltelijke verkoop om het dubbel van de aanvaankelijke inzet te recupereren stond nochtans vast en had kunnen toelaten om de risico's te spreiden, maar werd ook niet uitgevoerd.

De wet van 1991 bepaalt bovendien dat beleggingen in munten van een openbaar autonoom bedrijf onderworpen zijn aan de goedkeuring van de minister van Financiën. Er is evenwel in geen beschikking voorzien voor deze aandelen.

Het antwoord van de NMBS in verband met dit dossier is in bijlage aan het verslag toegevoegd.

- De onderneming benadrukt dat dit dossier nog altijd loopt en dat het te vroeg is om conclusies te trekken over winst of verlies. (Men moet evenwel erop wijzen dat het aandeel vandaag nagenoeg niets meer waard is en dat de notering ervan werd geschorst.)

- De onderneming heeft zich omringd met uiterst deskundige adviseurs op boekhoudkundig en juridisch vlak (deze aspecten werden door het Hof niet bekritiseerd).

- De onderneming vindt dat het dossier op uiterst professionele manier werd beheerd, dat werd gerealiseerd door een dagelijkse raadpleging van de gespecialiseerde sites op het Internet.

ment, le cours de l'action remonte en février 2000, mais rechute lourdement à partir de mars.

En terme de gestion du dossier, la Cour des comptes formule diverses constatations :

- Puisque le principe de la vente après six mois était acquis dès l'échange, l'opération de vente aurait pu être préparée.

- Le cours de l'action GTS était peu stable : liée aux valeurs de la nouvelle économie, la bulle spéculative était déjà fréquemment évoquée à ce moment; de plus, le cours de GTS avait baissé pendant la période d'inaction forcée de six mois.

- La SNCB n'est pas expérimentée dans la gestion d'un portefeuille d'actions; son portefeuille était d'ailleurs inévitablement non diversifié. (L'objet social de la SNCB lui permettait sans aucun doute de détenir des actions GTS, mais pas d'acquérir d'autres valeurs, étrangères à l'objet social. Cela pouvait faire obstacle à la diversification des risques.)

Dans ce contexte, la Cour relève que la SNCB n'a pas recouru à des produits de couverture, qui lui aurait permis, moyennant un paiement sans doute modique, de s'assurer contre une chute du cours, et n'a pas fait appel à des conseils externes en matière de gestion de portefeuille. De plus, la direction n'a pas proposé au conseil une stratégie précise (vendre à partir de tel cours, pour prendre sa perte) et n'a pas confié la gestion de ce dossier au service le plus compétent dans la société (le service de la trésorerie). La vente partielle en vue de récupérer le double de la mise initiale, pourtant décidée, et qui aurait permis de répartir les risques, n'a pas non plus été effectuée.

La loi de 1991 prévoit en outre que les placements en devises d'une entreprise publique autonome sont soumis à l'autorisation du ministre des Finances. Aucune disposition n'est cependant prévue pour des actions.

La réponse de la SNCB sur ce dossier est annexée au rapport.

- La société souligne que ce dossier est toujours en cours et qu'il est trop tôt pour tirer des conclusions en termes de gain ou de perte. (Il faut cependant souligner que le titre ne vaut pratiquement plus rien aujourd'hui et que sa cotation a été suspendue.)

- La société s'est entourée des avis les plus autorisés, sur les plans comptables et juridiques (ces aspects ne sont pas critiqués par la Cour).

- La société considère que la gestion du dossier a été la plus professionnelle; cela s'est réalisé par une consultation au jour le jour des sites internet spécialisés.

Raadsheer de Fays benadrukt ten slotte dat de voorzitter van de raad van bestuur van de NMBS tijdens de uiteenzetting door beide partijen uitdrukkelijk vermeld heeft dat de raad van bestuur de volledige verantwoordelijkheid voor de behandeling van dit dossier op zich neemt.

In antwoord op de tweede vraag van de heer Chastel herinnert raadsheer de Fays eraan dat volgens artikel 13, § 3, van de wet van 21 maart 1991, « de Koning kan, bij in Ministerraad overlegd besluit, een autonoom overheidsbedrijf machtigen, in voorkomend geval, onder de bijzondere voorwaarden die Hij bepaalt, een dochteronderneming te betrekken bij de uitvoering van zijn taken van openbare dienst, voor zover het rechtstreeks of onrechtstreeks belang van de overheid in de betrokken dochteronderneming meer dan 50 % van het kapitaal vertegenwoordigt en statutair recht geeft op meer dan 75 % van de stemmen en mandaten in alle organen van de bedoelde dochteronderneming ». De wet geeft bovendien aan dat elke overdracht van aandelen waardoor de participatie van de overheid onder de hierboven bepaalde drempel zou komen te liggen van rechtswege nietig zal zijn, behalve wanneer deze binnen de drie maanden wordt hersteld.

De wet machtigt de koning om een dochteronderneming, die zo verbonden zou zijn aan een opdracht van openbare dienst, te klasseren onder de openbare autonome bedrijven. In dat geval zijn beide bedrijven solidair aansprakelijk ten opzichte van de Staat voor de uitvoering van deze taken tot het van kracht worden van een beheerscontract met de dochteronderneming.

Deze wettelijke bepaling bekrachtigt de zeer grote autonomie van de openbare bedrijven op het vlak van dochterondernemingen, met als tegenhanger een stelsel van voorafgaande goedkeuring en een garantie van duurzaamheid van de controle van deze dochterondernemingen door de openbare autoriteiten. De wet bepaalt evenwel de notie van associatie van een dochteronderneming niet nauwkeurig.

De regering en de NMBS waren tot op heden van mening dat deze bepaling enkel van toepassing was op de dochterondernemingen die rechtstreeks belast waren met het uitvoeren van een opdracht in openbare dienst en dat tot op heden er geen geval van dit type bestond.

Volgens het Rekenhof vormt deze wettelijke bepaling een belangrijk element van evenwicht tussen de autonomie van het bedrijf en de openbare controle. Het hof is van mening dat de dochterondernemingen waarvan de activiteiten betrekking hebben op de uitvoering van opdrachten in openbare dienst goed moeten worden geïdentificeerd om een opvolging van hun activiteiten te verzekeren en om te verhinderen dat ze ontsnappen aan de controle van de overheid. Het raadt daarom aan dat de notie van het betrekken van een dochtermaatschappij bij een opdracht in openbare dienst nauwkeuriger omschreven wordt, door de wetgever zelf of door de Koning, die gemachtigd zou kunnen worden dat te doen.

M. le conseiller de Fays souligne enfin qu'au cours du débat contradictoire, le président du conseil d'administration de la SNCB a explicitement précisé que le conseil d'administration assume la complète responsabilité de la conduite de ce dossier.

En réponse à la deuxième question de M. Chastel, M. le conseiller de Fays rappelle que, selon l'article 13, § 3, de la loi du 21 mars 1991, « le Roi peut, par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, autoriser (...) sous les conditions qu'il détermine, une entreprise publique autonome à associer une filiale à la mise en œuvre de ses tâches de service public, pour autant que la participation directe ou indirecte des autorités publiques dans la filiale concernée excède 50 % du capital et donne droit statutairement à plus de 75 % des voix et mandats dans tous les organes de la filiale concernée ». La loi précise en outre que toute cession d'actions suite à laquelle la participation des pouvoirs publics deviendrait inférieure au seuil défini ci-dessus serait nulle de plein droit, sauf à y porter remède dans les trois mois.

La loi habilite le Roi à classer une filiale, qui serait ainsi associée à une tâche de service public, parmi les entreprises publiques autonomes, auquel cas les deux entreprises sont solidairement responsables envers l'État de l'exécution de ces tâches, et ce jusqu'à l'entrée en vigueur d'un contrat de gestion avec la filiale.

Cette disposition légale consacre la très large autonomie des entreprises publiques en matière de filialisation, avec comme contreparties un régime d'autorisation préalable et une garantie de pérennité du contrôle de ces filiales par les autorités publiques. La loi n'a cependant pas défini précisément la notion d'association d'une filiale.

Le gouvernement et la SNCB ont considéré jusqu'ici que cette disposition ne devait s'appliquer qu'aux filiales directement chargées de la réalisation d'une mission de service public et qu'aucun cas de ce genre n'a existé jusqu'à présent.

La Cour des comptes estime que cette disposition légale constitue un élément important de l'équilibre prévu entre l'autonomie de l'entreprise et le contrôle public. Elle considère qu'il convient de bien identifier les filiales dont les activités concernent l'exécution des missions de service public, afin d'assurer un suivi de leurs activités et d'empêcher qu'elles échappent au contrôle des autorités publiques. Elle recommande dès lors que la notion d'association d'une filiale à l'exécution d'une mission de service public soit précisée par le législateur lui-même ou par le Roi, qui pourrait être habilité à le faire.

Raadsheer de Fays geeft ten slotte nog aan dat buiten dit stelsel van goedkeuring de afbakening van de opdrachten van openbare dienst ook bestaat op de volgende vlakken :

- Toepassing van de wetgeving inzake openbare contracten.

- Het aanhouden van afzonderlijke rekeningen.

- Controlebevoegdheden van het Rekenhof.

Hij herinnert er in dit opzicht aan dat de dochterondernemingen die geen taken in openbare dienst hebben, niet onderworpen zijn aan de controle van het college van commissarissen van de NMBS maar wel, krachtens de code van de vennootschappen, aan commissarissen gekozen uit de leden van het Instituut van bedrijfsrevisoren. Het Rekenhof is dus niet bevoegd voor deze ondernemingen. Voor de dochterondernemingen die taken in openbare dienst uitvoeren volstaat het een onderscheid te maken tussen twee situaties. Indien deze dochteronderneming geklasseerd is onder de autonome openbare bedrijven, dan is ze onderworpen aan de bepalingen van de wet van 21 maart 1991 (college van vier commissarissen, waaronder twee leden van het Rekenhof). Indien deze niet geklasseerd is als een van deze bedrijven, dan beschikt het Rekenhof over een controlebevoegdheid, ook ter plaatse, die evenwel beperkt is tot de uitvoering van opdrachten van openbare dienst, krachtens de huidige bepalingen van de wet van 1991.

Het zou een oplossing kunnen zijn om de bevoegdheid van het huidige college van commissarissen van de NMBS uit te breiden naar eventuele dochterondernemingen die de goedkeuring verkregen om betrokken te worden bij het uitvoeren van opdrachten in openbare dienst.

Mevrouw Frieda Brepoels (VU&ID) merkt op dat de ondoorzichtigheid van de structuren van de NMBS en haar dochterondernemingen het openbaar belang niet dient. De oprichting van Tuc Rail, waarin de NMBS zelf 88 % van de aandelen bezit, kan bezwaarlijk als een « beroep op derden om know-how van de privé-sector te verwerven » worden aangemerkt. Heeft de overheid wel baat bij de oprichting van dergelijke dochtervennootschappen ?

Raadsheer de Fays verwijst naar hoofdstuk V van het verslag, dat betrekking heeft op de commerciële betrekkingen van de NMBS met haar dochterondernemingen. In dit hoofdstuk worden onder meer de relaties met Eurostation toegelicht (blz. 136-137).

Met betrekking tot de inbreng van de privé-sector geeft hij aan dat de NMBS 75 % van de aandelen in Tuc Rail bezit. De overige 25 % zijn in handen van de firma Transurb Consult.

Mevrouw Brepoels merkt op dat de NMBS zelf 88 % van de aandelen van Transurb Consult bezit. Wat is het nut van een dergelijke dochteronderneming ? Dat kan je toch geen inbreng van de privé-sector noemen ?

M. le conseiller de Fays précise enfin qu'outre ce régime d'autorisation, la délimitation des missions de service public existe également dans les domaines suivants :

- Application de la législation sur les marchés publics.

- Tenue du système distinct de comptes.

- Compétences de contrôle de la Cour des comptes.

Il rappelle à cet égard que les filiales qui n'exécutent aucune tâche de service public ne sont pas soumises au contrôle du collège des commissaires de la SNCB, mais bien, en vertu du Code des sociétés à des commissaires choisis parmi les membres de l'Institut des réviseurs d'entreprises. La Cour des comptes n'est donc pas compétente à leur égard. Pour les filiales qui exercent des tâches de service public, il convient de distinguer deux situations. Si cette filiale est classée parmi les entreprises publiques autonomes, elles sont soumises aux dispositions de la loi du 21 mars 1991 (collège de quatre commissaires, dont deux membres de la Cour des comptes). Si elle n'est pas classée parmi ces entreprises, la Cour des comptes dispose d'une compétence de contrôle, y compris sur place, limitée toutefois à l'exécution des missions de service public, en vertu des dispositions actuelles de la loi de 1991.

Une solution pourrait être d'étendre la compétence de l'actuel collège des commissaires de la SNCB aux éventuelles filiales qui seraient autorisées à être associées à l'exécution de tâches de service public.

Mme Frieda Brepoels (VU&ID) fait remarquer que le manque de transparence des structures de la SNCB et de ses filiales ne sert pas l'intérêt public. La constitution de Tuc Rail, dans laquelle la SNCB elle-même possède 88 % des actions, peut difficilement être considérée comme un « recours à des tiers pour acquérir le know-how du secteur privé ». Les pouvoirs publics ont-ils intérêt à la constitution de telles filiales ?

M. le conseiller de Fays fait référence au chapitre V du rapport qui porte sur les relations commerciales de la SNCB avec ses filiales. Ce chapitre explique notamment les relations avec Eurostation (pp. 136-137).

En ce qui concerne l'apport du secteur privé, il signale que la SNCB possède 75 % des actions dans Tuc Rail. Les autres 25 % sont entre les mains de la firme Transurb Consult.

Mme Brepoels fait remarquer que la SNCB elle-même possède 88 % des actions de Transurb Consult. Quelle est l'utilité d'une telle filiale ? On ne peut quand même pas parler d'apport du secteur privé ?

Volgens haar betaalt de overheid (de belastingbetaler) uiteindelijk de rekening van deze ondoorzichtige structuur.

Directeur Trosch van het Rekenhof geeft aan dat uit de audit van het Rekenhof niet blijkt dat de oprichting van de filialen meerkosten met zich zou brengen.

Men kan zich trouwens afvragen of de NMBS in staat zou zijn om zelf het studiewerk te verrichten dat thans door Tuc Rail wordt gedaan.

Het is wel juist dat er een probleem is wat de doorzichtigheid van de structuren (interne facturaties, beroep op de mededinging) betreft. Tuc Rail werkt bijna uitsluitend voor de NMBS. Zijn personeel bestaat voor één kwart uit mensen uit de privé-sector.

Raadsheer de Fays voegt daaraan toe dat het Rekenhof geen kritiek heeft op het feit dat de NMBS dochterondernemingen opricht. Dat moet dan echter in alle duidelijkheid gebeuren en het mag geen belemmering vormen voor de publieke controle.

Op de derde vraag van de heer Chastel antwoordt *Raadsheer de Fays* dat de constructie die voorzien was voor de financiering van de TGV voornamelijk berustte op de inbreng van de NMBS van terreinen voor « La Financière TGV » ter waarde van 10 miljard Belgische frank, uit te voeren over vijf jaar. La Financière TGV moest deze terreinen over vijftien jaar verkopen.

Indien La Financière TGV uit de verkoop van de terreinen, ingebracht door de NMBS, niet minstens twee miljard Belgische frank (1/5 van de voorziene 10 miljard Belgische frank) kon verkrijgen, moet de NMBS om de drie jaar een bijkomend dividend geven aan La Financière TGV bij wijze van compensatie.

Welnu, voor de eerste drie jaar van het plan heeft de inbreng van terreinen een aanzienlijke vertraging opgelopen en la Financière TGV kon slechts minieme bedragen verkrijgen. Er werd dus een bijkomend dividend gestort door de NMBS.

Op 31 december 2000 bedroeg de vertraging aangegeven door de NMBS in de inbreng van de terreinen 4,4 miljard Belgische frank.

De wet van 2 januari 2001, inzake de sociale, budgettaire en diverse bepalingen, wijzigde artikel 6, § 2, van de wet van 17 maart 1997 inzake de financiering van het TGV-project om de NMBS in staat te stellen inbreng in specien te vervangen door inbreng in natura.

In toepassing van deze nieuwe wet ging de NMBS aan het begin van het jaar 2001 over tot twee stortingen van het kapitaal van la Financière TGV :

- in januari 2001, door een inbreng in natura ter waarde van 125 miljoen Belgische frank;
- in februari 2001 door een inbreng in specien voor een bedrag van 1,3 miljard Belgische frank.

Het voorziene evenwicht voor de financiering van de TGV zal slechts op termijn worden gerespecteerd, wan-

Selon elle, les pouvoirs publics (le contribuable) paient finalement la facture de cette structure non transparente.

M. le directeur Trosch de la Cour des comptes signale que l'audit de la Cour des comptes ne révèle pas que la constitution des filiales entraînerait des frais supplémentaires.

On peut par ailleurs se demander si la SNCB serait en mesure d'effectuer elle-même les travaux de recherche qui sont désormais assurés par Tuc Rail.

Toutefois, il est vrai qu'il y a un problème en ce qui concerne la transparence des structures (facturations internes, appel à la concurrence). Tuc Rail travaille presque exclusivement pour la SNCB. Son personnel se compose pour un quart de personnes du secteur privé.

M. le conseiller de Fays ajoute que la Cour des comptes n'a pas de critiques sur le fait que la SNCB constitue des filiales. Cela doit toutefois s'opérer de manière parfaitement claire et il ne peut y avoir d'entrave au contrôle public.

À la troisième question de M. Chastel, M. le conseiller de Fays répond que le montage prévu pour le financement du TGV reposait notamment sur un apport, par la SNCB, de terrains à la Financière TGV, d'une valeur de 10 milliards de francs belges, à effectuer en cinq ans. La Financière TGV, pour sa part, devait vendre ces terrains en quinze ans.

Tous les trois ans, si la Financière TGV n'a pu obtenir de la vente des terrains apportés par la SNCB au moins deux milliards de francs belges (1/5 des 10 milliards de francs belges prévus), la SNCB doit un dividende supplémentaire à la Financière TGV, à titre de compensation.

Or, pour les trois premières années du plan, l'apport de terrains a pris un retard considérable et la Financière TGV n'a pu réaliser que des montants minimes. Un dividende supplémentaire a donc été versé par la SNCB.

Au 31 décembre 2000, le retard accusé par la SNCB dans l'apport de terrains était de 4,4 milliards de francs belges.

La loi du 2 janvier 2001, portant des dispositions sociales, budgétaires et diverses, a modifié l'article 6, § 2, de la loi du 17 mars 1997 relative au financement du projet TGV, afin de permettre à la SNCB de substituer des apports en espèces aux apports en nature.

En application de cette nouvelle loi, la SNCB a procédé, au début de l'année 2001, à deux libérations du capital de la Financière TGV :

- en janvier 2001, par un apport en nature à concurrence de 125 millions de francs belges;
- en février 2001, par un apport en espèces à raison de 1,3 milliard de francs belges.

L'équilibre prévu pour le financement du TGV ne sera respecté que pour autant qu'à terme, la Financière TGV

neer la Financière TGV of de NMBS terreinen kunnen realiseren voor een waarde van 10 miljard Belgische frank.

Aan mevrouw Brepoels antwoordt de raadsheer dat de regeringscommissaris bij de NMBS, zoals alle regeringscommissarissen trouwens, op elk ogenblik door de regering kan worden afgezet. Er bestaat immers een vertrouwensrelatie tussen de regeringscommissaris en de bevoegde minister.

Het beperkt comité, aldus de spreker, heeft veel invloed omdat het merendeel van de leden van de raad van bestuur er deel van uitmaakt. Het Rekenhof beweert niet dat dit comité zijn bevoegdheden zou overschrijden. Het vindt het wel een overbodig orgaan. Het bestaan ervan lijkt niet in overeenstemming met de principes inzake *corporate governance*.

In de voetnoot 60 (op blz. 52 van het verslag) wordt inderdaad gepleit voor een ruimere delegatie van bevoegdheden aan de directie. De raad van bestuur zou zich volgens het Rekenhof meer moeten toeleggen op zijn controleopdracht en op het bepalen van de ondernemingsstrategie.

De antwoorden van de NMBS op de bemerkingen van het Rekenhof inzake *corporate governance* lijken op het eerste gezicht negatief, maar uit recente processen-verbaal van de raad van bestuur (bijvoorbeeld dat van 27 maart 2001) blijkt dat de NMBS wel degelijk van plan is deze aanbevelingen op te volgen. Ook de door de NMBS zelf in oktober 2000 (aan de vennootschap KPMG) gevraagde audit komt trouwens tot gelijklopende conclusies.

Met betrekking tot voetnoot 63 (op blz. 53 van het verslag) geeft raadsheer de Fays aan dat het college van commissarissen in een « *management letter* » die niet publiek is maar alleen bedoeld voor de directie van de NMBS, heeft aangedrongen op een versterking van de interne (financiële) controle. De interne herstructurering (decentralisatie) via de oprichting van « *business units* » werd alsdusdanig echter nooit bekritiseerd.

Het Rekenhof spreekt zich niet uit over de vraag of het huidige personeelsbestand van de NMBS al dan niet volstaat.

Met betrekking tot de documenten die aan de raad van bestuur worden overgezonden stipt de heer Trosch aan dat het Rekenhof vindt dat het er doorgaans te veel zijn (waardoor de goede werking van de raad van bestuur wordt belemmerd) maar op andere momenten (voor belangrijke beslissingen) zijn het er vaak te weinig, zijn ze al te summier en worden ze zeer laattijdig aan de leden van de raad van bestuur overgezonden.

In het verslag (blz. 61) wordt in dit verband het voorbeeld gegeven van de aankoop van Saima Avandero.

Aan de heren Vanoost en Depreter antwoordt raadsheer de Fays dat het begrip « *corporate governance* » inderdaad niet in alle Europese landen dezelfde betekenis heeft.

ou la SNCB réalisent des terrains pour une valeur de 10 milliards de francs belges.

Le conseiller répond à Mme Brepoels que le commissaire du gouvernement auprès de la SNCB, comme tous les commissaires du gouvernement d'ailleurs, peut être révoqué à tout moment par le gouvernement. En effet, il existe une relation de confiance entre le commissaire du gouvernement et le ministre compétent.

Le comité restreint, selon l'orateur, a beaucoup d'influence parce que la majorité des membres du conseil d'administration en fait partie. La Cour des comptes ne prétend pas que ce comité outre passe ses compétences. Elle estime toutefois qu'il s'agit d'un organe superflu. Son existence ne semble pas conforme aux principes du *corporate governance*.

Dans la note de bas de page 60 (à la p. 52 du rapport), on plaide en effet en faveur d'une plus grande délégation des compétences à la direction. Le conseil d'administration devrait selon la Cour des comptes se concentrer davantage sur sa mission de contrôle et sur la définition de la stratégie de l'entreprise.

Les réponses de la SNCB aux remarques de la Cour des comptes en ce qui concerne le *corporate governance* semblent négatives à première vue mais des procès-verbaux récents du conseil d'administration (par exemple, celui du 27 mars 2001) révèlent que la SNCB envisage effectivement de suivre ces recommandations. L'audit demandé par la SNCB elle-même en octobre 2000 (à la société KPMG) parvient d'ailleurs aussi à des conclusions convergentes.

En ce qui concerne la note en bas de page 63 (à la p. 53 du rapport), M. le conseiller de Fays signale que le collège des commissaires a souligné, dans une « *management letter* » qui n'est pas publique mais est destinée uniquement à la direction de la SNCB, la nécessité d'un renforcement du contrôle (financier) interne. La restructuration interne (décentralisation) par le biais de la constitution de « *business units* » n'a cependant jamais été critiquée à ce titre.

La Cour des comptes ne se prononce pas sur la question de savoir si les effectifs actuels de la SNCB suffisent ou non.

En ce qui concerne les documents qui sont remis au conseil d'administration, M. Trosch souligne que la Cour des comptes estime qu'il y en a généralement trop (ce qui nuit au bon fonctionnement du conseil d'administration) mais, à d'autres moments (pour des décisions importantes), il arrive aussi souvent qu'il y en ait trop peu, qu'ils soient trop sommaires ou qu'ils soient remis tardivement aux membres du conseil d'administration.

Dans le rapport (p. 61), l'exemple de l'achat de Saima Avandero est donné à ce sujet.

À MM. Vanoost et Depreter, M. le conseiller de Fays répond que la notion de « *corporate governance* » n'a effectivement pas la même signification dans tous les pays européens.

Wat de NMBS betreft moet inderdaad rekening worden gehouden met het openbaar karakter van de maatschappij.

In het (op vraag van de NMBS tot stand gekomen) auditrapport van KPMG wordt voor wat de omschrijving van het begrip « *corporate governance* » betreft, verwezen naar twee Belgische studies, namelijk die van het Verbond van Belgische Ondernemingen en die van de Beurs van Brussel. Ook het Rekenhof gebruikt deze definitie.

Een « onafhankelijke bestuurder » heeft in de optiek van het Rekenhof geen enkele band met de maatschappij, oefent geen enkel ander mandaat uit binnen de onderneming en heeft ook geen enkele binding met, bijvoorbeeld de aandeelhouders, cliënten of toeleveranciers.

Momenteel vervult de raad van bestuur zijn controlefunctie niet zoals het hoort, omdat de directie zelf deel uitmaakt van de raad van bestuur en deze laatste een gedeelte van de taken van de directie vervult.

Mevrouw Frieda Brepoels (VU&ID) geeft aan dat het college van commissarissen vorig jaar van de voorzitter van de raad van bestuur van de NMBS de opdracht heeft gekregen om de bezoldiging en vergoedingen van het leidinggevend personeel van de dochterondernemingen van de NMBS nader te bekijken. Hoe ver is deze studie intussen gevorderd ?

Raadsheer de Fays preciseert dat niet het college van commissarissen, maar de twee bedrijfsrevisoren die deel uitmaken van het college van commissarissen die opdracht hebben gekregen. De twee raadsheren van het Rekenhof zijn daar dus niet bij betrokken, wat logisch is aangezien die studie betrekking heeft op de NMBS-groep en niet op de NMBS zelf. De twee bedrijfsrevisoren hebben een vragenlijst aan alle dochterondernemingen doen geworden. Uit hun eerste rapport aan de voorzitter van de raad van bestuur blijkt echter dat het werk nog niet af is. Deze materie wordt echter door de NMBS als vertrouwelijk beschouwd.

Toch is het verbazingwekkend dat zelfs de voorzitter van de raad van bestuur blijkbaar moeilijkheden ondervindt om hierover informatie te bekomen.

Mevrouw Brepoels verbaast er zich over dat NMBS-personeelsleden van lagere rang onbezoldigd in de raad van bestuur van bepaalde dochterondernemingen (bijvoorbeeld Tuc Rail) zetelen, terwijl leidinggevende personeelsleden daarvoor bijkomende vergoedingen ontvangen, hoewel zij reeds door de NMBS voor een voltijdse functie worden bezoldigd.

Raadsheer de Fays heeft geen bezwaar tegen het feit dat bijkomende vergoedingen worden uitgekeerd aan het personeel. De voorzitter van de raad van bestuur zou daarvan echter volledig op de hoogte moeten zijn.

De heer Jean Depreter (PS) merkt op dat het Rekenhof geen concrete invulling geeft aan het begrip « onafhankelijk bestuurder ». Ook de notie « *corporate gover-*

En ce qui concerne la SNCB, il faut en effet tenir compte du caractère public de la société.

Dans le rapport d'audit de KPMG (commandité par la SNCB), il est fait référence, en ce qui concerne la description de la notion de « *corporate governance* », à deux études belges, à savoir celle de la Fédération des Entreprises de Belgique et celle de la Bourse de Bruxelles. La Cour des comptes utilise également cette définition.

Un « administrateur indépendant » n'a aux yeux de la Cour des comptes aucun rapport avec la société, n'exerce aucun autre mandat au sein de l'entreprise et n'a aucun lien avec, par exemple, les actionnaires, les clients ou les sous-traitants.

Actuellement, le conseil d'administration n'exerce pas sa fonction de contrôle comme il se doit pour la simple raison que la direction elle-même fait partie du conseil d'administration et que ce dernier remplit une partie des tâches de la direction.

Mme Frieda Brepoels (VU&ID) signale que le collège des commissaires a chargé l'année dernière le président du conseil d'administration de la SNCB d'analyser la rémunération et les indemnités du personnel dirigeant des filiales de la SNCB. Où en est cette étude ?

M. le conseiller de Fays précise que ce n'est pas le collège des commissaires mais les deux réviseurs d'entreprises qui font partie du collège des commissaires qui ont reçu cette mission. Les deux conseillers de la Cour des comptes ne sont donc pas impliqués, ce qui est logique vu que cette étude porte sur le groupe SNCB et non sur la SNCB elle-même. Les deux réviseurs d'entreprises ont fait parvenir un questionnaire à toutes les filiales. Leur premier rapport au président du conseil d'administration révèle toutefois que le travail n'est pas encore terminé. Cependant, cette matière est considérée comme confidentielle par la SNCB.

Pourtant, il est étonnant que même le président du conseil d'administration rencontre apparemment des difficultés pour obtenir des informations à ce sujet.

Mme Brepoels s'étonne que les membres du personnel de la SNCB de grade inférieur siègent gratuitement au conseil d'administration de certaines filiales (par exemple Tuc Rail) tandis que les membres du personnel dirigeant reçoivent des indemnités complémentaires à cet effet alors qu'ils sont déjà rémunérés par la SNCB pour une fonction à temps plein.

M. le conseiller de Fays n'a aucune objection contre le fait que des indemnités supplémentaires soient versées au personnel. Le président du conseil d'administration devrait cependant en être parfaitement informé.

M. Jean Depreter (PS) fait remarquer que la Cour des comptes ne donne pas de définition concrète de la notion d'« administrateur indépendant ». La notion de

nance » heeft niet in alle landen dezelfde inhoud. In Nederland bijvoorbeeld heeft dit begrip helemaal niet dezelfde betekenis als in Groot-Brittannië of in Duitsland.

Hij herhaalt voorts dat elke bestuurder ergens wel van iets of iemand afhankelijk is.

Raadsheer de Fays geeft aan dat er binnen de raad van bestuur van de NMBS geen fundamentele meningsverschillen bestaan over de inhoud van het begrip « *corporate governance* ».

De heer Depreter merkt op dat in bepaalde landen de managers (het dagelijks bestuur van de onderneming) wel degelijk deel uitmaken van de raad van bestuur, zonder dat zulks de werking van de onderneming blijkt te hinderen.

Raadsheer de Fays antwoordt dat noch het Rekenhof, noch KPMG zich hebben uitgesproken tegen de aanwezigheid van vertegenwoordigers van de vakbonden in de raad van bestuur van de NMBS.

2.4. Vragen over hoofdstuk III — De opvolging van het beheerscontract

De heer Lode Vanoost (Agalev-Ecolo) onderstreept het belang van het beheerscontract, dat de relatie tussen de overheid en het autonoom overheidsbedrijf vastlegt. De overheid moet dan ook toezien op de naleving van dat contract. Deze controle gebeurt in theorie door twee instanties, namelijk door de regeringscommissaris en door het bestuur van het Vervoer te Land.

In werkelijkheid gebeurt die controle door één en dezelfde instantie, omdat de regeringscommissaris tezelfdertijd de directeur-generaal van het bestuur van het Vervoer te Land is. Het Rekenhof, aldus de heer Vanoost, is van oordeel dat « deze situatie de administratie er niet toe aanzet haar rol van afzonderlijk controleorgaan ten volle uit te oefenen ». Graag kreeg hij hierover bijkomende toelichting. Blijkbaar bestaat er een meningsverschil tussen het Rekenhof en de regeringscommissaris over de rol van deze laatste. Dit blijkt ook uit de (*in fine* van het verslag afgedrukte) commentaar van de regeringscommissaris op het voorlopig rapport van (het auditoraat van) het Rekenhof.

Mevrouw Frieda Brepoels (VU&ID) sluit zich daarbij aan. Volgens haar moet de desbetreffende bepaling in het koninklijk besluit van 5 maart 1992 zo nodig worden gewijzigd.

In zijn verslag (blz. 83) stelt het Rekenhof met betrekking tot de eerste twee beheerscontracten dat « tijdens de uitvoeringsfase van de audit aan de auditoren van het Rekenhof geen enkel document kon worden voorgelegd waaruit blijkt welk standpunt de Staat tijdens die onderhandelingen heeft ingenomen ».

Het lid vindt zulks onaanvaardbaar. Dit geldt overigens niet alleen voor de eerste twee beheerscontracten. Blijkens het verslag (blz. 84) kon ook voor het tweede bij-

« *corporate governance* » n'a pas non plus la même signification dans tous les pays. Aux Pays-Bas, par exemple, cette notion n'a pas du tout la même signification qu'en Grande-Bretagne ou en Allemagne.

Il répète par ailleurs que chaque administrateur dépend toujours de quelque chose ou de quelqu'un.

M. le conseiller de Fays signale qu'il n'existe pas, au sein du conseil d'administration de la SNCB, de divergences fondamentales d'opinions quant à la signification de la notion de « *corporate governance* ».

M. Depreter fait remarquer que, dans certains pays, les managers (la gestion quotidienne de l'entreprise) font effectivement partie du conseil d'administration sans que cela ne semble gêner le fonctionnement de l'entreprise.

M. le conseiller de Fays répond que ni la Cour des comptes, ni KPMG ne se sont prononcés contre la présence de représentants des syndicats au conseil d'administration de la SNCB.

2.4. Questions sur le chapitre III — Le suivi du contrat de gestion

M. Lode Vanoost (Agalev-Ecolo) souligne l'importance du contrat de gestion qui définit la relation entre les autorités et l'entreprise publique autonome. Les autorités doivent donc veiller au respect de ce contrat. Ce contrôle est effectué en théorie par deux instances, à savoir par le commissaire du gouvernement et par l'administration du Transport terrestre.

En réalité, ce contrôle est effectué par une seule et même instance parce que le commissaire du gouvernement est également directeur général de l'administration du Transport terrestre. Selon *M. Vanoost*, la Cour des comptes estime que « cette situation n'incite pas l'administration à exercer pleinement son rôle d'organe de contrôle distinct ». Il aurait souhaité des informations complémentaires à ce sujet. Apparemment, il existe une divergence d'opinions entre la Cour des comptes et le commissaire du gouvernement sur le rôle de ce dernier. Cela ressort également du commentaire (repris *in fine* dans le rapport) du commissaire du gouvernement sur le rapport provisoire de (l'auditorat de) la Cour des comptes.

Mme Frieda Brepoels (VU&ID) souscrit à ces propos. Selon elle, la disposition correspondante dans l'arrêté royal du 5 mars 1992 doit, au besoin, être modifiée.

Dans son rapport (p. 83), la Cour des comptes constate en ce qui concerne les deux premiers contrats de gestion qu'« aucun document relatif à la position qu'a adoptée l'État durant ces négociations n'a pu être produit aux auditores de la Cour des comptes pendant l'audit ».

Le membre trouve que c'est inacceptable. Cela ne vaut par ailleurs pas seulement pour les deux premiers contrats de gestion. Selon le rapport (p. 84), pour le deuxième

voegsel door het kabinet (van de huidige minister) « geen enkel document worden voorgelegd dat het mogelijk maakte de inhoud van dat bijvoegsel te objectiveren, terwijl dat bijvoegsel door het kabinet nochtans werd voorgesteld als een voorbereidende etappe vóór het derde beheerscontract en de uitvoering van de meeste bepalingen voor de contracterende partijen nuttig kan zijn bij de onderhandeling van dat derde contract. ».

Wat is de visie van het Rekenhof hierover? Is het beheerscontract wel een adequaat middel van controle door de overheid, wanneer het blijkbaar niet grondig wordt voorbereid?

Raadsheer de Fays geeft aan dat de regeringscommissaris niet gelukkig was met de conclusies van hoofdstuk III van het verslag.

De heer Trosch voegt eraan toe dat de regeringscommissaris van oordeel is dat hij alleen namens de regering controle uitoefent op de NMBS. Het bestuur van het Vervoer te Land is er in zijn optiek enkel en alleen om de regeringscommissaris bij te staan bij die controle.

Het is met andere woorden geen afzonderlijk controleorgaan. Dit is niet het standpunt van het Rekenhof. Uit het beheerscontract blijkt duidelijk dat er wel degelijk twee afzonderlijke controleorganen zijn.

Precies omdat de regeringscommissaris tevens directeur-generaal is van het bestuur van het Vervoer te Land kan dit bestuur echter zijn controlerende functie niet ten volle vervullen.

Het Rekenhof heeft echter in zijn verslag geen kritiek geuit op de wijze waarop de regeringscommissaris tijdens de afgelopen jaren zijn controletaak heeft uitgevoerd.

Mocht de regering een andere regeringscommissaris willen benoemen — dit is haar verantwoordelijkheid, niet die van het Rekenhof — dan is daar geen wijziging van de wet van 21 maart 1991 of van het koninklijk besluit van 5 maart 1992 voor nodig.

Dit is echter wel nodig indien men in de toekomst wil vermijden dat de regeringscommissaris tevens directeur-generaal van het bestuur van het Vervoer te Land zou zijn.

De heer Lode Vanoost (Agalev-Ecolo) geeft aan dat indien de overheid deze vermenging van twee functies zou hebben gewild, zij zulks uitdrukkelijk in de wet of in het koninklijk besluit zou hebben ingeschreven.

Op de vraag van mevrouw Brepoels over het ontbreken van de documenten betreffende de voorbereiding van de twee beheerscontracten antwoordt *de heer Trosch* dat men daaruit kan afleiden dat deze voorbereiding uitsluitend door kabinetsmedewerkers van de toenmalige ministers is gebeurd. Het is in ons land helaas een traditie dat ministers hun kabinetsdossiers niet aan hun opvolgers doorgeven. Nochtans lijkt het aangewezen dat deze dossiers aan de administratie zouden worden overgezonden. Wanneer later het beheerscontract moet wor-

avenant aussi, le cabinet (de l'actuel ministre) n'a pu produire « aucun document de cet ordre permettant d'objectiver le contenu de cet avenant (...) alors que pourtant cet avenant était présenté, par le cabinet, comme une étape préparatoire avant le futur troisième contrat de gestion et que l'exécution de la plupart de ses dispositions peut être utile aux parties contractantes lors de la négociation de celui-ci. ».

Quelle est la position de la Cour des comptes à ce sujet? Le contrat de gestion est-il bien un moyen adéquat de contrôle par les pouvoirs publics lorsqu'il n'est apparemment pas préparé avec soin?

M. le conseiller de Fays signale que le commissaire du gouvernement n'était pas satisfait des conclusions du chapitre III du rapport.

M. Trosch ajoute que le commissaire du gouvernement estime qu'il exerce uniquement un contrôle sur la SNCB au nom du gouvernement. L'administration du Transport terrestre existe à ses yeux uniquement pour assister le commissaire du gouvernement dans ce contrôle.

En d'autres termes, il ne s'agit pas d'un organe de contrôle distinct. Ce n'est pas la position de la Cour des comptes. Le contrat de gestion révèle clairement qu'il existe bien deux organes de contrôle distincts.

C'est précisément parce que le commissaire du gouvernement est également directeur général de l'administration du Transport terrestre que cette administration ne peut toutefois exercer pleinement sa fonction de contrôle.

Pourtant, la Cour des comptes n'a pas formulé dans son rapport de critique sur la façon dont le commissaire du gouvernement a exercé sa tâche de contrôle au cours des années précédentes.

Si le gouvernement souhaite nommer un autre commissaire du gouvernement — c'est sa responsabilité et non celle de la Cour des comptes — aucune modification de la loi du 21 mars 1991 ou de l'arrêté royal du 5 mars 1992 n'est nécessaire à cet effet.

Toutefois, cela sera nécessaire si l'on veut éviter à l'avenir que le commissaire du gouvernement soit également directeur général de l'administration du Transport terrestre.

M. Lode Vanoost (Agalev-Ecolo) signale que si les pouvoirs publics avaient souhaité cette ingérence entre les deux fonctions, ils l'auraient expressément stipulé dans la loi ou dans l'arrêté royal.

À la question de Mme Brepoels au sujet de l'absence de documents concernant la préparation des deux contrats de gestion, *M. Trosch* répond que l'on peut en déduire que cette préparation a été assurée exclusivement par les collaborateurs du cabinet des anciens ministres. Dans notre pays, il est malheureusement de tradition que les ministres ne communiquent pas leurs dossiers de cabinet à leurs successeurs. Néanmoins, il semble indiqué que ces dossiers soient communiqués à l'administration. Lorsque le contrat de gestion doit être interprété

den geïnterpreteerd is het aangewezen dat de administratie over deze dossiers zou beschikken. Bovendien kunnen zij de basis vormen voor een (betere) voorbereiding van latere beheerscontracten.

Met betrekking tot de twee (door de vorige regeringen gesloten) beheerscontracten ontbraken gewoonweg alle documenten. Voor wat de twee (door de huidige minister onderhandelde en ondertekende) bijvoegsels betreft, heeft het Rekenhof wel de voorbereidende stukken kunnen inzien, maar vond het niettemin dat deze voor wat het tweede bijvoegsel betreft onvoldoende (te weinig becijferd) waren. Dit is de betekenis van de in het verslag (op blz. 12 en 84) over dat tweede bijvoegsel geformuleerde opmerkingen.

Voor de twee beheerscontracten was er dus een probleem in verband met de bewaring van de documenten. Voor de twee bijvoegsels was er geen probleem van bewaring, maar wel — enkel wat het tweede bijvoegsel betreft — een probleem van kwaliteit van de voorbereidende documenten. Deze laatste opmerking van het Rekenhof is dan ook gericht aan de huidige vice-eerste minister en minister van Mobiliteit en Vervoer.

2.5. Vragen over hoofdstuk IV — De investeringen

Mevrouw Frieda Brepoels (VU&ID) geeft aan dat in het Verslag (blz. 116) met betrekking tot de prijzencontrole het volgende wordt gesteld :

« Er dient te worden op gewezen dat de prijzencontroleprocedures op basis van de boekhoudkundige gegevens, medegedeeld door de inschrijvers, blijkbaar nooit worden toegepast ». Wat bedoelt het Rekenhof daarmee ?

In verband met de evaluatie volgens de gunningcriteria stelt het Rekenhof dat de NMBS de neiging vertoont om systematisch voor de prijs als determinerend criterium te kiezen. Is het Rekenhof het met haar eens dat ook kwaliteitscriteria belangrijk zijn ?

Bij de aankoop van dieselmotorwagens van het type 41 werd de opdracht toegekend tegen een prijs die 30 % lager lag dan vooraf geraamd. De levering heeft wel ernstige vertraging opgelopen omdat men bij proeven met de eerste geleverde stellen tot een lijst van meer dan 1 000, soms ernstige fouten kwam. Wat denkt het Rekenhof over de manier waarop de NMBS dergelijke contracten afsluit ?

Ten slotte wenst mevrouw Brepoels ook te weten hoe het komt dat de eenheid « Telecom » (verslag, blz. 117) al sinds juli 1999 geen *general manager* meer heeft.

De heer Ludo Van Campenhout (VLD) geeft aan dat in het verslag (blz. 116) wordt gesteld dat « de eenheden

par la suite, il convient que l'administration puisse disposer de ces dossiers. Par ailleurs, ils peuvent constituer la base d'une (meilleure) préparation des contrats de gestion ultérieurs.

En ce qui concerne les deux contrats de gestion (conclus par les gouvernements précédents), tous les documents manquaient purement et simplement. En ce qui concerne les deux avenants (négociés et signés par le présent ministre), la Cour des comptes a certes pu consulter les documents préliminaires mais a néanmoins estimé que ceux-ci étaient insuffisants (trop peu chiffrés) en ce qui concerne le deuxième avenant. C'est la signification des remarques formulées dans le rapport (aux pp. 12 et 84) sur ce deuxième avenant.

Pour les deux contrats de gestion, il y a donc eu un problème en ce qui concerne la conservation des documents. Pour les deux avenants, il n'y a pas eu problème de conservation mais bien — uniquement en ce qui concerne le deuxième avenant — un problème de qualité des documents préliminaires. Cette dernière remarque de la Cour des comptes est donc dirigée contre l'actuelle vice-première ministre et ministre de la Mobilité et des Transports.

2.5. Questions sur le chapitre IV — Les investissements

Mme Frieda Brepoels (VU&ID) signale que le rapport (p. 115) précise ce qui suit en ce qui concerne le contrôle des prix :

« Il convient de relever que les procédures de contrôle des prix sur la base des renseignements comptables fournis par les soumissionnaires ne sont apparemment jamais mises en œuvre ». Qu'entend la Cour des comptes par là ?

En ce qui concerne l'évaluation selon les critères d'adjudication, la Cour des comptes souligne que la SNCB a tendance à choisir systématiquement le prix comme critère déterminant. La Cour des comptes estime-t-elle, comme elle, que les critères de qualité sont importants aussi ?

Lors de l'achat de voitures à moteur diesel du type 41, le marché a été attribué à un prix qui était inférieur de 30 % aux estimations préalables. La livraison a cependant connu de sérieux retards parce que, lors des premiers essais avec les premiers exemplaires fournis, une liste de plus de 1 000 erreurs, parfois graves, a été dressée. Que pense la Cour des comptes de la façon dont la SNCB conclut de tels contrats ?

Enfin, Mme Brepoels souhaite également savoir comment il se fait que l'unité « Telecom » (rapport, p. 116) n'a plus de *general manager* depuis juillet 1999 déjà.

M. Ludo Van Campenhout (VLD) signale que le rapport (p. 115) stipule que : « les unités ne s'estiment pas ar-

van oordeel zijn dat zij niet gewapend zijn om het hoofd te bieden aan eventuele onderlinge afspraken tussen inschrijvers ». Wat wordt daar precies mee bedoeld ?

Hangt de naleving van de wetgeving (cf. de conclusie op blz. 117-118) uitsluitend van de interne audit af ?

Laat de wijze waarop de NMBS is georganiseerd toe onregelmatigheden te ontdekken en op te sporen ?

Het Rekenhof is ook van oordeel (verslag blz. 118) dat de waarborgen die de procedures en de controles inzake de wetgeving op de overheidsopdrachten bieden slechts voldoende kunnen worden geacht als de hiërarchische overheden en de controleorganen de zekerheid hebben dat de informatie die zij krijgen correct en volledig is. Heeft de audit van het Rekenhof aanwijzingen opgeleverd die erop wijzen dat dit niet het geval zou zijn ?

Het Rekenhof is ook van oordeel, aldus de heer Van Campenhout, dat het voor de controleorganen nodig is dat ze over een gestructureerde database zouden kunnen beschikken van alle door de NMBS gegunde opdrachten. In welke mate verlopen de controleprocessen bij de NMBS nu reeds geïnformatiseerd ? Acht het Rekenhof het noodzakelijk dat er een inhaalbeweging zou plaatsvinden ? Erkent het topmanagement van de maatschappij in voldoende mate de noodzaak tot verdere informatisering van de controleprocessen ?

Mevrouw Frieda Brepoels (VU&ID) geeft aan dat blijkens het verslag (voetnoot 143 op blz. 119) het tienjarenplan, dat een periode van tien jaren bestrijkt, niettemin na 5 jaar door een nieuw tienjarenplan wordt vervangen. Heeft een tienjarenplan in de gegeven omstandigheden wel zin ? En wat met een twaalfjarenplan, zoals de regering thans voorstelt ? Zou een vijfjarenplan niet efficiënter en betrouwbaarder zijn ?

Wordt de uitvoering van het tienjarenplan wel in voldoende mate door het bestuur van het Vervoer te Land opgevolgd ?

De heer Ludo Van Campenhout (VLD) geeft aan dat het Rekenhof opmerkt dat de relevantie van de investeringen voor de opdrachten van openbare dienst noch *a priori* noch *a posteriori* wordt geëvalueerd (verslag blz. 120-121). De opvolging van de investeringen is in dit opzicht ontoereikend. Graag kreeg hij hierover bijkomende toelichting.

Moet hieruit worden afgeleid dat de NMBS in het verleden nutteloze investeringen heeft gedaan voor de opdrachten van openbare dienst, en dit op kosten van de belastingplichtige ?

In welke mate is het investeringsplan 2001-2010, conform het regeerakkoord, onderworpen aan een objectieve externe toetsing ?

De heer Lode Vanoost (Agalev-Ecolo) sluit zich daarbij aan. Het verslag bevat enkele aanbevelingen van het Rekenhof teneinde in de nieuwe tienjaarlijkse investeringsplannen wel rekening te houden met het belang van de openbare dienstverlening. De NMBS zou voor elke investering ook vooraf rekening moeten houden met de

mées pour faire face à d'éventuelles ententes entre soumissionnaires ». Qu'entend-on précisément par là ?

Le respect de la législation (cf. les conclusions, p. 117) dépend-il exclusivement de l'audit interne ?

La façon dont la SNCB est organisée permet-elle de découvrir et de dépister les irrégularités ?

La Cour des comptes estime également (rapport, p. 118) que les garanties offertes par les procédures et contrôles relatifs à la législation sur les marchés publics, ne peuvent être jugées suffisantes que si les autorités hiérarchiques et les instances de contrôle ont la certitude que les informations qu'ils reçoivent sont correctes et complètes. L'audit de la Cour des comptes a-t-il fourni des informations indiquant que ce ne serait pas le cas ?

La Cour des comptes estime, selon M. Van Campenhout, qu'il est nécessaire pour les organes de contrôle de pouvoir disposer d'une base de données structurée de tous les marchés adjugés par la SNCB. Dans quelle mesure les processus de contrôle à la SNCB sont-ils déjà informatisés ? La Cour des comptes estime-t-elle nécessaire d'amorcer un mouvement de rattrapage ? La direction générale de la société reconnaît-elle suffisamment la nécessité de poursuivre l'informatisation des processus de contrôle ?

Mme Frieda Brepoels (VU&ID) signale que, selon le rapport (note en bas de page 143, p. 119), le plan décennal, d'une durée de 10 ans, est néanmoins remplacé au bout de 5 ans par un nouveau plan décennal. Un plan décennal se justifie-t-il dans de telles circonstances ? Qu'en est-il du plan de douze ans que propose le gouvernement actuellement ? Un plan quinquennal ne serait-il pas plus efficace et plus fiable ?

L'exécution du plan décennal est-elle suivie suffisamment par l'administration du Transport terrestre ?

M. Ludo Van Campenhout (VLD) signale que la Cour des comptes fait remarquer que la pertinence des investissements pour les missions de service public n'est évaluée ni *a priori*, ni *a posteriori* (rapport, pp. 120-121). Le suivi des investissements est insuffisant à cet égard. Il voudrait recevoir des informations complémentaires à ce sujet.

Faut-il en déduire que la SNCB a réalisé dans le passé des investissements inutiles pour les missions de service public et ce, aux frais du contribuable ?

Dans quelle mesure le plan d'investissement 2001-2010, conformément à l'accord du gouvernement, est-il soumis à un contrôle externe objectif ?

M. Lode Vanoost (Agalev-Ecolo) se joint à l'intervenant précédent. Le rapport contient quelques recommandations de la Cour des comptes afin de tenir compte, dans les nouveaux plans d'investissement décennaux, de l'importance du service public. La SNCB devrait aussi tenir compte préalablement pour chaque investissement de

impact op de openbare dienstverlening tijdens de uitvoering van die werken (bijvoorbeeld de werken aan lijn 36).

Uit het verslag blijkt ook dat voor iedere investering afzonderlijk groen licht wordt gegeven zonder degelijke motivatie.

De storing door de overheid van de nodige kredieten gebeurt forfaitair, los van het feit of het bewuste project inderdaad ver genoeg gevorderd is. Het beheerscontract, aldus het lid, voorziet niet in een terugbetaling wanneer een bepaald werk niet of pas later wordt uitgevoerd.

De heer Vanoost leidt daaruit af dat de NMBS nooit de regels van het beheerscontract overtreedt, omdat die regels op maat van de NMBS zijn gemaakt. Daarenboven wordt heel vaak gebruikgemaakt van de uitzonderingen voor noodgevallen.

Hij besluit dat de NMBS de normen naleeft omdat die normen gewoonweg de weerspiegeling zijn van de manier waarop deze maatschappij werkt.

De heer Franky Vanstapel, voorzitter van het Rekenhof verstrekt de hiernavolgende antwoorden.

Met betrekking tot punt 3.3.5. (de prijzencontrole) (verslag blz. 116) antwoordt hij aan mevrouw Brepoels dat de indieners van een offerte een detail toevoegen van de samenstelling van de totale kostprijs van de uit te voeren werken. Hierbij wordt de individuele kostprijs gegeven van alle componenten, noodzakelijk voor de uitvoering van de werken, bijvoorbeeld het gehanteerde uurloon per werknemer, de kostprijs van een kubieke meter beton, enz.

Enkel de bevoegde diensten van de eenheden « Tuc Rail » en « Telecom » voeren een kostprijscontrole uit op basis van een gegevensbank waarover zij beschikken van historische en gangbare kostprijzen voor gelijkaardige componenten of prestaties.

In de andere eenheden wordt een dergelijke prijscontrole niet uitgevoerd. Zij argumenteren dat zij niet over de vereiste competentie en over een dergelijke gegevensbank beschikken om een actieve prijzencontrole uit te voeren.

Wat nu specifiek de prijzencontroleprocedures betreft op basis van de boekhoudkundige gegevens, meegedeeld door de inschrijvers, wijst het Rekenhof erop dat artikel 76 van het koninklijk besluit van 10 januari 1996 die mogelijkheid uitdrukkelijk bepaalt, maar dat de NMBS daarvan tot op heden geen gebruik heeft gemaakt.

Op een vraag in die zin van *mevrouw Brepoels* voegt hij eraan toe dat het om specifieke werken gaat. Een uitwisseling van gegevens biedt dus geen oplossing.

Iedere eenheid zou zelf met de aanleg van een gegevensbank moeten starten.

Op de vraag van mevrouw Brepoels over de « Evaluatie volgens de gunningscriteria » (verslag blz. 116, punt 3.3.6) kan het Rekenhof een bevestigend antwoord geven en wel om de volgende reden. In de wetgeving op de overheidsopdrachten is uitdrukkelijk voorzien dat bij

l'impact sur le service public pendant l'exécution de ces travaux (par exemple, les travaux à la ligne 36).

Le rapport révèle également qu'un feu vert est donné individuellement pour chaque investissement sans motivation expresse.

Le versement par les pouvoirs publics des crédits nécessaires s'effectue de manière forfaitaire, indépendamment de l'état d'avancement du projet visé. Le contrat de gestion, selon le membre, ne prévoit pas de remboursement lorsque le travail n'est pas exécuté ou ne l'est que plus tard.

M. Vanoost en déduit que la SNCB n'enfreint jamais les règles du contrat de gestion parce que ces règles ont été faites sur mesure pour la SNCB. En outre, des exceptions pour les cas d'urgence sont très souvent invoquées.

Il conclut que la SNCB respecte ces normes parce que celles-ci reflètent purement et simplement la manière de travailler de cette société.

M. Franky Vanstapel, président de la Cour des comptes, donne les réponses suivantes.

En ce qui concerne le point 3.3.5. (le contrôle des prix) (rapport, p. 115), il répond à Mme Brepoels que les soumissionnaires d'une offre joignent un détail de la composition du prix de revient total des travaux à effectuer. En l'occurrence, il faut donner le prix de revient individuel de tous les éléments, nécessaires pour l'exécution des travaux, par exemple la rémunération horaire pratiquée par travailleur, le prix de revient d'un mètre cube de béton, etc.

Seuls les services compétents des unités « Tuc Rail » et « Telecom » procèdent à un contrôle du prix de revient en fonction d'une base de données concernant les prix de revient historiques et courants pour des éléments et prestations similaires.

Dans les autres unités, un tel contrôle des prix n'est pas effectué. Elles argumentent qu'elles ne disposent pas de la compétence nécessaire et d'une base de données leur permettant d'effectuer un contrôle actif des prix.

En ce qui concerne spécifiquement les procédures de contrôle des prix sur la base des données comptables communiquées par les soumissionnaires, la Cour des comptes souligne que l'article 76 de l'arrêté royal du 10 janvier 1996 prévoit expressément cette possibilité mais que la SNCB n'en a encore jamais fait usage à ce jour.

À une question en ce sens de *Mme Brepoels*, il ajoute qu'il s'agit de travaux spécifiques. Un échange de données n'offre donc pas de solution. Chaque unité devrait entreprendre elle-même la constitution d'une base de données.

À la question de Mme Brepoels au sujet de l'« Évaluation selon les critères d'attribution » (rapport p. 116, point 3.3.6), la Cour des comptes peut répondre par l'affirmative pour les raisons suivantes. La législation relative aux marchés publics prévoit expressément que,

de gunning van een opdracht in eerste instantie moet worden voldaan aan kwalitatieve criteria. Op basis van een vergelijking van de ontvangen offertes vormt de prijsvergelijking slechts één element in het beslissingsproces rond de gunning van een opdracht. Wat de aankoop van de dieselmotorwagens van het type 41 betreft, wijst het Rekenhof erop dat het — zoals reeds aangegeven in de opdrachtbrief van 7 september 2000 — zijn controle heeft toegespitst op de naleving door de NMBS van de procedures inzake overheidsopdrachten, en niet op de overheidsopdrachten zelf. Het kan derhalve niet ingaan op de concrete omstandigheden van het geval.

Mevrouw Brepoels heeft ook gevraagd hoe het komt dat de eenheid « Telecom » al sinds juli 1999 geen *general manager* meer heeft (verslag blz. 117, punt 3.3.9). Voorzitter Vanstapel antwoordt hierop dat de functie van *general manager* vacant is sedert de pensionering in juli van het jaar 1999 van het hoofd van deze eenheid. Momenteel wordt de functie gezamenlijk waargenomen door een drietal diensthoofden die deel uitmaken van de eenheid « Telecom ».

Er kan door het Rekenhof geen antwoord worden gegeven op de vraag waarom de functie momenteel niet is ingevuld, aangezien het om een pure beleidskwestie gaat die de directie van de NMBS aanbelangt. Die vraag moet worden gesteld aan de NMBS.

Met betrekking tot de zin of onzin van een tienjarenplan voor investeringen (verslag blz. 119, voetnoot 143) antwoordt hij dat het opstellen van een investeringsplan kadert in de uitvoering van de doelstellingen van de maatschappij. Gelet op de omvang van die investeringen en de tijd die het vergt om ze te realiseren, is het aannemelijk dat de krachtlijnen ervan worden vertaald in een lange termijn investeringsplan. Een actualisering van het oorspronkelijke lange termijn investeringsplan kan zich tijdens de uitvoering ervan evenwel opdringen omwille van gewijzigde omstandigheden of gewijzigde beleidskeuzes. De keuze van de regering voor een tienjarenplan (of in de toekomst misschien twaalfjarenplan) is ongetwijfeld ingegeven door de bekommernis om de investeringen over een langere periode te plannen. De herziening ervan na 5 jaar onder de vorm van een nieuw tienjarenplan laat toe tot tussentijdse bijstellingen over te gaan. Een plan over 5 jaren heeft de regering kennelijk als op te korte termijn beoordeeld voor het plannen van spoorweginvesteringen.

Het komt het Rekenhof niet toe zich uit te spreken over die doelstellingen, noch over de periode waarover het plan zich optimaal dient uit te strekken.

Het Rekenhof heeft de door de regering tot op heden gehanteerde werkwijze overigens niet bekritiseerd in zijn rapport.

Op de vraag van mevrouw Brepoels over de opvolging van de investeringen door de administratie (verslag

pour l'attribution d'un marché, il faut en premier lieu satisfaire aux critères qualitatifs. Sur la base d'une comparaison des offres reçues, la comparaison de prix constitue seulement un élément du processus décisionnel relatif à l'attribution d'un marché. En ce qui concerne l'achat de voitures diesel du type 41, la Cour des comptes souligne — comme elle l'a déjà signalé dans la lettre de mission du 7 septembre 2000 — qu'elle a concentré son contrôle sur le respect par la SNCB des procédures relatives aux marchés publics et non sur les marchés publics eux-mêmes. Elle ne peut par conséquent pas se pencher sur les circonstances concrètes du cas d'espèce.

Mme Brepoels a également demandé pour quelle raison l'unité « Telecom » n'avait plus de *general manager* depuis juillet 1999 déjà (rapport, p. 116, point 3.3.9). Le président Vanstapel répond que la fonction de *general manager* est vacante depuis le départ à la retraite en juillet 1999, du directeur de cette unité. Actuellement, le fonction est assurée conjointement par trois chefs de service qui font partie de l'unité « Telecom ».

La Cour des comptes ne peut expliquer pourquoi ce poste reste vacant pour le moment, vu qu'il s'agit d'une question purement politique qui intéresse la direction de la SNCB. Cette question doit être posée à la SNCB.

En ce qui concerne le caractère opportun ou non d'un plan décennal pour les investissements (rapport, p. 119, note en bas de page 143), il répond que l'élaboration d'un plan d'investissement s'inscrit dans le cadre de l'exécution des objectifs de la société. Compte tenu de l'ampleur de ces investissements et du temps nécessaire pour les réaliser, il est compréhensible que les lignes de force en soient traduites dans un plan d'investissement à long terme. Une actualisation du plan d'investissement à long terme initial peut toutefois s'imposer pendant son exécution en raison de l'évolution des circonstances ou de changements des choix politiques. Le choix par le gouvernement d'un plan décennal (voire dodécennal, à l'avenir) est assurément dicté par le souci de planifier les investissements sur une période prolongée. Sa révision après 5 ans sous la forme d'un nouveau plan décennal permet de procéder à des corrections intermédiaires. Le gouvernement a manifestement estimé qu'un plan quinquennal était trop court pour la planification des investissements ferroviaires.

Il n'appartient pas à la Cour des comptes de se prononcer sur ces objectifs, ni sur la période sur laquelle le plan doit idéalement s'étendre.

La Cour des comptes n'a d'ailleurs pas critiqué dans son rapport la méthode utilisée jusqu'à présent par le gouvernement.

Le président de la Cour des comptes donne la réponse suivante à la question de Mme Brepoels au sujet du suivi

blz. 120, punt 1, tweede streepje) antwoordt de voorzitter van het Rekenhof het volgende.

In het meer algemeen kader van de opvolging van het tienjarenplan heeft het BVL de opdracht om het geheel van de investeringsprogramma's en inzonderheid het programma van de uitgaven ten laste van de Staat en de uitvoering van de investeringen te onderzoeken. Hierbij analyseert het eveneens het verslag van de NMBS in verband met de realisatie van het tienjaren-investeringsplan.

Die verschillende analyses worden samengevat in een nota die het BVL voorbereidt voor de minister met het oog op de goedkeuring van het jaarlijks investeringsprogramma. Het Rekenhof is hierbij van oordeel dat de effectieve inhoud ervan niet op zeer gedetailleerde wijze wordt weergegeven per investeringsproject.

Het Rekenhof heeft tevens gewezen op de noodzaak van de vastlegging van criteria voor een algemene opvolging en evaluatie *a posteriori* om een waarde-oordeel uit te spreken over de impact op het kwantitatieve en kwalitatieve aanbod, op de afstemming ervan ten opzichte van het vervoerplan evenals op de goede uitvoering van de opdrachten van openbare dienst.

Het Rekenhof komt in zijn rapport tot het besluit dat de opvolging in haar huidige vorm onvoldoende zekerheid verstrekt dat de investeringen tot de gewenste doelstellingen leiden. Nauwkeurig geformuleerde doelstellingen, die worden gedefinieerd op het ogenblik waarop de investering wordt overwogen en die in relatie worden gebracht met de uitvoering van de opdrachten van openbare dienst, ontbreken immers. De nieuwe voorstelling van de investeringsprojecten die wordt ingevoerd door het tweede bijvoegsel bij het beheerscontract, zou moeten toelaten beter rekening te houden met de uitvoering van de opdrachten van openbare dienst en met de impact van de investeringsprojecten op de uitoefening van die opdrachten, zowel bij de realisatie van de werken als erna. Deze evaluatie zou worden vergemakkelijkt indien het verslag van de NMBS bij de verantwoording van de investeringsprojecten de fase van de werken zou onderscheiden van die van de periode erna.

Vervolgens verstrekt de heer Vanstapel een antwoord op de door de heer Van Campenhout gestelde vragen.

Diens eerste vraag betreft de precieze inhoud van het begrip « de eenheden die zich niet gewapend achten om het hoofd te bieden aan eventuele onderlinge afspraken tussen inschrijvers » (verslag blz. 116).

Voor wat de opdrachten voor de aanneming van werken betreft zou een zeer strikte controle van de prijzen — per post — moeten verhinderen dat economisch onverantwoorde prijzen worden bedongen die een gevolg zouden zijn van eventuele afspraken (bijvoorbeeld wanneer de ondernemingen die voor opdrachten voor werken een inschrijving kunnen indienen, niet zeer talrijk zijn). Bepaalde eenheden hebben een diepgaande analyse van de voorgestelde prijzen ontwikkeld.

des investissements par l'administration (rapport, p. 120, point 1, deuxième tiret).

Dans le cadre plus général du suivi du plan décennal, l'ATT a pour mission d'examiner l'ensemble des programmes d'investissement et, en particulier, le programme des dépenses à charge de l'État et l'exécution des investissements. À cette occasion, elle analyse également le rapport de la SNCB concernant la réalisation du plan d'investissement décennal.

Les différentes analyses sont résumées dans une note que l'ATT prépare pour le ministre en vue de l'approbation du programme d'investissement annuel. La Cour des comptes estime à cet égard que son contenu effectif n'est pas présenté de manière très détaillée par projet d'investissement.

La Cour des comptes a également souligné la nécessité de définir les critères pour un suivi général et une évaluation *a posteriori* afin de rendre un jugement de valeur sur l'impact sur l'offre quantitative et qualitative, sur son adéquation par rapport au plan de transport ainsi que sur la bonne exécution des missions de service public.

Dans son rapport, la Cour des comptes parvient à la conclusion que, dans sa forme actuelle, le suivi ne garantit pas de manière suffisante que les investissements conduisent aux objectifs souhaités. Des objectifs formulés avec précision, qui sont définis au moment où l'investissement est envisagé et mis en relation avec l'exécution des missions de service public font en effet défaut. La nouvelle présentation des projets d'investissement qui est instaurée par le deuxième avenant au contrat de gestion devrait permettre de mieux tenir compte de l'exécution des missions de service public et de l'impact des projets d'investissement sur l'exercice de ces missions, à la fois pour la réalisation des travaux et ensuite. Cette évaluation serait facilitée si le rapport de la SNCB distinguait la phase des travaux de la période suivante pour la justification des projets d'investissement.

Ensuite, M. Vanstapel donne une réponse aux questions posées par M. Van Campenhout.

Sa première question porte sur le contenu précis de la notion « les unités ne s'estiment pas armées pour faire face à d'éventuelles ententes entre soumissionnaires » (rapport, p. 116).

En ce qui concerne les marchés pour l'entreprise de travaux, un contrôle très strict des prix — par courrier — devrait empêcher que des prix économiquement injustifiés soient stipulés à la suite d'éventuelles ententes (par exemple, quand les entreprises qui peuvent déposer une offre pour des marchés de travaux ne sont pas très nombreuses). Certaines unités ont développé une analyse approfondie des prix proposés.

Andere eenheden (onderhoud en infrastructuur) achten een dergelijke procedure moeilijk of zelfs onmogelijk omdat volgens hen de prijsstructuren zeer verschillend zouden zijn naar gelang van de firma. Dit is zo omdat ze zouden afhangen van criteria die voor elke firma specifiek zijn (bron van bevoorrading, ervaring, bijzondere omstandigheden van de opdracht). Het lijkt ons evenwel aangewezen dat de NMBS op een algemene wijze naar een actievare prijzencontrole zou evolueren.

De heer Ludo Van Campenhout veronderstelt dat alle eenheden van de NMBS voor hun investeringen minstens een bestek opmaken. Waarop baseren zij zich dan om zo'n bestek op te maken ?

Voorzitter Vanstapel geeft aan dat bepaalde bedrijfs-eenheden een degelijke prijzencontrole verrichten. Andere eenheden doen dit niet of nauwelijks. Naar hun zeggen vloeit zulks voort uit de bijzondere aard van de opdrachten. Zij maken wel gebruik van bestekken maar controleren de prijzen niet. Het Rekenhof is het daar echter niet mee eens. Een meer doorgedreven prijzencontrole moet mogelijk zijn.

Het opsporen van eventuele afspraken tussen inschrijvers vereist bovendien specifieke bekwaamheden die de ordonnateurs niet noodzakelijk bezitten.

De cel « controlecomité » die van de interne audit afhangt, bezit van zijn kant wel die specifieke bekwaamheden. De rol die het controlecomité in dat verband zou kunnen spelen, lijkt door de eenheden echter enigszins te worden miskend.

De heer Van Campenhout stelt vast dat er inderdaad een probleem is. Naarmate de werken een hogere specialisatie van de aannemers vergen neemt de kans op prijsafspraken immers toe.

Voorzitter Vanstapel is het daarmee eens. Er is werkelijk nood aan prijzencontrole. De terzake gespecialiseerde leden van het controlecomité zouden deze taak moeten kunnen vervullen.

De heer Van Campenhout heeft ook gevraagd of de naleving van de interne audit uitsluitend van de wetgeving afhangt (verslag blz. 117). Het antwoord luidt ontkennend. De naleving van de wetgeving hangt in de eerste plaats af van de vorming van de personeelsleden die bevoegd zijn om de aankoopdossiers voor te bereiden en van de opleiding van de ordonnateurs. De managers spelen in dat verband een zeer belangrijke rol in het raam van de normale hiërarchische controle.

De rol van de interne audit is evenwel zeer belangrijk omdat hij niet alleen de wettelijkheid van de dossiers die hem worden voorgelegd controleert in het kader van het voorafgaand visum, maar bovendien een harmonisering van de administratieve procedures en van de jurisprudentie in de verschillende eenheden verzekert.

Zijn onafhankelijkheid ten aanzien van de eenheden maakt het hem mogelijk de dossiers neutraal te benaderen, los van elke andere operationele beschouwing.

D'autres unités (maintenance et infrastructure) estiment une telle procédure difficile, voire impossible parce que, selon elles, les structures des prix seraient très différentes d'une firme à l'autre. En effet, elles dépendraient de critères qui sont spécifiques à chaque firme (par exemple, source d'approvisionnement, expérience, circonstances particulières du marché). Il nous semble toutefois indiqué que la SNCB évolue de manière générale vers un contrôle des prix plus actif.

M. Ludo Van Campenhout suppose que toutes les unités de la SNCB établissent au moins un cahier des charges pour leurs investissements. Sur quoi se basent-elles pour rédiger un tel cahier des charges ?

M. le président Vanstapel explique que certaines unités d'exploitation effectuent un contrôle des prix rigoureux. D'autres unités ne le font guère, voire pas du tout. Selon leurs dires, cela découle de la nature particulière des marchés. Ils font certes usage de cahiers des charges mais ne contrôlent pas les prix. Toutefois, la Cour des comptes n'approuve pas une telle démarche. Un contrôle des prix plus poussés doit être possible.

La détection d'éventuelles ententes entre soumissionnaires exige par ailleurs des aptitudes spécifiques que les ordonnateurs ne possèdent pas nécessairement.

La cellule « comité de contrôle » qui dépend de l'audit interne possède pour sa part ces aptitudes spécifiques. Le rôle que pourrait jouer le comité de contrôle à cet égard semble toutefois quelque peu méconnu par les unités.

M. Van Campenhout constate qu'il y a effectivement un problème. À mesure que les travaux exigent une plus grande spécialisation des entrepreneurs, le risque d'ententes sur les prix augmente en effet.

M. le président Vanstapel souscrit à ces propos. Un contrôle des prix est effectivement nécessaire. Les membres du comité de contrôle spécialisés en l'espèce devraient pouvoir accomplir cette tâche.

M. Van Campenhout a également demandé si le respect de l'audit interne dépendait exclusivement de la législation (rapport, p. 117). La réponse est négative. Le respect de la législation dépend en premier lieu de la formation des membres du personnel qui sont compétents pour préparer les dossiers d'achat et de la formation des ordonnateurs. Les cadres jouent à cet égard un rôle très important dans le cadre du contrôle hiérarchique normal.

Le rôle de l'audit interne est toutefois très important parce qu'il ne contrôle pas seulement la légalité des dossiers qui lui sont soumis dans le cadre du visa préliminaire mais assure par ailleurs une harmonisation des procédures administratives et de la jurisprudence dans les différentes unités.

Son indépendance à l'égard des unités lui permet d'aborder les dossiers d'un regard neutre, indépendamment de toute autre considération opérationnelle.

Op de vraag of de wijze waarop de NMBS georganiseerd is, toelaat om onregelmatigheden te ontdekken en op te sporen, antwoordt de voorzitter van het Rekenhof het volgende.

Zowel bij de NMBS als elders is het zeer moeilijk onregelmatigheden op het spoor te komen enkel en alleen aan de hand van de gunningsdossiers van overheidsopdrachten.

De hiërarchische controle is er dus eerder op gericht fouten of disfuncties aan het licht te brengen. Het opsporen van fraude vergt een specifieke bevoegdheid die een normaal opgeleid personeelslid niet bezit.

De NMBS beschikt echter over een « controlecomité » dat meer specifiek werd opgericht om fraude te voorkomen (cf. verslag, blz. 113).

Op de vraag van de heer Van Campenhout of de wijze waarop de NMBS georganiseerd is, toelaat om onregelmatigheden te ontdekken en op te sporen, antwoordt *directeur Trosch* dat de NMBS thans niet over een gemeenschappelijke gegevensbank beschikt met informatie over alle in het verleden verrichte investeringen. Ondanks de inspanningen van de diverse controleorganen kan dus nooit met zekerheid worden gesteld dat alle investeringen grondig werden gecontroleerd. Het Rekenhof beveelt dan ook de oprichting van dergelijke centrale gegevensbank aan.

De administratieve dossiers die de investeringsdossiers begeleiden wanneer zij aan de diverse controlediensten worden voorgelegd, bevatten niet altijd alle hier toe vereiste informatie.

Het Rekenhof heeft tijdens zijn audit geen fraude ontdekt. Het stelt alleen vast dat het controlesysteem van de NMBS alvast op één punt voor verbetering vatbaar is, omdat het thans (bij gebreke aan algemene inventaris) niet met zekerheid alle investeringen controleert. Bovendien zijn de interne administratieve controledossiers niet steeds volledig; vaak zijn ze ook niet voldoende gedocumenteerd.

De heer Lode Vanoost (Agalev-Ecolo) onderstreept het belang van deze laatste opmerking. Hij concludeert hieruit dat de NMBS weliswaar alle haar opgelegde regels naleeft, maar dat deze regels geen garantie zijn voor de optimale werking van dit overheidsbedrijf. Wellicht, aldus de spreker, zijn er andere manieren om met het vele overheidsgeld dat de NMBS thans ontvangt haar maatschappelijk doel beter te bereiken.

De heer Trosch merkt op dat het Rekenhof in het kader van zijn audit geen investeringen met overheidsgeld heeft gevonden die niet hebben gediend voor de openbare dienstverlening. Het stelt enkel vast dat het externe (door de regering) en het interne controlesysteem van de NMBS niet optimaal functioneren. Men gaat er daarbij van uit dat wanneer een investering is opgenomen in het tienjarenplan, haar bijdrage tot de openbare dienstverlening bewezen is. Daarna gaat de regering enkel nog na of de

Quant à savoir si la façon dont la SNCB est organisée lui permet de découvrir et détecter les irrégularités, le président de la Cour des comptes répond comme suit.

Tant à la SNCB qu'ailleurs, il est très difficile de détecter les irrégularités uniquement à l'aide des dossiers d'adjudication des marchés publics.

Le contrôle hiérarchique est donc plutôt destiné à révéler les erreurs ou dysfonctionnements. La détection de la fraude exige une compétence spécifique que ne possède pas un membre du personnel normalement formé.

La SNCB dispose cependant d'un « comité de contrôle » qui a été institué plus spécifiquement pour prévenir la fraude (cf. rapport, p. 113).

À la question de M. Van Campenhout de savoir si la façon dont la SNCB est organisée permet de découvrir et détecter les irrégularités, M. le *directeur Trosch* répond que la SNCB ne dispose pas actuellement d'une base de données commune comportant des informations sur tous les investissements effectués dans le passé. Malgré les efforts des divers organes de contrôle, on ne peut donc jamais affirmer avec certitude que tous les investissements ont été rigoureusement contrôlés. La Cour des comptes recommande donc la constitution d'une telle base de données centrale.

Les dossiers administratifs qui accompagnent les dossiers d'investissement lorsqu'ils sont soumis aux divers services de contrôle ne contiennent pas toujours toutes les informations requises à cet effet.

La Cour des comptes n'a pas découvert de fraude pendant son audit. Elle constate seulement que le système de contrôle de la SNCB peut d'ores et déjà être amélioré sur un point parce que, pour le moment, elle ne contrôle pas tous les investissements avec certitude (à défaut d'inventaire général). En outre, les dossiers internes de contrôle administratif ne sont pas toujours complets; souvent, ils ne sont pas suffisamment documentés.

M. Lode Vanoost (Agalev-Ecolo) souligne l'importance de cette dernière remarque. Il en conclut que la SNCB respecte certes toutes les règles qui lui sont imposées mais que ces règles ne sont pas la garantie du fonctionnement optimal de cette entreprise publique. Selon l'intervenant, il existe peut-être d'autres manières pour que la SNCB atteigne mieux son objet social avec les nombreux deniers publics que celle-ci reçoit actuellement.

M. Trosch fait remarquer que, dans le cadre de son audit, la Cour des comptes n'a pas trouvé d'investissements de deniers publics qui n'aient pas servi aux missions de service public. Elle constate seulement que les systèmes de contrôle externe (par le gouvernement) et interne de la SNCB ne fonctionnent pas de manière optimale. À cet effet, on part du principe que, lorsqu'un investissement est repris dans le plan décennal, sa contribution aux missions de service public est prouvée. En-

in het kader van het tienjarenplan genomen beslissingen ook effectief werden uitgevoerd.

Zoals het Rekenhof had aangekondigd in de opdracht-brief van 7 september 2000 (blz. 269 en volgende van het verslag), had de audit geen betrekking op de investeringen op zich maar wel op de procedures.

Omdat er geen evaluaties *a priori* en *a posteriori* zijn gemaakt aangaande de verantwoording van de door de Staat gefinancierde investeringen ten behoeve van de opdrachten van openbare dienst, is het niet mogelijk te oordelen of de ten laste van openbare gelden gerealiseerde investeringen de meest adequate waren om tegemoet te komen aan de door de Staat inzake vervoer nagestreefde doelstellingen. Bij de bespreking van het tienjarenplan (evaluatie *a priori*) wordt te weinig per project nagegaan of en in welke mate het de openbare dienstverlening bevordert.

Tijdens de uitvoering van ieder investeringsplan zou deze vraag opnieuw moeten worden gesteld. Heeft de gerealiseerde investering effectief bijgedragen tot de openbare dienstverlening? De analyse *a posteriori* van de administratie is te globaal, ze gebeurt te weinig project per project.

Op basis van de door het Rekenhof gemaakte analyse van de procedures, aldus de heer Trosch, zou het echter overdreven zijn te spreken van nutteloze investeringen.

Bij het opstellen van de investeringsplannen zou een evaluatie *a priori* het ordenen van de projecten naar belangrijkheid en de arbitrages vergemakkelijken, rekening houdend met de middelen die de federale Staat voor het spoorvervoer wil uittrekken.

Voor de toekomst bevat artikel 22bis van het beheerscontract, dat werd ingevoegd door het tweede bijvoegsel bij het tweede beheerscontract, bepalingen om het toekomstige tienjarenplan 2001-2010 op objectieve grondslagen te baseren.

De heer Vanoost besluit hieruit dat het investeringsprogramma een onderdeel zou moeten zijn van het beheerscontract en dat beide op één en dezelfde periode betrekking zouden moeten hebben.

Voorzitter Vanstapel ontkent niet de logica van dergelijk systeem. Het is en blijft echter een beleidskeuze waarover het Rekenhof zich niet wenst uit te spreken.

2.6. Hoofdstuk V — De commerciële betrekkingen van de NMBS met haar dochterondernemingen

Mevrouw Frieda Brepoels (VU&ID) vraagt meer uitleg over het juridisch standpunt dat de NMBS inneemt inzake de interpretatie van artikel 13, § 3, van de wet van 21 maart 1991.

Zij stelt ook vast dat Tuc-Rail voor 75 % eigendom is van de NMBS en voor 25 % van Transurb Consult, dat op

suite, le gouvernement vérifie uniquement si les décisions prises dans le cadre du plan décennal ont effectivement été exécutées.

Comme l'avait annoncé la Cour des comptes dans la lettre de mission du 7 septembre 2000 (pp. 269 et suivantes du rapport), l'audit ne portait pas sur les investissements en soi mais bien sur les procédures.

Vu qu'il n'y a pas eu d'évaluations *a priori* et *a posteriori* quant à la justification des investissements financés par l'État pour les missions de service public, il n'est pas possible d'apprécier si les investissements réalisés à charge des deniers publics étaient les plus adéquats pour répondre aux objectifs recherchés par l'État en matière de transport. Dans la discussion sur le plan décennal (évaluation *a priori*), on examine trop peu par projet si et dans quelle mesure il favorise le service public.

Pendant l'exécution de tout plan d'investissement, cette question devrait à nouveau être posée. Les investissements réalisés ont-ils effectivement contribué au service public? L'analyse *a posteriori* de l'administration est trop globale, elle est trop peu réalisée projet par projet.

Sur la base de l'analyse des procédures faite par la Cour des comptes, M. Trosch estime qu'il serait toutefois exagéré de parler d'investissements inutiles.

Lors de l'établissement des plans d'investissement, une évaluation *a priori* devrait faciliter le classement des projets par ordre d'importance et les arbitrages compte tenu des moyens que l'État fédéral entend affecter au transport ferroviaire.

À l'avenir, l'article 22bis du contrat de gestion qui a été inséré par le deuxième avenant au deuxième contrat de gestion comporte des dispositions pour fonder le futur plan décennal 2001-2010 sur des bases objectives.

M. Vanoost en conclut que le programme d'investissement devrait faire partie du contrat de gestion et que les deux devraient porter sur une seule et même période.

M. le président Vanstapel ne nie pas la logique d'un tel système. Il est et reste cependant un choix stratégique sur lequel la Cour des comptes ne souhaite pas se prononcer.

2.6. Chapitre V — Les relations commerciales de la SNCB avec ses filiales

Mme Frieda Brepoels (VU&ID) demande plus d'explications sur la position juridique que la SNCB adopte au sujet de l'interprétation de l'article 13, § 3, de la loi du 21 mars 1991.

Elle constate également que Tuc-Rail est détenue à 75 % par la SNCB et à 25 % par Transurb Consult, qui

zijn beurt voor 88 % een NMBS-dochter is. Dat betekent, aldus het lid, dat Tuc-Rail eigenlijk voor 97 % in handen is van de NMBS. Wat kan dan het nut, de wenselijkheid en het voordeel van dergelijke constructie zijn ?

Mevrouw Brepoels wenst ook te weten waarom de door de NMBS gedetacheerde personeelsleden een detacheringspremie boven op hun basiswedde ontvangen (verslag blz. 134 onderaan).

Moet de facturatie van die detacheringen (verslag blz. 135) als een boekhoudkundige schoonheidsoperatie worden beschouwd ?

Had de NMBS gegronde redenen om de resterende aandelen van Eurostation van de vennootschap Europroject terug te kopen ? (verslag blz. 137, bovenaan)

Is de hele constructie rond Eurostation zuiver op de graat ? Wat is het nut, de wenselijkheid en het voordeel ervan ?

Wat is de reactie van het Rekenhof op de commentaar van de NMBS over de opmerkingen betreffende de dienst « Beheer van Grote Projecten » ?

De heer Ludo Van Campenhout (VLD) sluit zich aan bij deze laatste vraag.

Met betrekking tot het juridisch standpunt van de NMBS (verslag blz.131) geeft *voorzitter Vanstapel* aan dat artikel 13, § 3, van de wet van 21 maart 1991 stelt dat het betrekken van een dochteronderneming bij de uitvoering van taken van openbare dienst slechts toegelaten is mits machtiging door een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit en voorzover het rechtstreeks of onrechtstreeks belang van de overheid in de betrokken dochteronderneming meer dan 50 % van het kapitaal vertegenwoordigt en statutair recht geeft op meer dan 75 % van de stemmen en mandaten in alle organen van de bedoelde dochteronderneming.

Er wordt echter noch in de wet, noch in de memorie van toelichting gepreciseerd wat moet worden verstaan onder « betrokken » bij de uitvoering van taken van openbare dienst.

Uit de audit is gebleken dat zowel de NMBS als de regering de voormelde wettelijke bepaling restrictief interpreteren in de zin dat enkel voor de rechtstreekse uitvoering door dochterondernemingen van taken van openbare dienst een voorafgaande machtiging moet worden verleend.

Zo is de NMBS van oordeel dat een autonoom overheidsbedrijf bepaalde voorbereidings-, begeleidings- of opvolgingstaken (ook studies) inzake de uitvoering van de taken van openbare dienst aan een dochteronderneming kan toevertrouwen zonder de wettelijk voorziene machtiging, zolang de uitvoering van de taak van openbare dienst zelf onder de volledige beslissingsbevoegdheid van het autonoom overheidsbedrijf valt.

Het Rekenhof is van oordeel dat het, gelet op het belang van deze discussie ten aanzien van de draagwijdte van de overheidscontrole op overheidsbedrijven, uiteindelijk de wetgever toekomt de notie van het betrekken

est à son tour une filiale de la SNCB à 88 %. Cela signifie, selon ce membre, que Tuc-Rail est en fait détenue à 97 % par la SNCB. Quelle peut être l'utilité, l'opportunité et l'avantage d'une telle construction ?

Mme Brepoels souhaite également savoir pourquoi les membres du personnel détachés par la SNCB reçoivent une prime de détachement en plus de leur salaire de base (rapport p. 134, en bas).

La facturation de ces détachements (rapport, p. 135) doit-elle être considérée comme une opération esthétique comptable ?

La SNCB avait-elle des raisons fondées de racheter les actions restantes d'Eurostation à la société Europroject ? (rapport p. 136).

Toute la construction relative à Eurostation n'est-elle pas un peu louche ? Quelle en est l'utilité, le bien-fondé et l'avantage ?

Quelle est la réaction de la Cour des comptes aux commentaires de la SNCB sur les remarques relatives au service « Gestion de grands projets » ?

M. Ludo Van Campenhout (VLD) rejoint l'oratrice précédente sur cette dernière question.

En ce qui concerne le point de vue juridique de la SNCB (rapport, p. 131), M. le *président Vanstapel* indique que l'article 13, § 3, de la loi du 21 mars 1991 stipule que l'implication d'une filiale dans l'exécution des missions de service public n'est permise que moyennant autorisation par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres et dans la mesure où l'intérêt direct ou indirect des autorités dans la filiale concernée représente plus de 50 % du capital et donne un droit statutaire à plus de 75 % des voix et mandats dans tous les organes de la filiale visée.

Il n'est cependant précisé ni dans la loi, ni dans l'exposé des motifs ce qu'il faut entendre par « impliquée » dans l'exécution des missions de service public.

L'audit a révélé que tant la SNCB que le gouvernement faisaient une interprétation restrictive de la disposition légale susmentionnée en ce sens qu'une autorisation préalable ne doit être délivrée que pour l'exécution directe par les filiales de missions de service public.

Ainsi, la SNCB estime qu'une entreprise publique autonome peut confier à une filiale des tâches données de préparation, d'accompagnement et de suivi (aussi des études) relatives à l'exécution des missions de service public sans l'autorisation prévue légalement tant que l'exécution de la mission de service public relève elle-même du pouvoir de décision total de l'entreprise publique autonome.

La Cour des comptes estime que, compte tenu de l'importance de cette discussion sur le plan de la portée du contrôle des autorités sur les entreprises publiques, c'est finalement au législateur qu'il appartient de préciser la

van een dochterondernemingen bij de uitvoering van taken van openbare dienst te preciseren of de Koning te machtigen zulks te doen.

Met betrekking tot de tweede vraag van mevrouw Brepoels, over de kapitaalstructuur van Tuc Rail, wenst de voorzitter van het Rekenhof vooraf nog volgende preciseringen aan te brengen :

1) Kapitaal van Tuc Rail :

- 75 % in handen van de NMBS;
- 25 % in handen van de firma Transurb Consult,
 - 88 % in handen van de NMBS;
 - 8 % in handen van de MIVB;
 - 4 % in handen van privé-aandeelhouders.

2) Maatschappelijk doel :

« De levering van diensten inzake het ontwerp, de studie en de organisatie van de werken met betrekking tot het creëren van nieuwe spoorweginfrastructuren, en/of het inrichten van spoorweginfrastructuren die noodzakelijk zijn voor capaciteitsuitbreidingen. ».

3) Personeel :

Op het einde van het jaar 2000 was de situatie bij benadering als volgt :

- 304 contractuele personeelsleden;
- 336 gedetacheerde personeelsleden :
 - 206 vanuit de NMBS;
 - 130 vanuit privé-studiebureaus.

Wat nu de voor- en nadelen betreft kan in algemene zin worden gesteld dat dergelijke constructies zowel voordelen als nadelen bieden.

Het voordeel kan erin bestaan dat synergie-effecten kunnen worden bereikt doordat externe expertise kan worden betrokken bij de eigen activiteiten, zonder de controle over het beheer en de werking binnen een bepaald activiteitendomein uit handen te geven.

Het nadeel kan er dan weer in bestaan dat men voor het binnenhalen van die expertise op één of andere wijze een prijs moet betalen.

De voor- en nadelen van dergelijke constructies dienen tegen elkaar te worden afgewogen, maar dergelijke keuzes vallen buiten het onderzoeksdomein van het Rekenhof.

De NMBS, aldus de heer Vanstapel, verantwoordt de toekenning van een premie aan de gedetacheerde personeelsleden (verslag blz. 134) door te wijzen op het belang van de uitgevoerde projecten en op het feit dat zij moeten samenwerken met gedetacheerde personeelsleden van privé-ondernemingen (onder meer Tractebel). Het salaris van deze personeelsleden ligt namelijk hoger dan

notion d'implication d'une filiale dans l'exécution des missions de service public ou d'autoriser le Roi à le faire.

En ce qui concerne la deuxième question de Mme Brepoels, sur la structure du capital de Tuc Rail, le Président de la Cour des comptes souhaite avant tout apporter les précisions suivantes :

1) Capital de Tuc Rail :

- 75 % entre les mains de la SNCB;
- 25 % entre les mains de la société Transurb Consult,
 - 88 % entre les mains de la SNCB;
 - 8 % entre les mains de la STIB;
 - 4 % entre les mains d'actionnaires privés.

2) Objet social :

« La fourniture de services de conception, d'étude et d'organisation des travaux relatifs à la création de nouvelles infrastructures ferroviaires et/ou à l'aménagement d'infrastructures ferroviaires nécessaires pour des extensions de capacité. ».

3) Personnel :

À la fin de l'an 2000, la situation se présentait approximativement comme suit :

- 304 collaborateurs contractuels;
- 336 collaborateurs détachés :
 - 206 de la SNCB;
 - 130 de bureaux d'étude privés.

En ce qui concerne les avantages et les inconvénients, on peut généralement affirmer que de telles constructions présentent à la fois des avantages et des inconvénients.

L'avantage peut consister à atteindre des effets synergiques par le fait qu'une expertise externe peut être impliquée dans les activités internes sans perdre le contrôle sur la gestion et le fonctionnement au sein d'un domaine d'activité donné.

L'inconvénient peut résider dans le fait que, de l'une ou l'autre manière, on doit payer un prix pour bénéficier de cette expertise.

Les avantages et inconvénients de telles constructions doivent être soupesés mais de tels choix ne relèvent pas du champ d'investigation de la Cour des comptes.

La SNCB, selon M. Vanstapel, justifie l'octroi d'une prime aux membres du personnel détachés (rapport, p. 134) en soulignant l'importance des projets réalisés et la nécessité de collaborer avec des collaborateurs détachés d'entreprises privées (notamment Tractebel). Le salaire de ces membres du personnel est en effet supérieur aux barèmes prévus pour les membres du person-

de vooropgestelde barema's die van toepassing zijn op de personeelsleden van de NMBS. Maar ook dan blijft hun bezoldiging gevoelig onder de referentietarieven vastgesteld door de Koninklijke Vlaamse Ingenieursvereniging.

Mevrouw Frieda Brepoels (VU&ID) verbaast er zich over dat de vakbonden bij de NMBS geen bezwaar maken tegen dergelijke regeling die volgens haar discriminerend is voor de mensen die voor de NMBS zelf werken. Directieleden krijgen premies die tot 30 % van hun loon bedragen. Vervullen zij dan leidinggevende functies bij die dochterondernemingen ?

De heer Lode Vanoost (Agalev-Ecolo) vraagt zich af of de NMBS niet zonder meer met één of ander studie bureau kan samenwerken, zonder daarvoor eerst een ingewikkelde constructie zoals Tuc Rail op poten te moeten zetten.

Op de vierde vraag van mevrouw Brepoels antwoordt *de voorzitter van het Rekenhof* dat de oprichting van Tuc Rail bezwaarlijk als een boekhoudkundige schoonheidsoperatie kan worden beschouwd.

De in 2000 door de federale regering bestelde audit concludeert dat de NMBS een bruto winst heeft gerealiseerd op de detachering van haar personeelsleden en dat de tussenkomst van Tuc Rail leidt tot een stijging van de kosten (meerkost) van de HST-werken met ongeveer 1,5 miljard Belgische frank of 1,2 miljard Belgische frank, naargelang men al dan niet de premie meetelt die aan het bij Tuc Rail gedetacheerd personeel wordt toegekend.

Het Rekenhof is van mening dat het detacheren van personeel aanleiding geeft tot de registratie van een reële en directe boekhoudkundige winst. Dit wordt gerechtvaardigd door de financiering van de HST-werken. Desalniettemin meent het Rekenhof dat het systeem van detachering en filialisering niet noodzakelijk kostelijker is.

Het Rekenhof is bovendien van mening dat, als men rekening houdt met de context van die facturaties, de conclusies van de audit, besteld door de federale regering, dienen te worden genuanceerd en dit om de volgende redenen :

- het verschil tussen de personeelskosten en de uurtarieven waartegen zij door de NMBS worden gefactureerd, is enkel gebaseerd op de *directe kosten*. Het omvat dus niet de bijkomende lasten (zoals de opleiding, de niet-geldelijke voordelen, ...) of de structuur- en beheerskosten van de onderneming;

- in verband met de stijging van de kosten van de HST-werken (als gevolg van de tussenkomst van Tuc Rail), is *niet aangetoond dat de NMBS in de mogelijkheid verkeerde om die belangrijke projecten alleen te beheren of dat een andere structuur tot hetzelfde resultaat had kunnen leiden tegen lagere kosten*.

Mevrouw Brepoels merkt op dat de kostprijs van de HST-werken, die toch met overheidsgeld worden gefinancierd, daardoor toeneemt.

nel de la SNCB. Mais, même dans ce cas, leur rémunération reste sensiblement inférieure aux tarifs de référence fixés par la *Koninklijke Vlaamse Ingenieursvereniging*.

Mme Frieda Brepoels (VU&ID) s'étonne que les syndicats de la SNCB n'émettent pas d'objection contre une telle réglementation qui, selon elle, est discriminatoire pour les personnes qui travaillent pour la SNCB même. Les membres de la direction reçoivent des primes qui peuvent atteindre 30 % de leur rémunération. Remplissent-ils des fonctions dirigeantes auprès de ces filiales ?

M. Lode Vanoost (Agalev-Ecolo) se demande si la SNCB ne peut pas simplement collaborer avec l'un ou l'autre bureau d'études sans pour cela devoir d'abord mettre sur pied une construction complexe, telle que Tuc Rail.

À la quatrième question de Mme Brepoels, *le président de la Cour des comptes* répond que la constitution de Tuc Rail peut difficilement être considérée comme une opération esthétique comptable.

L'audit commandité en 2000 par le gouvernement fédéral conclut que la SNCB a réalisé un bénéfice brut sur le détachement de son personnel et que l'intervention de Tuc Rail se traduit par une augmentation du coût (surcoût) des travaux TGV de l'ordre de 1,5 milliard de francs belges ou 1,2 milliard de francs belges, selon que l'on inclut ou non à cette somme la prime allouée au personnel détaché chez Tuc Rail.

La Cour des comptes estime que le détachement de personnel donne lieu à l'enregistrement d'un bénéfice comptable direct et réel. C'est justifié par le financement des travaux TGV. Néanmoins, la Cour des comptes considère que le système du détachement et de la filialisation n'est pas nécessairement plus avantageux.

La Cour des comptes considère par ailleurs que, si l'on tient compte du contexte de ces facturations, les conclusions de l'audit, commanditées par le gouvernement fédéral, doivent être nuancées et ce pour les raisons suivantes :

- l'écart entre le coût du personnel et les tarifs horaires auxquels il est facturé par la SNCB est uniquement fondé sur les coûts directs et ne comprend donc pas les charges annexes (telles que la formation, les avantages non pécuniaires, etc.) ou les frais de structure et de gestion de la société;

- quant à l'augmentation du coût des travaux TGV (en raison de l'intervention de Tuc Rail), *il n'est pas établi que la SNCB avait la capacité de gérer seule ces grands projets ou qu'une autre structure aurait pu parvenir au même résultat à un moindre coût*.

Mme Brepoels fait remarquer que cela augmente le coût des travaux TGV, qui sont pourtant financés par des deniers publics.

Op de vijfde vraag van mevrouw Brepoels (terugvordering van de resterende aandelen van Europroject – verslag blz. 137) antwoordt *de voorzitter* dat de relaties tussen de NMBS en Europroject in de loop der jaren ernstig verstoord raakten. Door een blijvende onenigheid tussen de aandeelhouders van de NV Eurostation zag de NMBS zich in juli 1996 verplicht een vordering in te stellen tegen de NV Europroject met het oog op de gedwongen overdracht aan de NMBS van haar 30 % participatie in de NV Eurostation.

Gelet op de juridische strijd die inmiddels voor de rechtbanken wordt uitgevochten, kan slechts worden vastgesteld dat de relaties tussen de NMBS en de NV Europroject grondig zijn verstoord. Het hof van beroep heeft inmiddels een expert aangeduid om de waarde van de over te dragen aandelen opnieuw te bepalen.

Het Rekenhof heeft geen aanwijzingen gevonden om te stellen dat de constructie rond Eurostation (verslag blz. 137-138) juridisch niet correct zou zijn.

Het heeft in zijn rapport (op blz. 138) wel gewezen op de moeilijkheid om de wederzijdse verplichtingen van de partijen precies te becijferen en op de daaruit voortvloeiende moeilijkheid om het evenwicht van de gesloten akkoorden te beoordelen. Het deskundigenverslag dat is gevraagd in het kader van het thans aanhangig zijnde geschil tussen Europroject en de NMBS over de waarde-bepaling van de aandelen van Eurostation zal hierover misschien een aantal interessante gegevens bevatten.

Er kan nog worden aan toegevoegd dat zowel de interne audit van de NMBS als het college van commissarissen reeds hebben aangedrongen op een gevoelige versterking van de interne controleprocedures, met name inzake facturatie.

Wat er ook van zij, de algemene bedoeling van die akkoorden kan als volgt worden samengevat :

Eurostation neemt de kosten van de werken voor de HST-stations ten laste in ruil voor de concessie van vastgoedrechten en de exclusiviteit van de commerciële exploitatie ervan.

Op de laatste vraag van zowel mevrouw Brepoels als de heer Van Campenhout verstrekt de voorzitter van het Rekenhof het hiernavolgende antwoord.

Voor het Rekenhof kan de verantwoordelijke van de dienst (die is belast met de opvolging van de grote projecten waaraan die dochterondernemingen krachtens contracten met de NMBS meewerken) niet als bestuurder van dochterondernemingen worden benoemd.

De NMBS heeft in haar antwoord deze situatie verdedigd. Volgens de NMBS is de manager van die dienst, juist omwille van zijn perfecte kennis van de activiteitsdomeinen van Tuc Rail en Eurostation, aangesteld als bestuurder van die twee dochterondernemingen.

Hoewel er van geen fraude of malversatie sprake is, is het Rekenhof van oordeel dat de belangen van elke rechtspersoon niet met elkaar mogen worden verward. Dit ri-

À la cinquième question de Mme Brepoels (récupération des actions résiduelles d'Europroject – rapport p. 137), *le président* répond que les relations entre la SNCB et Europroject se sont fortement dégradées au fil des années. En raison d'une mésentente persistante entre les actionnaires de la SA Eurostation, la SNCB s'est vue forcée en juillet 1996 d'intenter une action contre la SA Europroject en vue de la cession forcée à la SNCB de sa participation de 30 % dans la SA Eurostation.

Compte tenu de la lutte juridique qui a entre-temps été portée devant les tribunaux, on peut seulement constater que les relations entre la SNCB et la SA Europroject se sont fondamentalement dégradées. La cour d'appel a depuis lors désigné un expert pour déterminer à nouveau la valeur des actions à céder.

La Cour des comptes n'a pas trouvé d'indices permettant d'affirmer que la construction d'Eurostation (rapport, pp. 137-138) ne serait pas juridiquement correcte.

Dans son rapport (à la p. 138), elle souligne toutefois la difficulté de chiffrer avec précision les obligations réciproques des parties et, dès lors, d'apprécier l'équilibre des accords convenus. Le rapport d'expertise demandé dans le cadre du litige qui oppose actuellement Europroject et la SNCB quant à la valeur des actions d'Eurostation comportera peut-être quelques données intéressantes à ce sujet.

On peut encore ajouter que tant l'audit interne de la SNCB que le collège des commissaires ont déjà incité à un renforcement sensible des procédures internes de contrôle, notamment en matière de facturation.

Quoi qu'il en soit, la portée générale de ces accords peut être résumée comme suit :

Eurostation prend en charge les frais des travaux pour les gares TGV en échange de la concession des droits immobiliers et de l'exclusivité de leur exploitation commerciale.

À la dernière question de Mme Brepoels et de M. Van Campenhout, le président de la Cour des comptes donne la réponse suivante.

Pour la Cour des comptes, le responsable du service (qui est chargé du suivi des grands projets auxquels coopèrent les filiales en vertu de contrats avec la SNCB) ne peut être nommé comme administrateur des filiales.

Dans sa réponse, la SNCB a défendu cette situation. Selon elle, le gestionnaire de ce service est précisément désigné comme administrateur de ces deux filiales en raison de sa parfaite connaissance des domaines d'activités de Tuc Rail et Eurostation.

Bien qu'il ne soit pas question de fraude ou de malversation, la Cour des comptes estime que les intérêts de chaque personne morale ne peuvent être confondus. Ce

sico bestaat nu wel degelijk. Het Rekenhof blijft dus bij zijn standpunt.

2.7. Hoofdstuk VI — De ontwikkeling van handelsactiviteiten

Mevrouw Frieda Brepoels (VU&ID) vraagt of ABX, dat zich volledig op het wegverkeer richt, nog wel in overeenstemming is met artikel 7 van de wet van 21 maart 1991 (verslag blz. 143).

Heeft het beperkt ontwikkelingspotentieel van B-Cargo (verslag blz. 148) niet te maken met het feit dat de ontsluiting door B-Cargo (cf. de plannen van de NMBS om nog slechts een viertal rangeerstations voor heel het land over te houden) veel beperkter is dan de ontsluiting door ABX dat aan huis levert en ophaalt ?

Met betrekking tot de aankoop van de aandelen van THL en Bahntrans vraagt zij of de raad van bestuur niet bewust door een gebrek aan informatie werd gemanipuleerd en misleid.

Klopt het ten slotte dat men voor ABX (verslag, blz. 152) eigenlijk helemaal niet kan spreken van complementariteit met het spoorvervoer, maar veeleer van concurrentie met het spoor ? Ligt het in de gegeven omstandigheden niet voor de hand dat ABX een volledig zelfstandige onderneming zou worden, zonder banden met de NMBS ?

Voorzitter Vanstapel antwoordt op de eerste vraag van mevrouw Brepoels dat volgens het Rekenhof ABX onder artikel 7 van de wet van 21 maart 1991 (dit artikel bepaalt onder meer dat de autonome overheidsbedrijven *vrij*, binnen de grenzen van deze wet, *alle* bedrijvigheden kunnen ontwikkelen die verenigbaar zijn met hun maatschappelijk doel ...) valt.

Het maatschappelijk doel van de NMBS stelt onder andere dat de NMBS op eigen gezag of door middel van deelneming ... *alle* commerciële, industriële, of financiële handelingen mag verrichten, die, rechtstreeks of *onrechtstreeks*, geheel of *ten dele*, in verband staan met haar doel, dan wel die de verwezenlijking of *uitbreiding van dat doel kunnen vergemakkelijken of bevorderen*.

Hieruit werd in het verslag (onder meer in de derde paragraaf van de conclusie op blz. 157) afgeleid dat het maatschappelijk doel geen enkele beperking inhoudt van geografische aard en dat de zeer ruime formulering bezwaarlijk een beperking kan inhouden van de ontplooiing van handelsactiviteiten.

Zo zou — bij wijze van boutade — kunnen worden geargumenteed dat de overname van de « Moulin Rouge » in Parijs kadert in het maatschappelijk doel van de NMBS, gelet op de mogelijke bevordering van het treinverkeer naar Parijs dat met die overname zou kunnen worden gerealiseerd.

Het moet evenwel gezegd dat de NMBS tot op heden nooit misbruik heeft gemaakt van die ruime formulering van haar maatschappelijk doel.

risque est pourtant réel. La Cour des comptes maintient donc son point de vue.

2.7. Chapitre VI — Le développement d'activités commerciales

Mme Frieda Brepoels (VU&ID) demande si ABX qui se focalise sur le trafic routier est encore en conformité avec l'article 7 de la loi du 21 mars 1991 (rapport, p. 142).

Les possibilités de développement limitées de B-Cargo (rapport p. 147) ne tiennent-elles pas au fait que l'ouverture par B-Cargo (cf. les projets de la SNCB de ne plus garder que quatre stations de tri pour tout le pays) est beaucoup plus limitée que l'ouverture par ABX qui livre et enlève à domicile ?

En ce qui concerne l'achat d'actions de THL et Bahntrans, elle demande si le conseil d'administration n'a pas été délibérément trompé et manipulé par un manque d'informations.

Pour terminer, est-il vrai qu'en fait, on peut pas du tout parler pour ABX (rapport, p. 151) de complémentarité avec les transports ferroviaires mais plutôt de concurrence avec les chemins de fer ? N'est-il pas évident, compte tenu de ces circonstances, qu'ABX devrait devenir une entreprise totalement indépendante, sans liens avec la SNCB ?

M. le président Vanstapel répond à la première question de Mme Brepoels que, selon la Cour des comptes, ABX relève de l'article 7 de la loi du 21 mars 1991 (cet article stipule notamment que les entreprises publiques autonomes sont libres, dans les limites de cette loi, de développer toutes les activités qui sont compatibles avec leur objet social).

L'objet social de la SNCB stipule notamment que la SNCB peut par elle-même ou par voie de participation faire ... *toutes* opérations commerciales, industrielles ou financières se rapportant directement ou indirectement, en tout ou en partie, à son objet social ou qui seraient susceptibles d'en *faciliter ou d'en favoriser la réalisation ou le développement*.

Le rapport (notamment le troisième paragraphe des conclusions à la p. 157) en a déduit que l'objet social ne comprenait aucune restriction de nature géographique et que son libellé très large pouvait difficilement constituer une limite au développement des activités commerciales.

Ainsi, en guise de boutade, on pourrait argumenter que la reprise du « Moulin Rouge » à Paris s'inscrit dans le cadre de l'objet social de la SNCB compte tenu de la promotion possible du trafic ferroviaire vers Paris qui pourrait être réalisée avec une telle reprise.

Il faut toutefois préciser qu'à ce jour, la SNCB n'a jamais abusé de cette formulation très large de son objet social.

In elk geval staat de huidige bepaling van het maatschappelijk doel van de NMBS de activiteiten in het kader van ABX niet in de weg. Die activiteiten zijn immers initieel gebaseerd op de idee dat het spoorvervoer in België kan worden bevorderd door de organisatie van een aansluitend wegvervoer zodat de klant een dienst van deur tot deur kan worden aangeboden.

In het kader van de internationale expansie van ABX wordt nu de klemtoon gelegd op de noodzaak om « totaaloplossingen » aan te bieden in een steeds meer internationaal wordend handelsverkeer (zoals bijvoorbeeld de complementariteit tussen het spoor en de weg).

Mevrouw Frieda Brepoels (VU&ID) is het daar niet mee eens. Zij verwijst naar de eerste zin van artikel 155 van de wet van 21 maart 1991, waarin het maatschappelijk doel van de NMBS is omschreven en waarin wordt gesteld dat de maatschappij het vervoer van reizigers en goederen tot doel heeft.

Deze omschrijving laat ook ruimte voor complementaire activiteiten. Van ABX kan echter niet worden beweerd dat zijn activiteiten complementair zouden zijn met die van de NMBS. Integendeel het is zelfs een concurrent van de NMBS voor wat het goederenvervoer betreft. De plaatsen waar nieuwe gebouwen voor ABX worden opgericht, tonen duidelijk aan dat deze gebouwen geen enkel nut kunnen hebben voor het vervoer per spoor ! Zij zijn louter gericht op het wegvervoer.

De heer Ludo Van Campenhout (VLD) sluit zich daarbij aan. Meent ook het Rekenhof niet dat het maatschappelijk doel van de NMBS al te ruim is gedefinieerd ? Heeft het zicht op de omvang van de door ABX opgestapelde verliezen ?

Deze nevenactiviteit speelt volgens de spreker ten nadele van de openbare dienstverlening van de NMBS. Bovendien gebruikt de maatschappij aldus openbare middelen om in concurrentie te treden met de privé-sector.

Welke aanbevelingen zou het Rekenhof formuleren om tot een betere controle te komen ?

Voorzitter Vanstapel antwoordt dat het maatschappelijk doel van de NMBS in zijn huidige formulering quasi onbeperkt is. De wetgever kan indien hij dit wenselijk acht hierin verandering brengen.

ABX kadert volgens de NMBS in een totaalvisie inzake de bevordering van het vervoer per spoor. De Raad van State heeft in zijn advies over deze wetbepaling gesteld dat zij de NMBS machtiging verleent voor het verrichten van alle werkzaamheden met een rechtstreeks of onrechtstreeks verband met de exploitatie van de spoorwegen. Zo zou zij voor het spoorwegverkeer dienstige energiebronnen kunnen exploiteren, of zelfs een metaalindustrie oprichten met het oog op de bouw van haar groot spoorwegmateriaal.

Mevrouw Brepoels merkt op dat in de door de Raad van State gegeven voorbeelden hoe dan ook een band

En tout cas, la définition actuelle de l'objet social de la SNCB n'empêche pas les activités dans le cadre d'ABX. Ces activités sont en effet basées initialement sur l'idée que le transport ferroviaire en Belgique peut être favorisé par l'organisation d'un trafic routier connexe afin de pouvoir proposer au client un service porte-à-porte.

Dans le cadre de l'expansion internationale d'ABX, l'accent est désormais placé sur la nécessité d'offrir des « solutions totales » dans un trafic commercial qui ne cesse de s'internationaliser (comme, par exemple, la complémentarité entre les chemins de fer et la route).

Mme Frieda Brepoels (VU&ID) ne partage pas cet avis. Elle renvoie au premier alinéa de l'article 155 de la loi du 21 mars 1991 qui décrit l'objet social de la SNCB et stipule que la société a pour objet le transport de voyageurs et de marchandises.

Cette description laisse également de la marge à des activités complémentaires. On ne peut cependant prétendre d'ABX que ses activités seraient complémentaires de celles de la SNCB. Au contraire, c'est même un concurrent de la SNCB en ce qui concerne le transport de marchandises. Les sites sur lesquels sont construits les nouveaux bâtiments d'ABX démontrent clairement que ces locaux n'auront aucune utilité pour le transport ferroviaire ! Ils sont tournés exclusivement vers le transport routier.

M. Ludo Van Campenhout (VLD) rejoint l'oratrice précédente sur ce point. La Cour des comptes n'estime-t-elle pas aussi que l'objet social de la SNCB fait l'objet d'une définition bien trop large ? A-t-elle considéré l'ampleur des pertes accumulées par ABX ?

Selon l'intervenant, cette activité accessoire joue au détriment du service public de la SNCB. En outre, la société utilise dès lors des deniers publics pour entrer en concurrence avec le secteur privé.

Quelles recommandations la Cour des comptes pourrait-elle formuler pour parvenir à un meilleur contrôle ?

M. le président Vanstapel répond que l'objet social de la SNCB est quasi illimité dans sa formulation actuelle. S'il l'estime nécessaire, le législateur peut y apporter des changements.

Selon la SNCB, ABX s'inscrit dans le cadre d'une vision totale en matière de promotion des transports ferroviaires. Le Conseil d'État a précisé, dans son avis sur cette disposition légale, qu'il autorisait la SNCB à accomplir toutes les activités en rapport direct ou indirect avec l'exploitation des chemins de fer. Ainsi, elle pourrait exploiter des sources d'énergie utiles pour le trafic ferroviaire, ou même constituer une industrie métallurgique en vue de la construction de son gros matériel pour les voies ferrées.

Mme Brepoels fait remarquer que, dans les exemples donnés par le Conseil d'État, il subsiste quoi qu'il en soit

met het vervoer per spoor blijft bestaan, wat in het geval van ABX niet het geval is.

Voorzitter Vanstapel is van oordeel dat het aan de wetgever toekomt om hieromtrent duidelijkheid te scheppen.

Aan de heer Van Campenhout antwoordt hij dat de ontwikkeling van het ABX-net voortvloeit uit een reeks opportuniteiten, die zich hebben voorgedaan en waarover het Rekenhof zich niet mag uitspreken.

De realisatie daarentegen — van de begrote resultaten — zou moeten kunnen worden beoordeeld. Het Rekenhof heeft in dat verband betreurd dat er geen ondernemingsplan is dat is aangepast aan de ontwikkeling van de NMBS-groep (blz. 72 van het verslag), dat er weinig financiële gegevens aan de raad van bestuur worden meegedeeld en dat er geen ramingen worden gemaakt (blz. 152).

Volgens informatie die niet kon worden geverifieerd omdat ze werd verstrekt na het afsluiten van de audit, neemt de herstructurering van de Duitse tak meer tijd in beslag dan gepland en worden hierdoor de geconsolideerde resultaten van de ABX-groep verlieslatend. Daar de aanschaffingen van deze deelnemingen voornamelijk in 1998 en 1999 plaatsvonden, lijkt het echter voorbarig hiervan een balans te willen opmaken. Het is bijgevolg ook voorbarig om uitspraken te doen over de globale verliezen die het gevolg zouden zijn van die strategie.

In verband met de gevolgde strategie werd na herhaalde vragen van bestuurders en na een interventie van de minister onder wie de onderneming ressorteert in de algemene vergadering van 28 april 2000 een denkoefening aangevat met de hulp van een internationale consultant.

Het is duidelijk, aldus de heer Vanstapel, dat deze problematiek in de toekomst van nabij zal moeten worden opgevolgd, waarbij op korte termijn de herstructurering van het Duitse platform cruciaal zal zijn.

Het Rekenhof herinnert er in dit verband aan dat het in zijn rapport (op blz. 73) aanbeveelt dat de aan de gang zijnde strategische denkoefening resulteert in een coherent ondernemingsplan dat op maat van de hele NMBS-groep is gesneden.

Het college van commissarissen heeft nauwelijks zicht op de buitenlandse filialen van de NMBS, aangezien het wel de NMBS, maar niet de NMBS-groep controleert. Aangezien echter in de jaarrekening mogelijks duurzame minderwaarden moeten worden geboekt op de financiële activa, bijvoorbeeld ten gevolge van verliezen, moet de raad van bestuur van de NMBS zicht hebben op deze operaties. Een evaluatiecomité zou hier inderdaad een zeer nuttige adviserende rol kunnen spelen. Vandaar de aanbeveling van het Rekenhof tot oprichting van een dergelijk comité, dat zou moeten bestaan uit personen die onafhankelijk zijn van de NMBS (bijvoorbeeld academici).

Op de vraag van mevrouw Brepoels over B-Cargo antwoordt de voorzitter dat het Rekenhof van mening is dat er toch wel een onderscheid dient te worden gemaakt

un rapport avec le transport ferroviaire, ce qui n'est pas le cas d'ABX.

M. le président Vanstapel estime qu'il appartient au législateur d'apporter des éclaircissements sur ce plan.

Il répond à M. Van Campenhout que le développement du réseau ABX résulte d'une série d'opportunités qui se sont présentées et sur lesquelles la Cour des comptes ne peut se prononcer.

La réalisation, en revanche, des résultats budgétisés devrait pouvoir être appréciée. La Cour des comptes a déploré à cet égard qu'il n'y ait pas de plan d'entreprise adapté au développement du groupe SNCB (p. 71 du rapport), que le conseil d'administration n'ait reçu que peu de données financières et qu'aucune estimation n'ait été faite (p. 152).

Selon des informations qui n'ont pas pu être vérifiées parce qu'elles ont été communiquées après la clôture de l'audit, la restructuration de la branche allemande prend plus de temps que prévu et les résultats consolidés du groupe ABX sont de ce fait déficitaires. Étant donné que les acquisitions de ces participations ont principalement eu lieu en 1998 et 1999, il semble toutefois prématuré de vouloir en dresser un bilan. Par conséquent, il est tout aussi prématuré de se prononcer sur les pertes globales qui pourraient résulter de cette stratégie.

En ce qui concerne la stratégie suivie, une réflexion a été engagée avec l'aide d'un consultant international à la suite de demandes répétées des administrateurs et d'une intervention, lors de l'assemblée générale du 28 avril 2000, du ministre de la compétence duquel l'entreprise relève.

Il est clair, selon M. Vanstapel, que cette problématique devra être suivie de près à l'avenir, la restructuration de la plate-forme allemande jouant un rôle crucial à court terme.

La Cour des comptes rappelle à cet égard qu'elle recommande dans son rapport (à la p. 73) que le fruit de ces réflexions soit traduit dans un plan d'entreprise adapté à l'ensemble du groupe SNCB.

Le collège des commissaires n'a guère de regard sur les filiales étrangères de la SNCB vu qu'il contrôle la SNCB et non le groupe SNCB. Pourtant, étant donné que des moins-values durables doivent parfois être actées dans les comptes annuels sur les actifs financiers, par exemple en raison de pertes, le conseil d'administration de la SNCB doit avoir un droit de regard sur ces opérations. Un comité d'évaluation pourrait en effet jouer un rôle de conseil très utile. D'où la recommandation de la Cour des comptes d'instituer un tel comité qui devrait se composer de personnes indépendantes de la SNCB (par exemple d'universitaires).

À la question de Mme Brepoels sur B-Cargo, le président répond que la Cour des comptes estime qu'une distinction doit cependant être opérée entre, d'une part, les

tussen enerzijds de activiteiten van B-Cargo en anderzijds ABX. Het is inderdaad zo dat ABX stukgoederen of pakjes aan huis levert en ophaalt (ook wel eens de « *door-to-door* » strategie genaamd) en er zelfs, door de mondialisering van de concurrentie, naar streeft het zogenaamde « *One stop shopping* »-concept. Dit betekent bijvoorbeeld dat Aziatische exportbedrijven (die deel uitmaken van het ABX-netwerk) heel Europa kunnen bedienen via ABX, wat een mogelijk concurrentieel voordeel oplevert ten voordele van de klanten van dit ABX-netwerk. Om zulke commerciële strategie mondiaal waar te maken, heeft men nood aan gedecentraliseerde diensten, verspreid over kantoren in gans de wereld.

Bij B-Cargo daarentegen gaat het traditioneel om specifieke soorten goederen voor specifieke klanten. Het gaat eerder om een beperkt aantal grote industriële ondernemingen en heeft vooral betrekking op het vervoer van zware goederen (metaalproducten bijvoorbeeld) of bulkgoederen, zoals de brandstoffen, de petroleumproducten of ertsen, waarbij er de komende jaren nog een groei wordt verwacht. Zulke goederen vereisen dan ook een grotere mate van concentratie, waarbij men ook niet mag vergeten dat de aankoop van het rollend materieel en de investeringen voor B-Cargo waarschijnlijk duurder uitvallen dan de investeringen en het rollend materiaal voor ABX. (Denken we maar in dit verband aan de investeringen en problemen aangaande de verdere uitbouw van de containerhaven in Antwerpen.)

Mevrouw Frieda Brepoels (VU&ID) geeft aan dat ABX werd opgericht precies omdat B-cargo slechts een beperkt ontwikkelingspotentieel bood. Het goederenvervoer per spoor wordt pas echt interessant wanneer men over grote afstanden veel goederen kan vervoeren. Volgens haar komt de oorspronkelijke doelstelling van de NMBS, het vervoeren van mensen per spoor daardoor in de verdrukking. Het is niet de taak van de overheid om de privésector te beconcurreren inzake het mondiaal goederenvervoer per spoor.

Voorzitter Vanstapel antwoordt dat het niet de taak van het Rekenhof is om daarover te oordelen.

Op de vraag van mevrouw Brepoels of de raad van bestuur van de NMBS met betrekking tot de aankoop van de aandelen van THL en Bahntrans (verslag blz. 149) niet bewust door een gebrek aan informatie werd misleid, antwoordt hij dat er zich naar aanleiding van die beslissing een probleem heeft voorgedaan inzake de zeer korte beslissingstermijnen toegemeten aan de leden van de raad van bestuur, waardoor dus ook geen grondige audit kon worden uitgevoerd op de aanschaffingen in Duitsland. Daarom werd, als alternatief, geopteerd voor het sluiten van contractuele waarborgen.

Tevens werd vastgesteld dat de kwaliteit van de rapportering aan de raad van bestuur niet altijd van een hoogstaand niveau of uitgebreid was.

activités de B-Cargo et, d'autre part, ABX. En effet, ABX livre et enlève les marchandises ou colis à domicile (aussi parfois appelée stratégie « porte-à-porte ») et aspire même au concept appelé « *one stop shopping* » dans l'élan de la mondialisation de la concurrence. Cela signifie par exemple que des entreprises exportatrices asiatiques (qui font partie du réseau ABX) peuvent desservir toute l'Europe par ABX, ce qui offre un éventuel avantage compétitif au profit des clients de ce réseau ABX. Pour mettre en place une telle stratégie commerciale à l'échelle mondiale, on a besoin de services décentralisés, répartis sur des agences dans le monde entier.

Chez B-Cargo, en revanche, il s'agit traditionnellement de types spécifiques de marchandises pour des clients spécifiques. L'entreprise touche plutôt un nombre limité de gros clients industriels par des services principalement axés sur le transport de marchandises lourdes (produits métalliques, par exemple) ou de produits en vrac, comme les combustibles, les produits pétroliers ou les minerais, une croissance étant attendue au cours des prochaines années. De telles marchandises exigent donc un plus grand degré de concentration, sans oublier que l'achat de matériel roulant et les investissements pour B-Cargo sont vraisemblablement plus coûteux que les investissements et le matériel roulant pour ABX (pensons à cet égard aux investissements et problèmes concernant le développement du port de containers à Anvers).

Mme Frieda Brepoels (VU&ID) signale qu'ABX a précisément été constituée parce que B-Cargo n'offrait qu'un potentiel de développement limité. Le transport de marchandises par chemins de fer ne devient intéressant que si l'on peut transporter beaucoup de marchandises sur de grandes distances. Selon elle, l'objectif initial de la SNCB, le transport de personnes par chemin de fer, est négligé. Les pouvoirs publics n'ont pas pour tâche de concurrencer le secteur privé en matière de transports mondiaux de marchandises par chemins de fer.

M. le président Vanstapel répond qu'il n'appartient pas à la Cour des comptes d'en juger.

À la question de Mme Brepoels qui se demande si le conseil d'administration de la SNCB n'a pas été délibérément trompé par le manque d'informations en ce qui concerne l'achat des actions de THL et Bahntrans (rapport, p. 148), il répond qu'au moment de cette décision, il s'est posé le problème des délais très courts laissés aux membres du conseil d'administration pour prendre leur décision, aucun audit approfondi n'ayant donc pu être effectué sur les acquisitions en Allemagne. Par conséquent, leur choix s'est porté, à titre d'alternative, sur la conclusion de garanties contractuelles.

Il a également été constaté que la qualité du rapport au conseil d'administration n'était pas toujours excellente et que le rapport n'était pas toujours circonstancié.

Hieruit echter besluiten dat de raad van bestuur in deze misleid werd, lijkt evenwel voorbarig en ongegrond. In dergelijke dossiers moet nu eenmaal vaak snel en op basis van — omwille van de hoge vertrouwelijkheidsgraad — beperkte informatie worden beslist. Wat uiteraard meteen impliceert dat de daaraan verbonden risico's correct en volledig moeten worden ingeschat.

Op de vraag van mevrouw Brepoels of ABX al dan niet complementair is aan het vervoer per spoor (verslag blz. 152), antwoordt voorzitter Vanstapel het volgende.

In de documenten van de NMBS wordt ABX stevast voorgesteld als een transportgroep die complementair is aan het spoorvervoer.

Volgens de NMBS is immers het gecombineerd vervoer, hoofdzakelijk *rail*-weg, een toekomstsector, waarbij de voordelen van de gesloten trein over lange afstanden en de soepelheid van de vrachtwagen voor de eindbestemming kan worden gecombineerd, en aldus een belangrijk instrument voor een intermodaal beleid.

Vandaar ook dat de NMBS zeker niet geneigd is om ABX zo maar los te laten. De complementariteit zit namelijk, nog steeds volgens de NMBS, in het feit dat die zich voornamelijk op termijn zal voordoen daar waar de grote transportkruispunten gesitueerd zijn. Deze grote transportkruispunten, dienen dan wel verder te worden uitgebouwd en aangepast, zoals bijvoorbeeld luchthavens, zeehavens, stations van een zekere omvang enz.

Evenwel, zoals ook vermeld in het verslag (blz. 152 onderaan), is een significatieve complementariteit op dit moment nog niet gerealiseerd, en kan deze complementariteit (alsmede de resultaten) pas in de toekomst worden geëvalueerd, gegeven ook het feit dat de verwervingen met betrekking tot het ABX-netwerk in feite alle van recente datum zijn.

De vraag of ABX nu ja dan neen dient te worden losgekoppeld van de andere activiteiten van de NMBS wenst het Rekenhof binnen het kader van dit onderzoek niet te beantwoorden, aangezien het hier om een beleidsoptie gaat.

2.8. Hoofdstuk VII — De boekhouding

De heer Ludo Van Campenhout (VLD) vraagt hoe kan worden verklaard dat de voorzieningen, gegroepeerd onder de posten « Moderniseringsfonds » en « doelstelling 2005 » slechts ten belope van 32 % zijn toegewezen als opbrengst van de rekeningen van de opdrachten van openbare dienst (verslag blz. 161-162). Vindt het Rekenhof die verdeelsleutel verdedigbaar?

Het lid wenst ook te weten of er op basis van hetzij de resultatenrekeningen « taken openbare dienst », hetzij aan de hand van de financieringstabellen een uitspraak kan worden gedaan omtrent de concrete vraag van de NMBS om het deficit van om en bij de drie miljard

De là à en déduire que le conseil d'administration a été trompé, cela nous semble néanmoins prématuré et non fondé. Dans de tels dossiers, les décisions doivent souvent être prises rapidement et sur la base d'informations laconiques en raison du degré élevé de confidentialité. Ce qui implique naturellement que les risques qui s'y rattachent doivent être estimés de manière complète et correcte.

À la question de Mme Brepoels quant au caractère complémentaire ou non d'ABX et du transport ferroviaire (rapport, p. 151), M. le président Vanstapel répond comme suit.

Dans les documents de la SNCB, ABX est toujours présentée comme un groupe de transport complémentaire au transport ferroviaire.

Selon la SNCB, le trafic combiné, principalement *rail*-route, est en effet un secteur d'avenir, les avantages du train fermé sur de longues distances et la souplesse du camion pour la destination finale pouvant être combinés et constituant ainsi un instrument important pour une politique intermodale.

C'est pour la même raison que la SNCB n'est certainement pas prête à abandonner ABX. La complémentarité réside en effet, toujours selon la SNCB, dans le fait qu'elle se rencontrera surtout à terme là où sont situés les grands centres nodaux de transport. Ces grands centres nodaux du transport doivent toutefois encore être développés et adaptés, par exemple les aéroports, les ports de mer, les gares d'une certaine importance, etc.

Toutefois, comme le précise le rapport (p. 151, au bas de la page), une complémentarité significative n'est pas encore réalisée pour le moment, et cette complémentarité (ainsi que ses résultats) ne pourra être évaluée qu'à l'avenir, étant donné que les acquisitions relatives au réseau ABX sont en fait toutes récentes.

Dans le cadre de cette étude, la Cour des comptes ne souhaite pas répondre à la question sur l'opportunité de dissocier ou non ABX des autres activités de la SNCB vu qu'il s'agit d'une option stratégique.

2.8. Chapitre VII — La comptabilité

M. Ludo Van Campenhout (VLD) demande comment on peut expliquer que les provisions, regroupées sous les postes « Fonds de Modernisation » et « Objectif 2005 » n'aient été affectées qu'à concurrence de 32 % comme produit des comptes de résultats des missions de service public (rapport, pp. 161-162). La Cour des comptes trouve-t-elle cette répartition défendable?

Le membre souhaite également savoir si, sur la base soit des comptes de résultats « missions de service public », soit à l'aide des tableaux de financement, une décision peut être prise sur la demande concrète de la SNCB de faire renflouer par l'État le déficit de près de

Belgische frank bijgepast te krijgen van de Staat. Hij verwijst in dit verband naar de conclusies van de audit (verslag blz. 222-225).

Voorzitter Vanstapel herinnert er eerst en vooral aan dat de NMBS sinds 1988 op basis van specifieke wettelijke en reglementaire bepalingen diverse voorzieningen voor herstructureringskosten heeft aangelegd. Daarbij werd op boekhoudkundig vlak een techniek gebruikt waardoor de aanleg van die voorzieningen het resultaat van de NMBS niet negatief heeft beïnvloed.

De totaliteit van de in dat kader aangewende bedragen beliep voor de periode 1996-1999 20,89 miljard Belgische frank. In de beschouwde periode werden die bedragen als volgt geregistreerd over de verschillende opdrachten :

— 6 737,6 miljoen Belgische frank werd toegewezen aan de twee opdrachten van openbare dienst. Het betreft hier in hoofdzaak de kosten van personeelsleden, die werkzaam waren voor de twee opdrachten van openbare dienst en waarvan de normale functie is afgeschaft;

— 8 089,7 miljoen Belgische frank werd toegewezen aan de commerciële activiteiten van de NMBS, in hoofdzaak het goederenvervoer per spoor. Het betreft voornamelijk de kosten verbonden aan niet productieve prestaties voor personeelsleden belast met commerciële activiteiten.

De toewijzing aan de commerciële activiteiten wordt voornamelijk verklaard door het feit dat het rangeren van goederenwagons, in vergelijking tot het rangeren van reizigerswagons, meer improductiviteit in termen van tijdsbesteding met zich meebrengt. (Het is namelijk zo dat het aantal en type van goederenwagons per rit sterk kunnen variëren, terwijl het aantal en type van reizigerswagons per rit een vrij stabiel gegeven zijn.)

— Het resterende gedeelte (6 063,4 miljoen Belgische frank) werd (net als de desbetreffende kosten) toegerekend aan het geheel van de sectoren, zijnde deze kosten die niet aan één of andere opdracht/activiteit worden toegewezen. Het betreft hier onder meer de kosten inzake brugpensioenen en disponibiliteitsverlof.

Het is derhalve niet volledig correct te stellen dat de voorzieningen slechts ten belope van 32 % zijn toegewezen als opbrengst van de rekeningen van openbare dienst. Ook deze kosten, ondanks het feit dat ze toegerekend worden aan het geheel van de sectoren, houden voor een niet nader te bepalen deel verband met de uitvoering van opdrachten van openbare dienst.

Eveneens met betrekking tot het plan « doelstelling 2005 » heeft *de heer Lode Vanoost (Agalev-Ecolo)* tijdens de bespreking van hoofdstuk II — het bestuur van de maatschappij — gevraagd of dit plan wel een echt ondernemingsplan is en of de wet hierbij werd nageleefd (zie blz. 84 van onderhavig verslag).

Vooreerst dient er te worden opgemerkt, *aldus de heer Vanstapel*, dat het plan « doelstelling 2005 » toch wel

trois milliards de francs belges. Il fait référence à cet égard aux conclusions de l'audit (rapport, pp. 222-225).

M. le président Vanstapel rappelle tout d'abord que, depuis 1988, la SNCB a constitué diverses provisions pour les frais de restructuration sur la base de dispositions légales et réglementaires spécifiques. À cette occasion, on a utilisé sur le plan comptable une technique grâce à laquelle la constitution de ces provisions n'a pas influencé négativement le résultat de la SNCB.

La totalité des sommes affectées dans ce cadre a atteint 20,89 milliards de francs belges pour la période 1996-1999. Dans la période considérée, ces montants ont été enregistrés comme suit sur les différentes missions :

— un montant de 6 737,6 millions de francs belges a été attribué aux deux missions de service public. Il s'agit, en l'occurrence, principalement des charges afférentes aux membres du personnel affectés aux deux missions de service public et dont la fonction normale a été supprimée;

— une somme de 8 089,7 millions de francs belges a été attribuée aux activités commerciales de la SNCB, principalement le transport de marchandises par rail. Il s'agit surtout des charges liées à des prestations non productives de membres du personnel chargés d'activités commerciales.

L'affectation aux activités commerciales s'explique surtout par le fait que la manœuvre des wagons de marchandises provoque, par rapport à celle des wagons de voyageurs, plus d'improductivité du fait du temps qu'elle requiert. (En effet, le nombre et le type de wagons de marchandises peuvent varier fortement par voyage, alors que le nombre et le type de wagons de voyageurs par voyage constitue une donnée assez stable.)

— Le solde (6 063,4 millions de francs belges) a été (à l'instar des charges y afférentes) attribué à l'ensemble des secteurs. Il s'agit des charges qui ne peuvent être imputées à l'une ou l'autre mission/activité, comme notamment des charges en matière de prépensions et de congé de disponibilité.

Par conséquent, il est inexact d'affirmer que les provisions n'ont été affectées qu'à concurrence de 32 % comme produits des comptes de service public. Ces frais, bien qu'ils aient été imputés à l'ensemble des secteurs, sont liés, pour une part à ne pas préciser, à l'exécution des missions de service public.

En ce qui concerne le plan « Objectif 2005 », *M. Lode Vanoost (Agalev-Ecolo)* a également demandé pendant la discussion du chapitre II — la gestion de la société — si ce plan était un véritable plan d'entreprise et si la loi avait été respectée à cette occasion (voir p. 84 du présent rapport).

Tout d'abord, il faut remarquer, *selon M. Vanstapel*, que le plan « Objectif 2005 » s'inscrivait bien dans le cadre

kaderde in de belangrijke doelstelling — medio de jaren 90 — om maatregelen voor te leggen voor het bereiken van een financieel evenwicht.

In 1994 vroeg de minister van Verkeer, zoals in het verslag is beschreven, een audit over de financiële toestand. Daaruit bleek dat in alle mogelijke scenario's bij ongewijzigde staatstussenkomst, er tegen 2005 geen financieel evenwicht zou worden bereikt.

Alzo werd het plan « doelstelling 2005 » al vlug een financieel herstelplan, gebaseerd op structurele maatregelen zoals een verbetering van de productiviteit, die dan voornamelijk gebaseerd was op een vermindering van het personeelsbestand. Zo werd voor het personeelsbestand initieel uitgegaan van 35 000 mensen in 2005, terwijl er op dit moment toch nog altijd 41 000 mensen in dienst zijn.

De voorzitter van het Rekenhof wijst erop (zie in hoofdstuk VII, voetnoot 265) dat het plan « doelstelling 2005 » recentelijk werd geactualiseerd en dat de minister daarover via de documenten van de raad van bestuur werd ingelicht. In deze geactualiseerde versie (2000), wordt er uitgegaan van een schuld die ongeveer 20 miljard Belgische frank hoger zal liggen in vergelijking met het oorspronkelijk plan (dat een schuld van 210 miljard Belgische frank in 2005 in het vooruitzicht stelde). Hierbij kan er trouwens nog worden gesteld dat een externe consultant van oordeel was, bij nazicht van de hypothesen die aan de grondslag liggen van deze geactualiseerde versie, dat de schuld waarschijnlijk nog hoger zal liggen.

Tevens stelde het Rekenhof in zijn verslag dat dit plan « doelstelling 2005 » enkel de NMBS betrof en niet de groep op zich, ondanks het feit dat de aanschaf van financiële vaste activa is toegenomen, voornamelijk vanaf 1997 (zie blz. 72 van het verslag). Ook stelde het Rekenhof vast dat er geen onderscheid werd gemaakt tussen de opdrachten van openbare dienst en de andere opdrachten (zie blz. 68 van het verslag).

De NMBS antwoordt hier *in extenso* op, zonder echter op de knelpunten in te gaan. De NMBS stelt dat het plan « doelstelling 2005 » was gesteund op drie onderdelen, namelijk :

- het tienjaren-investeringsplan;
- de interne herstructurering van de maatschappij in eenheden;
- het sociaal luik.

Wel meent de NMBS dat dit initiële plan van essentieel strategisch belang is, ook vanwege de genomen opties inzake de structuur van de maatschappij. Zo werd overgegaan tot een op eenheden gebaseerde reorganisatie en wordt er gestreefd naar een grotere responsabilisering op alle niveaus van de onderneming.

Wat de jaarlijkse herzieningen betreft, kan men er inderdaad van uitgaan dat er in 1997, 1998 en 1999 (en dit in tegenstelling tot de wet) geen (herziening van het) jaar-

de l'objectif important — au milieu des années 90 — de proposer des mesures pour parvenir à un équilibre financier.

En 1994, le ministre des Communications, comme il est précisé dans le rapport, a demandé un audit sur la situation financière. Il est apparu qu'aucun équilibre financier ne serait atteint d'ici à 2005 dans tous les scénarios possibles si l'intervention de l'État n'est pas modifiée.

Aussi, le plan « Objectif 2005 » est rapidement devenu un plan de redressement financier, basé sur des mesures structurelles, telles qu'une amélioration de la productivité qui est principalement basée sur une réduction du personnel. Ainsi, on avait tablé sur des effectifs de 35 000 personnes d'ici à l'an 2005 alors que 41 000 personnes sont toujours en service pour le moment.

Le président de la Cour des comptes souligne (voir dans le chapitre VII, note en bas de p. 265) que le plan « Objectif 2005 » a été actualisé récemment et que le ministre en a été informé par les documents du conseil d'administration. La version actualisée (2000) se base sur une dette qui sera supérieure d'environ 20 milliards de francs belges au plan initial (qui prévoyait une dette de 210 milliards de francs en 2005). Par ailleurs, on peut encore ajouter qu'un consultant externe est d'avis que la dette sera probablement plus élevée que le montant estimé après avoir analysé les hypothèses sur lesquelles se base le scénario.

La Cour des comptes a également précisé dans son Rapport que ce plan « Objectif 2005 » concernait uniquement la SNCB et non le groupe en soi bien que l'acquisition d'immobilisations financières ait augmenté, surtout à partir de 1997 (voir p. 72 du rapport). La Cour des comptes a aussi constaté qu'aucune distinction n'avait été opérée entre les missions de service public et les autres missions (voir p. 69 du rapport).

La SNCB répond ici *in extenso*, sans toutefois se pencher sur les points délicats. La SNCB affirme que le plan « Objectif 2005 » a été fondé sur trois éléments, à savoir :

- le plan d'investissement décennal;
- la restructuration interne de la société en unités;
- un volet social.

La SNCB estime que ce plan initial est d'une importance stratégique essentielle, notamment en raison des options prises en matière de structure de la société. Ainsi, il a été procédé à une restructuration basée sur des unités et il est œuvré en faveur d'une plus grande responsabilisation à tous les niveaux de l'entreprise.

En ce qui concerne les révisions annuelles, on peut en effet partir du principe qu'aucun plan d'entreprise annuel (ni aucune révision) n'a été adopté en 1997, 1998,

lijks ondernemingsplan werd opgesteld, maar dat er in het jaar 2000 een herziening van het plan « doelstelling 2005 » is gebeurd.

De heer Vanstapel kan wel volledig akkoord gaan met de stelling van de NMBS dat de hervorming van de structuren van de maatschappij diepgaand is geweest, en dat de implementatie ervan tijd gevergd heeft evenals de inzet van vele technische en menselijke middelen. Hieraan kan worden toegevoegd dat de verdere verfijning van de reorganisatie, alsmede het wegwerken van bepaalde knelpunten ten gevolge van deze herstructurering, nog aan de gang zijn.

De tweede vraag van de heer Van Campenhout, aldus de voorzitter van het Rekenhof, is een zeer belangrijke vraag. Het is goed dat er een duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen de resultatenrekeningen en de financieringstabellen. Het is namelijk zo dat beide in feite elkaar aanvullen. Zo hebben beide rapporteringsinstrumenten een lichtelijk andere invalshoek. De resultatenrekeningen dienen er immers voor om het resultaat (de rendabiliteit dus) te meten, terwijl de financieringstabellen in feite peilen naar de financieringsgraad van een onderneming.

Wat nu specifiek de resultatenrekeningen betreft, heeft het Rekenhof erop gewezen dat de invoering van de beheersboekhouding vanaf 1998 in essentie is gebeurd vanuit managementoverwegingen.

Door het invoeren van de beheersboekhouding wil de NMBS met name komen tot een beter beheer van alle eenheden van de maatschappij en dus ook tot betere resultaten. Als voorbeeld van het intern streven van de NMBS om op termijn met de invoering van de beheersboekhouding te komen tot betere resultaten, kan er bijvoorbeeld op gewezen worden dat de NMBS ernaar streeft om vanaf dit jaar (2001) de doorerekende transferprijzen (inzake de interne facturaties) te plafonneren op het niveau van deze van het jaar 1998. Elke bijkomende additioneel doorerekende kost dient dus vooreerst een gunstig effect te hebben op de productiviteit (de volumes), vooraleer deze kost verder kan worden doorerekend aan een andere eenheid.

Omdat managementinformatie essentieel is voor de NMBS (aangezien deze voorheen in mindere mate beschikbaar was), werd er dan ook een heel eigen waarderingsmethodiek (de zogenaamde « *mark to market* »-methode) ingevoerd, verschillend van deze gebruikt in de algemene boekhouding.

Het Rekenhof heeft er in zijn verslag (blz. 194) op gewezen dat voornamelijk ten gevolge van deze verschillende waarderingsmethodiek de beheersresultatenrekeningen momenteel geen geschikt instrument vormen om een antwoord te bieden op de vraag of de door de Staat jaarlijks toegekende middelen volstaan om de uitgaven verbonden aan de uitvoering van de twee opdrachten te dekken.

1999 (et ce en contradiction avec la loi) mais qu'une révision du plan « Objectif 2005 » a bien eu lieu en l'an 2000.

M. Vanstapel peut parfaitement marquer son accord sur la position de la SNCB selon laquelle la réforme des structures de la société a été profonde et que son implantation a demandé du temps et l'engagement de nombreux moyens techniques et humains. On peut y ajouter que l'affinement de la réorganisation, ainsi que l'élimination de certains points litigieux, découlant de cette restructuration, sont en cours.

Selon le président de la Cour des comptes, la deuxième question de M. Van Campenhout est une question très importante. Il convient d'opérer une nette distinction entre les comptes de résultats et les tableaux de financement. En effet, les deux se complètent. Ainsi, les deux instruments de rapport ont un angle d'incidence légèrement différent. Les comptes de résultats servent en effet à mesurer le résultat (la rentabilité, donc) tandis que les tableaux de financement sondent en fait le taux de financement d'une entreprise.

En ce qui concerne spécifiquement les comptes de résultats, la Cour des comptes a souligné que l'introduction de la comptabilité de gestion à partir de 1998 se justifiait en substance par des arguments de management.

Par l'instauration de la comptabilité de gestion, la SNCB veut notamment parvenir à une meilleure gestion de toutes les unités de la société et donc à de meilleurs résultats. Les efforts internes de la SNCB pour parvenir, à terme, à de meilleurs résultats par l'introduction de la comptabilité de gestion peuvent, par exemple, être illustrés par le fait que la SNCB aspire à plafonner les prix de transfert répercutés (en matière de facturations internes) à partir de cette année (2001) au niveau de ceux de l'an 1998. Tous les frais répercutés additionnels supplémentaires doivent donc avoir au préalable un effet avantageux sur la productivité (les volumes) avant que ces frais puissent être répercutés à une autre unité.

Étant donné que les informations de management sont essentielles pour la SNCB (alors qu'elles étaient jusqu'à présent disponibles dans une moindre mesure), une méthode d'évaluation tout à fait spécifique (la méthode dite « *mark to market* »), différente de celle utilisée dans la comptabilité générale a été instituée.

Dans son rapport (p. 194), la Cour des comptes a signalé qu'en raison, surtout, de cette méthode d'évaluation différente, les comptes de résultats de gestion ne constituent pas pour le moment un instrument adéquat pour répondre à la question de savoir si les moyens alloués annuellement par l'État suffisent à couvrir les dépenses liées à la réalisation des deux missions de service public.

Dienaangaande heeft het Rekenhof trouwens *grosso modo* twee opmerkingen geformuleerd :

— Het Rekenhof heeft aanbevolen (zie punten 3.4. en 3.5. van sectie II van hoofdstuk VII) dat, teneinde duiding te geven bij de interpretatie van de cijfers, de impact van de beheersboekhouding op de resultaten van de twee opdrachten van openbare dienst zou worden gekwantificeerd, door een vergelijking te maken met de waarderingsgrondslagen die in de algemene boekhouding worden gebruikt.

— Ten tweede heeft het Rekenhof gesteld dat de financieringstabel een mogelijk antwoord op deze vraag kan bieden, mits de implementatie van de aanbevelingen geformuleerd door het Rekenhof.

Wat nu de financieringstabel of tabel van bronnen en aanwendungen op dit moment betreft, kunnen we vaststellen dat deze in functie van het antwoord op de vraag als voordeel heeft dat het effect van de « *mark-to-market* »-waardering wordt geneutraliseerd, maar aan de andere kant ook als nadeel heeft de niet-kaskosten en niet-kasopbrengsten te elimineren. Dit vloeit, onder meer, voort uit de verschillende optiek die wordt beoogd met enerzijds een resultatenrekening (het meten van de rendabiliteit) en anderzijds een tabel van bronnen en aanwendungen (het meten van de zelffinancieringsgraad). Beide elementen zijn dus complementair aan elkaar.

Wat deze financieringstabel in de toekomst dus betreft, dienen vooreerst de aanbevelingen van het Rekenhof te worden onderzocht om op een afdoende manier op de vraag te kunnen antwoorden.

Zo heeft het Rekenhof er onder meer op gewezen dat de financieringsfunctie (de mutatie in vorderingen, schulden en thesaurie) momenteel niet kan worden afgezonderd voor de twee opdrachten van openbare dienst. Dit is nochtans belangrijk omdat zo de ingaande en uitgaande financiële stromen op het niveau van de vorderingen en schulden kunnen worden geïdentificeerd (wat op dit moment dus onmogelijk is) en de verdere aanwending van bijvoorbeeld de financieringsmiddelen, gestort door de Staat, kan worden opgevolgd gedurende een bepaald boekjaar. Dit vindt onder meer zijn oorzaak in het feit dat deze balansposten niet zijn uitgesplitst binnen de maatschappij naar de eenheden toe. Dit is evenwel een complexe en omslachtige aangelegenheid, zodat het Rekenhof erop gewezen heeft dat vooraf de haalbaarheid van deze aanbeveling dient te worden onderzocht, in de eerste plaats door de NMBS zelf.

Dit neemt niet weg, aldus de heer Vanstapel, dat, en daartoe heeft deze audit bijgedragen, aan de hand van de tabellen van bronnen en aanwendungen wel kan worden gesteld, dat er geen aanwijzingen zijn gevonden dat er per saldo enige transfer zou zijn geweest tussen de twee opdrachten van openbare dienst en de andere activiteiten.

À ce sujet, la Cour des comptes a d'ailleurs formulé *grosso modo* deux remarques :

— La Cour des comptes a recommandé (voir points 3.4. et 3.5. de la section II du chapitre VII), afin d'orienter l'interprétation des chiffres, que l'impact de la comptabilité de gestion sur les résultats des deux missions de service public soit quantifié en opérant une comparaison avec les bases d'évaluation qui sont utilisées dans la comptabilité générale.

— Deuxièmement, la Cour des comptes a stipulé que le tableau de financement pouvait donner une réponse possible à cette question, moyennant la mise en pratique des recommandations formulées par la Cour des comptes.

En ce qui concerne le tableau de financement ou le tableau des ressources et emplois tels qu'ils existent actuellement, nous pouvons constater que celui-ci, en fonction de la réponse à la question, a pour avantage que l'effet de l'évaluation « *mark-to-market* » est neutralisé mais, d'autre part, a pour inconvénient d'éliminer les coûts hors caisse et les produits hors caisse. Cela découle notamment de l'optique différente qui est visée par, d'une part, un compte de résultats (la mesure de la rentabilité) et, d'autre part, un tableau des ressources et emplois (la mesure du taux d'autofinancement). Les deux éléments sont donc complémentaires.

En ce qui concerne donc ce tableau de financement à l'avenir, les recommandations de la Cour des comptes doivent d'abord être examinées pour pouvoir répondre à cette question de manière satisfaisante.

Ainsi, la Cour des comptes a notamment souligné que la fonction de financement (les mouvements en créances, dettes et trésorerie) ne pouvait être dissociée pour le moment des deux missions de service public. C'est néanmoins important parce que les flux financiers entrants et sortants peuvent ainsi être identifiés au niveau des créances et dettes (ce qui est donc impossible pour le moment) et l'affectation ultérieure, par exemple, des moyens de financement versés par l'État peut être suivie pendant un exercice donné. Cela trouve notamment son origine dans le fait que ces postes du bilan ne sont pas répartis au sein de la société en unités. Toutefois, il s'agit d'une matière complexe et difficile de telle sorte que la Cour des comptes a souligné qu'il fallait d'abord étudier la faisabilité de cette recommandation, en premier lieu par la SNCB elle-même.

Cela n'empêche pas, selon M. Vanstapel, que l'on puisse affirmer à l'aide des tableaux des ressources et emplois — et cet audit y a d'ailleurs contribué — qu'il n'y a aucune indication d'un quelconque transfert par solde entre les deux missions de service public et les autres activités.

Bij wijze van *algemeen besluit* kan dus worden gesteld dat de NMBS op de goede weg zit met de invoering van de beheersboekhouding (in 1998) en met de opmaak van de financieringstabellen (in 1999 voor de eerste keer op het niveau van de twee opdrachten van openbare dienst). Op dit moment geven de beheersresultaten en de tabellen evenwel slechts bepaalde trends weer van de (deficitaire) resultaten, zonder dat hierop met redelijke zekerheid het « juiste » deficit kan worden vastgesteld. De gestelde vraag zal echter in de toekomst maar ten volle worden beantwoord, mits verdere verfijning van de resultatenrekeningen en financieringstabellen voor de twee opdrachten van openbare dienst waarvoor het Rekenhof in dit verslag een aantal aanbevelingen heeft geformuleerd (conclusies op blz. 196-198 en op blz. 222-225). Zij zullen bijdragen tot een verhoogde financiële transparantie.

Voorzitter Jef Tavernier (Agalev-Ecolo) stelt vast dat niet alle vragen nu reeds kunnen worden beantwoord. Bepaalde dossiers (bijvoorbeeld ABX, THL- Bahntrans, de implementatie van bepaalde recentelijk ingevoerde boekhoudkundige technieken) zijn nog volop in beweging.

Jaar na jaar zullen de resultatenrekening en de financieringstabellen van de NMBS moeten worden nagekeken.

Mevrouw Frieda Brepoels (VU&ID) vraagt dat het Rekenhof zijn aanbevelingen per vraag zou bundelen en in een document aan het Parlement zou voorleggen. Dit zou dan de basis kunnen vormen voor een gesprek met de bevoegde minister en met de leiding van de NMBS.

Voorzitter Tavernier is van oordeel dat de politieke bespreking van de conclusies van het verslag van het Rekenhof in de kamercommissie voor de Infrastructuur, het Verkeer en de Overheidsbedrijven moet plaatsvinden.

Voor de problemen die niet door de wetgever of de regering kunnen worden opgelost kan eventueel een voorstel van resolutie bij de Kamer van volksvertegenwoordigers worden ingediend.

Voor de opvolging van de zuiver boekhoudkundige problemen kan eventueel een parlementaire werkgroep worden opgericht, waarin dan ook de specialisten van het Rekenhof zitting zouden hebben.

Volgend jaar ten slotte zal de subcommissie Rekenhof nagaan of de aanbevelingen van het Rekenhof al dan niet door de NMBS werden gevolgd.

En guise de *conclusion générale*, on peut donc affirmer que la SNCB est sur la bonne voie avec l'introduction de la comptabilité de gestion (en 1998) et l'établissement des tableaux de financement (en 1999 pour la première fois au niveau des deux missions de service public). Pour le moment, les résultats de gestion et les tableaux indiquent seulement des tendances des résultats (déficitaires) sans que l'on puisse déterminer le déficit « exact » avec une raisonnable certitude. La question posée devra toutefois trouver une réponse complète à l'avenir, à condition de préciser encore les comptes de résultats et tableaux de financement pour les deux missions de service public pour lesquelles la Cour des comptes a formulé plusieurs recommandations dans ce rapport (conclusions aux pp. 194-196 et 219-221). Elles contribueront à une plus grande transparence financière.

Le président, M. Jef Tavernier (Agalev-Ecolo) constate qu'il est impossible de répondre déjà à toutes les questions. Certains dossiers (par exemple ABX, THL- Bahntrans, l'implantation de certaines techniques comptables introduites récemment) sont encore en plein développement.

Année après année, le compte de résultats et les tableaux de financement de la SNCB devront être analysés.

Mme Frieda Brepoels (VU&ID) demande que la Cour des comptes regroupe ses recommandations par question et les soumette au Parlement dans un document. Cela pourrait servir de base à une discussion avec le ministre compétent et avec la direction de la SNCB.

Le président Tavernier estime que le débat politique sur les conclusions du rapport de la Cour des comptes doit avoir lieu au sein de la commission de l'Infrastructure, des Communications et Entreprises publiques de la Chambre.

Pour les problèmes qui ne peuvent être réglés par le législateur ou le gouvernement, une proposition de résolution peut éventuellement être déposée à la Chambre des représentants.

Pour le suivi des problèmes purement comptables, un groupe de travail parlementaire dans lequel siègeraient également les spécialistes de la Cour des comptes peut éventuellement être institué.

L'année prochaine, enfin, la sous-commission de la Cour des comptes examinera si les recommandations de la Cour des comptes ont ou non été suivies par la SNCB.

IV. — GEDACHTEWISSELING MET DE MINISTER VAN FINANCIËN OVER DE VASTGESTELDE VERTRAGING BIJ HET OPMAKEN VAN DE ALGEMENE REKENING VAN DE STAAT (vergaderingen van 31 januari en 28 maart 2001)

1. Inleiding van de minister van Financiën

De heer Didier Reynders, minister van Financiën, verwijst eerst en vooral naar de bespreking van de rekeningwetten voor de jaren 1990, 1991, 1992 en 1993 die op 9 november 2000 in de commissie voor de Financiën en de Begroting plaatsvond (verslag van de heer Jacques Chabot — DOC 50 0865/002). Tijdens deze bespreking had hij aangekondigd dat hij met de eerste voorzitter van het Rekenhof zou overleggen hoe de achterstand inzake de indiening en het onderzoek van de algemene rekening van de Staat verder kan worden teruggedrongen. Hij had toen trouwens gesuggereerd dat dergelijk overleg best in de subcommissie Rekenhof van de Kamer kon gebeuren.

De minister heeft intussen contact opgenomen met de eerste voorzitter van het Rekenhof. Het ligt in zijn bedoeling om tegen eind maart 2001 een protocolakkoord te sluiten (tussen de ministers van Financiën, Begroting en Ambtenarenzaken en het Rekenhof) niet alleen over een tijdschema voor het ophalen van de achterstand bij de indiening van de algemene rekening van de Staat (de minister hoopt dat de achterstand binnen twee jaar zal kunnen worden weggewerkt), maar ook over de implicaties van de zogenaamde « Copernicus-hervorming » (via de oprichting van een « horizontaal » ministerie van Begroting naast de « verticale boekhouding van elk departement) op de opmaak van de rekeningen van de Staat en van de hervorming van de overheidsboekhouding (de totstandkoming van een patrimoniale comptabiliteit).

Over deze drie materies zal de minister eind maart 2001 aan de leden van de subcommissie Rekenhof bijkomende toelichting verschaffen.

2. Standpunt van het Rekenhof

Raadsheer Rion bevestigt dat de algemene rekening van de staat sinds decennia met een toenemende vertraging door de minister van Financiën wordt opgesteld en overgezonden. Om die achterstand binnen een redelijke termijn in te lopen heeft het Rekenhof met de administratie van de Thesaurie in 1998 een precies tijdschema vastgesteld dat, tot het begrotingsjaar 2002, de data van verzending bepaalt die voor diverse elementen van de algemene rekeningen in acht moeten worden genomen.

Conform de bepalingen van artikel 80 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit zou de rekening van uitvoering van de begroting 2002 uiterlijk op

IV. — ÉCHANGE DE VUES AVEC LE MINISTRE DES FINANCES SUR LE RETARD CONSTATÉ LORS DE L'ÉTABLISSEMENT DU COMPTE GÉNÉRAL DE L'ÉTAT (réunions des 31 janvier et 28 mars 2001)

1. Introduction du ministre des Finances

M. Didier Reynders, ministre des Finances, évoque avant tout les débats des lois de comptes pour les années 1990, 1991, 1992 et 1993 qui ont eu lieu le 9 novembre 2000 en commission des Finances et du Budget (rapport de M. Jacques Chabot — DOC 50 865/002). Pendant cette discussion, il avait annoncé qu'il allait se concerter avec le premier président de la Cour des comptes sur la manière dont on pourra continuer à résorber l'arriéré en matière de dépôt et d'examen du compte général de l'État. Il avait d'ailleurs suggéré à l'époque qu'il valait mieux organiser cette concertation au sein de la sous-commission de la Cour des comptes de la Chambre.

Entre-temps, le ministre a pris contact avec le premier président de la Cour des comptes. Il a l'intention de conclure d'ici à la fin mars 2001 un protocole d'accord (entre les ministres des Finances, du Budget et de la Fonction publique et la Cour des comptes) non seulement sur un planning pour résorber l'arriéré en matière de dépôt du compte général de l'État (le ministre espère pouvoir rattraper ce retard dans les deux années à venir) mais aussi sur les implications de ce que l'on appelle la « réforme Copernic » (par la constitution d'un ministère « horizontal » du Budget, en plus de la comptabilité « verticale » de chaque département) sur l'établissement des comptes de l'État et la réforme de la comptabilité publique (l'institution d'une comptabilité patrimoniale).

Le ministre fournira des informations complémentaires sur ces trois matières aux membres de la sous-commission de la Cour des comptes d'ici à la fin mars 2001.

2. Avis de la Cour des comptes

M. le conseiller Rion confirme que le compte général de l'État est établi et transmis par le ministre des Finances avec un retard croissant depuis des décennies. Afin de résorber ces retards dans un délai raisonnable, la Cour des comptes a fixé en 1998 en concertation avec l'administration de la Trésorerie, un calendrier précis déterminant jusqu'à l'année budgétaire 2002 les dates de transmission à respecter pour les divers éléments des comptes généraux.

Conformément aux dispositions de l'article 80 des lois coordonnées sur la Comptabilité de l'État, le compte de l'exécution du budget 2002 devrait être transmis par le

30 juni 2003 door de minister van Financiën aan het Rekenhof moeten worden toegezonden.

3. Bespreking

De voorzitter, de heer Jef Tavernier (Agalev-Ecolo) stelt voor dat de minister van Financiën tijdens de vergadering van de subcommissie van woensdag 28 maart 2001 de drie onderdelen van dit protocolakkoord zou toelichten, te weten :

— het tijdschema voor het ophalen van de achterstand inzake de indiening van de algemene rekening van de Staat;

— de invloed van de « Copernicus-hervorming » op de organisatie van de boekhouding en, bijgevolg, op de opmaak van de algemene rekening van de Staat;

— de voorstellen betreffende de nieuwe patrimoniale boekhouding.

De minister van Financiën is het daarmee eens. De Kamer van volksvertegenwoordigers (de Conferentie van de voorzitters) moet zelf uitmaken hoe zij de parlementaire bespreking van deze hervorming van de boekhouding van de Staat wil organiseren. Persoonlijk is hij voorstander van een bespreking gedurende maximum anderhalf jaar in de subcommissie Rekenhof, teneinde de agenda van de commissie voor de Financiën en de Begroting niet al te zeer te belasten.

*
* *

Tijdens de vergadering van 28 maart 2001 heeft *de minister van Financiën, de heer Didier Reynders* medegedeeld dat het nieuwe protocol tussen het ministerie van Financiën en het Rekenhof nog niet was gesloten. In afwachting volgt het bestuur van de Thesaurie nauwgezet het tijdschema met betrekking tot de indiening van de algemene rekening van de Staat dat in 1998 met het Rekenhof (bij brief van 10 juli 1998) was overeengekomen. De in het verleden opgelopen vertraging heeft niet alleen te maken met de werking van de bevoegde dienst van de Thesaurie maar ook met het tijdstip waarop de andere ministeriële departementen de hiertoe vereiste gegevens aan de Thesaurie verzenden en met de tijd die het Rekenhof nodig heeft voor zijn controle.

Het wetsontwerp houdende eindregeling van de begroting wordt steeds enige tijd na het afsluiten van de algemene rekening van de Staat ingediend, omdat eerst de definitieve opmerkingen van het Rekenhof (in gedrukte vorm) aan het Parlement moeten worden overgezonden.

Op vraag van *de heer Tavernier* geeft de minister aan dat het wetsontwerp houdende eindregeling van de begrotingen van de diensten van algemeen bestuur van de Staat van het jaar 1994 op 14 maart 2001 bij de Kamer van volksvertegenwoordigers werd ingediend (DOC 50 1151/001). Het werd op 27 maart jongstleden door de

ministre des Finances à la Cour des comptes pour le 30 juin 2003 au plus tard.

3. Discussion

M. Jef Tavernier (Agalev-Ecolo), président, propose que, pendant la réunion de la sous-commission du mercredi 28 mars 2001, le ministre des Finances explique les trois volets de ce protocole d'accord, à savoir :

— le calendrier pour résorber l'arriéré en matière de dépôt du compte général de l'État;

— l'influence de la « réforme Copernic » sur l'organisation de la comptabilité et, par conséquent, sur l'établissement du compte général de l'État;

— les propositions relatives à la nouvelle comptabilité patrimoniale.

Le ministre des Finances marque son accord. La Chambre des représentants (la Conférence des présidents) doit déterminer elle-même comment elle veut organiser la discussion parlementaire de cette réforme de la comptabilité de l'État. Personnellement, il est favorable à une discussion pendant un an et demi maximum dans la sous-commission de la Cour des comptes afin de ne pas surcharger l'agenda de la commission des Finances et du Budget.

*
* *

Pendant la réunion du 28 mars 2001, *le ministre des Finances, M. Didier Reynders*, a signalé que le nouveau protocole entre le ministère des Finances et la Cour des comptes n'était pas encore conclu. Dans cette attente, l'administration de la Trésorerie suit rigoureusement le calendrier relatif au dépôt du compte général de l'État qui a été convenu en 1998 avec la Cour des comptes (par la lettre du 10 juillet 1998). Le retard encouru dans le passé ne tient pas seulement au fonctionnement du service compétent de la Trésorerie mais aussi au moment où les autres départements ministériels envoient les données requises à cet effet à la Trésorerie et au temps dont a besoin la Cour des comptes pour son contrôle.

Le projet de loi contenant le règlement définitif des budgets est toujours déposé un certain temps après la clôture du compte général de l'État, parce que les remarques définitives de la Cour des comptes doivent d'abord être envoyées (sous forme imprimée) au Parlement.

À la demande de *M. Tavernier*, le ministre signale que le projet de loi contenant le règlement définitif des budgets des services d'administration générale de l'État pour l'année 1994 a été déposé le 14 mars 2001 à la Chambre des représentants (DOC 50 1151/001). Il a été approuvé à l'unanimité sans rapport le 27 mars dernier par la com-

commissie voor de Financiën en de Begroting eenparig aangenomen zonder verslag (DOC 50 1151/002). De algemene rekening voor hetzelfde jaar werd reeds in juni 1999 ingediend. Er verloopt dus anderhalf jaar tussen de overlegging van de algemene rekening aan het Rekenhof en de indiening van het ontwerp van rekeningwet. De algemene rekening van de Staat voor het jaar 1997 werd in december 2000 aan het Rekenhof overgezonden. In de loop van 2001 zal hetzelfde gebeuren voor de rekeningen voor 1998 en 1999.

Raadsheer Rion geeft aan dat de uitvoeringsrekening van de begroting 1997 (de rekening van de thesaurie of de rekening van de vermogenswijzigingen laten we dus buiten beschouwing) door de Thesaurie op 22 december 2000 aan het Rekenhof werd overgezonden. Het Rekenhof zal die in de loop van de maand mei 2001 afsluiten. Het heeft dus ongeveer 5 maanden nodig voor zijn controle. De uitvoeringsrekeningen voor 1998, 1999, 2000 en 2001 moeten volgens het afgesproken tijdschema respectievelijk op 1 juli 2001, op 1 januari 2002 (twee rekeningen) en 1 januari 2003 aan het Rekenhof worden overgezonden. Door de intense contacten met de Thesaurie moet het mogelijk zijn om pro-actief te werken en deze termijn in de toekomst tot 3 à 4 maanden terug te schroeven.

De heer Tavernier merkt op dat eerst nog de ontwerpen van rekeningwet voor de jaren 1995 en 1996 bij de Kamer moeten worden ingediend.

De minister geeft aan dat het ontwerp van rekeningwet voor 1995 pas na de publicatie van de desbetreffende opmerkingen van het Rekenhof (in deel II A van het jaarlijkse Boek van het Rekenhof) kan worden ingediend. Er verloopt dus nog steeds een jaar tussen het moment waarop de Thesaurie de algemene rekening aan het Rekenhof verzendt en de publicatie (ten behoeve van het Parlement) van het desbetreffende deel van het jaarlijkse Boek van opmerkingen.

Raadsheer Rion geeft aan dat ook de termijnen voor de publicatie van deel II van het Boek van het Rekenhof in de toekomst zullen worden verkort. De algemene rekening 1995 is op 24 mei 2000 door de algemene vergadering van het Rekenhof afgesloten. Voor de algemene rekening 1996 gebeurde dit op 20 september 2000. Deze documenten zijn nu bij de drukker en zullen eerstdaags worden gepubliceerd.

De minister verwijst naar de in 1998 afgesproken kalender voor de overlegging van de rekeningen (zie 155^e Boek van het Rekenhof, deel I, blz. 63 en volgende). Voor het ophalen van de achterstand zou een gezamenlijke behandeling van bepaalde rekeningen misschien nuttig kunnen zijn. Kan het Rekenhof bijvoorbeeld de rekeningen voor 1996 en 1997 niet samen controleren?

Het komt erop aan, aldus de minister, dat het Parlement uiterlijk op het einde van elke legislatuur reeds de rekeningen van het begin van diezelfde legislatuur zou

mission des Finances et du Budget (DOC 50 1151/002). Le compte général pour la même année a déjà été déposé en juin 1999. Il s'écoule donc un an et demi entre la production du compte général à la Cour des comptes et le dépôt du projet de loi de comptes. Le compte général de l'État pour l'année 1997 a été transmis en décembre 2000 à la Cour des comptes. Dans le courant de 2001, il en ira de même pour les comptes de 1998 et 1999.

M. le conseiller Rion fait savoir que le compte d'exécution du budget de 1997 (le compte de trésorerie ou le compte des modifications de patrimoine ne sont donc pas pris en considération) a été transmis par la Trésorerie le 22 décembre 2000 à la Cour des comptes. La Cour des comptes le clôturera durant le mois de mai 2001. Il a donc fallu cinq mois environ pour son contrôle. Les comptes d'exécution pour les années 1998, 1999, 2000 et 2001 doivent respectivement être transmis à la Cour des comptes le 1^{er} juillet 2001, le 1^{er} janvier 2002 (deux comptes) et le 1^{er} janvier 2003 selon le calendrier convenu. Par les contacts intenses avec la Trésorerie, il doit être possible d'adopter une attitude proactive et de ramener ce délai à 3 - 4 mois à l'avenir.

M. Tavernier fait remarquer que les projets des lois de comptes pour les années 1995 et 1996 doivent d'abord être déposés à la Chambre.

Le ministre signale que le projet de loi de comptes pour 1995 ne pourra être déposé qu'après la publication des observations correspondantes de la Cour des comptes (dans le fascicule II A du Cahier annuel de la Cour des comptes). Il s'écoule donc toujours un an entre le moment où la Trésorerie envoie les comptes généraux à la Cour des comptes et la publication (à l'attention du Parlement) de la partie correspondante du Cahier annuel d'Observations.

M. le conseiller Rion indique que les délais pour la publication du fascicule II du Cahier de la Cour des comptes seront également écourtés à l'avenir. Le compte général 1995 a été clôturé le 24 mai 2000 par l'Assemblée générale de la Cour des comptes. Pour les comptes généraux 1996, cela a été fait le 20 septembre 2000. Ces documents sont actuellement à l'impression et seront publiés prochainement.

Le ministre fait référence au calendrier convenu en 1998 pour la production des comptes (voir le 155^e Cahier de la Cour des comptes, partie I, pp. 63 et suivantes). Pour résorber cet arriéré, un traitement conjoint de certains comptes pourrait peut-être s'avérer utile. La Cour des comptes ne peut-elle pas, par exemple, contrôler les comptes pour 1996 et 1997 en même temps?

Selon le ministre, il se fait que le Parlement pourrait déjà, à la fin de chaque législature, approuver les comptes du début de cette même législature. De cette ma-

kunnen goedkeuren. Op die manier wordt vermeden dat de verantwoordelijke ministers intussen niet meer in functie zijn.

Volgens het huidige ritme zal de rekeningwet voor 1999 pas in 2003 bij de Kamer van volksvertegenwoordigers kunnen worden ingediend.

Raadsheer Rion geeft aan dat de uitvoeringsrekening van de begroting 1999 op 1 januari 2002 door de Thesaurie aan het Rekenhof zal worden overgezonden. Gelet op de noodzakelijke termijn voor het onderzoek (3 tot 4 maanden) en het drukken (2 tot 3 maanden) zal het ontwerp van rekeningwet pas na het parlementair zomerreces bij de Kamer van volksvertegenwoordigers kunnen worden ingediend.

De minister merkt op dat de lopende legislatuur dan hoogstens nog zes maanden duurt. Een verdere vermindering van de opgelopen achterstand is alleen mogelijk indien men voor bepaalde rekeningen van vorige jaren (1995, 1996, 1997, eventueel 1998) de controlewerkzaamheden zou groeperen. Indien men op die manier een bijkomende tijdswinst kan boeken van zes maanden kan ook de rekeningwet voor 2000 nog tijdens de lopende legislatuur in het Parlement worden besproken.

Raadsheer Rion geeft aan dat voor wat de uitvoeringsrekening betreft van de begroting 1995 de bemerkingen van het Rekenhof binnenkort zullen worden gepubliceerd. Voor de daaropvolgende jaren (1996, 1997 en 1998) kan echter wel nog een bijkomende inspanning worden geleverd. Zo zou de publicatie van de bemerkingen over de (op 20 september 2000 door het Rekenhof afgesloten) rekening voor 1996 sneller moeten gebeuren. De rekeningen voor 1998 en 1999 zouden beide nog in de loop van het jaar 2001 aan het Rekenhof moeten worden overgezonden.

De minister geeft aan dat het moeilijk zal zijn om de rekening van de uitvoering van de begroting sneller aan het Rekenhof over te zenden. Daarvoor zouden immers ook de rekeningen van de rekenplichtigen van de departementen sneller aan de Thesaurie moeten worden overgezonden. Voor wat de rekening 1998 betreft lijkt de mogelijke tijdswinst eerder miniem.

De minister zal echter (in samenspraak met het Rekenhof) een nota aan de Ministerraad voorleggen waarin aan alle ministeriële departementen een strikte timing voor de overlegging van de rekeningen van de rekenplichtigen wordt opgelegd en dit vanaf de jaren 1997, 1998 en 1999. De rekeningen voor deze drie jaren zouden, zonet samen dan toch zeer snel na elkaar moeten kunnen worden overgezonden, gecontroleerd en afgesloten.

Het doel van de inhaaloperatie moet zijn dat de rekeningwet voor het jaar 2000 bijvoorbeeld in de loop van de maand april 2003 — nog tijdens de huidige legislatuur dus — door de Kamer van volksvertegenwoordigers zou kunnen worden besproken. De toekomst zal uitwijzen of dit een haalbare kaart is.

nière, on évite que les ministres responsables ne soient plus en fonction entre-temps.

Au rythme actuel, la loi de comptes pour 1999 ne pourra être déposée qu'en 2003 à la Chambre des représentants.

M. le conseiller Rion signale que le compte d'exécution pour le budget 1999 sera transmis le 1^{er} janvier 2002 par la Trésorerie à la Cour des comptes. Compte tenu du délai nécessaire pour l'examen (3 à 4 mois) et l'impression (2 à 3 mois), le projet de loi de comptes ne pourra être déposé qu'après les vacances parlementaires auprès de la Chambre des représentants.

Le ministre fait remarquer que la présente législature dure encore six mois tout au plus. Une nouvelle réduction du retard accumulé n'est possible que si l'on regroupe les activités de contrôle pour certains comptes des années précédentes (1995, 1996, 1997, éventuellement 1998). Si, de cette manière, on peut enregistrer un gain de temps supplémentaire de six mois, la loi de comptes pour 2000 peut également être discutée au Parlement pendant la législature en cours.

M. le conseiller Rion signale qu'en ce qui concerne le compte d'exécution du budget 1995, les remarques de la Cour des comptes seront publiées prochainement. Pour les années suivantes (1996, 1997 et 1998), des efforts supplémentaires peuvent cependant encore être consentis. Ainsi, la publication des remarques sur le compte (clôturé par la Cour des comptes le 20 septembre 2000) devrait aller plus vite. Les comptes pour 1998 et 1999 devraient tous deux être transmis encore à la Cour des comptes dans le courant de l'année 2001.

Le ministre indique qu'il sera difficile de transmettre plus rapidement à la Cour des comptes le compte d'exécution du budget. Pour ce faire, les comptes des comptables des départements devraient en effet être envoyés plus rapidement à la Trésorerie. En ce qui concerne les comptes 1998, le gain de temps possible semble toutefois plutôt minime.

Cependant, le ministre établira (de commun accord avec la Cour des comptes) une note au Conseil des ministres dans laquelle un calendrier strict est imposé à tous les départements ministériels pour la production des comptes des comptables et ce à partir des années 1997, 1998 et 1999. Les comptes pour ces trois années devraient pouvoir être transmis, contrôlés et clôturés sinon ensemble, du moins en se succédant très rapidement.

Le but de l'opération de rattrapage doit être que la loi de comptes pour l'année 2000 puisse par exemple être discutée dans le courant du mois d'avril 2003 — donc encore pendant la présente législature — par la Chambre des représentants. L'avenir montrera si c'est une carte jouable.

Als het lukt, aldus de minister, zal de achterstand die in 1999 nog 10 jaar bedroeg tot twee jaar worden teruggebracht.

De heer Tavernier vraagt of de ontwerpen van rekeningwet voor de jaren 1995 en 1996 nog vóór het reces in het Parlement zullen kunnen worden besproken.

Het probleem van de publicatie van de bemerkingen van het Rekenhof lijkt van technische aard. Het moet toch mogelijk zijn om deze procedure te versnellen.

Raadsheer Rion bevestigt dat het Rekenhof de technische problemen in verband met de rekeningen 1995 en 1996 zo snel mogelijk zal oplossen. In de negentiende eeuw werden de rekeningen binnen de wettelijk voorgeschreven termijn (anderhalf jaar) ingediend. Hoewel de complexiteit van de overheidsfinanciën sindsdien enorm is toegenomen moet het mogelijk zijn om met behulp van de informatica deze termijnen opnieuw te benaderen.

Daartoe is het nodig dat de rekeningen van de diverse rekenplichtigen sneller aan de Thesaurie worden overgezonden. Ook bij het afsluiten van deze rekeningen moet het Rekenhof een zekere achterstand inlopen. Thans wordt elke rekening echter binnen de drie maanden na de indiening afgesloten.

Met betrekking tot de invoering van de nieuwe patrimoniale boekhouding zullen drie wetsontwerpen bij het Parlement worden ingediend. Het is de bedoeling dat de hervorming per 1 januari 2003, desnoods per 1 januari 2004 van kracht zou worden. Pas tegen eind mei 2001 zal een afgewerkte tekst (voorontwerp met memorie van toelichting) kunnen worden voorgelegd.

De werkgroep komt immers op 11 mei aanstaande opnieuw bijeen om de door sommige leden gemaakte opmerkingen te onderzoeken.

De minister stelt voor om een nieuwe vergadering van de subcommissie te wijden aan de Copernicshervorming en ook één aan de invoering van de nieuwe patrimoniale boekhouding.

Raadsheer Rion bevestigt dat de hervorming uit drie luiken zal bestaan :

1. Een wetsontwerp op grond van artikel 50, § 2, van de bijzondere financieringswet van 1989 betreffende de budgettaire en boekhoudkundige beginselen die op de gewesten en de gemeenschappen van toepassing zullen zijn, dit met het oog op de door de Europese Unie geëiste hergroepering van alle budgettaire en boekhoudkundige gegevens van alle entiteiten in ons land. Deze tekst is klaar. Hij werd door de interministeriële conferentie begin 2000 goedgekeurd.

2. Een tweede wetsontwerp houdt een volledige herziening in van de wetten op de rijkscomptabiliteit. Deze tekst moet op 11 mei aanstaande klaar zijn.

3. Een derde wetsontwerp betreft een herziening van de organieke wet op het Rekenhof. Ook dit voorontwerp van wet is klaar.

Si tout se passe comme prévu, l'arriéré qui s'élevait encore à 10 ans en 1999 sera ramené à deux ans, selon le ministre.

M. Tavernier demande si les projets de loi de comptes pour les années 1995 et 1996 pourront encore être discutés avant les vacances parlementaires.

Le problème de la publication des remarques de la Cour des comptes semble de nature technique. Il doit pourtant être possible d'accélérer cette procédure.

M. le conseiller Rion confirme que la Cour des comptes va résoudre le plus vite possible les problèmes techniques relatifs aux comptes 1995 et 1996. Au dix-neuvième siècle, les comptes étaient déposés dans le délai prescrit légalement (un an et demi). Bien que la complexité des finances publiques ait énormément augmenté depuis lors, il doit être possible d'approcher à nouveau ces délais grâce à l'informatique.

À cet effet, il est nécessaire que les comptes des différents comptables soient transmis plus rapidement à la Trésorerie. Même pour la clôture de ces comptes, la Cour des comptes doit rattraper un certain retard. Désormais, chaque compte est toutefois clôturé dans les trois mois qui en suivent le dépôt.

En ce qui concerne l'introduction de la nouvelle comptabilité patrimoniale, trois projets de loi seront déposés au Parlement. Le but est que la réforme entre en vigueur au 1^{er} janvier 2003, au besoin au 1^{er} janvier 2004. C'est seulement pour la fin mai 2001 qu'une version finie (avant-projet avec exposé des motifs) pourra être déposée.

Le groupe de travail se réunira en effet le 11 mai prochain pour examiner les remarques formulées par certains membres.

Le ministre propose de consacrer une nouvelle réunion de la sous-commission à la réforme Copernic et aussi à l'introduction de la nouvelle comptabilité patrimoniale.

M. le conseiller Rion confirme que la réforme se composera de trois volets :

1. Un projet de loi en vertu de l'article 50, § 2, de la loi spéciale de financement de 1989 relative aux principes budgétaires et comptables qui seront applicables aux régions et communautés, ce en vue du regroupement, exigé par l'Union européenne, de toutes les données budgétaires et comptables de toutes les entités dans notre pays. Ce texte est clair. Il a été approuvé début 2000 par la conférence interministérielle.

2. Un deuxième projet de loi implique une révision complète des lois relatives à la comptabilité de l'État. Ce texte doit être prêt pour le 11 mai prochain.

3. Un troisième projet de loi concerne une révision de la loi organique sur la Cour des comptes. Cet avant-projet est prêt lui aussi.

V. — GEDACHTEWISSELING MET TOPAMBTENAREN VAN HET MINISTERIE VAN FINANCIËN OVER DE « COPERNICUS »-HERVORMING

Op de vergadering van 2 mei 2001 werd het ministerie van Financiën vertegenwoordigd door :

- de heer G. Brouhns, secretaris-generaal;
- de heer J.-P. Arnoldi, administrateur-generaal van de Thesaurie;
- de heer D. Jacobs, directeur bij de administratie der Thesaurie.

De minister van Financiën (op reis in het buitenland) werd op de vergadering vertegenwoordigd door de heer K. Van Loo.

1. Inleidende uiteenzettingen

De heer Brouhns, secretaris-generaal van het ministerie van Financiën geeft aan dat de « Copernicus »-hervorming ook gevolgen heeft voor de openbare comptabiliteit. Zijn uiteenzetting heeft dan ook betrekking op de toekomstige bevoegdheidsverdeling tussen het ministerie van Financiën enerzijds en de nieuwe horizontale dienst Budget- en Beheerscontrole anderzijds inzake comptabiliteit.

De administratie is thans bijna klaar met het opstellen van het boekhoudkundig plan en ook de commentaar bij dit plan zal tegen einde juni van dit jaar beschikbaar zijn.

Er worden ook twee wetsontwerpen voorbereid. Het eerste bepaalt bij toepassing van artikel 50, § 2, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten de algemene bepalingen die van toepassing zijn op de begrotingen en de boekhouding van de gemeenschappen en de Gewesten.

Dit wetsontwerp is klaar. De tekst ervan werd aangepast aan het advies van de Raad van State.

Het tweede wetsontwerp heeft betrekking op de organisatie van de begroting en de rijkscomptabiliteit op het federale vlak. De tekst van dit ontwerp zal einde mei 2001 klaar zijn.

Voor de realisatie van deze hervorming is er ook een informaticaproject in drie fasen :

1. de aanstelling van een consulent die de administratie moet bijstaan bij het opstellen van het lastenkohier. Hierover zal tijdens een volgende Ministerraad een voorstel worden geformuleerd;
2. het opstellen van het lastenkohier. Deze fase zal ongeveer acht maanden duren;
3. de realisatie van de opdracht.

Er moet ook worden gezorgd voor een opleiding van de betrokken personeelsleden. Deze hangt echter nauw samen met de realisatie van het informaticaproject, zodat daar thans nog geen aanvang mee kan worden gemaakt.

V. — ÉCHANGE DE VUES AVEC LES HAUTS FONCTIONNAIRES DU MINISTÈRE DES FINANCES SUR LA RÉFORME « COPERNIC »

Lors de la réunion du 2 mai 2001, le ministère des Finances a été représenté par :

- M. G Brouhns, secrétaire général;
- M. J.-P. Arnoldi, administrateur général de la Trésorerie;
- M. D. Jacobs, directeur à l'administration de la Trésorerie.

Le ministre des Finances (en voyage à l'étranger) a été représenté lors de la réunion par M. K. Van Loo.

1. Exposés introductifs

M. Brouhns, secrétaire général du ministère des Finances, signale que la réforme « Copernic » a également des incidences sur la comptabilité publique. Son exposé porte donc sur la future répartition entre le ministère des Finances, d'une part, et le nouveau service horizontal Budget & Contrôle de la Gestion, d'autre part, en matière de comptabilité.

L'administration a presque terminé l'élaboration du plan comptable et le commentaire de ce plan sera disponible aussi d'ici à la fin juin de cette année.

Deux projets de loi sont actuellement en préparation. Le premier stipule, en application de l'article 50, § 2, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions, les dispositions générales applicables aux budgets et à la comptabilité des communautés et des régions.

Ce projet de loi est prêt. Son texte a été adapté à l'avis du Conseil d'État.

Le deuxième projet de loi porte sur l'organisation du budget et la Comptabilité de l'État sur le plan fédéral. Le texte de ce projet sera prêt fin mai 2001.

Pour la réalisation de cette réforme, un projet informatique en trois phases est également en cours :

1. la désignation d'un consultant qui doit aider l'administration dans l'élaboration du cahier des charges. À cet effet, une proposition sera formulée lors du prochain Conseil des ministres;
2. l'élaboration du cahier des charges. Cette phase va durer environ huit mois;
3. la réalisation de la mission.

Il faut également veiller à une formation des membres du personnel concernés. Celle-ci est toutefois étroitement liée à la réalisation du projet informatique de telle sorte qu'elle ne peut pas encore être entamée.

In het kader van de « Copernicus »-hervorming werd dus besloten tot de oprichting van een horizontale dienst Budget- en Beheerscontrole, die bepaalde taken inzake openbare comptabiliteit krijgt toegewezen.

De globale filosofie achter de hervorming van de openbare comptabiliteit is gestoeld op de volgende drie beginselen :

1. decentralisatie van de boekhouding naar de onderscheiden federale overheidsdiensten (FOD's), die dus verantwoordelijk worden voor hun eigen comptabiliteit;
2. centralisatie van alle ontvangsten en betalingen bij de Thesaurie;
3. hergroepering en consolidering van alle federale boekhoudkundige gegevens door de horizontale FOD Budget- en Beheerscontrole.

Met betrekking tot deze overdracht van bevoegdheden zal tussen de minister van Financiën (de Thesaurie) en de minister van Begroting (de administratie van de Begroting en de Controle op de Uitgaven) een protocol-overeenkomst worden gesloten. Daarin zullen de overgedragen bevoegdheden nauwkeurig worden afgebakend en zal ook een regeling voor de overgangsperiode worden uitgewerkt.

De heer Arnoldi, administrateur-generaal van de Thesaurie geeft aan dat het bestuur der Thesaurie thans instaat voor het beheer van de algemene kas van de Staat (de zogenaamde « schatkist »).

Elke dag verricht zij alle nodige betalingen en boekt zij alle ontvangsten. Vervolgens herleidt zij de rekening van de Staat bij de Nationale Bank tot nul, dekt de (eventuele) tekorten door leningen aan te gaan op de interbancaire markt en belegt zij de (eventuele) overschotten bij financiële instellingen.

In dit kader verzekert zij het beheer van de rijksschuld en van de thesauriebewegingen en stelt zij de vooruitzichten (kasramingen) van de Schatkist op.

Het bestuur der Thesaurie omvat ook de dienst Algemene Comptabiliteit, die onder meer belast is met het opstellen van de algemene rekening van de Staat.

De wetten en koninklijke besluiten die deze materies regelen worden thans door de Commissie voor de Normalisatie van de Openbare Comptabiliteit (CNOC) herwerkt teneinde rekening te houden met de gevolgen van de invoering (in de toekomst) van de genormaliseerde boekhouding.

Daarenboven werd in het kader van de Copernicus-hervorming een nieuwe horizontale federale overheidsdienst Budget- en Beheerscontrole opgericht, waarmee de Thesaurie loyaal zal samenwerken.

Zoals gezegd blijft de Thesaurie ook in de toekomst bevoegd voor het verrichten van alle betalingen voor rekening van de federale Staat.

Ook haar verantwoordelijkheid inzake het beheer van de Schatkist en het afleggen van rekeningen mag echter zolang de desbetreffende wetteksten niet zijn gewijzigd

Dans le cadre de la réforme « Copernic », la décision a donc été prise d'instituer un service horizontal de contrôle du budget et de la gestion qui se voit attribuer certaines missions en matière de comptabilité publique.

La philosophie globale sous-jacente à la réforme de la comptabilité publique est fondée sur les trois principes suivants :

1. décentralisation de la comptabilité vers les différents services publics fédéraux (SPF), qui seront donc responsables de leur propre comptabilité;
2. centralisation de tous les paiements et recettes auprès de la Trésorerie;
3. regroupement et consolidation de toutes les données comptables fédérales par le SPF horizontal Budget et Contrôle de la Gestion.

En ce qui concerne cette cession de compétences, un protocole d'accord sera conclu entre le ministre des Finances (la Trésorerie) et le ministre du Budget (l'administration du Budget et du Contrôle des Dépenses). Les compétences cédées y seront délimitées avec précision et une réglementation sera élaborée pour la période de transition.

M. Arnoldi, administrateur général de la Trésorerie signale que la gestion de la Trésorerie se charge désormais de la gestion de la caisse générale de l'État (ce que l'on appelle « le Trésor »).

Chaque jour, elle effectue tous les paiements nécessaires et comptabilise toutes les recettes. Ensuite, elle ramène à zéro le compte de l'État auprès de la Banque Nationale, couvre les déficits (éventuels) en contractant des emprunts sur le marché interbancaire et investit les excédents (éventuels) auprès d'institutions financières.

Dans ce cadre, elle assure la gestion de la dette publique et des mouvements de trésorerie et établit les prévisions (estimations de caisse) du Trésor.

La gestion de la Trésorerie comprend aussi le service Comptabilité générale qui est notamment chargé de l'établissement du compte général de l'État.

Les lois et arrêtés royaux qui règlent ces matières sont actuellement remaniés par la Commission pour la Normalisation de la Comptabilité publique (CNCP) afin de tenir compte des conséquences de l'introduction (à l'avenir) de la comptabilité normalisée.

En outre, un nouveau service public fédéral horizontal Budget et Contrôle de la Gestion a été institué et la Trésorerie collaborera loyalement avec lui.

Comme nous l'avons déjà dit, la Trésorerie sera également compétente à l'avenir pour l'exécution de tous les paiements pour le compte de l'État fédéral.

Sa responsabilité en matière de gestion du Trésor et de dépôt des comptes ne peut toutefois être mise en question tant que les textes de loi correspondants n'ont

niet in het gedrang komen. Teneinde geen verwarring te scheppen lijkt het dan ook aangewezen om in een overgangperiode te voorzien.

Ook de in 1998 ten overstaan van het Parlement en het Rekenhof aangegane verbintenis inzake het ophalen van de achterstand in de overlegging van de algemene rekening van de Staat zal worden nageleefd. Het is immers de bedoeling dat het ontwerp van rekeningwet voor het jaar 2000 reeds in april 2003 bij de Kamer van volksvertegenwoordigers zou worden ingediend.

Bij de opstelling van het ontwerp van koninklijk besluit houdende oprichting van de nieuwe federale overheidsdienst Begroting- en Beheerscontrole werd in dit verband bepaald dat de minister van Financiën (en dus de Thesaurie) blijft instaan voor de boekhouding en de rekeningen van de begrotingsjaren die voorafgaan aan het jaar waarin het nieuwe boekhoudstelsel in werking zal treden.

In artikel 2, § 2, van dit ontwerp van koninklijk besluit is ook bepaald dat er een protocolakkoord zal worden gesloten tussen de minister van Begroting en de minister van Financiën over de bevoegdheden inzake boekhouding die thans door de Thesaurie en in de toekomst door de federale overheidsdienst Budget- en Beheerscontrole zullen worden uitgeoefend. Zoals gezegd is er ook in een overgangperiode voorzien om de oprichting van deze nieuwe dienst en vooral de opleiding van het personeel mogelijk te maken.

De bevoegdheden van de (16^e directie van de) Thesaurie in verband met het opmaken van de algemene rekening van de Staat en het opstellen van het ontwerp van rekeningwet zullen door deze nieuwe federale overheidsdienst worden overgenomen.

Naast het bovenvermelde protocolakkoord is voor de Thesaurie ook de overgang naar betalingen in euro per 1 januari 2002 en de daarmee verbonden aanpassing van alle informaticaprogramma's een constante zorg.

Ook de voortzetting van de werkzaamheden van de CNOC en de aanpassing van de computerprogramma's aan de nieuwe (economische en budgettaire) boekhouding zijn volgens de heer Arnoldi zeer belangrijk.

Ten slotte dient ook het personeel voortdurend te worden gemotiveerd om deze hervorming met succes te kunnen afronden.

2. Bespreking

De heer Dirk Pieters (CD&V) vraagt wanneer het nieuwe stelsel in voege zal treden.

De heer Brouhns geeft aan dat 1 januari 2004 een realistische datum is, vooral gelet op de timing voor de uitvoering van het informatiekaduc en de tijd die nodig is voor de opleiding voor het personeel.

De heer Jef Tavernier (Agalev-Ecolo) stelt vast dat er enerzijds nieuwe boekhoudregels en anderzijds nieuwe boekhoudstructuren (decentralisatie van de boekhouding naar de diverse federale overheidsdiensten) komen. De

pas été modifiés. Afin de ne pas semer la confusion, il semble donc indiqué de prévoir une période transitoire.

L'engagement contracté en 1998 envers le Parlement et la Cour des comptes relatif au rattrapage de l'arriéré en matière de production du compte général de l'État sera également respecté. Le but est en effet que le projet de la loi de comptes pour l'an 2000 soit déjà déposé dès avril 2003 à la Chambre des représentants.

Pour l'élaboration du projet d'arrêté royal instituant le nouveau service public fédéral Budget et Contrôle de la Gestion, il a été stipulé à cet égard que le ministre des Finances (et donc la Trésorerie) continuera à répondre de la comptabilité et des comptes des années budgétaires qui précèdent l'année durant laquelle le nouveau système comptable entrera en vigueur.

L'article 2, § 2, de ce projet d'arrêté royal stipule également qu'un protocole d'accord sera conclu entre le ministre du Budget et le ministre des Finances sur les compétences en matière de comptabilité qui sont actuellement exercées par la Trésorerie et le seront à l'avenir par le Service public fédéral Budget et Contrôle de la Gestion. Comme indiqué précédemment, une période de transition est également prévue pour permettre la constitution de ce nouveau service et, surtout, la formation du personnel.

Les compétences de la (16^e direction de la) Trésorerie en matière d'établissement du compte général de l'État et d'élaboration du projet de loi de comptes seront reprises par ce nouveau service public fédéral.

Outre le protocole d'accord susmentionné, le passage aux paiements en euros le 1^{er} janvier 2002 et l'adaptation correspondante de tous les programmes informatiques constituent aussi un souci constant pour la Trésorerie.

La poursuite des activités de la CNCP et l'adaptation des programmes informatiques à la nouvelle comptabilité (économique et budgétaire) sont très importantes selon M. Arnoldi.

Enfin, le personnel doit aussi être motivé en permanence pour pouvoir mener cette réforme à bien.

2. Discussion

M. Dirk Peters (CD&V) demande quand le nouveau système entrera en vigueur.

M. Brouhns affirme que le 1^{er} janvier 2004 est une date réaliste, surtout compte tenu du calendrier pour l'exécution du volet informatique et du temps nécessaire pour la formation du personnel.

M. Jef Tavernier (Agalev-Ecolo) constate que de nouvelles règles comptables, d'une part, et de nouvelles structures comptables, d'autre part (décentralisation de la comptabilité vers les différents services publics fédéraux)

betalingen blijven echter centraal en ook de consolidering van de boekhoudkundige gegevens blijft gecentraliseerd. Houdt dit in dat ook personeelsleden van de Thesaurie naar de horizontale FOD Budget- en Beheerscontrole (thans het Bestuur van de Begroting en de Controle op de Uitgaven) zullen worden overgeplaatst ?

De heer Arnoldi bevestigt dat een vijftiental personeelsleden van de Thesaurie, die thans belast zijn met de centralisatie van de gegevens en het opstellen van de algemene rekening van de Staat en het ontwerp van rekeningwet, naar de nieuwe horizontale FOD Budget- en Beheerscontrole zullen worden overgeheveld.

Deze personen zullen echter eerst een zeer zware opleiding moeten volgen. Thans zijn zij immers enkel beslagen in begrotingscomptabiliteit terwijl ze in de toekomst ook de economische comptabiliteit zullen moeten beheersen.

De heer Tavernier merkt op dat hetzelfde probleem zich zal stellen in de ministeriële departementen. Een eenvormig informaticasysteem is ook een absolute noodzaak.

De heer Jacobs bevestigt dit. Er zal gebruik worden gemaakt van een geïntegreerd informaticapakket dat zowel de boekhouding als de debiteuren- en crediteurenadministratie beheert. Het informaticasysteem zal worden beheerd door de horizontale FOD Budget- en Beheerscontrole, met dagelijkse invoer van gegevens door de departementen.

Er zal ook slechts één centrale rekening worden gemaakt.

De heer Tavernier geeft aan dat in de klassieke overheidsboekhouding wordt gewerkt met vastleggingen. In de economische boekhouding gebeurt dat niet.

Wat zal er in de toekomst gebeuren met de boekhouding van de federale overheid en wat zal nog de rol zijn van de Inspectie van Financiën ?

De heer Brouhns geeft aan dat het economisch boekhoudkundig plan in de toekomst gebaseerd zal zijn op de vastgestelde rechten. Dit juridisch begrip vertoont enige gelijkenis met de ordonnancering. Daarnaast zal echter ook een systeem van vastleggingen (begrotingscomptabiliteit) worden bijgehouden.

De economische comptabiliteit houdt rekening met de verplichtingen opgelegd door het Europees Systeem van Nationale Rekeningen (ESR95). Het is dus geen zuivere kopie van de boekhouding van de privé-ondernemingen.

De heer Tavernier vraagt of de Inspectie van Financiën in de toekomst nog op het ogenblik van de vastlegging van de uitgaven zal optreden.

De heer Brouhns geeft aan dat er een verschuiving komt in het optreden van de inspecteurs van Financiën. In de toekomst zullen zij veeleer *ex post* dan *ex ante* controle uitoefenen. Enkel voor de beslissingen van type 1 (bijvoorbeeld over de begrotingsontwerpen) en type 2 (grote dossiers met zware budgettaire gevolgen) zal de

sont mises en place. Les paiements restent cependant centralisés, de même que la consolidation des données comptables. Cela implique-t-il également que les membres du personnel de la Trésorerie seront mutés vers le SPF horizontal Budget et Contrôle de la Gestion (actuellement l'Administration du Budget et du contrôle des dépenses) ?

M. Arnoldi confirme qu'une cinquantaine de membres du personnel de la Trésorerie, qui sont actuellement chargés de la centralisation des données et de l'établissement du compte général de l'État et du projet de loi de comptes, seront transférés vers le nouveau SPF horizontal Budget et Contrôle de la Gestion.

Ces personnes devront cependant suivre d'abord une formation très intensive. Actuellement, ils se chargent en effet uniquement de la comptabilité budgétaire tandis qu'ils devront gérer aussi à l'avenir la comptabilité économique.

M. Tavernier fait remarquer que le même problème va se poser dans les départements ministériels. Un système informatique uniforme est aussi une absolue nécessité.

M. Jacobs le confirme. Il faudra utiliser un programme informatique intégré qui gère à la fois la comptabilité et l'administration des débiteurs et des créanciers. Le système informatique sera géré par le SPF horizontal Budget et Contrôle de la Gestion, avec l'importation quotidienne de données par les départements.

Il faudra tenir un seul compte central.

M. Tavernier signale que, dans la comptabilité publique classique, on travaille avec des engagements. Dans la comptabilité économique, ce n'est pas le cas.

Que se passera-t-il à l'avenir avec la comptabilité de l'autorité fédérale et quel sera encore le rôle de l'Inspection des Finances ?

M. Brouhns signale que le plan comptable économique sera basé à l'avenir sur les droits constatés. Cette notion juridique présente une certaine similitude avec l'ordonnancement. En outre, il faudra cependant tenir aussi un système d'engagements (comptabilité budgétaire).

La comptabilité économique tient compte des obligations imposées par le système européen des comptes nationaux (SEC95). Ce n'est donc pas une simple copie de la comptabilité des entreprises privées.

M. Tavernier demande si l'Inspection des Finances interviendra encore à l'avenir au moment de la détermination des dépenses.

M. Brouhns répond qu'il y aura un transfert dans l'intervention des Inspecteurs des Finances. À l'avenir, ils exerceront un contrôle plus *ex post* qu'*ex ante*. L'Inspection des Finances ne devra plus donner un avis préalable que pour les décisions de type 1 (par exemple sur les projets de budget) ou de type 2 (gros dossiers aux lour-

Inspectie van Financiën nog vooraf advies geven. In dergelijke gevallen zal de minister van Begroting zich binnen de vijftien dagen over een negatief advies van de Inspectie van Financiën moeten uitspreken, zoniet wordt de beslissing uitvoerbaar.

Voor de dagdagelijkse beslissingen die een strikte uitvoering zijn van de begroting (beslissingen van type 3) verleent de Inspectie voortaan haar advies *ex post*.

De desbetreffende regeling moet echter nog worden geconcretiseerd (bij koninklijk besluit).

De heer Brouhns stipt nog aan dat binnen de horizontale FOD Budget- en Beheerscontrole een federale boekhouder zal worden aangesteld.

De heer Tavernier vermoedt dat het de bedoeling is om ook in de externe controle (door het Rekenhof) diezelfde evolutie van controle *ex ante* naar controle *ex post* te laten plaatsvinden. Het Parlement zal moeten afwegen wat de voor- en de nadelen zijn van een eventuele afschaffing van het voorafgaand visum van het Rekenhof.

De heer Brouhns geeft aan dat deze discussie in de schoot van de commissie voor de Normalisatie van de Openbare Comptabiliteit wordt gevoerd. In deze commissie zetelen overigens ook vertegenwoordigers van het Rekenhof. Er is inderdaad een neiging om over te gaan van het voorafgaand visum naar een beheerscontrole, die per definitie *ex post* wordt uitgeoefend.

des conséquences budgétaires). Dans de pareils cas, le ministre du Budget devra se prononcer dans les quinze jours sur un avis négatif de l'Inspection des Finances; sinon, la décision deviendra exécutoire.

Pour les décisions quotidiennes qui sont une stricte exécution du budget (décisions de type 3), l'Inspection donne désormais son avis *ex post*.

Le régime correspondant doit cependant encore être concrétisé (par arrêté royal).

M. Brouhns souligne encore qu'un comptable fédéral sera désigné au sein du SPF horizontal Budget et Contrôle de la Gestion.

M. Tavernier présume que le but est de connaître la même évolution du contrôle *ex-ante* au contrôle *ex post* dans le contrôle externe (par la Cour des comptes). Le Parlement devra sopeser quels sont les avantages et les inconvénients d'une éventuelle suppression du visa préalable de la Cour des comptes.

M. Brouhns signale que cette discussion se déroule au sein de la Commission pour la Normalisation de la Comptabilité publique. Dans cette commission siègent par ailleurs aussi des représentants de la Cour des comptes. On observe en effet une tendance à passer du visa préalable au contrôle de gestion qui est exercé *ex post* par définition.

VI. — GEDACHTEWISSELING MET LEDEN VAN DE COMMISSIE VOOR DE NORMALISATIE VAN DE OPENBARE COMPTABILITEIT OVER HET TIJDSHEMA VOOR DE INVOERING VAN EEN NIEUWE PATRIMONIALE BOEKHOUDING VOOR DE STAAT

Op de vergadering van 16 mei 2001 waren aanwezig :

- de heer G. Brouhns, secretaris-generaal van het ministerie van Financiën;

- de heer P. Rion, raadsheer bij het Rekenhof, voorzitter van de afdeling « Aanpassing van de van kracht zijnde wet- en reglementaire teksten »;

- de heer L. De Rijck, eredirecteur-generaal van de administratie van de Begroting en de Controle op de Uitgaven;

- zijn opvolger, de heer A. Boon, voorzitter van de afdeling « Rekeningstelsel »;

- de heer A Van Buggenhout, expert;

- de heer D Jacobs, directeur bij de administratie der Thesaurie.

De minister van Financiën werd op de vergadering vertegenwoordigd door de heer K Van Loo, expert.

1. INLEIDENDE UITEENZETTINGEN

De heer Brouhns geeft aan dat de wet van 15 maart 1991 houdende hervorming van de algemene rijkscomptabiliteit en van de provinciale comptabiliteit onder meer in de oprichting voorzag van de Commissie voor de Normalisatie van de Openbare Comptabiliteit (CNOC).

Deze wet had 4 bedoelingen :

- de comptabilisering van de verrichtingen op grond van een coherente classificatie;

- het volgen van het verloop en de evolutie van de resultaten en van de vermogenswijzigingen;

- de verbeterde voorstelling van de begrotings- en thesaurieresultaten;

- het belangrijke punt van het in aanmerking nemen van potentiële verbintenissen waardoor een synthetische voorstelling mogelijk wordt van de activa en passiva van de betrokken overheidssector.

De CNOC is samengesteld uit enerzijds vertegenwoordigers van de federale overheid (de ministeries), de gemeenschappen en gewesten en anderzijds, experten van zowel de academische als de beroepswereld.

Met betrekking tot de werkzaamheden van de afdeling « rekeningstelsel » stipt de spreker aan dat het boekhoudplan het koninginnestuk vormt van de hervorming. Alhoewel de basisprincipes van dit boekhoudplan voortvloeien uit het rekeningstelsel van de privé-sector wordt thans ook rekening gehouden met de specificiteiten van de publieke sector, in het bijzonder met de methodiek van het Europees Systeem van Rekeningen ESR 95.

VI. — ÉCHANGE DE VUES AVEC LES MEMBRES DE LA COMMISSION POUR LA NORMALISATION DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE SUR LE CALENDRIER POUR L'INTRODUCTION D'UNE NOUVELLE COMPTABILITÉ PATRIMONIALE POUR L'ÉTAT

Etaient présents lors de la réunion du 16 mai 2001 :

- M. G. Brouhns, secrétaire général du ministère des Finances;

- M. P. Rion, conseiller à la Cour des comptes, président de la section « Adaptation de la loi et des textes réglementaires en vigueur »;

- M. L. De Rijck, directeur général honoraire de l'administration du Budget et du Contrôle des Dépenses;

- son successeur, M. A. Boon, président de la section « Plan comptable »;

- M. A. Van Buggenhout, expert;

- M. D. Jacobs, directeur à l'administration de la Trésorerie.

Le ministre des Finances a été représenté à la réunion par M. K. Van Loo, expert.

1. EXPOSÉS INTRODUCTIFS

M. Brouhns signale que la loi du 15 mars 1991 portant réforme de la comptabilité générale de l'État et de la comptabilité provinciale prévoyait notamment la constitution de la Commission pour la Normalisation de la Comptabilité publique (CNCP).

Cette loi avait 4 objectifs :

- la comptabilisation des opérations sur la base d'une classification cohérente;

- le suivi du déroulement et de l'évolution des résultats et des modifications patrimoniales;

- la meilleure présentation des résultats du budget et de la trésorerie;

- le point important de la prise en considération d'engagements potentiels, ce qui permet une présentation synthétique de l'actif et du passif du secteur public concerné.

La CNCP est composée, d'une part, de représentants de l'autorité fédérale (les ministères), des communautés et régions et, d'autre part, d'experts du monde tant académique que professionnel.

En ce qui concerne les travaux de la section « plan comptable », l'orateur souligne que le plan comptable constitue la pièce maîtresse de la réforme. Bien que les principes de base de ce plan comptable découlent du plan comptable du secteur privé, on tient compte aussi désormais des spécificités du secteur public, en particulier de la méthodologie du Système européen comptable SEC 95.

De afdeling « wetgeving » van haar kant heeft drie voorontwerpen van wet opgesteld, namelijk :

- een ontwerp houdende (grondige) herziening van de rijkscomptabiliteit (de omzetting van het boekhoudplan in wetteksten);
- een ontwerp van wet ter uitvoering van artikel 50, § 2, van de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989, dat de basisbeginselen bevat die ook op de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten van toepassing zullen zijn;
- een wetsontwerp tot wijziging van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof.

De heer Brouhns beklemtoont voorts dat deze hervorming van de boekhouding intussen één der objectieven is geworden van de « Copernicus »-hervorming.

Het geheel van het hervormingsproject heeft een viervoudig doel :

- een verhoogde responsabilisering van de actoren in het boekhoudkundig proces, vanaf het aangaan van verplichtingen tot de kasbetaling;
- het waarborgen van betrouwbare boekhoudkundige gegevens die meebrengen dat een beter beheer van de openbare diensten mogelijk wordt gemaakt;
- het instellen van een interne controle door een bedeneerde scheiding in de tussenkomende functies;
- het invoeren van een uniform geïnformatiseerd pakket dat al deze doelstellingen integreert.

De Ministerraad zal binnen enkele weken de expert aanstellen die het lastenkohier voor de aankoop van dit informaticapakket moet helpen opstellen.

Raadsheer Rion geeft aan dat de Commissie voor de Normalisatie van de Openbare Comptabiliteit niet overhaast te werk is gegaan. Het gaat dan ook om de meest ingrijpende hervorming van onze publieke comptabiliteit sinds 1846.

De wet van 15 maart 1991 voorzag inderdaad in de invoering van een nieuwe boekhouding voor de federale overheid en de provincies. Daartoe werd bij koninklijk besluit van 14 januari 1992 overgegaan tot de oprichting van de Commissie voor de Normalisatie van de Openbare Comptabiliteit. Deze commissie moest de wetteksten tot invoering van het boekhoudplan opstellen.

Bij wet van 28 juni 1989 was intussen reeds het systeem van de programmabegroting ingevoerd teneinde het begrotingsbeleid efficiënter en transparanter te maken.

In 1994 vroeg de interministeriële conferentie van de ministers van Financiën en Begroting daarenboven dat de commissie ook een voorontwerp van wet ter uitvoering van artikel 50, § 2, van de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989 zou opstellen. Dit artikel houdt in dat de wet de algemene bepalingen die van toepassing zijn op de begrotingen en de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook de organisatie van de controle door het Rekenhof bepaalt. Luidens artikel 71 van dezelfde wet blijven, in afwachting van de totstandkoming van deze wet, de vigerende bepalingen

La section « législation », pour sa part, a établi trois avant-projets de loi, à savoir :

- un projet portant révision (approfondie) de la comptabilité de l'État (la transposition du plan comptable en textes de loi);
- un projet de loi d'exécution de l'article 50, § 2, de la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989 qui définit les principes de base qui seront applicables à la comptabilité des communautés et des régions;
- un projet de loi modifiant la loi organique du 29 octobre 1846 sur la Cour des comptes.

M. Brouhns souligne par ailleurs que cette réforme de la comptabilité est devenue entre-temps l'un des objectifs de la réforme « Copernic ».

L'ensemble du projet de réforme a quatre objectifs :

- une plus grande responsabilisation des acteurs dans le processus comptable, depuis la conclusion des engagements jusqu'au paiement de caisse;
- la garantie de données comptables fiables qui permettent une meilleure gestion des services publics;
- le réglage d'un contrôle interne par une dissociation raisonnée dans les fonctions intervenantes;
- l'introduction d'un programme informatique uniforme qui intègre tous ces objectifs.

Le Conseil des ministres désignera dans quelques semaines l'expert qui doit aider à établir le cahier des charges pour l'achat de ce programme informatique.

M. le conseiller Rion signale que la Commission pour la Normalisation de la Comptabilité publique prend son temps. Il s'agit en fait de la réforme la plus radicale de notre comptabilité publique depuis 1846.

La loi du 15 mars 1991 prévoyait en effet l'introduction d'une nouvelle comptabilité pour l'autorité fédérale et les provinces. À cet effet, l'arrêté royal du 14 janvier 1992 a institué la Commission pour la Normalisation de la Comptabilité publique. Cette commission devait établir les textes légaux instituant le plan comptable.

La loi du 28 juin 1989 a déjà instauré entre-temps le système du budget-programme afin de rendre la politique budgétaire plus efficace et plus transparente.

En 1994, la Conférence interministérielle des ministres des Finances et du Budget a par ailleurs demandé que la Commission établisse également un avant-projet de loi portant exécution de l'article 50, § 2, de la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989. Cet article implique que la loi stipule les dispositions générales applicables aux budgets et à la comptabilité des communautés et des régions ainsi qu'à l'organisation du contrôle par la Cour des comptes. En vertu de l'article 71 de cette même loi, les dispositions en vigueur de la législation relative à la comptabilité de l'État restent applicables en

van de wetgeving op de Rijkscomptabiliteit van overeenkomstige toepassing op de gemeenschappen en de gewesten.

In 1996 werd een (door de commissie opgesteld) voorontwerp van wet voor advies voorgelegd aan de Raad van State. Ingevolge de opmerkingen van de Raad van State werd de tekst vervolgens aangepast en opnieuw voorgelegd aan de interministeriële conferentie, die hem op 19 januari 2000 heeft goedgekeurd. Ten slotte heeft ook de Ministerraad op 12 mei 2000 deze tekst aangenomen.

Artikel 5 van dit voorontwerp bepaalt dat alle entiteiten (Staat, gemeenschappen, gewesten) een boekhoudplan moeten volgen en een aantal algemene boekhoudkundige en begrotingsregels naleven. Zij zijn ook onderworpen aan een aantal bepalingen betreffende onder meer de toekenning van toelagen en de daarop uitgeoefende controle en betreffende de controle van het Rekenhof.

Op vraag van de Raad van State zullen (om redenen van legistieke aard), voor wat de federale overheid betreft, de algemene beginselen die op hem van toepassing zullen zijn in een afzonderlijk (tweede) wetsontwerp worden opgesomd en niet via een verwijzing (in één enkel wetsartikel) naar het eerste wetsontwerp aan het Parlement ter goedkeuring worden voorgelegd.

Deze tekst van dit tweede voorontwerp van wet, die het koninklijk besluit van 17 juli 1991 houdende coördinatie van de wetten op de Rijkscomptabiliteit moet vervangen, telt ongeveer 150 artikelen en werd door de Commissie voor de Normalisatie van de Openbare Comptabiliteit op 11 mei jongstleden in zijn definitieve vorm goedgekeurd.

De commissie heeft bij haar werk ook rekening gehouden met de Europese normen, meer bepaald de ESR95-regels en met de « Copernicus »-hervorming.

De structuur van deze tekst ziet eruit als volgt :

Titel I — Algemene bepalingen

Titel II — Bepalingen die op alle diensten van toepassing zijn

Hoofdstuk 1 — Algemene bepalingen

Hoofdstuk 2 — De algemene comptabiliteit

Hoofdstuk 3 — De begroting en de begrotingsboekhouding

Hoofdstuk 4 — De organisatie van de comptabiliteit en de door de uitvoerende macht uitgeoefende controle

Hoofdstuk 5 — De aan de rechtsmacht van het Rekenhof onderworpen rekenplichtigen

Titel III — Bijzondere bepalingen die op de diensten van toepassing zijn

Hoofdstuk 1 — Het algemeen bestuur (dat wil zeggen de ministeries)

Hoofdstuk 2 — De administratieve diensten met een autonome boekhouding (dit zijn de huidige staatsdiensten met afzonderlijk beheer)

conséquence aux communautés et régions en attendant l'entrée en vigueur de cette loi.

En 1996, un avant-projet de loi (rédigé par la commission) a été soumis pour avis au Conseil d'État. Sur la base des remarques du Conseil d'État, le texte a ensuite été adapté et soumis à nouveau à la Conférence Interministérielle, qui l'a approuvé le 19 janvier 2000. Enfin, le Conseil des ministres a adopté ce texte le 12 mai 2000.

L'article 5 de cet avant-projet stipule que toutes les entités (État, communautés, régions) doivent suivre un plan comptable et respecter plusieurs règles comptables et budgétaires générales. Elles sont également soumises à plusieurs dispositions relatives, notamment, à l'octroi de subventions et au contrôle exercé sur celles-ci ainsi qu'au contrôle de la Cour des comptes.

En ce qui concerne l'autorité fédérale, les principes généraux qui lui seront applicables seront, à la demande du Conseil d'État (pour des raisons de nature légistique), résumés dans un (deuxième) projet de loi séparé et ne seront pas soumis pour approbation au Parlement par une référence (dans un seul article de loi) au premier projet de loi.

Le texte de ce deuxième avant-projet de loi, qui doit remplacer l'arrêté royal du 17 juillet 1991 coordonnant les lois relatives à la comptabilité de l'État, compte environ 150 articles et a été approuvé sous sa forme définitive par la Commission pour la Normalisation de la Comptabilité publique le 11 mai dernier.

Dans son travail, la commission a également tenu compte des normes européennes, plus précisément des règles du SEC95 et de la réforme « Copernic ».

La structure du texte se présente comme suit :

Titre I — Dispositions générales

Titre II — Dispositions applicables à tous les services

Chapitre 1^{er} — Dispositions générales

Chapitre 2 — La comptabilité générale

Chapitre 3 — Le budget et la comptabilité budgétaire

Chapitre 4 — L'organisation de la comptabilité et du contrôle exercé par le pouvoir exécutif

Chapitre 5 — Les comptables justiciables de la Cour des comptes

Titre III — Dispositions particulières applicables aux services

Chapitre 1^{er} — L'administration générale

Chapitre 2 — Les services administratifs à comptabilité autonome

Hoofdstuk 3 — De openbare instellingen (met uitsluiting van de sociale zekerheidsinstellingen; deze hebben immers nu reeds hun eigen boekhoudplan)

Hoofdstuk 4 — De Staatsbedrijven

Titel IV — De jaarrekeningen van de federale overheid

Titel V — Diverse bepalingen

Hoofdstuk 1 — De verjaring van schuldvorderingen

Hoofdstuk 2 — De vervreemding van publieke goederen

Hoofdstuk 3 — De controle op de toekenning en de aanwending van toelagen

Titel VI — Opheffings- en overgangsbepalingen

Het is de bedoeling, aldus raadsheer Rion, dat de nieuwe boekhouding met ingang van 1 januari 2003 in voege zou treden. Om redenen die door de heer Brouhns tijdens de vorige vergadering van de subcommissie werden uiteengezet, kan deze datum desnoods bij koninklijk besluit naar 1 januari 2004 worden verschoven.

Ten slotte gaat raadsheer Rion nader in op het derde voorontwerp van wet dat betrekking heeft op de controlebevoegdheden van het Rekenhof.

Het eerste wetsontwerp (ter uitvoering van artikel 50, § 2, van de bijzondere financieringswet) bepaalt dat het Rekenhof zowel voor de gemeenschappen en de gewesten als voor de federale Staat bevoegd blijft voor :

1. de controle over de boekhouding en de begroting;
2. de controle van de wettigheid en de regelmatigheid van ontvangsten en uitgaven (hoewel de wettigheid van de uitgaven niet uitdrukkelijk wordt vermeld in de huidige organieke wet van 29 oktober 1846);
3. de naleving van de specialiteit van de uitgaven (artikel 180 van de Grondwet);
4. de controle (*a posteriori*) van de goede besteding van de rijksmiddelen;
5. de rechtsmacht over de rekenplichtigen wier rekening een tekort vertoont.

Indien het wetsontwerp wordt goedgekeurd zullen noch de federale overheid noch de gemeenschappen en gewesten van deze bepalingen kunnen afwijken.

Het voorafgaand visum maakt geen deel uit van deze algemene regels. Indien het wetsontwerp ter uitvoering van artikel 50, § 2, van de bijzondere financieringswet ongewijzigd wordt aangenomen kan iedere gemeenschap of elk gewest beslissen dat het Rekenhof haar of zijn uitgaven uitsluitend *a posteriori* zal controleren.

Wat de federale overheid betreft voorziet het (derde) wetsontwerp tot wijziging van de organieke wet op het Rekenhof inderdaad in de afschaffing van het voorafgaand visum.

Het komt echter aan het Parlement toe te oordelen of het voorafgaand visum al dan niet moet worden afgeschaft.

Binnen de OESO is België thans, samen met Griekenland, het enige land dat dit systeem nog toepast. Het

Chapitre 3 — Les organismes administratifs publics

Chapitre 4 — Les entreprises d'État

Titre IV — Les comptes annuels du pouvoir fédéral

Titre V — Dispositions diverses

Chapitre 1^{er} — La prescription des créances

Chapitre 2 — L'aliénation des biens

Chapitre 3 — Le contrôle de l'octroi et de l'emploi des subventions

Titre VI — Dispositions abrogatoires et transitoires.

Le but, selon M. le conseiller Rion, est que la nouvelle comptabilité entre en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2003. Pour des raisons qui ont été exposées par M. Brouhns au cours de la réunion précédente de la sous-commission, cette date peut au besoin être reportée au 1^{er} janvier 2004 par arrêté royal.

Enfin, M. le conseiller Rion approfondit le troisième avant-projet de loi qui porte sur les compétences de contrôle de la Cour des comptes.

Le premier projet de loi (portant exécution de l'article 50, § 2, de la loi spéciale de financement) stipule que la Cour des comptes reste chargée, pour les communautés et les régions et pour l'État fédéral :

1. du contrôle de la comptabilité et du budget;
2. du contrôle de la légalité et de la régularité des recettes et dépenses (bien que la légalité des dépenses ne soit pas spécifiée expressément dans l'actuelle loi organique du 29 octobre 1846);
3. du respect de la spécialité des dépenses (article 180 de la Constitution);
4. du contrôle (*a posteriori*) du bon emploi des deniers publics;
5. de la mission juridictionnelle sur les comptes dont le compte présente un déficit.

Si le projet de loi est approuvé, ni l'autorité fédérale, ni les communautés et régions ne pourront déroger à ces dispositions.

Le visa préalable ne fait pas partie de ces règles générales. Si le projet de loi d'exécution de l'article 50, § 2, de la loi spéciale de financement est adopté sans changement, chaque communauté ou chacune des régions peut décider que la Cour des comptes contrôlera exclusivement ses dépenses *a posteriori*.

En ce qui concerne l'autorité fédérale, le (troisième) projet de loi modifiant la loi organique sur la Cour des comptes prévoit en effet l'abrogation du visa préalable.

Il appartient cependant au Parlement de juger si le visa préalable doit ou non être supprimé.

Au sein de l'OCDE, la Belgique, avec la Grèce, est actuellement le seul pays qui applique encore ce sys-

heeft voor gevolg dat de interne controle binnen de departementen in feite wordt verplaatst naar het Rekenhof.

In de toekomst, aldus raadsheer Rion, zullen de departementen zelf moeten instaan voor een degelijke interne controle (met inbegrip van een interne audit) en zal het Rekenhof enkel nog een globale externe controle *a posteriori* uitvoeren.

Het tweede en het derde wetsontwerp zullen nadat ze door de Ministerraad zullen zijn goedgekeurd, voor advies aan de Raad van State worden overgezonden.

De heer Boon, Voorzitter van de afdeling « Rekeningstelsel » geeft aan dat hij pas sinds 1 mei 2001 deze functie van zijn voorganger, de heer De Rijck heeft overgenomen en wijst de subcommissie op diens verdiensten en ook op de belangrijke inbreng van de heren Brouhns en Van Bugghout.

Basis van de hervorming van de comptabiliteit van de overheid

Aansluitend op de invoering van de op de private sector geïnspireerde boekhoudmethoden in de sector van de Sociale Zekerheid, bij de lagere overheden (gemeenten en OCMW's), bij verschillende parastatale instellingen, scholen en universiteiten is de wetgever ingegaan op de aanbevelingen van de algemene afvaardiging voor de hervorming van de rijkscomptabiliteit. Met de wet van 15 maart 1991 (*Belgisch Staatsblad* van 22 mei 1991) heeft hij zich uitgesproken voor een diepgaande hervorming van de comptabiliteit van de overheid. Daarbij drukte hij de wens uit een moderne economische en vermogensboekhouding voor de centrale overheid uit te werken, waarbij de begrotingscomptabiliteit haar bestaansreden als democratisch controle-instrument uiteraard moest behouden. Deze begrotingscomptabiliteit zou evenwel bij voorkeur worden geïntegreerd in een algemene economische boekhouding.

Daartoe stemde de afdeling de opstelling van het nieuwe boekhoudplan af op :

- het boekhoudplan van de ondernemingen (wet van 17 juli 1975 en koninklijk besluit van 12 september 1983);
- de economische classificatie van de begrotingsverrichtingen van de Benelux van 1981 en de door de administratie van de Begroting en de Controle op de Uitgaven herziene versie hiervan;
- het ESER-stelsel dat, op het ogenblik van de start van de werkzaamheden, in volle herziening was gesteld, herziening die ondertussen werd geconcretiseerd in het Europees Systeem van Nationale en Regionale Rekeningen (ESR95).

tème. Cela a pour conséquence que le contrôle interne au sein des départements est en fait transféré à la Cour des comptes.

À l'avenir, selon M. le conseiller Rion, les départements devront répondre eux-mêmes d'un excellent contrôle interne (en ce compris d'un audit interne) et la Cour des comptes ne devra plus exercer qu'un contrôle externe global *a posteriori*.

Les deuxième et troisième projets de loi seront transmis pour avis au Conseil d'État après avoir été approuvés par le Conseil des ministres.

M. Boon, Président de la section « Plan comptable » signale qu'il n'a repris cette fonction de M. De Rijck, son prédécesseur, que depuis le 1^{er} mai 2001 et insiste auprès de la sous-commission sur les mérites de ce dernier et sur l'apport important de MM. Brouhns et Van Bugghout.

Base de la réforme de la comptabilité des pouvoirs publics

Faisant suite à l'introduction des méthodes comptables inspirées du secteur privé dans le secteur de la sécurité sociale, dans les autorités inférieures (communes et CPAS), auprès de différents parastataux, d'écoles et d'universités, le législateur a accédé aux recommandations de la Délégation générale pour la réforme de la Comptabilité de l'État. Avec la loi du 15 mars 1991 (*Moniteur belge* du 22 mai 1991), il s'est prononcé pour une profonde réforme de la comptabilité de l'État. En l'occurrence, il a exprimé le souhait d'élaborer une comptabilité patrimoniale et économique moderne pour l'autorité centrale, la comptabilité budgétaire devant naturellement conserver sa raison d'être comme instrument de contrôle démocratique. Cette comptabilité budgétaire devrait toutefois être intégrée de préférence dans une comptabilité économique générale.

À cet effet, la section a harmonisé le nouveau plan comptable avec :

- le plan comptable des entreprises (loi du 17 juillet 1975 et arrêté royal du 12 septembre 1983);
- la classification économique des opérations budgétaires du Benelux de 1981 et sa version revue par l'administration du Budget et du Contrôle des Dépenses;
- le système ESER qui était en cours de révision au moment du début des travaux, révision qui a entre-temps été concrétisée dans le Système européen des comptes nationaux et régionaux (SEC95).

Verloop van de werkzaamheden

In uitvoering van de wet van 15 maart 1991 werd de commissie — met daarin twee afdelingen — opgericht. In 1993 vatte de afdeling « Rekeningstelsel » haar werkzaamheden aan.

Hoewel de voorbereidende werkzaamheden voor de hervorming stelselmatig vorderden kan de duur van de werkzaamheden toch verrassen. In feite betreft het hier een normale timing als men deze vergelijkt met gelijkaardige openbare of private hervormingen die allen een voorbereidingsperiode van een tiental jaar hebben gevraagd. In dat verband kan gewezen worden op de buitengewone zorg die de twee afdelingen alsmede de voltallige commissie hebben willen besteden aan de voorbereidende werkzaamheden, zodat die wel degelijk zouden leiden tot een diepgaande hervorming die voor de centrale overheid een modern en wetenschappelijk beheersinstrument zou moeten creëren, dat beantwoordt aan de noden van de toekomst.

In de loop van de voorgaande jaren heeft de afdeling « Rekeningstelsel », zich ingespannen om een algemeen rekeningstelsel uit te werken dat toepasselijk zal zijn op alle gefedereerde entiteiten die de boekhoudkundige normalisatie zullen moeten toepassen. Dit boekhoudplan vormt het « koninginnestuk », zoals het in de verslagen van de Commissie wordt betiteld, van de hervorming van de overheidscomptabiliteit. Het moet met name het voeren van een economische en vermogensboekhouding toelaten, waarbij tegelijkertijd een budgettaire opvolging moet mogelijk zijn en waarbij beide benaderingen volledig geïntegreerd moeten verlopen.

In concreto is de afdeling uitgegaan van een aantal grote oriëntaties en principes die de basis hebben gevormd van het rekeningstelsel dat werd opgedeeld in klassen, subklassen, rubrieken, sub-rubrieken en rekeningen.

De afdeling is daarna overgegaan tot een uitwerking van een commentaar die de werking van de rekeningen moet verduidelijken. Daarin worden de boekings- en aanrekeningsregels die zijn vastgelegd in het koninklijk besluit tot vaststelling van het boekhoudplan verduidelijkt, zodat alle entiteiten, met het oog op latere consolidatie, op een gelijkaardige wijze hun verrichtingen zouden boeken.

Dit vergde een intense samenwerking met de afdeling « Aanpassing van de van kracht zijnde wet- en reglementaire teksten » die zorgde voor de juridische onderbouw van het stelsel.

Op welke entiteiten zal de nieuwe boekhouding en dus het rekeningenstelsel van toepassing zijn ?

De nieuwe boekhouding diende van toepassing te zijn op alle geledingen van de centrale overheid. Ter verduidelijking, in deze context wordt de centrale overheid omschreven als het geheel van de gemeenschappen en

Déroulement des travaux

En exécution de la loi du 15 mars 1991, la Commission — composée de deux sections — a été instituée. En 1993, la section « plan comptable » a entamé ses activités.

Bien que les travaux préparatoires pour la réforme aient progressé systématiquement, la durée des travaux peut néanmoins surprendre. En fait, il s'agit d'un délai normal si on le compare avec des réformes publiques ou privées similaires qui ont toutes demandé une période préparatoire d'une dizaine d'années. À cet égard, on peut souligner le soin exceptionnel que les deux sections ainsi que la commission plénière ont bien voulu consacrer aux activités préliminaires appelées à déboucher sur une réforme approfondie qui devrait créer pour l'autorité centrale un instrument de gestion moderne et scientifique qui réponde aux besoins de l'avenir.

Au cours des années précédentes, la section « plan comptable » s'est efforcée d'élaborer un plan comptable général qui soit applicable à toutes les entités fédérées qui devront appliquer la normalisation comptable. Ce plan comptable constitue la « pièce maîtresse », comme le disent les procès-verbaux de la Commission, de la réforme de la comptabilité de l'État. Il doit notamment permettre une comptabilité patrimoniale et économique, un suivi budgétaire devant simultanément être possible et les deux approches devant être parfaitement intégrées.

Concrètement, la section s'est basée sur plusieurs grands principes et orientations qui ont été à la base du plan comptable, qui a été subdivisé en classes, sous-classes, rubriques, sous-rubriques et comptes.

La section a procédé à l'élaboration d'un commentaire qui doit expliquer le fonctionnement des comptes. Les règles de comptabilisation et d'imputation qui ont été définies dans l'arrêté royal fixant le plan comptable y sont expliquées de telle sorte que toutes les entités, en vue de leur consolidation ultérieure, comptabilisent leurs opérations de manière similaire.

Cela a exigé une collaboration intensive avec la section « Adaptation des textes légaux et réglementaires en vigueur », qui s'est chargée des fondements juridiques du plan.

À quelles entités la nouvelle comptabilité et, par tant, le plan comptable, seront-ils applicables ?

La nouvelle comptabilité devrait être applicable à toutes les branches de l'autorité centrale. À titre d'explication, l'autorité centrale est décrite dans ce contexte comme l'ensemble des communautés et régions et de

gewesten en de federale overheid samen. De gemeenschappen en de gewesten evenals de federale overheid hergroeperen de diensten van algemeen bestuur (de toekomstige federale overheidsdiensten en programmatische overheidsdiensten in « Copernicus »-termen), de administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie, de administratieve openbare instellingen en de staatsbedrijven.

Inderdaad, van in het begin werd gesteld dat het onontbeerlijk was dat de gemeenschappen en de gewesten alsook hun administratieve instellingen het algemeen boekhoudplan zouden volgen, en dit zonder afbreuk te doen aan hun financiële en beheersautonomie. Op die wijze zou het in de toekomst mogelijk blijven om een aantal hergroeperingen te maken die de opmaak van nationale en internationale statistieken zouden toelaten, waardoor de vergelijkbaarheid van deze gegevens in een nationale of een internationale context veilig kan worden gesteld. Het Verdrag van Maastricht legt immers de verantwoordelijkheid voor de toepassing van de boekhoudregels en de consolidatie van de rekeningen bij de Belgische overheid.

Anderzijds diende evenwel rekening te worden gehouden met artikel 50, § 2, van de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989 (*Belgisch Staatsblad* van 17 januari 1989) waarin werd gesteld dat de wet de algemene bepalingen die van toepassing zijn op de begrotingen en de boekhouding van de gemeenschappen en gewesten, alsook op de organisatie van de controle uitgeoefend door het Rekenhof vaststelt. Er werd tevens vastgesteld dat het rekeningstelsel zelf niet integraal kon worden opgenomen in de wet die uitvoering moest geven aan artikel 50, § 2. Daarom bestond de oplossing er uiteindelijk in te bepalen dat iedere instelling een algemene boekhouding zou voeren op basis van een genormaliseerd rekeningstelsel waarvan de inhoud en de boekingsregels zijn opgenomen in een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit na advies van de regeringen van de gefedereerde entiteiten. De instellingen van openbaar nut die de kenmerken van een onderneming hebben, zouden het in uitvoering van de wet van 1975 op de privé-ondernemingen toepasselijke boekhoudplan volgen. Daardoor rees echter de vraag naar de omschrijving van de « instellingen » die als onderneming dienden te worden beschouwd. In de afbakening van dat domein heeft de afdeling zich laten leiden door de lijst die jaarlijks door het Instituut voor Nationale Rekeningen wordt opgesteld en die de opdeling geeft van alle overheidsinstellingen.

De grote oriëntaties bij de uitwerking van de nieuwe boekhouding

— De boekhouding van de centrale overheid moet worden gevoerd in een gesloten duaal systeem waarin de basisboekhouding de economische dubbele boekhouding is van waaruit de concordantie met de begrotings-

l'autorité fédérale. Les communautés et régions ainsi que l'autorité fédérale regroupent les services de l'administration générale (les futurs services publics fédéraux et les services publics de programmation en termes « Copernic »), les services administratifs à autonomie comptable, les établissements publics administratifs et les entreprises publiques.

En effet, il a été stipulé, dès le départ, qu'il était indispensable que les communautés et les régions ainsi que leurs institutions administratives suivent le plan comptable général et ce, sans déroger à leur autonomie financière et de gestion. De cette manière, il devrait être possible à l'avenir d'opérer plusieurs regroupements qui permettraient l'établissement de statistiques nationales et internationales, ce qui peut garantir la comparabilité de ces données dans un contexte national et international. Le Traité de Maastricht confie en effet à l'autorité belge la responsabilité de l'application des règles comptables et de la consolidation des comptes.

Par ailleurs, il fallait toutefois tenir compte de l'article 50, § 2, de la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989 (*Moniteur belge* du 17 janvier 1989) qui stipule que la loi détermine les dispositions générales applicables aux budgets et à la comptabilité des communautés et des régions ainsi que l'organisation du contrôle exercé par la Cour des comptes. Il a également été constaté que le plan comptable lui-même ne pouvait être repris intégralement dans la loi qui devait porter exécution de l'article 50, § 2. Par conséquent, la solution consistait finalement à stipuler que chaque institution devait tenir une comptabilité générale sur la base d'un plan comptable normalisé dont le contenu et les règles de comptabilisation figurent dans un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres après avis des gouvernements des entités fédérées. Les institutions d'utilité publique qui ont les caractéristiques d'une entreprise devraient suivre le plan comptable applicable en exécution de la loi de 1975 sur les entreprises privées. À cet effet, il fallait toutefois s'interroger sur la description des « institutions » qui devaient être considérées comme une entreprise. Dans la description de ce domaine, le département s'est laissé guider par la liste qui est établie chaque année par l'Institut pour les comptes nationaux et qui donne la classification de toutes les institutions publiques.

Les grandes orientations dans l'élaboration de la nouvelle comptabilité

— La comptabilité de l'autorité centrale doit être tenue dans un double système fermé dans lequel la comptabilité de base est la double comptabilité économique à partir de laquelle la concordance avec la comptabilité

comptabiliteit, die zich erin integreert, moet worden verzekerd. Immers, de algemene economische dubbele boekhouding bevat alle informatie die noodzakelijk is voor de budgettaire boekhouding, terwijl dit omgekeerd niet altijd het geval is. De budgettaire verrichtingen omvatten traditioneel enkel die verrichtingen die aanleiding geven tot een financiële afwikkeling, terwijl de algemene economische boekhouding eveneens rekening houdt met de gegevens die de activa- en passivawaarden beïnvloeden zonder dat ze aanleiding geven tot een financiële afwikkeling — dit zal bijvoorbeeld het geval zijn voor de afschrijvingen, de herwaarderingsmeer- en minderwaarden, de verloren schuldvorderingen, enz. Daarnaast is dit bijvoorbeeld ook het geval voor de kosten en opbrengsten die tijdens het boekjaar gelopen zijn, maar nog niet vervallen.

— Een belangrijk discussiepunt was de keuze tussen de regels van de boekhoudwetgeving die van toepassing is op de privé-ondernemingen en deze van het ESR95. In dergelijke gevallen heeft de afdeling ervoor gekozen het boekhoudplan van de ondernemingen te volgen voorzover dit verenigbaar is met het ESR95. Doch enerzijds heeft de specificiteit van de sector van de centrale overheid deze toenadering beperkt, terwijl anderzijds in een aantal gevallen bleek dat het ESR95 een te specifieke macro-economische logica volgde die niet strookt met de eigen doeleinden van het boekhoudplan van de ondernemingen. Zo kon het ESR95 niet worden gevolgd voor de waardering van de openbare schuld, de sector van het vrij gesubsidieerd onderwijs, de notering van de fictieve stromen die afwijken van de werkelijke geldstromen. Voor die enkele gevallen zullen de diensten van het Instituut voor Nationale Rekeningen evenwel in de klasse 0 en in de verslagen van de boekhoudkundige entiteiten de statistische elementen terugvinden die nodig zijn voor de opmaak van de nationale rekeningen conform de regels van het ESR95.

— De keuze van het aanrekeningsmoment was gestoeld op de stelling dat de effectieve boeking in de algemene economische dubbele boekhouding en de aanrekening in de begrotingscomptabiliteit bij voorkeur op hetzelfde ogenblik zouden gebeuren. De transacties zullen daarom worden aangerekend op het moment dat het recht wordt vastgesteld (= transactiebasis) en dit zowel langs de ontvangsten- als langs de uitgavenzijde (voor de uitgaven komt dit neer op het stadium van de vereffening). Dit in tegenstelling tot vandaag waar de ontvangsten worden geboekt op kasbasis en waar de uitgavenregistratie op ordonnanceringsbasis gebeurt. Toch is ook die optie niet ten volle houdbaar gebleken. Met name moest door de aard van de verrichtingen onder andere een uitzondering worden gemaakt voor de verrichtingen bij de overgang van het ene naar het andere jaar, terwijl er ook een verschil blijft bestaan inzake de aanrekening van de intresten. In de algemene economische boekhou-

budgettaire qui s'y intègre doit être assurée. En effet, la double comptabilité économique générale contient toutes les informations nécessaires pour la comptabilité budgétaire alors que l'inverse n'est pas toujours vrai. Les opérations budgétaires ne comprennent traditionnellement que les opérations qui donnent lieu à un règlement financier tandis que la comptabilité économique générale tient également compte des données qui influencent les valeurs de l'actif et du passif sans qu'elles ne donnent lieu à un règlement financier — ce sera par exemple le cas pour les amortissements, les plus-values et moins-values de réévaluation, les créances irrécouvrables, etc. En outre, c'est par exemple le cas aussi pour les charges et produits qui ne sont pas encore échus pendant l'exercice.

— Un point important de la discussion a été le choix entre les règles de la législation comptable applicable aux entreprises privées et celles du SEC95. Dans de pareils cas, le département a choisi de suivre le plan comptable des entreprises dans la mesure où celui-ci est compatible avec le SEC95. Cependant, la spécificité du secteur de l'autorité centrale a, d'une part, limité cette approche tandis qu'il est apparu dans plusieurs cas que le SEC95 suivait une logique macro-économique trop spécifique qui ne concorde pas avec les objectifs spécifiques du plan comptable des entreprises. Ainsi, le SEC95 n'a pu être suivi pour l'évaluation de la dette publique, le secteur de l'enseignement libre subventionné, la cotation des flux fictifs qui dérogent aux flux monétaires réels. Pour ces quelques cas, les services de l'Institut des comptes nationaux retrouveront toutefois dans la classe 0 et dans les rapports des entités comptables les éléments statistiques nécessaires pour l'établissement des comptes nationaux conformément aux règles du SEC95.

— Le choix du moment d'imputation s'est fondé sur l'hypothèse que la comptabilisation effective dans la double comptabilité économique générale et l'imputation dans la comptabilité budgétaire devraient de préférence être effectuées au même moment. Les transactions seront par conséquent imputées au moment où le droit est établi (= base de la transaction) et ce, à la fois pour les recettes et pour les dépenses (pour les dépenses, cela revient au stade de la liquidation). Ce contrairement à aujourd'hui où les recettes sont comptabilisées sur une base de caisse et où l'enregistrement des dépenses intervient sur la base de l'ordonnancement. Cependant, cette option ne s'est pas avérée pleinement faisable. Notamment, la nature des opérations devait permettre une exception pour les opérations au passage d'une année à l'autre tandis qu'il persiste également une différence en matière d'imputation des intérêts. Dans la comptabilité économique générale, on suivra les montants

ding zal men de gelopen bedragen opvolgen, terwijl men in de budgettaire boekhouding enkel de vervallen intresten in ogenschouw zal nemen.

— De classificatie isoleert zorgvuldig de vorderingen en schulden tussen de aan het algemeen rekeningstelsel onderworpen entiteiten evenals de inkomens- en kapitaal-overdrachten tussen die entiteiten. Het isoleren van deze interne operaties is essentieel als men wil komen tot correcte hergroeperingen op de verschillende echelons van de centrale overheid. Teneinde die consolidatiefilosofie duidelijk te maken heeft de afdeling een « boomstructuur » vastgelegd. Bij de beoordeling en de uitwerking van de boomstructuur diende de afdeling zich uit te spreken over de vraag of het vrij gesubsidieerd onderwijs, dat volgens ESR95 behoort tot de overheid, als intern aan de overheid zou worden beschouwd. De afdeling opteerde er hier voor om het vrij gesubsidieerd onderwijs als extern te beschouwen. Toch heeft men de rekeningen zo geordend dat die kosten en opbrengsten afzonderlijk kunnen worden gehouden zodat de algemene gegevensbank en het Instituut voor Nationale Rekeningen achteraf gemakkelijk de noodzakelijke informatie vinden om de consolidatie door te voeren. In dit kader stelde zich tevens het probleem hoe de boekhoudkundige verwerking van de middelen die ter beschikking van het Koningshuis, de wetgevende vergaderingen, het Rekenhof, ... worden gesteld, zouden gebeuren. Deze instellingen, die zonder discussie tot de centrale overheid behoren, detailleren hun uitgaven tot op heden slechts in beperkte mate. Daarom is de afdeling ervan uitgegaan dat om louter boekhoudkundige redenen deze instellingen als extern aan de overheid zouden worden beschouwd. De afdeling heeft evenwel gesuggereerd dat de wetgevende vergaderingen minimaal een verkorte versie van dit nieuwe boekhoudplan zouden volgen. Dit zou trouwens de enige mogelijkheid zijn om de ESR95-verplichting tot consolidatie ten volle na te leven.

— De afdeling bereikte met de gefedereerde entiteiten een akkoord dat zij de onderverdeling in klassen, subklassen en rubrieken zouden volgen. De onderverdeling in subrubrieken dient te worden gevolgd wanneer dit vereist is voor de consolidatie van de verrichtingen of voor de eerbiediging van de Europese normen die van toepassing zijn. Alle entiteiten zullen bovendien het rekeningstelsel van de afdeling moeten volgen voor wat betreft de balansklassen, de klassen voor de kosten en de opbrengsten, de begrotingsklassen evenals de klasse voor de rechten en verbintenissen buiten balans en voor de statistische gegevens.

— Elke gefedereerde entiteit zal binnen dat kader zijn eigen bijzonder plan ontwerpen waarin enkel in die posten van het algemeen rekeningstelsel zal worden voorzien die op haar betrekking hebben. Door het feit dat het algemeen rekeningstelsel het geheel van de door de centrale overheid uitgevoerde verrichtingen omvat is het van-

cours tandis que seuls les intérêts échus seront pris en considération dans la comptabilité budgétaire.

— La classification isole soigneusement les créances et dettes entre les entités soumises au plan comptable général et les cessions de revenus et de capital entre ces entités. L'isolation de ces opérations internes est essentielle si l'on veut parvenir à des regroupements corrects aux différents échelons de l'autorité centrale. Afin d'expliquer cette philosophie de la consolidation, le département a arrêté une structure arborescente. Lors de l'évaluation et du développement de la structure arborescente, le département a dû se prononcer sur la question de savoir si l'enseignement libre subventionné qui relève de l'autorité selon le SEC95 doit être considéré comme interne à l'autorité. Le département a choisi dans ce cas de considérer l'enseignement libre subventionné comme une entité externe. Cependant, on a classé les comptes de telle sorte que les charges et produits puissent être dissociés de telle sorte que la base de données générale et l'Institut des comptes nationaux puissent retrouver facilement par la suite les informations nécessaires pour procéder à la consolidation. Dans ce cas, s'est également posé le problème de la façon dont le traitement comptable des moyens qui sont mis à la disposition du Palais Royal, des assemblées législatives, de la Cour des comptes, etc. devrait être assuré. Ces institutions, qui font sans conteste partie de l'autorité centrale, ne donnent à ce jour que des détails limités sur leurs dépenses. Par conséquent, la section est partie du principe que, pour des raisons purement comptables, ces institutions devraient être considérées comme externes à l'autorité. La section a toutefois suggéré que les assemblées législatives suivent au minimum une version abrégée de ce nouveau plan comptable. Cela serait par ailleurs la seule possibilité de respecter parfaitement l'obligation du SEC95 en matière de consolidation.

— La section est parvenue à un accord avec les entités fédérées pour qu'elles suivent la subdivision en classes, sous-classes et rubriques. La subdivision en sous-rubriques doit être suivie lorsque c'est nécessaire pour la consolidation des opérations ou pour le respect des normes européennes applicables. Toutes les entités devront par ailleurs suivre le plan comptable du département en ce qui concerne les classes du bilan, les classes pour les charges et les produits, les classes du budget ainsi que la classe pour les droits et engagements hors bilan et pour les données statistiques.

— Chaque entité fédérée concevra dans ce cadre son propre plan spécial dans lequel seront prévus uniquement les postes du plan comptable général qui la concernent. Par le fait que le plan comptable général comprend l'ensemble des opérations effectuées par l'autorité centrale, il est évident que les plans spéciaux pourront

zelfsprekend dat de bijzondere plannen veel verder uitgewerkt kunnen zijn dan het algemeen rekeningstelsel. De vooropgestelde minimumregels leggen aan deze entiteiten evenwel geen vorm van begrotingscomptabiliteit op.

— Ofschoon de budgettaire klassen 8 en 9 dezelfde zullen zijn voor alle gefedereerde entiteiten die belast zijn met de opmaak van een begroting, met andere woorden voor de quasi-totaliteit van de aan het algemeen rekeningstelsel onderworpen entiteiten, zal de vorm van de begroting van elke entiteit worden overgelaten aan het vrije oordeel van de entiteit en van de vergadering die dat document zal goedkeuren. Het spreekt evenwel vanzelf dat die voorstelling de integratie mogelijk moet maken van de uitvoeringsverrichtingen van de begroting in de klassen 8 en 9 van het algemeen rekeningstelsel.

De architectuur van het stelsel

Het Algemeen Rekeningstelsel voorziet in tien klassen, onderverdeeld in subklassen, rubrieken, subrubrieken en rekeningen.

De klassenstructuur van het rekeningstelsel ziet er uit als volgt :

De klassen 1 tot 5 zijn bestemd voor het boeken van de activa en passiva van de entiteiten die het plan zullen volgen. De debet- en creditsaldi van deze rekeningen die dagelijks zullen worden bijgehouden of bij het afsluiten van een welbepaalde periode zullen worden vastgesteld, zullen automatisch de balanstoestand op het einde van de in acht genomen periode weergeven.

De klassen 6 en 7 hebben, zoals hoger reeds gezegd, betrekking op de kosten en opbrengsten, de klassen 8 en 9 op de economische classificatie van de begrotingsontvangsten en -uitgaven terwijl de klasse 0 de verbintenissen buiten balans zou weergeven waaronder alle verplichtingen die nog geen budgettaire vertaling hebben gekregen zoals debudgettering en waarborgen. In deze klasse kunnen ook de genomen en nog niet vereffende vastleggingen worden opgenomen.

De titulatuur van de verschillende klassen ziet er als volgt uit :

Klassen 1 tot en met 5	Balansklassen
Klasse 1	Eigen vermogen, voorzieningen voor risico's en kosten, vermoedelijke waardeverminderingen op activa, vorderingen en schulden binnen de boekhoudkundige entiteit, financiële passiva op meer dan één jaar.
Klasse 2	Oprichtingskosten, vaste activa en vorderingen op meer dan één jaar.
Klasse 3	Vorraden van vervaardigde goederen en andere voorraden.
Klasse 4	Vorderingen en schulden op ten hoogste één jaar.

être nettement plus développés que le plan comptable général. Les règles minimales postulées n'imposent cependant aucune forme de comptabilité budgétaire à ces entités.

— Bien que les classes budgétaires 8 et 9 soient les mêmes pour toutes les entités fédérées chargées de l'établissement d'un budget, en d'autres termes pour la quasi-totalité des entités soumises au plan comptable général, la forme du budget de chaque entité sera laissée à la libre appréciation de l'entité et de la réunion qui va approuver ce document. Il va toutefois de soi que cette présentation doit permettre l'intégration des opérations d'exécution du budget dans les classes 8 et 9 du plan comptable général.

L'architecture du plan

Le plan comptable général prévoit dix classes réparties en sous-classes, rubriques, sous-rubriques et comptes.

La structure en classes du plan comptable se présente comme suit :

Les classes 1 à 5 sont destinées à la comptabilisation de l'actif et du passif des entités qui suivront le plan. Les soldes débiteurs et créditeurs de ces comptes qui seront tenus quotidiennement ou seront déterminés à la clôture d'une période déterminée présenteront automatiquement la situation bilantaire à la fin de la période prise en considération.

Les classes 6 et 7 portent, comme nous l'avons déjà signalé précédemment, sur les charges et produits, les classes 8 et 9 sur la classification économique des recettes et dépenses budgétaires tandis que la classe 0 traduirait les engagements hors bilan dont toutes les obligations qui n'ont pas encore reçu de traduction budgétaire telles que les débudgétisations et les garanties. Dans cette classe peuvent également figurer les engagements pris et non encore liquidés.

L'intitulé des différentes classes se présente comme suit :

Classes 1 à 5 inclus	Classes du bilan
Classe 1	Fonds propres, provisions pour risques et charges, réductions de valeur présumées sur actifs, créances et dettes dans l'entité comptable, passif financier à plus d'un an.
Classe 2	Frais de constitution, immobilisations et créances à plus d'un an.
Classe 3	Stocks de produits fabriqués et autres stocks
Classe 4	Créances et dettes à un an au plus

Klasse 5

Aandelen en deelbewijzen die geen deelneming vormen, financiële beleggingen en leningen op korte termijn, liquide middelen, andere afgeleide financiële instrumenten dan reeds elders hiervoor opgenomen.

Bij de afbakening van de klassen heeft de afdeling een aantal antwoorden moeten formuleren op problemen die rezen en die het gevolg waren van verschillen in zienswijze tussen het boekhoudplan van de privé-ondernemingen en de ESR95-definities, terwijl bovendien vragen werden gesteld die betrekking hadden op de interne logica van het stelsel zelf. Deze opsomming is niet exhaustief maar geeft een aantal items uit de discussie weer.

Zo stelden zich in het kader van *klasse 1* onder andere de volgende problemen :

— De classificatie van de tussen de boekhoudkundige en/of gefedereerde entiteiten bestaande vorderingen en schulden :

Het stelsel werd zo uitgewerkt dat de interne verrichtingen op afzonderlijke rekeningen kunnen worden geboekt waardoor de consolidatie op verschillende niveaus gemakkelijker kan worden doorgevoerd.

— De boeking van de vermoedelijke waardeverminderingen op vorderingen :

De wijze van boeking wordt nog verder onderzocht. De ESR95-definities leggen de verplichting op om desgevallend de nodige correcties toe te passen zodanig dat de vastgestelde rechten inzake ontvangsten op middellange termijn overeenstemmen met de effectieve realisaties.

— De boeking van de herwaarderingsmeerwaarden en -minwaarden :

In overeenstemming met de ESR95-regels, die een boeking tegen courante prijzen opleggen, is de afdeling Rekeningstelsel akkoord gegaan met de jaarlijkse herwaardering van de terreinen en gebouwen, de gegevensbanken, concessies, octrooien en licenties evenals de werken van bibliotheken, kunstwerken en kunstvoorwerpen, zeldzame voorwerpen of verzamelobjecten, gedesaffekteerde roerende goederen en dieren. Deze meer- of minwaarden worden doorgerekend in de resultaatrekening.

— Een gelijkaardig waarderingsprobleem is gerezen in verband met de openbare schuld :

Volgens de ESR95-benadering moet de schuld worden geboekt tegen de marktwaarde. Na grondige analyse achtte de afdeling het evenwel wenselijk de schuld te boeken tegen de nominale waarde. Daaruit vloeit ook voort dat men dezelfde redenering diende aan te houden voor de boeking van de vastrentende roerende waarden. Enkel voor de aandelen en participaties die een belegging vormen zou men een waardering tegen markt- of beurswaarde doorvoeren voorzover deze titels op de beurs worden genoteerd, zoniet zou men zich houden aan de « aankoop-

Classe 5

Actions et participations qui ne constituent pas une participation, investissements financiers et emprunts à court terme, liquidités, autres instruments financiers dérivés que ceux déjà repris ailleurs

Lors de la délimitation des classes, le département a dû formuler plusieurs réponses sur les problèmes qui sont survenus à la suite de différences d'optiques entre le plan comptable des entreprises privées et les définitions du SEC95 tandis que des questions ont par ailleurs été posées et portaient sur la logique interne du plan lui-même. Cette énumération n'est pas exhaustive mais présente plusieurs rubriques de la discussion.

Ainsi, les problèmes suivants se sont notamment posés dans le cadre de la *classe 1* :

— La classification des créances et dettes existant entre les entités comptables et/ou fédérées :

Le plan a été élaboré de telle sorte que les opérations internes puissent être comptabilisées sur des comptes séparés ce qui permet d'effectuer plus facilement la consolidation à différents niveaux.

— La comptabilisation des réductions de valeur présumées sur créances :

Le mode de comptabilisation est approfondi. Les définitions du SEC95 imposent l'obligation d'appliquer, le cas échéant, les corrections nécessaires de telle sorte que les droits constatés en matière de recettes correspondent à moyen terme aux réalisations effectives.

— La comptabilisation des plus-values et moins-values de réévaluation :

Conformément aux règles du SEC95, qui imposent une comptabilisation aux prix courants, la section Plan comptable a marqué son accord avec la réévaluation annuelle des terrains et immeubles, des bases de données, concessions, brevets et licences, ainsi que les travaux de bibliothèques, œuvres d'art et objets d'art, objets rares ou objets de collection, biens mobiliers désaffectés et animaux. Ces plus-values ou moins-values sont répercutées dans les comptes de résultats.

— Un problème d'évaluation similaire est survenu en ce qui concerne la dette publique :

Selon l'approche du SEC95, la dette doit être comptabilisée à la valeur du marché. Après analyse approfondie, la section a toutefois estimé souhaitable de comptabiliser la dette à la valeur nominale. Il en résulte également que l'on a dû suivre le même raisonnement pour la comptabilisation des valeurs mobilières à revenu fixe. Une évaluation à la valeur du marché ou à la valeur boursière ne devrait être effectuée que pour les actions et participations qui constituent un investissement dans la mesure où ces titres sont cotés en bourse; sinon, on devrait s'en tenir

waarde ». De afwijkingen tussen de beide benaderingen zouden worden geboekt in de klasse 0.

— Voorzieningen voor risico's en kosten (waaronder toekomstige pensioenlasten; risico's die het vermogen bezwaren ...):

Voor wat de voorzieningen voor risico's en kosten betreft, werd het ESR95 gevolgd. Zo dient bijvoorbeeld voor de toekomstige pensioenlasten, in zoverre er een stabiele en normale verhouding bestaat tussen het aantal actieve ambtenaren en het aantal gepensioneerden, geen provisionering te gebeuren. De pensioenverplichtingen kunnen wel worden opgenomen in de klasse 0.

Klasse 2 zoals ze nu gedefinieerd is, stemt nagenoeg overeen met deze van het boekhoudplan van de privé-sector. Gezien de grote stock aan materiële activa waarover de overheid beschikt, in vergelijking met de privé-sector, diende deze klasse voldoende te worden uitgebouwd. In vergelijking met de privé-sector kan er op worden gewezen dat vorderingen op meer dan 1 jaar op entiteiten behorend tot de centrale overheid evenwel werden gegroepeerd in de klasse 1. Daaraan gekoppeld werd de vraag gesteld naar de behandeling van de meer- en minwaarden (zie hiervoor) en kwam ook de afschrijvingsproblematiek ter sprake. De afdeling gaat er van uit dat de afschrijvingspercentages moeten worden vastgelegd door de commissie.

Klasse 3 werd behouden met het oog op een zo groot mogelijke overeenstemming met de privé-sector; de definiëring ervan stelde weinig fundamentele problemen. Deze klasse is, behalve voor het departement Landsverdediging, minder van toepassing op de overheidssector.

Klasse 4, die betrekking heeft op het geheel van vorderingen en schulden op ten hoogste één jaar, stelde weinig problemen. Er wordt op gewezen dat de vorderingen en schulden tussen de entiteiten van de centrale overheid werden gegroepeerd in klasse 1.

Klasse 5 kon gelet op haar universeel karakter zonder veel discussie worden ingevuld. In deze klasse werd een onderscheid gemaakt tussen leningen van de geconsolideerde schuld en deze van de Thesaurie. Daarnaast werd innoverend werk verricht op het vlak van de boekhoudkundige verwerking van de financiële derivaten.

Klassen 6 en 7	Kosten en opbrengsten
Klasse 6	Groepeert de kosten, bestaande uit : — de lopende kosten van de boekhoudkundige entiteit — de uitgaven inzake kapitaaloverdrachten om niet — de minderwaarden (« capital losses ») op bestaande activa en passiva, de dotaties aan de sociale fondsen ten gunste van het personeel en aan de voorzieningen voor risico's en toekomstige kosten
Klasse 7	Groepeert de opbrengsten, bestaande uit :

à la « valeur d'achat ». Les écarts entre les deux approches devraient être comptabilisés dans la classe 0.

— Les provisions pour risques et charges (futurs charges de pension, risques qui grèvent le patrimoine, etc.) :

En ce qui concerne les provisions pour risques et charges, le SEC95 a été suivi. Ainsi, aucune provision ne doit par exemple être constituée pour les futures charges de pension, dans la mesure où il existe une proportion stable et normale entre le nombre d'agents actifs et le nombre de retraités. Les obligations de pension peuvent cependant être reprises dans la classe 0.

La classe 2, telle qu'elle est définie à présent, coïncide pratiquement avec celle du plan comptable du secteur privé. Vu le stock important d'actifs matériels dont dispose les autorités, par rapport au secteur privé, cette classe devait être suffisamment développée. Par rapport au secteur privé, on peut signaler que les créances à plus d'un an sur les entités appartenant à l'autorité centrale sont cependant regroupées dans la classe 1. Par conséquent, la question du traitement des plus-values et moins-values (voir précédemment) a été posée et la problématique des amortissements a été soulevée également. La section part du principe que les pourcentages d'amortissement doivent être définis par la Commission.

La classe 3 a été conservée en vue d'une concordance maximale avec le secteur privé; sa définition n'a posé que peu de problèmes fondamentaux. Cette classe s'applique moins au secteur public, sauf en ce qui concerne le département de la Défense nationale.

La classe 4, qui porte sur l'ensemble des créances et dettes à un an au plus, a posé peu de problèmes. On a signalé que les créances et dettes entre les entités de l'autorité centrale sont groupées dans la classe 1.

La classe 5, compte tenu de son caractère universel, n'a pas fait l'objet de trop de discussions. Dans cette classe, une distinction a été opérée entre les emprunts de la dette consolidée et ceux de la Trésorerie. En outre, un travail innovateur a été effectué sur le plan du traitement comptable des dérivés financiers.

Classes 6 et 7	Charges et profits
Classe 6	Regroupe les charges composées comme suit : — les charges courantes de l'entité comptable — les dépenses en matière de cessions de capital à titre gratuit — les moins-values (« capital losses ») sur les actifs et passifs existants, les dotations aux fonds sociaux au profit du personnel et aux provisions pour risques et charges futures
Classe 7	Regroupe les produits composés comme suit :

- de lopende opbrengsten van de boekhoudkundige entiteit
- de opbrengsten inzake kapitaaloverdrachten om niet
- de meerwaarden (« *capital gains* ») op bestaande activa en passiva, de terugnemingen op sociale fondsen ten gunste van het personeel en op voorzieningen voor risico's en toekomstige kosten

In de *klassen 6* — Kosten en *7* — Opbrengsten worden de elementen verzameld die de opstelling van de resultaatrekening mogelijk moeten maken. De kosten en opbrengsten worden geboekt rekening houdend met de vereisten om naast het « bedrijfsresultaat » ook het « financieel » en het « uitzonderlijk » resultaat te kunnen bepalen. Deze klassen sluiten nauw aan bij de privé-sector. Ze werden met het oog op de door te voeren consolidatie uitgebreid. In vergelijking met de privé-sector en als gevolg van de ESR95-regel om in courante prijzen te werken bevatten deze klassen meer herwaarderingsverrichtingen. Aangezien de overheidsverrichtingen in belangrijke mate uit overdrachten aan andere entiteiten bestaan heeft dit eveneens zijn effect gehad op de rekeningenstructuur. In vergelijking met die overdrachten zijn de eigenlijke werkingskosten relatief minder belangrijk.

Klassen 8 en 9	Klassen bestemd voor de begrotingsverrichtingen
Klasse 8	Bestemd voor de boeking van de uitgaven
Klasse 9	Bestemd voor de boeking van de ontvangsten voor dewelke respectievelijk uitgavenkredieten en machtingen tot het innen van ontvangsten werden toegestaan door de bevoegde overheid van de betrokken entiteit, in het kader van een begroting waarvan de opvolging door die entiteit dient te worden verzekerd en voorgelegd aan de voornoemde overheid na het einde van elk jaar

De *klassen 8 en 9* die de budgettaire klassen vormen maken de overgang mogelijk van de budgettaire boekhouding naar de algemene economische boekhouding die ruimer is dan wat in deze klassen wordt opgenomen. Door middel van een concordantielijst worden de boekingen in de algemene economische boekhouding vertaald naar de budgettaire klassen. De indeling van de klassen 8 en 9 werd gebaseerd op de economische classificatie van de verrichtingen van de overheid. Deze economische classificatie zelf is gebaseerd op de ESR95-regels. De aanrekeningsregels met betrekking tot de verschillende klassen worden in het koninklijk besluit tot vaststelling van het boekhoudplan gespecificeerd.

- les produits courants de l'entité comptable
- les produits relatifs aux cessions de capital à titre gratuit
- les plus-values (« *capital gains* ») sur l'actif et le passif existants, les reprises sur fonds sociaux au profit du personnel et sur les provisions pour risques et charges futures.

Dans les *classes 6* — Charges et *7* — Produits, sont rassemblés les éléments qui doivent permettre l'établissement du compte de résultats. Les charges et produits sont comptabilisés en tenant compte des exigences pour pouvoir déterminer outre le résultat « d'exploitation », le résultat « financier » et le résultat « exceptionnel ». Ces classes sont étroitement liées au secteur privé. Elles ont été étendues en vue de la consolidation à effectuer. Par comparaison au secteur privé et à la suite de la règle du SEC95 pour travailler en prix courants, ces classes contiennent plus d'opérations de réévaluation. Vu que les opérations publiques se composent en grande partie de cessions à d'autres entités, cela a également un effet sur la structure des comptes. Par comparaison à ces cessions, les frais de fonctionnement effectifs sont relativement moins importants.

Classes 8 et 9	Classes destinées aux opérations budgétaires
Classe 8	Destinée à la comptabilisation des dépenses
Classe 9	Destinée à la comptabilisation des recettes pour lesquelles ont été respectivement consentis des crédits de dépenses et des autorisations de recouvrement de recettes par l'autorité compétente de l'entité concernée dans le cadre d'un budget dont le suivi doit être assuré par cette entité et soumis à l'autorité susmentionnée à la fin de chaque année

Les *classes 8 et 9*, qui constituent les classes budgétaires, permettent la transition de la comptabilité budgétaire à la comptabilité économique générale, qui est plus large que ce que comptent ces classes. À l'aide d'une liste de concordance, les écritures comptables dans la comptabilité économique générale sont traduites en classes budgétaires. La classification des classes 8 et 9 a été basée sur la classification économique des opérations des pouvoirs publics. Cette classification économique elle-même est basée sur les règles du SEC95. Les règles d'imputation concernant les différentes classes sont spécifiées dans l'arrêté royal définissant le plan comptable.

Klasse 0	Diversen
Klasse 0	Bestemd voor diverse verrichtingen zoals de resultatenrekeningen, de rekeningen van rechten en verbintenissen buiten de algemene boekhouding en statistische rekeningen

Zoals reeds aangehaald geeft de *klasse 0* de verbintenissen buiten balans weer waaronder alle verplichtingen die nog geen budgettaire vertaling hebben gekregen zoals debudgettering en waarborgen. In deze klasse kunnen ook de genomen en nog niet vereffende vastleggingen worden opgenomen.

De voorbereiding van de implementatie van het nieuwe boekhoudstelsel

De implementatie van de nieuwe comptabiliteit, aldus de heer Boon, vereist dat twee belangrijke elementen voorafgaandelijk worden gerealiseerd. Ten eerste dient op inhoudelijk vlak een duidelijke inventaris opgesteld. Daarnaast moet de informatica- en organisatorisch-technische ondersteuning worden gecreëerd voor de uitwerking van dit immense project. Bovendien zal de implementatie moeten worden voorafgegaan door een zeer ruime vormingsinspanning ten behoeve van de ambtenaren van de boekhouddiensten.

Sinds een aantal jaar werkt de Commissie voor de inventaris van het vermogen van de Staat aan opeenvolgende balansen van de overheid. Zo heeft deze commissie op het einde van 1998 de geconsolideerde balans per eind 1995 gepubliceerd. De betrokken balans omvat de federale Staat, zijnde de federale overheid en de gemeenschappen en de gewesten, waarbij voor elk van deze entiteiten onderscheid wordt gemaakt tussen de diensten van algemeen bestuur, de diensten met boekhoudkundige autonomie (DBA's) en de administratieve instellingen van openbaar nut (AION's). De opstelling van de inventaris per 31 december 1999 zit in een eindfase.

Van bij de aanvang van de werkzaamheden van de afdeling werd gesteld dat de beoogde boekhouding diende te worden gevoerd op basis van een geïntegreerd informaticasysteem. Binnen de afdeling werd daarom een werkgroep gecreëerd die deze problematiek verder heeft bestudeerd. Deze werkgroep kwam uiteindelijk tot de conclusie dat het aangewezen was om een gedetailleerde voorstudie te laten uitvoeren.

In het kader van de moderniseringsenveloppe waarover de minister van Ambtenarenzaken en Modernisering van de openbare besturen beschikt, werden de nodige middelen om deze voorstudie te laten uitvoeren vrijgemaakt. Daartoe werd een offerte uitgeschreven waarin een oproep werd gedaan aan verschillende belangstellenden. De gevraagde dienstverlening betrof een gedetailleerde studie van de migratie van een loutere budgettaire boekhouding naar een systeem van analytische dubbele

Classe 0	Divers
Classe 0	Destinée à diverses opérations telles que les comptes de résultats, les comptes des droits et engagements hors comptabilité générale et des comptes statistiques

Comme indiqué précédemment, la *classe 0* désigne les engagements hors bilan, à savoir toutes les obligations qui n'ont pas encore reçu de traduction budgétaire telles que les débudgétisations et garanties. Dans cette classe peuvent également figurer les engagements pris et non encore liquidés.

La préparation de la mise en place du nouveau plan comptable

M. Boon estime que la mise en place de la nouvelle comptabilité exige que deux éléments importants soient préalablement réalisés. D'une part, il faut établir un inventaire clair sur le plan du contenu. En outre, le soutien informatique et technique organisationnel doit être créé pour l'élaboration de ce projet immense. En outre, la mise en place devra être précédée d'un effort de formation très soutenu au profit des fonctionnaires des services comptables.

Depuis plusieurs années, la Commission pour l'inventaire du patrimoine de l'État travaille à des bilans successifs des pouvoirs publics. Ainsi, cette commission a publié fin 1995 le bilan consolidé à la fin 1998. Le bilan correspondant comprend l'État fédéral, à savoir l'autorité fédérale et les communautés et régions, une distinction étant opérée pour chacune de ces entités entre les services d'administration générale, les services à autonomie comptable (SAC) et les institutions administratives d'utilité publique (IAUP). L'établissement de l'inventaire au 31 décembre 1999 se trouve en phase finale.

Dès le début des travaux de la section, il a été précisé que la comptabilité visée devait être tenue sur la base d'un système informatique intégré. Au sein de la section, un groupe de travail a par conséquent été créé pour approfondir cette problématique. Ce groupe de travail est finalement parvenu à la conclusion qu'une étude préliminaire détaillée devait être réalisée.

Dans le cadre de l'enveloppe de modernisation dont dispose le ministre de la Fonction publique et de la Modernisation de l'administration, les moyens nécessaires pour réaliser cette étude préliminaire ont été débloqués. À cet effet, une offre qui faisait appel à différents intéressés a été lancée. Le service demandé concernait une étude détaillée de la migration d'une comptabilité budgétaire pure à un système de double comptabilité analytique avec un système poussé de suivi budgétaire. Cette

boekhouding met een doorgedreven budgetopvolgings-systeem. Deze studie dient zowel de functionele als organisatorische aspecten waaronder risicomanagement, organisatiewijzigingen, veranderingsmanagement te omvatten.

Gelet op de omvang van het project en de grote flexibiliteit die van het toekomstig pakket verwacht wordt, werd in de offerte geopteerd voor een financieel pakket binnen een geïntegreerd beheerssysteem (ERP-pakket) waarbij een reeks kritische bedrijfssystemen op elkaar worden afgestemd. Bedoelde studie moet uiteindelijk resulteren in een gedetailleerd lastenboek. Ten slotte moet het adviesbureau de overheid eveneens bijstaan bij de evaluatie van de aangeboden oplossingen, bij de onderhandelingen en bij de opstelling van het contract. De Ministerraad zal zich in de nabije toekomst moeten uitspreken over de toewijzing van dit studiecontract.

Besluit

De uitwerking van een nieuwe comptabiliteit met dito rekeningenstelsel is, mede door de grote zorg die de afdeling aan de uitwerking ervan heeft besteed, een monnikenwerk gebleken. Dit is ook te wijten aan de grote zorg die de afdeling aan de uitwerking ervan heeft besteed. Zij werd daarin voortdurend ondersteund door de kritische vragen en bemerkingen van de gefedereerde entiteiten waarvan sommige reeds begonnen zijn aan de praktische implementatie van een algemene economische boekhouding.

De komende jaren zullen beslissend zijn doch zullen eveneens een uitzonderlijke inspanning vereisen van al diegenen die bij de hervorming betrokken zijn. Het volledig welslagen ervan zou aan de politieke en administratieve verantwoordelijken moeten toelaten om eindelijk te beschikken over een instrument dat beantwoordt aan de Europese criteria en aan de vereisten van een modern en wetenschappelijk management. Op die manier zal België een pilootrol hebben vervuld binnen de Europese Unie waar deze op gang zijnde hervorming met belangstelling lijkt te worden gevolgd.

2. BESPREKING

De heer Eric van Weddingen (MR) vraagt waarom bepaalde parastatale instellingen van categorie B, met name de sociale zekerheidsinstellingen buiten de thans voorgestelde hervorming van de boekhouding worden gehouden.

De heer Van Buggenhout geeft aan dat in de Commissie voor de normalisatie van de openbare comptabiliteit ook vertegenwoordigers zetelen van de sociale zekerheidsinstellingen. Deze hebben nu reeds een andere boekhouding dan de andere overheidsinstellingen, die trouwens als « pilootproject » voor de thans voorgestelde hervorming heeft gediend. Het zal dan ook weinig moeite

étude doit comprendre à la fois les aspects fonctionnels et organisationnels, notamment la gestion des risques, les modifications de l'organisation, la gestion des changements, etc.

Compte tenu de l'ampleur du projet et de la grande flexibilité qui est attendue du futur programme, l'offre a opté pour un programme financier au sein d'un système de gestion intégré (programme ERP) qui harmonise une série de systèmes d'exploitation critiques. L'étude visée doit finalement déboucher sur un cahier des charges détaillé. Enfin, le bureau de conseil doit également aider l'autorité dans l'évaluation des solutions offertes, dans les négociations et dans la rédaction du contrat. Le Conseil des ministres devra se prononcer prochainement sur l'affectation de ce contrat d'étude.

Conclusions

L'élaboration d'une nouvelle comptabilité avec ledit plan comptable s'est avérée un travail de Titan, notamment en raison du grand soin que la section a accordé à son élaboration. Il a été soutenu en permanence par des questions et remarques critiques des entités fédérées dont certaines ont déjà entrepris la mise en œuvre pratique d'une comptabilité économique générale.

Au cours des prochaines années, des efforts exceptionnels seront également exigés de toutes les personnes impliquées dans la réforme. La réussite totale de ce projet devrait permettre aux responsables politiques et administratifs de disposer finalement d'un instrument qui réponde aux critères européens et aux exigences d'une gestion moderne et scientifique. De cette manière, la Belgique aura rempli un rôle pilote au sein de l'Union européenne où cette réforme en cours semble être suivie avec intérêt.

2. DISCUSSION

M. Eric van Weddingen (MR) demande pourquoi certains parastataux de catégorie B, notamment les organismes de sécurité sociale sont tenus en dehors de la réforme actuellement proposée de la comptabilité.

M. Van Buggenhout signale que, dans la Commission pour la Normalisation de la Comptabilité publique, siègent également des représentants des organismes de sécurité sociale. Ceux-ci ont d'ores et déjà une autre comptabilité que les autres institutions publiques, qui a par ailleurs servi de « projet pilote » pour la réforme actuellement proposée. Il faudra donc peu d'efforts pour

kosten om de boekhouding van de sociale zekerheidsinstellingen hier en daar aan te passen aan wat nu wordt voorgesteld.

Met betrekking tot de provincies en de gemeenten stellen zich evenmin onoverkomelijke problemen. De gemeenten voeren nu naast een economische boekhouding ook nog een begrotingsboekhouding (gestoeld op juridische begrippen, zoals het dienstjaar), wat de zaken er niet eenvoudiger op maakt. Het thans voor de federale overheid voorgestelde systeem poogt precies dit euvel te vermijden.

De heer Jef Tavernier (Agalev-Ecolo) vraagt of de voorgestelde hervorming bij gewone wet of via een bijzondere wet moet worden doorgevoerd.

Raadsheer Rion geeft aan dat de commissie over deze vraag uitvoerig heeft gedebatteerd. Artikel 50, § 2, van de bijzondere financieringswet van 23 januari 1989 verleent aan de wetgever machtiging om bij gewone wet de minimumregels inzake begroting en boekhouding voor de gemeenschappen en de gewesten vast te stellen. Dit kan echter slechts één enkele keer. Toekomstige wetten tot wijziging van deze gewone wet zullen dus weer met een bijzondere meerderheid moeten worden aangenomen.

In de commissie zetelen zoals gezegd ook vertegenwoordigers van de gemeenschappen en de gewesten. Het wetsontwerp werd ook voorgelegd aan de Interministeriële Conferentie van de ministers van Financiën en Begroting. Het feit dat elke entiteit in de toekomst hetzelfde boekhoudplan zal gebruiken zal de consolidatie van de boekhoudkundige gegevens vergemakkelijken.

De heer Brouhns beaamt dat de gemeenschappen en gewesten van meet af aan bij de werkzaamheden van de commissie werden betrokken.

De heer Tavernier stelt dezelfde vraag in verband met het wetsontwerp tot wijziging van de organieke wet op het Rekenhof.

Raadsheer Rion antwoordt dat dit wetsontwerp niet op het statuut van het Rekenhof zelf, maar op de draagwijdte van zijn bevoegdheden betrekking heeft.

De gewesten en gemeenschappen zullen — evenmin als de federale Staat trouwens — niet kunnen afwijken van het (hierboven uiteengezette) minimumpakket inzake de controle door het Rekenhof. Het voorafgaand visum behoort daar echter niet bij, zodat elke gemeenschap of elk gewest vrij kan bepalen dat haar verrichtingen door het Rekenhof *a priori* of *a posteriori* zullen worden gecontroleerd.

Het wetsontwerp tot wijziging van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof zal dus voor het overige (dat wil zeggen voor de bevoegdheden van het Rekenhof die niet tot het minimumpakket behoren) de bevoegdheden van het Rekenhof omschrijven voor wat het federale niveau betreft. De gewesten en gemeenschappen zullen dan ieder voor zich bij decreet kunnen bepalen in welke mate zij deze regeling overnemen.

adapten hier en daar de boekhouding van de veiligheidsinstellingen aan de huidige voorstellen.

En ce qui concerne les provinces et communes, des problèmes insurmontables ne se posent pas davantage. Les communes tiennent actuellement, en plus de leur comptabilité économique, une comptabilité budgétaire (fondée sur des notions juridiques, telles que l'exercice), ce qui ne simplifie pas les choses. Le système proposé actuellement pour l'autorité fédérale tente précisément de remédier à ce problème.

M. Jef Tavernier (Agalev-Ecolo) demande si la réforme proposée doit être entérinée par loi ordinaire ou par loi spéciale.

M. le conseiller Rion signale que la commission a débattu abondamment sur cette question. L'article 50, § 2, de la loi spéciale de financement du 23 janvier 1989 confère au législateur le pouvoir de fixer par loi ordinaire les règles minimales en matière de budget et de comptabilité pour les communautés et régions. Toutefois, ce n'est possible qu'une seule fois. Les futures lois modifiant cette loi ordinaire devront être adoptées à une majorité spéciale.

Dans la commission siègent, comme nous l'avons dit, des représentants des communautés et des régions. Le projet de loi a également été soumis à la Conférence interministérielle des ministres des Finances et du Budget. Le fait que chaque entité utilise le même plan comptable à l'avenir facilitera la consolidation des données comptables.

M. Brouhns confirme que les communautés et régions ont été impliquées d'entrée de jeu dans les travaux de la commission.

M. Tavernier pose la même question au sujet du projet de loi modifiant la loi organique sur la Cour des comptes.

M. le conseiller Rion répond que ce projet de loi ne porte pas sur le statut de la Cour des comptes lui-même mais sur la portée de ses compétences.

Les régions et communautés ne pourront (pas plus que l'État fédéral du reste) déroger au programme minimum (exposé précédemment) concernant le contrôle par la Cour des comptes. Le visa préalable n'en fait cependant pas partie de telle sorte que chaque communauté ou chaque région peut décider librement que ses opérations seront contrôlées *a priori* ou *a posteriori* par la Cour des comptes.

Le projet de loi modifiant la loi organique du 29 octobre 1846 sur la Cour des comptes développera donc pour le reste (c'est-à-dire pour les compétences de la Cour des comptes qui ne font pas partie du programme minimum) les compétences de la Cour des comptes en ce qui concerne le niveau fédéral. Les régions et communautés pourront donc définir chacun pour soi par décret dans quelle mesure elles reprennent ce régime.

**VII. — GEDACHTEWISSELING MET DE MINISTER
VAN FINANCIËN OVER DE BIJZONDERE
MEDEDELING VAN HET REKENHOF VAN 19 APRIL
2000 OVER DE INVORDERING VAN DE
NIET-FISCALE SCHULDVORDERINGEN EN PENALE
BOETEN DOOR DE ADMINISTRATIE VAN DE
DOMEINEN
(ministerie van Financiën)**

1. STANDPUNT VAN HET REKENHOF

Raadsheer de Fays herinnert eraan dat de wetgever in 1998 (wet van 10 maart 1998) het Rekenhof opdracht heeft gegeven om *a posteriori* de goede besteding van de rijks gelden te controleren, door na te gaan of de beginselen van zuinigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid in acht worden genomen.

Het voorliggende verslag, dat in maart 2000 aan de Kamer van volksvertegenwoordigers werd overgezonden, kadert in deze opdracht.

De door de Domeinen gerecupereerde bedragen vertegenwoordigen voor de jaren 1996 en 1997 een gemiddeld jaarlijks bedrag van 11,5 miljard Belgische frank, waarvan ongeveer 60 % voor de penale boeten, 30 % voor derden (gemeenschappen, gewesten en openbare instellingen) en 10 % voor de niet-fiscale schuldvorderingen van de federale overheid.

De audit van een dienst die met de invordering van ontvangsten is belast beoogt in de eerste plaats de performantie ervan te beoordelen, die voornamelijk wordt gemeten aan de invorderingsgraad van elke grote categorie van schuldvorderingen die aan de dienst zijn toevertrouwd.

In dit geval kon het Rekenhof echter niet op die manier te werk gaan vanwege de leemten en ernstige tekortkomingen die de, veeleer ouderwetse, boekhoudkundige organisatie van die diensten vertoont.

De op het ogenblik van de audit (in 1998) voorgelegde financiële staten maken het immers niet mogelijk de invorderingsgraad te meten en dit noch globaal, noch per categorie.

In die context heeft het Rekenhof zijn controle vooral toegespitst op de boekhouding, de procedures en de organisatie van de diensten.

Het was de bedoeling maatregelen aan te bevelen, die zowel aan de leiding van die diensten als aan de externe controleurs zouden toelaten om de performantie van die diensten te analyseren en te evalueren en, zo nodig, maatregelen te nemen om eventuele tekorten te verhelpen.

De werkzaamheden tot invordering van de niet-fiscale schuldvorderingen en van de penale boeten ten bate van de Schatkist door de Domeinen zijn zeer gedecentraliseerd. Vijfendertig plaatselijke ontvangkantoren vervullen die taak met een zeer grote autonomie.

**VII.— ÉCHANGE DE VUES AVEC LE MINISTRE DES
FINANCES SUR LA PUBLICATION SPÉCIALE DE
LA COUR DES COMPTES DU 19 AVRIL 2000 SUR
LE RECOUVREMENT DES CRÉANCES NON
FISCALES ET DES AMENDES PÉNALES
PAR LES SERVICES DES
DOMAINES
(ministère des Finances)**

1. POSITION DE LA COUR DES COMPTES

M. le conseiller de Fays rappelle qu'en 1998 (loi du 10 mars 1998), le législateur a confié à la Cour des comptes la mission de contrôler *a posteriori* le bon emploi des deniers publics au regard des principes d'économie, d'efficacité et d'efficience.

C'est dans ce cadre qu'a été établi le présent rapport qui a été transmis en mars 2000 à la Chambre des représentants.

Les recettes récupérées par les Domaines représentent un montant annuel moyen de 11,5 milliards de francs belges pour les années 1995 et 1996, dont 60 % environ pour les amendes pénales, 30 % pour les tiers (communautés, régions et OIP) et 10 % pour les créances non fiscales du pouvoir fédéral.

L'audit d'un service de recouvrement a pour premier objectif d'en évaluer la performance, principalement mesurée par le taux de récupération de chaque grande catégorie de créances qui lui est confiée.

Cette démarche n'a cependant pas pu être adoptée par la Cour des comptes dans le cas des Domaines en raison des lacunes et faiblesses graves affectant l'organisation comptable, plutôt vétuste, de ces services.

En effet, les états financiers, tels que produits au moment de l'audit, ne permettaient pas de mesurer le taux de récupération global ou par catégorie de recettes.

Dans ce contexte, le contrôle a porté principalement sur la comptabilité, les procédures et l'organisation des services.

L'objectif poursuivi était de recommander des mesures capables de procurer, tant aux gestionnaires de ces services qu'aux contrôleurs externes, les outils d'évaluation permettant d'analyser la performance de ces services et d'instaurer, si besoin était, des mesures correctrices.

Les Domaines n'assurent pas le recouvrement des créances non fiscales et des amendes pénales au profit du Trésor de manière centralisée : trente-cinq bureaux de recettes régionaux assument cette tâche avec une autonomie importante.

De audit van het Rekenhof laat echter niet toe te concluderen dat die organisatie een beletsel vormt voor een adequate invordering.

Het Rekenhof is niettemin van oordeel dat die administratieve decentralisatie gepaard moet gaan met regels van drieërlei aard :

- eerst en vooral de verplichting, voor elke administratieve eenheid, om over haar beheer rekening af te leggen door de voorlegging van financiële staten die een getrouw beeld geven van de werkelijkheid en die het mogelijk maken de performantie van die eenheid te meten;

- vervolgens, het instellen van minimaal vereiste procedures voor de normatieve omkadering van de activiteiten, inzonderheid inzake de boekhouding, de betrekkingen met derden (vooral met de gerechtsdeurwaarders) en de interne controle van de ontvangkantoren;

- en tot slot, het bestaan van periodieke interne verificaties van de activiteiten van de autonome kantoren door en ten behoeve van de centrale administratie.

Zonder die verplichting rekening af te leggen, zonder minimale normatieve omkadering en zonder interne controle bestaat het risico dat de autonomie die aan een administratieve structuur wordt toegekend, kan leiden tot middelmatige prestaties en een gebrek aan transparantie, of zelfs tot afwending van gelden.

Raadshere de Fays voegt hier echter onmiddellijk aan toe dat geen enkele afwending van gelden werd vastgesteld.

Op grond van dat principe heeft het Rekenhof in de eerste plaats onderzocht of die onontbeerlijke voorzorgsmaatregelen werden genomen.

De conclusies van de audit zijn dienaangaande zorgwekkend :

1) met betrekking tot bijvoorbeeld de financiële staten :

- de registratie van alle aan de dienst der Domeinen toevertrouwde schuldvorderingen is niet gewaarborgd; er is geen register van de binnengekomen schuldvorderingen;

- de in te vorderen penale boeten worden niet geregistreerd in de boekhouding op het ogenblik dat ze aan de Domeinen worden toevertrouwd; ze worden slechts in de comptabiliteit opgenomen bij de registratie van hun eventuele betaling;

- geen enkele financiële staat bevat de schuldvorderingen die door derden (vooral de gemeenschappen en de gewesten) aan de Domeinen zijn toevertrouwd, zeggend omdat het niet om federale ontvangsten gaat; enkel de storting ervan aan de rechthebbende overheid, na ontvangst van de betaling, geeft aanleiding tot een registratie in de boekhouding;

- de annulering van schuldvorderingen en de vaststelling dat schuldvorderingen verjaard zijn, komen niet duidelijk tot uiting; deze verrichtingen, die belangrijk zijn

L'examen que la Cour a mené ne permet pas de conclure que cette organisation constitue un obstacle au bon recouvrement.

La Cour a néanmoins estimé qu'une telle déconcentration administrative doit inévitablement s'accompagner de modalités d'organisation de trois ordres :

- tout d'abord, l'obligation, pour chaque entité administrative, de rendre compte de sa gestion, par la présentation d'états financiers reflétant fidèlement la réalité et permettant de mesurer ses performances;

- ensuite, la mise en place de procédures minimales d'encadrement normatif des activités, en particulier en matière comptable, dans les relations avec les tiers et dans le contrôle interne des bureaux de recettes;

- enfin, l'existence de vérifications internes périodiques des activités des entités autonomes par et au profit de l'administration centrale.

En effet, sans obligation de rendre compte, sans encadrement normatif minimal, sans vérification interne, l'autonomie conférée à une structure administrative risque de conduire à des performances médiocres et à un manque de transparence, voire même à des détournements de fonds.

M. le conseiller de Fays s'empresse toutefois d'ajouter qu'aucun détournement de fonds n'a été détecté.

Partant de ce principe, l'audit de la Cour des comptes a prioritairement vérifié si ces garde-fous indispensables existaient.

Les conclusions de l'audit sont, à cet égard, préoccupantes :

1) pour les états financiers, par exemple :

- l'enregistrement correct de toutes les créances confiées aux services des Domaines en vue d'être recouvrées n'est pas garanti; il n'y a pas d'indicateurs d'entrée des créances;

- les amendes pénales à percevoir ne sont pas enregistrées dans la comptabilité au moment où elles sont confiées aux Domaines; elles n'apparaissent dans la comptabilité qu'au moment de l'enregistrement de leur paiement éventuel;

- aucun état financier ne reprend les créances confiées par les tiers (à savoir, principalement les communautés et régions), sous prétexte qu'il ne s'agit pas de recettes fédérales; seul le versement à l'autorité bénéficiaire, après la réception du paiement, donne lieu à un enregistrement comptable;

- l'annulation des créances et la constatation des créances prescrites manquent de transparence; ces opérations, importantes puisqu'elles conditionnent le main-

voor het behoud van een schuldvordering in de boekhouding, zijn in feite niet echt controleerbaar;

en vooral

— de vergelijking tussen de in te vorderen bedragen en de geïnde bedragen wordt fel bemoeilijkt, waardoor de prestatie van de gecontroleerde administratieve entiteit niet kan worden geëvalueerd;

2) met betrekking tot de omkaderingsmaatregelen van de werkzaamheden zouden de interne richtlijnen bijvoorbeeld het volgende moeten bepalen :

— aan de besturen die zich tot de Domeinen richten de verplichting opleggen om een door de Domeinen opgelegd standaardformulier voor de inning te gebruiken, teneinde de doorgegeven informatie te standaardiseren;

— de registratie onmiddellijk na hun ontvangst van de invorderingsorders of uittreksels van vonnissen of arresten (waarbij schuldenaars worden veroordeeld);

— systematische rappelprocedures organiseren;

— de relaties met de gerechtsdeurwaarders regelen (ten tijde van de audit werd dat aan de plaatselijke kantoren overgelaten);

3) wat de interne controle betreft moet :

— de controle van de ontvangsten per kas worden georganiseerd; op heden laat deze controle te wensen over;

— de controle op de registratie van de schuldvorderingen en op de opvolging van de invorderingsprocedure (vooral het naleven van de termijnen voor het sturen van een aanmaning);

— circuits instellen die de centrale administratie in staat stellen op de hoogte te zijn van de interne controlemaatregelen.

De audit heeft ook aangetoond dat het menselijk potentieel en het materieel dat de ontvangers ter beschikking wordt gesteld om hun opdrachten uit te voeren ontoereikend is en vaak onaangepast. Vooral het informaticamaterieel van de kantoren is vaak niet op zijn taak berekend en de programma's zijn onaangepast en leveren zwakke prestaties. Daarenboven werden, ten tijde van de audit, negen van de veertien kantoren geleid door een ontvanger *ad interim*.

Het Rekenhof heeft ook vastgesteld dat de centrale administratie van het ministerie van Financiën geen echte sturing verricht van de activiteit van de invordering van de niet-fiscale ontvangsten, in de zin van het bepalen van de te bereiken invorderingsoogmerken, het controleren van de verrichtingen en het evalueren van de prestaties. In feite wordt er helemaal geen algemeen beleid gevoerd inzake de invordering van deze ontvangsten. Deze toestand heeft klaarblijkelijk te maken met het gebrek aan relevante informatie over de in de verschillende gewestelijke kantoren geboekte resultaten.

tien de créance dans la comptabilité, ne sont de ce fait pas réellement contrôlables;

et surtout

— le rapprochement entre les montants à recouvrer et les montants perçus est difficilement réalisable, ce qui ne permet pas d'évaluer la performance de l'entité concernée;

2) en ce qui concerne les mesures d'encadrement des activités, les instructions internes devraient par exemple :

— imposer aux administrations qui s'adressent aux Domaines l'utilisation du formulaire d'ordre de recouvrement conçu par les Domaines, de façon à standardiser les informations transmises;

— organiser l'enregistrement des ordres de recouvrement ou des extraits de jugements ou d'arrêts de condamnation, dès leur réception par les bureaux des Domaines;

ou, encore,

— organiser et systématiser les procédures de rappel;

— régler les relations avec les huissiers de justice qui, au moment de l'audit, étaient laissées à la discrétion de chaque bureau régional;

3) enfin, en matière de contrôle interne, il faut, par exemple :

— organiser un contrôle des recettes reçues par caisse; celles-ci sont aujourd'hui insuffisamment contrôlées;

— accentuer les contrôles de l'enregistrement des créances et du suivi de la procédure de recouvrement (notamment respect des délais pour effectuer les rappels);

— mettre en place les circuits permettant à l'administration centrale d'être informée des mesures de contrôle interne établies.

Par ailleurs, l'audit a également montré que les ressources humaines et matérielles mises à la disposition des receveurs pour accomplir leurs missions sont insuffisantes et, souvent, inadéquates. En particulier, le matériel informatique des bureaux, souvent de trop faible capacité pour le travail à fournir, est doté de logiciels inappropriés et peu performants. En outre, neuf bureaux sur quatorze étaient dirigés, au moment du contrôle, par des receveurs intérimaires.

Enfin, la Cour des comptes a constaté que l'administration centrale du ministère des Finances n'exerçait pas de véritable pilotage de l'activité de recouvrement des recettes non fiscales, qui implique de fixer des objectifs de recouvrement, de contrôler les opérations et d'évaluer la performance. En réalité, aucune politique générale de recouvrement n'est mise en œuvre pour ces recettes. Cette situation est de toute évidence à mettre en rapport avec l'absence d'information pertinente sur les résultats enregistrés au sein des différents bureaux régionaux.

Raadsheer de Fays verwijst ten slotte naar de conclusies en aanbevelingen van het rapport van het Rekenhof.

Er wordt vooral aangedrongen op het aangaan van een resultaatsverbintenis, namelijk dat de ontvangstkantoren van de Domeinen op basis van hun boekhoudkundige registraties financiële staten kunnen voorleggen die voor de grote categorieën van niet-fiscale schuldvorderingen en voor de penale boeten getrouw de bedragen vermelden van de schuldvorderingen die hun werden toevertrouwd, evenals de sommen die desbetreffend in de loop van het jaar door elk kantoor werden gerecupereerd.

Deze verplichting, die volgens het Rekenhof binnen een termijn van twee jaar na zijn controle moet worden nageleefd, is een onmisbare voorwaarde voor een verbetering van de werking van deze administratie in de toekomst.

2. ZIENSWIJZE VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

De heer Didier Reynders, minister van Financiën verwijst naar zijn vroegere verklaringen over dit rapport van het Rekenhof (onder meer tijdens de hoorzitting van 28 november 2000 met de topambtenaren van het ministerie van Financiën — DOC 50 0904/007, blz. 33-35; zie ook het antwoord van de minister op de vraag n° 3018 van mevrouw Joke Schauvliege tijdens de commissievergadering van 16 januari 2001).

In zijn brief van 17 maart 2000 aan de (toenmalige) eerste voorzitter van het Rekenhof had hij trouwens reeds geschreven dat het verslag de klemtoon legt op het bestaan van een aanzienlijk aantal zorgwekkende leemten die dringend moeten worden verholpen.

Intussen heeft de minister op drie domeinen maatregelen getroffen.

Eerst en vooral werd samen met het ministerie van Justitie een werkgroep (nog eens onderverdeeld in 4 subgroepen) opgericht die voorstellen moet doen om de kwaliteit (volledigheid, leesbaarheid) en de snelheid van de informatie (uittreksels van vonnissen en arresten) die door de griffies van de hoven en rechtbanken — gaandeweg meer en meer per elektronische informatiedrager — aan de administratie der Domeinen wordt overgezonden te verbeteren.

Deze werkgroep heeft vergaderd op 20 november 2000 en komt op 31 januari 2001 opnieuw bijeen.

Een tweede belangrijke maatregel betreft de betrekkingen met de gerechtsdeurwaarders. Op 3 juli 2000 werd met de federatie van gerechtsdeurwaarders een protocol gesloten over de in alle ontvangstkantoren in dit verband te volgen procedure. Van dit protocol kan enkel worden afgeweken wanneer de overheid in bepaalde gevallen strenger wil optreden.

Een versoepeling van de in het protocol bepaalde regels is niet mogelijk.

Enfin, M. le conseiller de Fays fait référence aux conclusions et recommandations concrètes du rapport de la Cour des comptes.

Il insiste surtout sur la réalisation de l'obligation de résultat, à savoir produire, au départ des enregistrements comptables des bureaux de recettes des Domaines, des états financiers reflétant fidèlement les sommes récupérées pour chaque bureau au cours de l'année, comparées aux créances qui leur ont été confiées, et ce pour les grandes catégories de créances non fiscales et pour les amendes pénales.

Cette obligation que la Cour souhaitait voir réalisée deux ans après son contrôle, donc au début de 2001 pour les opérations de 2001, constitue un préalable indispensable pour une amélioration future de la performance de cette administration.

2. AVIS DU MINISTRE DES FINANCES

M. Didier Reynders, ministre des Finances, renvoie à ses déclarations antérieures concernant ce rapport de la Cour des comptes, notamment pendant la réunion du 28 novembre 2000 avec les hauts fonctionnaires du ministère des Finances — DOC 50 0904/007, pp. 33-35; voir aussi la réponse du ministre à la question n° 3018 de Mme Joke Schauvliege pendant la réunion de la commission du 16 janvier 2001).

Dans sa lettre du 17 mars 2000 au premier président (précédent) de la Cour des comptes, il avait par ailleurs déjà écrit que le rapport mettait l'accent sur l'existence d'un nombre important de lacunes préoccupantes auxquelles il était de toute évidence urgent de remédier.

Entre-temps, le ministre a pris des mesures dans trois domaines.

Avant tout, un groupe de travail (encore subdivisé en 4 sous-groupes) a été institué avec le ministère de la Justice et doit formuler des propositions pour améliorer la qualité (exhaustivité, lisibilité) et la rapidité de l'information (extraits de jugements et arrêts) qui est transmise par les greffes des cours et tribunaux — par support d'informations électronique — aux services des Domaines.

Ce groupe de travail s'est réuni le 20 novembre 2000 et se réunira à nouveau le 31 janvier 2001.

Une deuxième mesure importante porte sur les relations avec les huissiers de justice. Le 3 juillet 2000, un protocole a été signé avec la fédération des huissiers de justice sur la procédure à suivre à cet égard dans tous les bureaux de recettes. On ne peut déroger à ce protocole que lorsque l'autorité entend intervenir de manière plus stricte dans certains cas.

Un assouplissement des règles stipulées dans le protocole n'est pas possible.

De bedoeling is dat de ontvanger zeer snel en zonder kosten zou kunnen zien of de schuldenaar al dan niet solvent is. In driekwart van de gevallen levert de invordering resultaat op. Ongeveer de helft van de ingevorderde bedragen wordt ook effectief geïnd. Het verschil tussen beide percentages wordt verklaard door het feit dat in sommige dossiers het in te vorderen bedrag dermate hoog is dat de uitbetaling ervan (in schijven) nog niet voltooid is op het ogenblik dat de straf reeds is uitgewist. De invordering gebeurt zo mogelijk bij minnelijke schikking; pas wanneer dit niet mogelijk blijkt worden dwangmaatregelen getroffen.

Wat niet kan worden ingevorderd is deels te wijten aan de slechte werking van de invordering, maar deels ook aan de insolventie van de schuldenaars.

De minister merkt ook op dat het niveau van de boeten vaak zo hoog is dat het voor vele schuldenaars niet mogelijk is ze te betalen. Vaak moeten de boetes noodgedwongen in schijven worden afbetaald, wat een bijkomende toename van de werkdruk in de ontvangkantoren (forse stijging van het aantal boekingen) voor gevolg heeft.

De administratie moet ook steeds de verjaringstermijnen in het oog houden, wat een snelle doorstroming van de informatie des te meer noodzakelijk maakt.

Ook de dreiging met een vervangende gevangenisstraf maakt op de schuldenaars (gelet ook op de oververzadiging van onze gevangenissen) weinig indruk.

Het derde en laatste luik, aldus de minister, heeft betrekking op de informatisering van de invorderingsprocedure. Dit luik is het minst ver gevorderd.

Het ligt echter in zijn bedoeling om de huidige totaal verouderde werkwijze (met drie manueel bij te houden registers), waarbij in de meeste kantoren zelfs geen gebruik wordt gemaakt van fotokopieën, laat staan van computers, volledig te vervangen door een volledig nieuw informaticasysteem met beveiligde scanners, waarbij een directe elektronische verbinding tussen de griffies van de hoven en rechtbanken, de kantoren van de ontvangers, de gerechtsdeurwaarders de betrokken financiële instelling (bijvoorbeeld De Post) en het Rekenhof (met het oog op het meten van de performantie) wordt verzekerd.

Deze informatiestromen moeten niet alleen de opvolging van de invordering, maar ook het nagaan van de performantie van de ontvangkantoren mogelijk maken. De boekhouding moet met andere woorden niet alleen informatie over de betalingen bevatten, maar ook over de veroordelingen, de aard van de invordering (minnelijk of gedwongen, uitstel van betaling) en over de eventuele insolventie van de schuldenaars.

Naar zijn oordeel moet dit nieuwe systeem niet eerst de volledige in het verleden opgelopen achterstand inhalen, maar onmiddellijk (bijvoorbeeld met ingang van 1 januari 2001) op alle nieuwe dossiers worden toegepast. De dossiers van de vorige jaren zullen dan vanzelf uitdo-

Le but est que le receveur puisse voir très rapidement et gratuitement si le débiteur est solvable ou non. Dans trois quarts des cas, le recouvrement donne des résultats. Près de la moitié des montants recouvrés sont effectivement perçus. La différence entre les deux pourcentages s'explique par le fait que le montant à récupérer est à ce point élevé dans certains dossiers que son paiement (par tranches) n'est pas encore achevé au moment où la peine est déjà effacée. Le recouvrement s'effectue autant que possible par arrangement amiable. Les mesures de contrainte ne sont prises que lorsque cela ne s'avère pas possible.

Ce qui ne peut être récupéré tient en partie au mauvais fonctionnement du recouvrement mais en partie aussi à l'insolvabilité des débiteurs.

Le ministre fait remarquer également que le niveau des amendes est souvent si élevé qu'il n'est pas possible de les payer pour de nombreux débiteurs. Souvent, les amendes doivent nécessairement être payées par tranches, ce qui entraîne une augmentation consécutive de la charge de travail dans les bureaux de recettes (forte augmentation du nombre d'écritures comptables).

L'administration doit également toujours respecter les délais de prescription, ce qui rend d'autant plus nécessaire un flux rapide des informations.

La menace d'une peine d'emprisonnement subsidiaire ne fait guère impression sur les débiteurs (compte tenu d'ailleurs de la surpopulation de nos prisons).

Le troisième et dernier volet, selon le ministre, porte sur l'informatisation de la procédure de recouvrement. Ce volet est le moins avancé.

Toutefois, le ministre a l'intention de remplacer complètement la méthode actuelle tout à fait archaïque (avec trois registres à tenir manuellement), les photocopies n'étant même pas utilisées dans la plupart des bureaux, moins encore les ordinateurs, par un système informatique tout nouveau avec des scanners sécurisés, une liaison électronique directe étant assurée entre les greffes des cours et tribunaux, les bureaux des receveurs, les huissiers de justice et l'institution financière concernée (par exemple, La Poste) et la Cour des comptes (en vue de la mesure des performances).

Ces flux d'information ne doivent pas seulement permettre le suivi du recouvrement mais aussi l'examen des performances des bureaux de recettes. En d'autres termes, la comptabilité ne doit pas seulement comporter des informations sur les paiements mais aussi sur les condamnations, la nature du recouvrement (amiable ou forcé, surséance de paiement) et sur l'insolvabilité éventuelle des débiteurs.

À son avis, ce nouveau système ne doit pas seulement récupérer tout le retard accumulé dans le passé mais être appliqué immédiatement (par exemple à partir du 1^{er} janvier 2001) à tous les nouveaux dossiers. Les dossiers des années précédentes disparaîtront d'eux-

ven, door de effectieve betaling van de verschuldigde sommen of, desnoods, door verjaring.

3. BESPREKING

Mevrouw Fientje Moerman (VLD) vraagt of de plannen van de minister kaderen in de door de regering voorgestelde hervorming inzake « *e-government* ».

Zij wenst ook te weten wat de houding van de minister is tegenover de voorgestelde oprichting van een Fonds voor alimentatievorderingen (DOC 50 1074/001). Zijn het de diensten van de administratie der Domeinen die met de inning van deze alimentatievordering zullen worden belast ?

De minister geeft aan dat er in de toekomst twee invorderingsadministraties zullen zijn, één voor de fiscale en één voor de niet-fiscale schuldvorderingen. Deze laatste kan eventueel ook met de invordering van alimentatievorderingen worden belast, mits zij dan ook wordt gesubrogeerd in de rechten van de schuldeisers. Ook de aan de schuldeisers toegekende voorschotten zouden dan echter door het ministerie van Financiën moeten worden uitgekeerd en niet door een fonds dat van het ministerie van Sociale Zaken afhangt.

Op de eerste vraag van mevrouw Moerman antwoordt de minister dat hij niet wil wachten tot het project inzake « *e-government* » is voltooid, vooraleer de informatisering van de diensten van de administratie der Domeinen door te voeren. De burger is trouwens bij deze interne uitwisseling van informatie nauwelijks betrokken partij.

De nieuwe generatie van computerprogramma's laat trouwens veel meer dan vroeger de integratie (achteraf) van verschillende soorten software toe.

De heer Jef Tavernier (Agalev-Ecolo) merkt op dat uit het rapport van het Rekenhof ook blijkt dat het personeelsbestand op de administratie van de Domeinen niet optimaal is. Zo zijn er bijvoorbeeld veel ontvangers *ad interim*. Zal de minister ook dat euvel verhelpen ?

De minister geeft aan dat de zogenaamde « Copernicus »-hervorming automatisch zal leiden tot een herverdeling van het beschikbare personeel over de onderscheiden diensten van het ministerie van Financiën.

Ingevolge de informatisering zullen ook binnen de administratie der Domeinen heel wat personeelsleden in de toekomst andere taken moeten vervullen. Hij verwijst in dit verband naar zijn antwoord op de (bovenvermelde) vraag n° 3018 van mevrouw Schauvliege. Er zal wel iets worden gedaan aan het statuut van de ambtenaren die deze gedecentraliseerde ontvangkantoren zullen leiden.

Raadshere de Fays sluit zich daarbij aan. In zijn auditrapporten heeft het Rekenhof overigens nooit aangedrongen op een verhoging van het aantal personeelsleden. Het heeft er wel op aangedrongen dat het personeel een adequate vorming moet krijgen.

mêmes par le paiement effectif des sommes dues ou, au besoin, par la prescription.

3. DISCUSSION

Mme Fientje Moerman (VLD) demande si les projets du ministre s'inscrivent dans le cadre de la réforme proposée par le gouvernement en matière d'« *e-government* ».

Elle souhaite également savoir quelle est l'attitude du ministre à l'égard de l'institution proposée d'un Fonds pour les créances alimentaires (DOC 50 1074/001). Sont-ce les services des Domaines qui seront chargés du recouvrement de ces créances alimentaires ?

Le ministre signale qu'il y aura à l'avenir deux administrations chargées du recouvrement, une pour les créances fiscales et une pour les créances non-fiscales. Cette dernière peut éventuellement aussi être chargée du recouvrement des créances alimentaires à condition qu'elle soit alors subrogée dans les droits des créanciers. Les avances accordées aux créanciers devraient cependant être versées alors par le ministère des Finances et non par un fonds qui dépend du ministère des Affaires sociales.

À la première question de Mme Moerman, le ministre répond qu'il ne veut pas attendre jusqu'à ce que le projet en matière d'« *e-government* » soit achevé avant de procéder à l'informatisation des services des Domaines. Par ailleurs, le citoyen n'est guère partie prenante dans cet échange interne de l'information.

La nouvelle génération de programmes informatiques permet par ailleurs bien plus qu'auparavant l'intégration (ultérieure) de différents types de logiciels.

M. Jef Tavernier (Agalev-Ecolo) fait remarquer que le rapport de la Cour des comptes révèle également que les effectifs dans les services des Domaines ne sont pas optimaux. Ainsi, il y a par exemple beaucoup de receveurs intérimaires. Le ministre va-t-il également remédier à ce problème ?

Le ministre signale que la réforme « Copernic » conduira automatiquement à une redistribution du personnel disponible entre les différents services du ministère des Finances.

À la suite de l'informatisation, de nombreux membres du personnel devront également accomplir à l'avenir d'autres tâches au sein des services des Domaines. Il fait référence à cet égard à sa réponse à la question (susmentionnée) n° 3018 de Mme Schauvliege. Il faudra faire quelque chose au statut des fonctionnaires qui dirigeront ces bureaux de recettes décentralisés.

M. le conseiller de Fays adhère à ce point de vue. Dans ses rapports d'audit, la Cour des comptes n'a par ailleurs jamais insisté pour une augmentation du nombre d'effectifs. Il a toutefois insisté pour que le personnel reçoive une formation adéquate.

In naam van het Rekenhof drukt hij zijn tevredenheid uit over de maatregelen die de minister reeds heeft genomen in verband met de samenwerking met het ministerie van Justitie en met de gerechtsdeurwaarders. Alleen het informaticaluik heeft blijkbaar vertraging opgelopen. De voorstellen van de minister hieromtrent lijken hem echter redelijk.

Het Rekenhof zal wellicht eind 2003 een nieuwe controle uitvoeren bij de betrokken administratie en vervolgens hierover rapport uitbrengen aan de Kamer van volksvertegenwoordigers.

*
* *

Tijdens de vergadering van 7 maart 2001 heeft de *minister van Financiën* bijkomende toelichting verstrekt over deze problematiek.

Een van de belangrijkste problemen die zich stellen bij de informatisering van de invorderingsprocedure van de niet-fiscale schuldvorderingen en de penale boeten houdt verband met de bezwaren van de commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Een van de vier werkgroepen (bestaande uit vertegenwoordigers van het ministerie van Financiën en van het ministerie van Justitie) zal hierover binnenkort een onderhoud hebben met leden van deze commissie.

In een eerste fase wordt vooral gewerkt aan de centralisatie van de gegevens over de schuldenaars en de in te vorderen bedragen in een gegevensbank.

In beginsel is immers het ontvangkantoor van de plaats waar de rechtbank (die de veroordeling heeft uitgesproken) is gevestigd (territoriaal) bevoegd voor de invordering van deze boeten. Het komt dus voor dat eenzelfde persoon schuldenaar is van meerdere strafrechtelijke boeten, die door verschillende ontvangkantoren worden ingevorderd.

Inzake niet-fiscale schuldvorderingen is dan weer het ontvangkantoor van de woonplaats van de schuldenaar bevoegd. Schuldenaars veranderen echter geregeld van woonplaats. Een centralisatie van alle desbetreffende gegevens is dan ook dringend nodig.

Het ministerie van Justitie zal geregeld aan de dienst Automatisering van het ministerie van Financiën gegevens doorsturen afkomstig van uittreksels van vonnissen, waarbij personen worden veroordeeld tot het betalen van geldstraffen (voorlopig enkel voor politieboeten). Op basis van deze uittreksels zal de dienst Automatisering van het ministerie van Financiën (de centrale administratie dus) aan de schuldenaars twee aanmaningen sturen, met een stortingsformulier met het rekeningnummer van het bevoegde ontvangkantoor der strafrechtelijke boeten. Indien deze twee aanmaningen geen gevolg hebben of wanneer de schuldenaar het overeengekomen afbetalingsplan niet nakomt, keert het dossier

Au nom de la Cour des comptes, il exprime sa satisfaction sur les mesures que le ministre a déjà prises dans le cadre de la collaboration avec le ministère de la Justice et les huissiers de justice. Seul le volet de l'informatique a apparemment pris du retard. Les propositions du ministre à ce sujet semblent toutefois raisonnables.

La Cour des comptes effectuera probablement fin 2003 un nouveau contrôle auprès de l'administration concernée et présentera ensuite son rapport à la Chambre des représentants.

*
* *

Au cours de la réunion du 7 mars 2001, le *ministre des Finances* a communiqué des informations supplémentaires sur cette problématique.

L'un des principaux problèmes qui se posent lors de l'informatisation de la procédure de recouvrement des créances non-fiscales et des amendes pénales est lié aux objections de la commission pour la protection de la vie privée. L'un des quatre groupes de travail (composé de représentants du ministère des Finances et du ministère de la Justice) aura prochainement un entretien à ce sujet avec les membres de cette commission.

Dans une première phase, le travail portera surtout sur la centralisation, dans une base de données, des informations sur les débiteurs et les montants à recouvrer.

En principe, c'est en effet le bureau des recettes du lieu où est établi le tribunal (qui a prononcé la condamnation) qui est compétent (territorialement) pour le recouvrement de ces amendes. Dès lors, une même personne peut être débitrice de plusieurs amendes pénales qui sont recouvrées par différents bureaux de recettes.

En ce qui concerne les créances non-fiscales, c'est à nouveau le bureau de recettes du domicile du débiteur qui est compétent. Les débiteurs changent cependant régulièrement de domicile. Une centralisation de toutes les données correspondantes est donc impérative.

Le ministère de la Justice va envoyer régulièrement au service Automatisation du ministère des Finances des données provenant d'extraits de jugements dans lesquels des personnes sont condamnées au paiement d'amendes (provisoirement uniquement pour les amendes de police). Sur la base de ces extraits, le service Automatisation du ministère des Finances (l'administration centrale, donc) enverra aux débiteurs deux mises en demeure avec un formulaire de versement portant le numéro de compte du bureau de recettes compétent des amendes pénales. Si ces deux mises en demeure n'ont pas de suite ou si le débiteur ne respecte pas le plan d'apurement convenu, le dossier revient au bureau des recettes

terug naar het territoriaal bevoegde ontvangkantoor. Na een onderzoek van de solvabiliteit van de schuldenaar kan dat kantoor dan via een gerechtsdeurwaarder verdere pogingen tot invordering ondernemen.

De bovenvermelde gegevensbank zou tegen het jaar 2002 operationeel moeten zijn. In een eerste fase zullen enkel de door de politierechtbanken uitgesproken veroordelingen in deze centrale gegevensbank worden opgenomen. Die dossiers zijn immers het talrijkst en bovendien relatief eenvoudig. In een later stadium zullen ook de door de correctionele rechtbanken uitgesproken veroordelingen in deze centrale gegevensbank worden opgenomen.

Ook het gerecht zal baat hebben bij deze hervorming. Thans worden immers vaak meerdere zeer hoge boetes opgelegd aan personen die manifest insolvent zijn. De invordering van dergelijke boetes is dan in praktijk totaal onmogelijk.

Daarenboven werkt de (huidige) wetgeving betreffende de uitwissing van de straf remmend op de invordering van de strafrechtelijke boeten. Luidens artikel 619 van het Wetboek van Strafvordering mogen er drie jaar na de rechterlijke eindbeslissing geen betalingen meer worden aanvaard. Na drie jaar houden de schuldenaars (met wie een afbetalingsplan werd overeengekomen) bijgevolg op met betalen. Sinds 1997 wordt binnen het ministerie van Justitie een wetsontwerp voorbereid dat dit euvel ten dele zou verhelpen, omdat alleen nog de politieboetes zouden worden uitgewist (en niet meer de boetes die door de correctionele rechtbanken worden opgelegd).

Het Rekenhof, aldus de minister, heeft in zijn rapport terecht gesteld dat de rendabiliteit van de ontvangkantoren niet kon worden gemeten, omdat onvoldoende gegevens beschikbaar waren over zowel de in te vorderen als de effectief ingevorderde bedragen van de niet-fiscale schuldinvorderingen.

Teneinde in de toekomst wel over deze gegevens te beschikken wordt de boekhouding geïnfomatiseerd. De administratie van het Kadaster, de Registratie en de Domeinen (AKRED) heeft daartoe 800 computers aangevraagd voor alle kantoren van de registratie, domeinen en penale boetes. Hierbij dient opgemerkt dat deze kantoren ook instaan voor de invordering van niet-fiscale schuldinvorderingen voor rekening van de gewesten, de gemeenschappen, de OCMW's en andere openbare instellingen (bijvoorbeeld de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening). Daarnaast vervullen de domeinkantoren ook nog taken in verband met het beheer van roerende en onroerende goederen (bijvoorbeeld de verkoop van nutteloos geworden roerende goederen). Dit maakt er de boekhouding beslist niet eenvoudiger op !

Er komt in ieder geval een centraal register, waarin per ontvangkantoor alle in te vorderen en alle effectief geïnde bedragen zullen worden opgenomen. Daarnaast komen er ook geïnfomatiseerde registers per schuldenaar, ter

compétent territorialement. Après l'examen de la solvabilité du débiteur, ce bureau peut alors entreprendre différentes tentatives de recouvrement par l'intermédiaire d'un huissier de justice.

La base de données susmentionnée devrait être opérationnelle d'ici à l'an 2002. Dans une première phase, seules les condamnations prononcées par les tribunaux de police seront intégrées dans cette base de données centrale. Ces dossiers sont en effet les plus nombreux et, par ailleurs, sont relativement simples. À un stade ultérieur, les condamnations prononcées par les tribunaux correctionnels seront également intégrées dans cette base de données centrale.

La justice a également tout à gagner dans cette réforme. Actuellement, il arrive souvent que plusieurs amendes très élevées soient en effet infligées à des personnes qui sont manifestement insolvables. Le recouvrement de telles amendes est donc totalement impossible en pratique.

En outre, la législation (actuelle) relative à l'effacement de la peine a un effet inhibiteur sur le recouvrement des amendes pénales. En vertu de l'article 619 du Code de procédure criminelle, aucun paiement ne peut plus être accepté trois ans après la décision judiciaire finale. Après trois ans, les débiteurs (avec lesquels un plan d'apurement a été convenu) cessent par conséquent leurs paiements. Depuis 1997, un projet de loi qui devrait remédier à ce problème est à l'étude au sein du ministère de la Justice parce que seules les amendes de police pourraient encore être effacées (non plus les amendes qui sont infligées par les tribunaux correctionnels).

Le ministre estime que la Cour des comptes a fait remarquer à juste titre, dans son rapport, que la rentabilité des bureaux de recettes ne pouvait être mesurée parce qu'il n'y avait pas suffisamment de données disponibles à la fois sur les montants à recouvrer et les montants effectivement récupérés des créances non fiscales.

Afin de disposer à l'avenir de ces données, la comptabilité est informatisée. L'administration du Cadastre, de l'Enregistrement et des Domaines (ACED) a demandé à cet effet 800 ordinateurs pour tous les bureaux de l'enregistrement, des domaines et des amendes pénales. En l'occurrence, il faut remarquer que ces bureaux se chargeront également du recouvrement des créances non fiscales pour le compte des régions, des communautés, des CPAS et d'autres institutions publiques (par exemple l'Office national pour l'emploi). En outre, les bureaux des domaines remplissent également des tâches relatives à la gestion des biens mobiliers et immobiliers (par exemple, la vente de biens mobiliers devenus inutiles). Cela ne simplifie assurément pas la comptabilité !

En tout cas, il y aura un registre central dans lequel tous les montants à récupérer et tous les montants effectivement perçus seront indiqués par bureau des recettes. En outre, des registres informatisés seront éga-

vervanging van de thans bestaande handgeschreven registers die in elk ontvangkantoor afzonderlijk worden bijgehouden.

Deze hervorming biedt drie voordelen : de boekhouding zal gemakkelijker te controleren zijn (intern en hiërarchisch), zij zal toelaten om de performantie van elk kantoor afzonderlijk te meten en te vergelijken en zal ten slotte ook een betere dienstverlening mogelijk maken.

Zoals gezegd zal deze nieuwe geïnformatiseerde boekhouding pas einde 2002 operationeel zijn.

Er werden inmiddels reeds in enkele ontvangkantoren proefprojecten doorgevoerd. Men kan intussen echter de invordering niet volledig aan de gerechtsdeurwaarders overlaten, zoniet zouden de vervolgingskosten wel eens bijzonder hoog kunnen oplopen.

De minister herinnert er ook aan dat hij een werkgroep heeft opgestart, (waarvan ook enkele kamerleden deel uitmaken), die zal nagaan of het ministerie van Financiën in de toekomst ook kan instaan voor de invordering van onderhoudsgelden. Hij verwijst in dit verband naar zijn antwoord op de vraag van mevrouw Moerman (zie *supra*). In dit kader dient opgemerkt dat het ministerie van Financiën voor deze invordering bepaalde informatie zal behoeven vanwege de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening en de instellingen die ervan afhankelijk zijn.

In de Senaat wordt momenteel een wetsvoorstel besproken dat ertoe strekt te vermijden dat te snel beroep wordt gedaan op gerechtsdeurwaarders voor de invordering van belastingschulden (wetsvoorstel van de heer Olivier de Clippele — Stuk Senaat n° 2-505/1). De minister is niet gekant tegen dit wetsvoorstel, dat de administratie ertoe verplicht minstens één aanmaning bij ter post aangetekende brief aan de belastingplichtige te zenden, vooraleer beroep te doen op een gerechtsdeurwaarder.

Het zou ten slotte zo moeten zijn dat de administratie van het Kadaster, de Registratie en de Domeinen in de toekomst een procentueel berekende vergoeding zou ontvangen voor de voor rekening van OCMW's, gewesten, gemeenschappen, openbare instellingen of particulieren effectief ingevorderde bedragen. Dat zou volgens de minister de performantie van de ontvangkantoren ongetwijfeld ten goede komen. Daartoe is uiteraard vereist dat de boekhouding van de ontvangkantoren dermate wordt geïnformatiseerd dat hun performantie ook door de bovenvermelde opdrachtgevers (schuldeisers) kan worden geëvalueerd.

Op termijn zou dergelijke vergoeding zelfs kunnen leiden tot het verlenen van een zekere graad van functionele autonomie aan deze instelling, die dan door haar opdrachtgevers zou worden vergoed voor de door haar vervulde niet-fiscale invorderingstaken.

Raadsheer de Fays geeft aan dat het Rekenhof via zijn bijzondere mededeling het parlement heeft willen wijzen

lement tenus par débiteur, en remplacement des registres manuels qui existent à l'heure actuelle et sont tenus séparément dans chaque bureau des recettes.

Cette réforme offre trois avantages : la comptabilité sera plus facile à contrôler (au niveau interne et hiérarchique), elle permettra de mesurer individuellement les performances de chaque bureau et de les comparer et permettra par ailleurs un meilleur service.

Comme nous l'avons déjà dit, cette nouvelle comptabilité informatisée ne sera opérationnelle que d'ici à la fin 2002.

Entre-temps, des projets pilotes ont déjà été mis en œuvre dans quelques bureaux de recettes. Dans l'intervalle, on ne peut cependant pas confier intégralement le recouvrement aux huissiers de justice, sinon, les frais de poursuite pourraient atteindre des sommes particulièrement élevées.

Le ministre rappelle également qu'il a institué un groupe de travail (dont font partie quelques membres de la Chambre) qui va examiner si le ministère des Finances peut également se charger à l'avenir du recouvrement des pensions alimentaires. Il fait référence à cet égard à la réponse à la question de Mme Moerman (voir *supra*). Dans ce cadre, il faut remarquer que le ministère des Finances aura besoin pour ce recouvrement de certaines informations de la part de l'Office national pour l'Emploi et des institutions qui en dépendent.

Au Sénat, une proposition de loi est actuellement discutée et vise à éviter de faire appel trop rapidement aux huissiers de justice pour le recouvrement des dettes d'impôt (proposition de loi de M. Olivier de Clippele — Doc. Sénat n° 2-505/1). Le ministre n'est pas opposé à cette proposition de loi qui impose à l'administration d'envoyer au moins une mise en demeure par lettre recommandée à la poste aux contribuables avant de faire appel à un huissier de justice.

Il faudrait enfin que l'administration du Cadastre, de l'Enregistrement et des Domaines reçoive à l'avenir une indemnité calculée en pourcentage pour les montants effectivement récupérés pour le compte des CPAS, régions, communautés, institution publiques ou particuliers. Selon le ministre, cela profiterait indubitablement aux performances des bureaux de recettes. À cet effet, il faut naturellement que la comptabilité des bureaux de recettes soit à ce point informatisée que leurs performances puissent également être évaluées par les clients susmentionnés (créanciers).

À terme, une telle indemnité pourrait même conduire à assurer un certain degré d'autonomie fonctionnelle à cette institution qui serait alors indemnisée par ses clients pour les missions de récupération de créances non fiscales qu'elle remplit.

M. le conseiller de Fays indique que la Cour des comptes, par sa communication spéciale, a voulu signaler au

op de problemen bij de diensten van de administratie der Domeinen.

Het is duidelijk dat het oplossen van deze problemen tijd zal vergen. Het Rekenhof wil hieraan meewerken.

Het lijkt inderdaad beter om zich toe te spitsen op de nieuwe dossiers, liever dan eerst nog de hangende dossiers te informatiseren.

Het Rekenhof zal binnen enkele jaren een nieuw onderzoek wijden aan deze problematiek.

Voorzitter Tavernier stelt voor dat de Subcommissie niettemin reeds volgend jaar de stand van dit dossier zou nagaan. Werden intussen reeds contacten gelegd met het ministerie van Justitie in verband met een eventuele verlenging van de termijn inzake de uitwissing van veroordelingen tot politiestrafen ?

De minister geeft aan dat reeds lang voorstellen worden bestudeerd tot vereenvoudiging van de (zeer complexe) regeling inzake uitwissing van veroordelingen.

Er zou hierover nog een wet in het *Belgisch Staatsblad* moeten verschijnen (er zou in dit verband ook een probleem zijn inzake de bescherming van het privé-leven).

De parketten weigeren zich uit te spreken of een penale boete al dan niet kan worden uitgewist. Ook de griffies van de rechtbanken beperken zich uitsluitend tot het afleveren van uittreksels van vonnissen. De uitvoering ervan valt volledig onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Financiën.

Sinds de aanneming van het nieuwe artikel 43bis van het Strafwetboek is het aantal bijzondere verbeurdverklaringen fors toegenomen, wat enorme problemen met zich brengt voor de domeinkantoren. Ook hier weigeren de parketten zich uit te spreken over de manier waarop deze bijzondere verbeurdverklaringen in de praktijk moeten worden toegepast. Wanneer bijvoorbeeld een paard wordt verbeurdverklaard, moet toch ergens in een budget worden voorzien om dat dier eten te geven ! Binnen de werkgroep met afgevaardigden van het ministerie van Justitie worden oplossingen gezocht voor dergelijke problemen.

Daarnaast is er ook nog het verzet van de commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer tegen de toegang van het ministerie van Financiën tot sommige gegevens van de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid.

Het is verwonderlijk, aldus de minister, dat de private vennootschap « Reprobel », die belast is met de invordering van de auteursrechten, wel toegang krijgt tot bepaalde gegevens van de Kruispuntbank, terwijl die aan het ministerie van Financiën wordt geweigerd. Sinds 1998 krijgen ook de gerechtsdeurwaarders toegang tot de gegevens van de sociale zekerheid. Wanneer private instellingen toegang krijgen tot bepaalde informatie lijkt het totaal onlogisch, aldus de minister, dat diezelfde informatie omwille van de bescherming van het privé-leven aan de overheid zou worden geweigerd.

parlement les problèmes liés aux services des Domaines.

Il est clair que la résolution de ces problèmes prendra du temps. La Cour des comptes entend y apporter son concours.

Il semble en effet qu'il vaille mieux se concentrer sur les nouveaux dossiers plutôt que d'informatiser d'abord les dossiers pendants.

Dans quelques années, la Cour des comptes consacrera une nouvelle étude à cette problématique.

Le président Tavernier propose que la sous-commission fasse néanmoins déjà le point sur ce dossier l'année prochaine. Entre-temps des contacts ont-ils déjà été établis avec le ministère de la Justice au sujet d'une éventuelle prolongation du délai relatif à l'effacement des condamnations à des peines de police ?

Le ministre signale que des propositions sont étudiées depuis longtemps déjà pour simplifier le régime (très complexe) relatif à l'effacement des condamnations.

Une loi devrait encore être publiée à ce sujet au *Moniteur belge* (sur ce plan, il existe également un problème en matière de protection de la vie privée).

Les parquets refusent de se prononcer sur la possibilité ou non d'effacer une amende pénale. Les greffes des tribunaux se limitent aussi exclusivement à délivrer des extraits de jugement. Leur exécution relève intégralement de la responsabilité du ministère des Finances.

Depuis l'adoption du nouvel article 43bis du Code pénal, le nombre de confiscations spéciales a considérablement augmenté, ce qui entraîne des problèmes énormes pour les bureaux des Domaines. Ici aussi, les parquets refusent de se prononcer sur la façon dont cette confiscation spéciale doit être appliquée en pratique. Lorsque, par exemple, un cheval est confisqué, il faut quand même prévoir un budget pour nourrir cet animal ! Au sein du groupe de travail des délégués du ministère de la Justice, des solutions sont recherchées pour de tels problèmes.

En outre, l'opposition de la commission pour la protection de la vie privée contre l'accès du ministère des Finances à certaines données de la Banque Carrefour de la sécurité sociale est également évoquée.

Il est étonnant, selon le ministre, que la société privée « Reprobel » qui est chargée du recouvrement des droits d'auteur ait accès à certaines données de la Banque Carrefour alors que celles-ci sont refusées au ministère des Finances. Depuis 1998, les huissiers de justice ont également accès aux données de la sécurité sociale. Si des institutions privées ont accès à certaines informations, il semble totalement illogique, selon le ministre, que ces mêmes informations soient refusées aux autorités sur le motif de la protection de la vie privée.

Momenteel wordt gewerkt aan een protocol met de Kruispuntbank om dit euvel te verhelpen.

Met het oog op het onderzoek van de solvabiliteit van de schuldenaar streeft de AKRED ernaar een zo ruim mogelijke toegang te krijgen tot de verschillende informatiebronnen. Gedacht wordt hierbij aan de beslagberichten (bij de Nationale Kamer van Gerechtsdeurwaarders) en aan de kredietcentrale bij de Nationale Bank.

Actuellement, on œuvre à un protocole avec la Banque Carrefour pour remédier à ce problème.

En vue d'étudier la solvabilité du débiteur, l'ACED aspire à donner un accès optimal aux différentes sources d'informations. On pense en l'occurrence aux rapports de saisie (auprès de la chambre nationale des huissiers de justice) et à la centrale des crédits auprès de la Banque Nationale.

VIII. — ALGEMENE RICHTLIJNEN VOOR DE SCHULD VOOR DE JAREN 2000 EN 2001

OPMERKINGEN VAN HET REKENHOF

GEDACHTEWISSELING MET DE MINISTER VAN FINANCIËN (7 MAART 2001)

1. Inleidende uiteenzetting van de minister van Financiën

De heer Didier Reynders, minister van Financiën geeft aan dat hij, overeenkomstig artikel 8 van de wet van 22 december 2000 houdende de Rijksmiddelenbegroting voor het begrotingsjaar 2001, de algemene richtlijnen voor het schuldbeheer voor 2001 op voorstel van het Strategisch Comité van het Agentschap van de schuld heeft goedgekeurd.

Het begrotingsbeleid van de afgelopen jaren maakte in de eerste plaats werk van de sanering van de openbare financiën. De economische hoogconjunctuur hielp daarbij. De begrotingssituatie is nu van die aard dat opnieuw een meer actieve politiek kan worden gevoerd. Toch blijft voorzichtigheid geboden. De globale overheidsschuld bedroeg op het einde van 2000 toch nog 110 % van het BBP. De intrestlasten bedroegen 7 % van het BBP. De openbare financiën blijven door de hoge overheidsschuld kwetsbaar. Men denke aan de gevolgen van een plotse renteverhoging, een stijging van de olieprijs enz. De regering is zich hiervan bewust en heeft de versnelde afbouw van de overheidsschuld door het stelselmatig opbouwen van begrotingsoverschotten tot één van haar hoofddoelstellingen gemaakt in het stabiliteitsprogramma voor 2001 tot 2005. In dit verband stipt de minister aan dat de regering hoopt de overheidsschuld reeds in het jaar 2003 tot 100 % van het BBP te kunnen terugdringen.

Bij de uitgifte in de loop van de maand januari van de nieuwe tienjaar-benchmark die heel positief werd onthaald door de markt, waarschuwde het ratingagentschap Standard & Poor's dat : « *any significant departure from Belgium's debt reduction strategy would quickly result in downward rating pressure* ».

Een hoge overheidsschuld maakt dat de overheid die efficiënt moet beheren. Het IMF en de Wereldbank werken nu een nota uit met als titel « *Guidelines for public debt management* », waarin staat : « *... sound debt management policies may lower borrowing cost and therefore reduce the budgetary impact of deficit financing, and contribute to debt sustainability* ».

Momenteel werkt de Europese Commissie aan haar advies over het Belgisch stabiliteitsprogramma. De minister verwacht dat dit advies positief zal zijn. De Europese Commissie zal hierbij ongetwijfeld de nadruk leggen op de noodzaak om de overheidsschuld verder af te bouwen via de integrale toewijzing van de bijkomende

VIII. — DIRECTIVES GÉNÉRALES POUR LA DETTE POUR LES ANNÉES 2000 ET 2001

REMARQUES DE LA COUR DES COMPTES

ÉCHANGE DE VUES AVEC LE MINISTRE DES FINANCES (7 MARS 2001)

1. Exposé introductif du ministre des Finances

M. Didier Reynders, ministre des Finances, signale que, conformément à l'article 8 de la loi du 22 décembre 2000 contenant le budget des voies et moyens pour l'année 2001, il a approuvé les directives générales pour la gestion de la dette pour 2001 sur la proposition du Comité stratégique de l'Agence de la dette.

La politique budgétaire des dernières années a veillé en premier lieu à l'assainissement des finances publiques. La relance conjoncturelle économique y a contribué. La situation budgétaire est à présent telle qu'une politique plus active peut à nouveau être menée. Pourtant, la prudence reste de rigueur. La dette publique globale atteignait encore fin 2000 110 % du PIB. Les charges d'intérêts atteignaient 7 % du PIB. Les finances publiques restent vulnérables compte tenu de la dette publique élevée. On pense aux conséquences d'une brutale hausse des taux, d'une augmentation des prix du pétrole, etc. Le gouvernement en est conscient et a fait de la réduction accélérée de la dette publique par l'augmentation systématique des excédents budgétaires l'un de ses principaux objectifs dans le programme de stabilité pour 2001 à 2005. À cet égard, le ministre souligne que le gouvernement espère déjà pouvoir ramener la dette publique en l'an 2003 à 100 % du PIB.

Lors de l'émission au cours du mois de janvier du nouveau benchmark décennal qui a été accueilli très positivement par le marché, l'agence de rating Standard & Poor's a mis en garde et a précisé que : « *any significant departure from Belgium's debt reduction strategy would quickly result in downward rating pressure* ».

Une dette publique élevée a pour effet que les pouvoirs publics doivent la gérer efficacement. Le FMI et la Banque Mondiale élaborent actuellement une note intitulée « *Guidelines for public debt management* » qui stipule : « *sound debt management policies may lower borrowing cost and therefore reduce the budgetary impact of deficit financing, and contribute to debt sustainability* ».

Actuellement, la Commission européenne travaille à son avis sur le programme de stabilité belge. Le ministre prévoit que cet avis sera positif. La Commission européenne ne manquera pas de mettre l'accent à cette occasion sur la nécessité de continuer à réduire la dette publique par l'affectation intégrale des moyens supplé-

middelen die voortvloeien uit de hogere economische groei. Bij de berekening van onze overheidsschuld wordt overigens geen rekening gehouden met de eventuele cessie van activa.

Sinds eind 1996 legt de minister van Financiën de jaarlijkse strategie vast voor het schuldbeheer aan de hand van de algemene richtlijnen. Deze algemene richtlijnen worden voor het nieuwe begrotingsjaar voorgesteld door de administratie van de Thesaurie die ze opstelt op basis van zekere analyses en simulaties. De richtlijnen beschrijven de strategie en zekere limieten waaraan de administratie van de Thesaurie zich dient te houden in het dagelijks beheer van de schuld.

De minister citeert in dit verband de hiernavolgende passus uit artikel 8, § 2, van de wet houdende de Rijksmiddelenbegroting voor het begrotingsjaar 2001 : « Daarom stelt de minister van Financiën, op voorstel van het Strategisch Comité dat werkt binnen de administratie der Thesaurie, de algemene richtlijnen vast die van toepassing zijn op het beheer van de Staatsschuld; deze richtlijnen hebben in het bijzonder betrekking op de structuur van de portefeuille van de schuld en op het niveau van de risico's die daaraan verbonden kunnen zijn. ».

Halfweg het jaar evalueert de Thesaurie de uitvoering van de richtlijnen en doet ze eventueel voorstellen om ze aan te passen. En op het einde van het begrotingsjaar wordt een volledige evaluatie gemaakt van het voorbije jaar en een analyse van de toepassing van de algemene richtlijnen.

Vervolgens geeft de minister uitleg over de dagelijkse werking van de administratie op het vlak van het schuldbeheer. Wekelijks vergadert het uitvoerend comité waarin de directeur-generaal van de Dienst van de Schuld en leden van het Agentschap van de Schuld zetelen. Het comité wordt voorgezeten door een directeur van het Agentschap van de Schuld. Dit comité volgt de evolutie van de schuld aan de hand van een aantal standaardrapporten en bespreekt zo nodig concrete voorstellen en ideeën om die te beheren en uit te voeren binnen het kader van de algemene richtlijnen.

De voorstellen van het uitvoerend comité worden vervolgens voorgelegd op het strategisch comité dat voorgezeten wordt door de administrateur-generaal van de Thesaurie en waar een vertegenwoordiger van de minister van Financiën aanwezig is. Het komt het strategisch comité toe al dan niet zijn goedkeuring te geven aan de uitvoering van de voorstellen. Op basis van die goedkeuring kan het Agentschap van de Schuld overgaan tot de uitvoering van die voorstellen.

Ten slotte legt de minister ook de (positieve) rol uit die het Rekenhof speelt in dit proces.

Maandelijks vergaderen vertegenwoordigers van het Rekenhof en van de administratie der Thesaurie om het schuldbeheer van de afgelopen maand te bespreken en toe te lichten.

mentaires qui découlent de la croissance économique supérieure. Lors du calcul de notre dette publique, il n'est par ailleurs pas tenu compte de l'éventuelle cession d'actifs.

Depuis fin 1996, le ministre des Finances définit la stratégie annuelle pour la gestion de la dette à l'aide des directives générales. Ces directives générales sont présentées pour la nouvelle année budgétaire par l'administration de la Trésorerie qui les établit sur la base d'analyses certaines et de simulations. Les directives décrivent la stratégie et les limites certaines auxquelles l'administration de la Trésorerie doit se conformer dans la gestion quotidienne de la dette.

Le ministre cite à cet égard le passage suivant de l'article 8, § 2, de la loi du 22 décembre 2000 contenant le budget des Voies et Moyens pour l'année 2001 : « À cette fin, le ministre des Finances détermine, sur proposition du Comité stratégique de la dette fonctionnant au sein de l'administration de la Trésorerie, les directives générales applicables à la gestion de la dette de l'État, ces directives portent en particulier sur la structure du portefeuille de la dette et sur le niveau des risques qui peuvent lui être associés. ».

En milieu d'année, la Trésorerie évalue l'exécution des directives et formule éventuellement des propositions pour les adapter. Ensuite, à la fin de l'année budgétaire, une évaluation complète de l'année précédente est opérée et une analyse de l'application des directives générales suit.

Ensuite, le ministre donne des explications sur le fonctionnement quotidien de l'administration sur le plan de la gestion de la dette. Chaque semaine, le comité exécutif dans lequel siège le directeur général du service de la dette et les membres de l'agence de la dette se réunit. Ce comité est présidé par un directeur de l'Agence de la dette. Ce comité suit l'évolution de la dette à l'aide de plusieurs rapports-types et discute si nécessaire des propositions et idées concrètes pour les gérer et les exécuter dans le cadre des directives générales.

Les propositions du comité exécutif sont ensuite présentées au comité stratégique qui est présidé par l'administrateur général de la Trésorerie et où est présent un représentant du ministre des Finances. Il appartient au comité stratégique de donner ou non son approbation à l'exécution des propositions. Sur la base de cette approbation, l'Agence de la dette peut procéder à l'exécution de ces propositions.

Enfin, le ministre explique également le rôle (positif) que joue la Cour des comptes dans ce processus.

Chaque mois, les représentants de la Cour des comptes et l'administration de la Trésorerie se réunissent pour discuter et expliquer la gestion de la dette du mois précédent.

Verder maakt de Thesaurie een afschrift over van iedere operatie.

De algemene richtlijnen voor het komende jaar en het verslag over de uitvoering van de algemene richtlijnen worden voorgelegd aan het Rekenhof nadat de minister van Financiën ze heeft bepaald.

2. Bijkomende toelichting van een afgevaardigde van de administratie der Thesaurie

De heer Bruno Debergh, lid van het Agentschap van de Schuld, verstrekt meer technische details over de algemene richtlijnen, die hij elk jaar samen met enkele collega's opstelt.

Het schuldbeheer van een soevereine staat is in de meeste Europese landen slechts 5 tot 6 jaar geleden van start gegaan.

Momenteel werkt het IMF aan een studie over schuldbeheer.

Schuldbeheer is eerst en vooral bedoeld om geld in te zamelen teneinde aan financiële noden tegemoet te komen. Wanneer voor bepaalde schulden de eindvervaldag in zicht komt moet de Staat zich opnieuw tot de financiële markten wenden om die schuld te herfinancieren. Ook in geval van begrotingstekort moeten nieuwe leningen worden aangegaan.

Daarbij poogt de overheid steeds te ontlene tegen de laagst mogelijke kosten op lange termijn. Het moet voor de overheid om een aanvaardbaar risico gaan.

In artikel 8, § 2, van de wet van 22 december 2000 houdende de Rijksmiddelenbegroting voor het begrotingsjaar 2001 wordt de volgende definitie van schuldbeheer vermeld :

« Het beheer van de overheidsschuld heeft als voornaamste doel de financiële kost(en) van de staatsschuld te verminderen in het kader van een beheer van de marktrisico's en van de operationele risico's rekening gehouden met de algemene doelstellingen van het begrotings- en monetair beleid. ».

De spreker ziet twee assen in het schuldbeheer : enerzijds de kosten (de te betalen rente op lange termijn, niet enkel voor de begroting van het komende jaar) en anderzijds het risico (renterisico, herfinancieringsrisico en wisselkoersrisico). Het komt er immers op aan dat de evolutie van het rentepeil geen te grote invloed mag hebben op de te betalen rente. Wanneer de Staat tijdens één en hetzelfde jaar een al te hoog bedrag moet herfinancieren, loopt hij het risico gevoelig meer te moeten betalen. Het wisselkoersrisico ten slotte is door onze toetreding tot de EMU fors verminderd, het bestaat enkel nog voor de leningen in Amerikaanse dollar, Japanse Yen en Zwitserse frank.

Vervolgens geeft de heer Debergh nadere toelichting bij de door de Thesaurie gemaakte simulaties. Bij de opstelling van de algemene richtlijnen voor het begrotingsjaar 2001 werd de evolutie van onze overheidsschuld

Par ailleurs, la Trésorerie établit une copie de chaque opération.

Les directives générales pour l'année suivante et le rapport sur l'exécution des directives générales sont présentés à la Cour des comptes lorsque le ministre des Finances les a arrêtés.

2. Explication supplémentaire d'un délégué de l'administration de la Trésorerie

M. Bruno Debergh, membre de l'Agence de la dette, fournit des détails plus techniques sur les directives générales qu'il établit chaque année avec quelques collègues.

La gestion de la dette d'un État souverain a commencé il y a 5 à 6 ans seulement dans la plupart des pays européens.

Actuellement, le FMI travaille à une étude sur la gestion de la dette.

La gestion de la dette est d'abord destinée à collecter des fonds afin de faire face aux besoins financiers. Lorsque l'échéance finale est en vue pour certaines dettes, l'État doit se tourner à nouveau vers les marchés financiers pour refinancer cette dette. En cas de déficit budgétaire, de nouveaux emprunts doivent aussi être contractés.

Dans ce cas, les pouvoirs publics essaient toujours d'emprunter aux taux les plus faibles à long terme. Il doit s'agir d'un risque acceptable pour eux.

Dans l'article 8, § 2, de la loi du 22 décembre 2000 contenant le budget des voies et moyens pour l'année 2001, la définition suivante de la gestion de la dette est utilisée :

« La gestion de la dette publique a pour principal objectif de minimiser le coût financier de la dette de l'État dans le cadre d'une gestion des risques de marché et des risques opérationnels et dans le respect des objectifs généraux de la politique budgétaire et de la politique monétaire. ».

L'orateur voit deux axes dans la gestion de la dette : d'une part, le coût (le taux à payer à long terme, pas seulement pour le budget de l'année prochaine) et, d'autre part, le risque (risque du taux, risque de refinancement, risque de change). Il se fait en effet que l'évolution du niveau des taux ne peut avoir trop d'influence sur l'intérêt à payer. Lorsque, pendant une seule et même année, l'État doit refinancer un montant trop élevé, il court le risque de devoir payer nettement plus. Le risque du change enfin est nettement réduit par notre adhésion à l'UME et n'existe plus que pour les emprunts en dollars américains, yen japonais et francs suisses.

Ensuite, M. Debergh donne des explications plus précises relatives aux simulations faites par la Trésorerie. Lors de l'établissement des directives générales pour l'année budgétaire 2001, l'évolution de notre dette publique

gesimuleerd tijdens de periode 2001 tot 2006, rekening houdend met zekere economische en budgettaire prognoses afkomstig van de (begin oktober 2000 opgestelde) meerjarenbegroting, onder diverse « rentescenario's » en onder diverse uitgiftestrategieën.

Het gaat om louter financiële simulaties en niet om econometrische simulaties. Er wordt met andere woorden geen rekening gehouden met de inflatie, de evolutie van het bruto binnenlands product, ... maar wel met de evolutie van de rente (rentescenario's). Daarnaast worden diverse uitgiftestrategieën gesimuleerd. Aldus wordt elk jaar een financieringsplan opgesteld

Bij de invoering in deze simulaties van de verwachte evolutie van de schuld wordt uiteraard rekening gehouden met de structuur van de vervaldagen (hoeveel kapitaal moet er elk jaar worden geherfinancierd ?).

Tijdens de voorbije jaren is er naar gestreefd om zoveel mogelijk schuld in deviezen om te zetten naar schuld in euro. Dat moet uiteraard geleidelijk gebeuren en op een moment dat die deviezen niet al te hoog genoteerd staan.

Momenteel zijn bijvoorbeeld de rentevoeten van de schuld in Yen bijzonder laag, zodat het op korte termijn voordelig is schuld in Yen aan te houden, omdat de interestbetalingen dan lager zijn. Op langere termijn loopt men dan echter een verhoogd wisselkoersrisico. Bij het simuleren van de evolutie van de schuld wordt uitsluitend rekening gehouden met de schuld in euro, wat in werkelijkheid (nog) niet het geval is.

Daarnaast worden ook de jaarlijkse rentebetalingen in de simulatie verwerkt.

In totaal werden een vijftiental uitgiftestrategieën (*benchmark*-maturiteiten) getoetst. Op korte termijn worden schatkistcertificaten uitgegeven op 3 maanden, op 6 maanden en op één jaar. Omdat de simulaties op jaarbasis worden berekend worden zij allen samengebracht onder de noemer uitgiften op één jaar.

De *benchmark*-maturiteit bij uitstek is die op 10 jaar. Daarnaast zijn er nog op 3, 5 en 30 jaar (op uitdrukkelijke vraag van pensioenfondsen en verzekeringsmaatschappijen) of combinaties van bovenstaande maturiteiten.

In haar simulaties gebruikt de Thesaurie meestal combinaties van dergelijke *benchmark*-maturiteiten (bijvoorbeeld de helft op 10 jaar en de helft op één jaar).

De simulatie zelf geschiedt in drie stappen.

Eerst wordt het totale te financieren bedrag vastgelegd. Dit bedrag wordt bepaald door enerzijds de omvang van de kapitalen op eindvervaldag en de verschuldigde rentebetalingen en, anderzijds, door de omvang van het primair saldo.

Vervolgens wordt de rentecurve over een jaar geprojecteerd. De uitgiftestrategie ten slotte bepaalt waar je precies wil ontfangen en op welke termijn (bijvoorbeeld 50 % op één jaar en 50 % op tien jaar).

a été simulée pendant la période 2001 à 2006, compte tenu de certaines prévisions économiques et budgétaires provenant du budget pluriannuel (établi début octobre 2000) moyennant divers « scénarios de taux » et différentes stratégies d'émission.

Il s'agit de simulations purement financières et non de simulations économétriques. En d'autres termes, il n'est pas tenu compte de l'inflation, de l'évolution du produit intérieur brut mais bien de l'évolution du taux (scénarios de taux). En outre, différentes stratégies d'émission sont simulées. Ainsi, un plan de financement est établi chaque année.

Lors de l'introduction dans ces simulations de l'évolution attendue de la dette, il est naturellement tenu compte de la structure des échéances (quel capital faut-il refinancer chaque année ?).

Au cours des dernières années, il a été tenté de convertir un maximum de nos dettes en devises en euros. Cela doit naturellement se faire progressivement et à un moment où ces devises ne sont pas cotées à une valeur trop élevée.

Actuellement, les taux d'intérêt de la dette en yen sont par exemple particulièrement faibles, si bien qu'il est avantageux à court terme de conserver la dette en yen parce que les paiements d'intérêts sont inférieurs. À plus long terme, on court cependant un risque de change plus élevé. Lors de la simulation de l'évolution de la dette, on tient compte exclusivement de la dette en euros, ce qui n'est pas (encore) le cas en réalité.

En outre, les paiements annuels d'intérêts sont intégrés dans la simulation.

Au total, une quinzaine de stratégies d'émission (maturités des *benchmark*) sont contrôlées. À court terme, les certificats du Trésor sont émis à 3 mois, 6 mois et un an. Vu que les simulations sont calculées sur une base annuelle, elles sont toutes rassemblées sous le dénominateur émissions à un an.

La maturité des *benchmarks* par excellence est celle à 10 ans. En outre, il y a encore 3, 5 et 30 ans (à la demande expresse des fonds de pension et des compagnies d'assurance) ou des combinaisons des maturités susmentionnées.

Dans ses simulations, la Trésorerie utilise généralement des combinaisons de telles maturités de *benchmark* (par exemple, la moitié à 10 ans et la moitié à un an).

La simulation elle-même s'effectue en trois étapes.

D'abord, le montant total à financer est déterminé. Ce montant est déterminé par le montant des capitaux à l'échéance finale et les paiements des intérêts dus, d'une part, et par la portée du solde primaire, d'autre part.

Ensuite, la courbe des taux sur un an est projetée. La stratégie d'émission, enfin, détermine où l'on veut précisément emprunter et à quel terme (par exemple, 50 % à un an et 50 % à 10 ans).

Dit alles, aldus de heer Debergh gebeurt voor de periode 2001 tot 2006.

Nadat alle uitgiftestrategieën in de simulaties zijn ingevoerd verlaat men het zuiver kwantitatieve voor het kwalitatieve aspect.

We gaan dan na voor de periode 2001-2006 wat de gemiddelde rentebetalingen zouden zijn, of de schuld gelijkmatig is gespreid (komt geen te hoog bedrag in één en hetzelfde jaar op eindvervaldag ?) en hoe groot de kans is dat de rentebetalingen in de loop van die periode hoger zullen zijn dan het primair saldo.

Daarbij wordt uiteraard ook rekening gehouden met de huidige omvang van de Belgische staatsschuld.

Deze simulaties worden vervolgens opgenomen in de algemene richtlijnen, die strikt moeten worden nageleefd.

Hierbij dienen twee belangrijke begrippen nader te worden toegelicht : de duratie en de gewogen gemiddelde looptijd van de schuld.

De duratie is de mate waarin de schuld gevoelig (kwetsbaar) is voor een plotse verhoging van de rente. Een lage duratie (bijvoorbeeld 1) wijst op een hoog renterisico. Een hoge duratie (bijvoorbeeld 10) wijst op een laag renterisico.

De gewogen gemiddelde looptijd geeft aan (in jaren) hoe snel de schuld moet worden geherfinancierd. Hoe korter de gewogen gemiddelde looptijd, hoe sneller de Staat opnieuw beroep moet doen op de financiële markt. De overheid heeft dus belang bij een relatief lange gewogen gemiddelde looptijd.

De praktische opvolging van de algemene richtlijnen (door het uitvoerend comité) gebeurt aan de hand van stuurborden, die zoals gezegd maandelijks samen met een commentaar aan het Rekenhof worden toegestuurd.

Op 31 januari 2001 bedroeg onze nominale schuld in euro 247,215 biljoen (97 % van de totale schuld). Uit de cijfers voor de minimale en de maximale marges blijkt dat onze schuld in euro mag toenemen van 97 % naar 100 %, terwijl het de bedoeling is dat de schuld in deviezen zou dalen van 3 % (maximale marge) naar nul % (minimale marge).

Ook voor de duratie wordt in de stuurborden een maximum en een minimumpercentage aangeduid (bijvoorbeeld voor de schuld in euro : tussen 3,70 % en 4,30 % — deze cijfers zijn afkomstig van de hogervermelde simulaties). Ook voor de gewogen gemiddelde looptijd (*average life*) wordt een minimum en een maximummarge (voor de schuld in euro respectievelijk 6,3 en 6,5) aangegeven.

Een tweede belangrijk document is de vervaldagenkalender die wordt opgesteld op basis van de uitgaven. Blijkens deze kalender komt in het jaar 2001 een bedrag van 51 miljard euro op eindvervaldag (lange en korte termijnschuld samen). Zo komt er in het jaar 2001 (= de *benchmark* van binnen 10 jaar) niets op eindvervaldag maar zou de Thesaurie dat jaar ongeveer 10 miljard euro willen terugbetalen. De toename van de terugbetalingen

Tout cela, indique M. Debergh, s'effectue pour la période 2001 à 2006.

Une fois que toutes les stratégies d'émission ont été introduites dans les simulations, on quitte l'aspect purement quantitatif pour l'aspect qualitatif.

On examine pour la période 2001-2006 quels seraient les paiements d'intérêt moyens si la dette était répartie uniformément (n'y a-t-il pas un montant trop élevé dans une seule et même année à l'échéance finale ?) et quel est le risque que les paiements d'intérêts soient supérieurs dans le courant de cette période au solde primaire.

En l'occurrence, on tient naturellement compte de la portée actuelle de la dette publique belge.

Ces simulations sont ensuite intégrées dans les directives générales qui doivent être respectées strictement.

En l'occurrence, deux notions importantes doivent être précisées : la duration et la durée moyenne pondérée de la dette.

La duration est la mesure dans laquelle la dette est sensible (vulnérable) à une augmentation soudaine du taux. Une faible duration (par exemple 1) indique un risque de taux élevé. Une duration élevée (par exemple 10) indique un risque de taux faible.

La durée moyenne pondérée indique (en années) avec quelle rapidité la dette doit être refinancée. Plus la durée moyenne pondérée est courte, plus vite l'État doit à nouveau faire appel au marché financier. Les pouvoirs publics ont donc intérêt à une durée moyenne pondérée relativement longue.

Le suivi pratique des directives générales (par le comité exécutif) est assuré à l'aide de panneaux de commande qui, comme indiqué précédemment, sont envoyés chaque mois à la Cour des comptes.

Le 31 janvier 2001, notre dette nominale a atteint en euros 247,215 milliards (97 % de la dette totale). À partir des chiffres pour les marges minimales et maximales, il apparaît que notre dette en euros peut passer de 97 % à 100 % tandis que le but est que les dettes en devises baissent de 3 % (marge maximale) à zéro % (marge minimale).

Pour la duration, un pourcentage maximum et un pourcentage minimum sont également fixés (par exemple, pour la dette en euros entre 3,70 % et 4,30 %. Ces chiffres proviennent des simulations susmentionnées). Pour la durée moyenne pondérée (*average life*), une marge minimum et une marge maximum (respectivement 6,3 et 6,5 pour la dette en euros) sont respectivement indiquées.

Un deuxième document important est le calendrier des échéances qui est établi sur la base des émissions. Selon cet échéancier, un montant de 51 milliards d'euros est affecté en l'an 2001 à l'échéance finale (dettes à long et court terme). Ainsi, en l'an 2001 (= le *benchmark* dans 10 ans), il n'y a rien à l'échéance finale mais la Trésorerie voudrait rembourser cette année environ 10 milliards d'euros. L'augmentation des remboursements en 2002

in 2002 heeft betrekking op schatkistcertificaten. Om te vermijden dat OLO-lijnen voor hoge bedragen (bijvoorbeeld 10 miljard euro) ineens zouden moeten worden geherfinancierd worden OLO's die dicht bij hun vervaldag zijn gekomen, vaak omgeruild tegen bestaande OLO-lijnen. Banken en investeerders krijgen dus de kans om hun kortlopende schuldtitels om te ruilen tegen papier op lange termijn (bijvoorbeeld op 5 jaar).

In een tweede onderdeel van zijn uiteenzetting gaat de heer Debergh nader in op de uitvoering van de algemene richtlijnen voor het begrotingsjaar 2000.

De verdere afbouw van de schuld in deviezen (één der grote doelstellingen van het schuldbeheer van de voorbije jaren) is in het jaar 2000 blijkens het stuurbord niet gelukt. De schuld in euro bedroeg op 31 december 2000 immers 96,44 %, wat lager is dan de minimale marge van 97 % van de totale schuld. De marge werd dus niet gehaald.

Dit is te wijten aan de tegenvallende wisselkoersen (zowel de Amerikaanse dollar als de Japanse Yen waren in 2000 relatief hoog genoteerd ten overstaan van de euro), waardoor veel minder operaties in dollar en in yen konden worden verricht dan verwacht.

Wat de duratie betreft werd de doelstelling daarentegen wel gehaald. Deze mocht immers fluctueren tussen 3,50 en 4,50; eind 2000 bedroeg ze 4,09.

Voor de schuld in deviezen (die slechts een klein deel is van de totale schuld) is de duratie van minder belang. Daar is een kortere duratie eigenlijk een voordeel ten einde voordeel te halen uit de lagere rentevoeten. Het wisselkoersrisico blijft natuurlijk bestaan. De gewogen gemiddelde looptijd maakte in 2000 nog geen deel uit van de algemene richtlijnen. Vanaf dit jaar is dit wel het geval.

De vervaldagenkalender 2000 geeft een overzicht van de realisaties in vergelijking met de doelstellingen. Deze kalender is echter veeleer een indicatie dan een heuse verplichting, omdat de evolutie van de vraag op de markt nooit met zekerheid kan worden voorspeld.

De vraag van het Rekenhof om in de toekomst ook marges voor toekomstige uitgaven in te stellen zal worden onderzocht doch dit lijkt niet gemakkelijk te realiseren.

De grafieken betreffende de evolutie van de duratie en van de gewogen gemiddelde looptijd tijdens het jaar 2000 tonen aan dat :

- de duratie van de schuld in euro relatief stabiel is gebleven;
- de duratie van de schuld in Amerikaanse dollar is gedaald : bepaalde posities in US-dollar, die pas op vervaldag kwamen in 2010 werden immers geswapt (geruild voor minder langlopende posities in euro);
- de duratie van de schuld in Japanse Yen is licht gestegen omdat schuld in yen, die op eindvervaldag kwam werd omgezet in euro.

porte sur des certificats du Trésor. Pour éviter que les lignes OLO pour les montants élevés (par exemple 10 milliards d'euros) doivent être refinancées en une fois, les OLO qui approchent de leur échéance sont souvent échangées contre des lignes OLO existantes. Les banques et investisseurs ont donc la chance d'échanger leurs titres à court terme contre des effets à long terme (par exemple à 5 ans).

Dans une deuxième partie de son exposé, M. Debergh se penche sur l'exécution des directives générales pour l'année budgétaire 2000.

La nouvelle diminution de la dette en devises (l'un des grands objectifs de la gestion de la dette des dernières années) n'a apparemment pas réussi en l'an 2000. La dette en euros s'élevait au 31 décembre 2000 à 96,44 %, ce qui est inférieur à la marge minimale de 97 % de la dette totale. La marge n'a donc pas été obtenue.

Cela tient au recul des taux de change (tant le dollar américain que le yen japonais étaient cotés en 2000 à une valeur relativement élevée par rapport à l'euro) si bien que le nombre d'opérations en dollar et en yen a été beaucoup moins élevé que prévu.

En ce qui concerne la duration, l'objectif a en revanche été atteint. Celle-ci pouvait en effet fluctuer entre 3,50 et 4,50; fin 2000, elle s'élevait à 4,09.

Pour la dette en devises (qui ne représente qu'une petite partie de la dette totale), la duration est moins importante. Dans ce cas, une duration plus courte est en fait un avantage afin de tirer profit des taux d'intérêts inférieurs. Le risque de change persiste naturellement. La durée moyenne pondérée ne faisait pas encore partie en 2000 des directives générales. Toutefois, c'est le cas à partir de cette année.

L'échéancier 2000 donne un aperçu des réalisations par rapport aux objectifs. Ce calendrier est toutefois plus une indication qu'une obligation stricte parce que l'évolution de la demande sur le marché ne peut jamais être prévue avec certitude.

La demande de la Cour des comptes de prévoir des marges pour les émissions futures sera étudiée mais cela ne semble pas facile à réaliser.

Les graphiques concernant l'évolution de la duration et de la durée moyenne pondérée pendant l'an 2000 démontrent que :

- la duration de la dette en euro est restée relativement stable;
- la duration de la dette en dollars américains a baissé : certaines positions en dollars US qui ne venaient à échéance qu'en 2010 ont en effet fait l'objet d'un swap (échange contre des positions à moins long terme en euros);
- la duration de la dette en yen japonais a légèrement augmenté parce que la dette en yen qui était venue à échéance finale a été convertie en euros.

Tot besluit van zijn betoog stelt de heer Debergh vast dat de algemene richtlijnen het algemeen kader aanduiden, waarbinnen de Thesaurie werkt. Deze richtlijnen en hun voorbereiding dwingen tot een interne dialoog binnen de Thesaurie en bevorderen ook de dialoog met de buitenwereld.

3. Standpunt van het Rekenhof

Raadsheer de Fays onderstreept het belang van de jaarlijkse algemene richtlijnen. In tegenstelling tot de toestand voor 1997 gebeurt het schuldbeheer thans op een transparante manier. Naar aanleiding van de problemen met het beruchte swaps-dossier werd niet gekozen voor een absoluut verbod van bepaalde afgeleide producten maar veeleer voor een betere omkadering van het schuldbeheer.

Ook het feit dat het Rekenhof thans jaarlijks over dit schuldbeheer aan het Parlement rapporteert draagt bij tot die transparantie.

Voor het jaar 2000 werd enkel een opmerking gemaakt over de omvang van de schuld in deviezen. De vorige spreker heeft daar reeds uitvoerig op geantwoord.

Raadsheer de Fays voegt daar nog aan toe dat, volgens de laatste cijfers, dit aandeel zich per 31 januari 2001 opnieuw binnen de vooropgestelde marges zou situeren.

Er vinden inderdaad maandelijkse vergaderingen plaats tussen vertegenwoordigers van het Rekenhof en afgevaardigden van de Thesaurie. De door het Rekenhof gedane suggesties in verband met (details van) de algemene richtlijnen worden meestal door de Thesaurie gunstig onthaald en in de richtlijnen van het daaropvolgende jaar toegepast.

4. Bespreking

In antwoord op een vraag van *de heer Jef Tavernier (Agalev-Ecolo)* bevestigt de *administrateur-generaal van de Thesaurie, de heer Arnoldi*, dat de doelstelling inzake het aandeel van schuld in Japanse Yen in het jaar 2000 niet kon worden gehaald. Gelet op de huidige zwakte van deze munt is het zeer zeker de bedoeling om in 2001 terzake de opgelopen achterstand goed te maken. Meer in het algemeen maakt de gunstige evolutie van de koers van de euro het de Thesaurie een stuk gemakkelijker om in 2001 de verdere vermindering van onze schuld in deviezen te realiseren.

In 2000 lagen de aan deze afbouw verbonden kosten helaas te hoog !

De heer Tavernier vraagt of de oprichting van het zogenaamde « Zilverfonds » ook gevolgen zal hebben voor het schuldbeheer.

De minister van Financiën geeft aan dat eens de werking van het Zilverfonds definitief zal zijn geregeld ook de wijze van financiering ervan aan de Europese Com-

En conclusion de son exposé, M. Debergh constate que les directives générales définissent le cadre général dans lequel la Trésorerie opère. Ces directives et leur préparation imposent un dialogue interne au sein de la Trésorerie et favorisent également un dialogue avec le monde extérieur.

3. Avis de la Cour des comptes

M. le conseiller de Fays souligne l'importance des directives générales annuelles. Contrairement à la situation antérieure à 1997, la gestion de la dette s'effectue désormais de manière transparente. En cas de problèmes avec les fameux dossiers de swaps, on n'a pas opté pour une interdiction absolue de certains produits dérivés mais plutôt pour un meilleur encadrement de la gestion de la dette.

Le fait que la Cour des comptes rende compte chaque année de la gestion de la dette au Parlement contribue à cette transparence.

Pour l'an 2000, seule une remarque a été formulée sur le volume de la dette en devises. L'orateur précédent y a déjà répondu en détail.

M. le conseiller de Fays ajoute encore que, selon les derniers chiffres, cette proportion se situerait à nouveau dans les marges fixées au 31 janvier 2001.

En effet, des réunions mensuelles ont lieu entre les représentants de la Cour des comptes et les délégués de la Trésorerie. Les suggestions formulées par la Cour des comptes au sujet de (détails des) directives générales sont généralement accueillies favorablement par la Trésorerie et appliquées dans les directives l'année suivante.

4. Discussion

En réponse à une question de *M. Jef Tavernier (Agalev-Ecolo)*, l'*administrateur général de la Trésorerie, M. Arnoldi* confirme que l'objectif relatif à la proportion de la dette en yen japonais n'a pu être atteint en l'an 2000. Compte tenu de la faiblesse actuelle de cette devise, il est très certainement dans les intentions de la Trésorerie de rattraper le retard accumulé en 2001. Plus généralement, l'évolution favorable du cours de l'euro permettra à la Trésorerie de réaliser un peu plus facilement la nouvelle réduction de notre dette en devises en 2001.

En 2000, les frais associés à cette diminution étaient hélas trop élevés.

M. Tavernier demande si la constitution de ce que l'on appelle le « Fonds de vieillissement » aura également des conséquences pour la gestion de la dette.

Le ministre des Finances signale que, lorsque le fonctionnement du « Fonds de vieillissement » aura été définitivement réglé, son mode de financement devra égale-

missie zal moeten worden meegedeeld. Het is immers de bedoeling dat de bedragen die in het Zilverfonds worden gestort in mindering zouden komen van onze bruto-schuld. Daarom worden de in dit fonds gestorte gelden in een eerste fase uitsluitend in overheidsleningen geïnvesteerd. Het Zilverfonds kan dan ook het schuldbeheer beïnvloeden (bijvoorbeeld door een toename van de langlopende uitgaven). Het beheer van enerzijds het Zilverfonds en anderzijds de schuld moeten echter strikt gescheiden blijven, want er kunnen gemakkelijk tegengestelde objectieven zijn : de Staat heeft er immers belang bij zo goedkoop mogelijk te lenen, terwijl het Zilverfonds op zoek zal gaan naar de best renderende beleggingen.

Het politiek doel van de oprichting van het Zilverfonds is en blijft echter een vermindering van de overheids-schuld aanwenden om de pensioenen van de toekomst veilig te stellen.

De rapporteur,

Eric van WEDDINGEN

De voorzitter,

Olivier MAINGAIN

ment être communiqué à la Commission européenne. En effet, le but est que les montants qui sont versés dans le Fonds de vieillissement soient déduits de notre dette brute. Par conséquent, les fonds versés dans ce fonds seront exclusivement investis en emprunts d'État dans une première phase. Le Fonds de vieillissement peut donc influencer la gestion de la dette (par exemple par une augmentation des émissions à long terme). Les gestions du Fonds de vieillissement, d'une part, et de la dette, d'autre part, doivent toutefois rester strictement distinctes, car il peut facilement y avoir des objectifs contradictoires : en effet, l'État a intérêt à emprunter au taux le moins élevé possible tandis que le Fonds de vieillissement ira à la recherche des investissements au meilleur rendement.

L'objectif politique de la constitution du Fonds de vieillissement est et reste toutefois d'affecter la réduction de la dette publique à la sécurisation des pensions qui devront être versées dans le futur.

Le rapporteur,

Eric van WEDDINGEN

Le président,

Olivier MAINGAIN