

Rapport spécial

sur la mise en oeuvre du contrat de gestion
de l'infrastructure ferroviaire entre l'Etat et les CFL



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

Table des matières

I.	LES CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COUR DES COMPTES	5
1.	INTRODUCTION	5
2.	LA CHRONOLOGIE DES TRAVAUX	6
3.	L'EXECUTION DU CONTRAT DE GESTION DE L'INFRASTRUCTURE FERROVIAIRE	8
3.1	Objet du contrat de gestion de l'infrastructure ferroviaire	8
3.2	La gestion domaniale	8
3.3	La programmation et l'exécution des projets investissement	9
3.3.1.	La programmation des projets d'investissement	9
3.3.2.	L'exécution des projets d'investissement	10
3.4	La comptabilisation des dépenses et des recettes	14
3.4.1.	La comptabilité des CFL	14
3.4.2.	L'audit interne et le pointage	16
3.5	La gestion des stocks	18
3.6	Le contrôle de l'exécution des missions confiées par l'Etat aux CFL	18
II.	LES OBSERVATIONS DU CONTROLE	21
1.	LETTRE DU MINISTRE DES TRANSPORTS	21
2.	AVIS DE LA COMMISSION DE L'INFRASTRUCTURE FERROVIAIRE	22
3.	PRISE DE POSITION DES CFL	28



I. Les constatations et recommandations de la Cour des comptes

1. Introduction

Au cours de l'exercice 2003, la Cour des comptes a procédé à un contrôle de la mise en œuvre du contrat de gestion de l'infrastructure ferroviaire entre l'Etat luxembourgeois et la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois (dénommée ci-après les CFL). Ce contrat désigne les CFL comme gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire pour le compte de l'Etat luxembourgeois et leur donne mandat pour exécuter les activités qui en découlent.

L'objectif principal du contrôle fut de s'assurer que toutes les dispositions du contrat de gestion ont été respectées au cours des exercices 2000, 2001 et 2002. La Cour des comptes a également examiné l'efficacité et la cohérence du système de gestion financière mis en place par les CFL. Une appréciation d'éléments de bonne gestion financière en matière d'exécution des projets d'investissement fait partie intégrante du présent rapport.

La Cour voulait s'assurer de même de l'efficacité du système de supervision mis en place au niveau du ministère des Transports afin de satisfaire à son obligation en tant qu'instance de supervision du secteur ferroviaire en général et de contrôle des décomptes financiers des CFL en particulier.

Dans le présent rapport, la Cour des comptes ne s'exprime pas sur l'opportunité des choix stratégiques du Gouvernement en matière de politique luxembourgeoise de chemin de fer.

Il convient finalement de préciser que le cadre méthodologique dans lequel s'effectuait le travail de la Cour a été défini par référence aux normes d'audit élaborées par l'INTOSAI et l'IFAC. Une analyse documentaire et budgétaire, la soumission d'un échantillon d'opérations et de deux projets d'investissement à des tests intensifiés ainsi que des entretiens avec les responsables des entités contrôlées, combinés à des visites sur les lieux de travail et sur les sites des projets, constituaient les instruments utilisés pour identifier, recueillir et valider les informations nécessaires pour établir les constatations et recommandations de la Cour.

2. La chronologie des travaux

En date du 3 février 2003, la Cour des comptes informa le ministre des Transports que l'élaboration d'un rapport spécial sur l'exécution du contrat de gestion de l'infrastructure ferroviaire entre l'Etat et les CFL figure sur le programme de travail de la Cour des comptes pour l'exercice 2003.

Une première réunion avec le ministère des Transports était organisée afin de permettre à la Cour des comptes de se renseigner sur l'organisation et sur la structure du système de gestion mis en place au sein du ministère pour assurer le suivi des relations avec les CFL. Les missions qui sont confiées par le contrat de gestion au ministère des Transports se situent surtout au niveau du contrôle et de la supervision des interventions mises en œuvre par les CFL.

Lors de cette réunion, le Cour des comptes a également informé les responsables du ministère des Transports sur l'étendue ainsi que sur les différentes étapes prévues du contrôle :

1. analyse du système de supervision au niveau du ministère des Transports ;
2. analyse du système de gestion financière et de suivi des projets d'investissement au niveau des CFL ;
3. soumission de deux projets d'investissement à des tests intensifiés ;
4. évaluation des résultats et rédaction des constatations ;
5. procédure contradictoire ;
6. présentation du rapport spécial à la Commission du contrôle de l'exécution budgétaire de la Chambre des députés.

La liste qui suit renseigne sur les réunions et sur les visites sur le terrain que la Cour des comptes a organisées dans le cadre du présent rapport :

Février, mars 2003	Travaux préparatifs
25 mars 2003	Réunion au ministère des Transports
21 mai 2003	Réunion à la direction des CFL
11 juin 2003	Réunion à la direction des CFL avec le service comptabilité

12 juin 2003	Réunion au service des installations fixes des CFL au sujet du projet de Wasserbillig
17 juin 2003	Réunion au service des installations fixes des CFL/comptabilité
20 juin 2003	Réunion au service des installations fixes des CFL Contrôle des pièces relatives à des marchés ayant fait l'objet d'une adjudication
26 juin 2003	1 ^{ière} visite des lieux des installations ferroviaires à la gare de Wasserbillig
10 juillet 2003	Réunion à la direction des CFL avec le service comptabilité Contrôle des pièces relatives aux frais de maintenance, au triage et à la régulation du trafic
17 juillet 2003	Réunion à la direction des CFL avec le service comptabilité Examen des décomptes et des dossiers concernant le pointage horaire
4 septembre 2003	2 ^{ième} visite des lieux à Wasserbillig
3 novembre 2003	Visite des lieux PK 6.900 Pétange-Esch/Alzette
20 novembre 2003	Réunion à la direction des CFL avec le service audit interne des CFL
3 décembre 2003	Réunion avec le directeur de la société CFL-Immo S.A.
janvier-mars 2004	Elaboration et rédaction des constatations et recommandations de la Cour
avril-mai 2004	Procédure contradictoire

3. L'exécution du contrat de gestion de l'infrastructure ferroviaire

3.1 Objet du contrat de gestion de l'infrastructure ferroviaire

L'article 6 de la loi modifiée du 10 mai 1995 relative à la gestion de l'infrastructure ferroviaire stipule que la gestion du réseau ferroviaire est confiée aux CFL.

En date du 22 novembre 1999, l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg, représenté par les membres du Gouvernement ayant respectivement les transports et le budget dans leurs attributions et les CFL, représentés par le président de leur Conseil d'administration et leur administrateur-directeur général ont signé un tel contrat relatif à la gestion de l'infrastructure ferroviaire, approuvé par règlement grand-ducal du 20 décembre 1999.

L'examen de la mise en place de toutes les mesures ainsi que du respect des obligations prévues dans le contrat de gestion entre l'Etat luxembourgeois et les CFL a constitué l'une des pierres angulaires du présent contrôle.

L'objet du contrat de gestion consiste en la définition des modalités relatives à la gestion de l'intégralité de l'infrastructure ferroviaire qui est confiée aux CFL. Il définit les missions qui incombent aux CFL en leur qualité de gestionnaire du réseau ferroviaire, à savoir le renouvellement, la modernisation et l'extension du réseau, la maintenance et l'entretien de l'infrastructure ferroviaire ainsi que la gestion du trafic du réseau. Les frais engendrés par la réalisation de ces trois missions sont avancés par les CFL qui les refacturent à l'Etat par le biais des décomptes prévus à l'article 10 du contrat de gestion.

3.2. La gestion domaniale

En ce qui concerne la gestion du domaine relevant du réseau ferroviaire, une convention séparée y relative prévue à l'article 5 du contrat de gestion fut également signée en date du 22 novembre 1999 entre l'Etat et les CFL. Cette convention laisse aux CFL le choix d'assurer la gestion soit par leurs propres services, soit en la confiant à une société spécialisée en la matière, mais dont les CFL doivent toutefois détenir à tout moment la majorité dans le capital.

Les CFL ont opté pour la deuxième alternative et ils ont confié à la société CFL-Immo SA, créée en date du 23 octobre 1997, la gestion domaniale du réseau ferroviaire. Le capital social de CFL-Immo SA s'élève à 74.368,06 euros. 299 actions sont détenues directement par les CFL et une action est détenue par Rail Réassurances SA.

CFL-Immo SA gère environ 1000 contrats et conventions relatifs à une surface de 850 ha pour le compte du Fonds du Rail. En comparaison, la surface des terrains gérés par CFL-Immo SA pour le compte des CFL ne s'élève qu'à 60 ha. Tous les contrats de location doivent être autorisés préalablement par le ministère des Transports.

En ce qui concerne le montant des loyers, la société suit les lignes directrices élaborées par le ministère des Transports. CFL-Immo SA est également en charge du recouvrement des loyers dus qui sont versés au Fonds du Rail.

Pour ce qui est des prix d'acquisition des terrains, CFL-Immo SA prend systématiquement l'avis du Comité d'acquisition instauré auprès du ministre ayant le Budget dans ses attributions.

Les produits provenant des ventes de terrains sont perçus directement par l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines et sont transférés deux fois par an au Fonds du Rail.

Le système comptable de CFL-Immo SA est le même que celui des CFL. Ceci vaut également pour le plan comptable. Les produits financiers de CFL-Immo SA sont constitués, d'une part, par la rémunération des services de gestion prévue par la convention et, d'autre part, par les recettes provenant de la refacturation d'autres services prestés par CFL-Immo SA.

Lors de son contrôle, la Cour des comptes n'a pu déceler aucune erreur significative relative à la mission de gestion domaniale exécutée par CFL-Immo SA.

3.3. La programmation et l'exécution des projets investissement

3.3.1. La programmation des projets d'investissement

Conformément à l'article 7 du contrat de gestion, les investissements à charge du Fonds du Rail sont inscrits dans un programme quinquennal qui est élaboré par les CFL. Dans ce plan figurent les budgets de tous les projets relatifs à l'année en cours ainsi que ceux pour les quatre années qui suivent. Le programme quinquennal est révisé chaque année et les budgets annuels des projets sont adaptés en fonction de l'état d'avancement des interventions par rapport au calendrier d'exécution prévu. Les budgets approuvés ne peuvent pas être dépassés sans autorisation préalable du Gouvernement. Seuls les projets dont le budget dépasse le seuil de 7,5 millions d'euros et pour lesquels le vote d'une loi spéciale est requise en vertu de l'article 99 de la Constitution, font l'objet de révisions budgétaires afin de tenir compte des hausses légales. Pour tous les autres projets, les hausses légales ne sont pas prises en considération.

Pour planifier les nouveaux projets à soumettre pour approbation au ministère des Transports, les CFL ont mis en place une procédure interne où tous les services concernés sont impliqués

pour élaborer un avant projet sommaire ainsi qu'un budget estimatif qui sont intégrés dans le document de projet final. De cette manière, 30 à 40 nouveaux projets voient annuellement le jour.

Il est à souligner que l'élaboration des projets pour lesquels le vote d'une loi spéciale n'est pas requis est également soumise à cette procédure interne des CFL. Toutes les interventions des CFL dans le cadre des investissements en matière d'infrastructure ferroviaire figurent dans le programme quinquennal qui est soumis pour approbation à la Commission de l'infrastructure ferroviaire.

En vertu de l'article 8 du contrat de gestion, la programmation de la gestion courante de l'infrastructure ferroviaire est également assurée par les CFL. En effet, les CFL communiquent pour approbation au ministère des Transports leurs prévisions de dépenses pour l'année suivante en matière de gestion du réseau ainsi que de gestion domaniale. Ce montant est basé sur la planification interne des CFL et ne doit pas dépasser les limites fixées par les normes budgétaires de l'Etat.

Lors de son contrôle et notamment lors du contrôle intensifié du projet Wasserbillig dont il sera question ci-dessous, la Cour des comptes a constaté que dans le cadre de la mise en œuvre du plan quinquennal, les CFL procèdent à des transferts de crédits entre les budgets annuels des différents projets d'investissement. Bien qu'en procédant de cette manière, les CFL ne dépassent ni le budget global d'un projet, ni le montant total de l'exercice en cours prévu dans le plan quinquennal, une planification pluriannuelle précise ne s'avère ainsi que difficilement réalisable. La Cour des comptes recommande partant d'investir davantage d'efforts dans une planification plus précise des dépenses à réaliser par année dans le cadre des différents projets.

3.3.2. L'exécution des projets d'investissement

Deux projets d'investissement ont été sélectionnés par la Cour des comptes pour être soumis à un test intensifié, à savoir :

- le projet F.99005 : Renouvellement de voie, d'appareils de voies et du poste directeur en gare de Wasserbillig dont le montant dépasse le seuil pour lequel le vote d'une loi spéciale est requis, et,
- le projet F.96006 : Remise en état avec remplacement du tablier du passage supérieur situé au PK 6.900 de la ligne Pétange-Esch/Alzette pour un montant de 245.699,- euros.

Pour les deux projets sélectionnés, la Cour des comptes a effectué d'abord un contrôle sur pièces. Dans ce contexte, tous les dossiers relatifs à l'adjudication des marchés ont été examinés. Les résultats obtenus ont par la suite été complétés par des visites sur le terrain.

Alors qu'il n'y a pas d'observations à formuler quant aux travaux du projet qui concernait le remplacement du tablier avec amélioration du gabarit électrique et la remise en état du passage supérieur au point kilométrique 6.900 de la ligne Pétange - Esch/Alzette pour un montant total de 245.699,- euros, le projet Wasserbillig appelle de la part de la Cour des comptes les constatations et recommandations suivantes :

3.3.2.1. Dépassement du budget initial

La loi du 10 mai 1995 relative à la gestion de l'infrastructure ferroviaire a été modifiée une première fois en date du 24 juillet 2000 en y introduisant la liste des grands projets d'investissement à mettre en place par les CFL pour le compte de l'Etat luxembourgeois. Le projet « Renouvellement de voie, d'appareils de voies et du poste directeur en gare de Wasserbillig » y figure avec un montant de 20.537.979,- euros tandis que son budget initial prévu au projet de loi N°4563 s'est chiffré à 9.538.943,- euros.

Cette augmentation de 115% résulte du fait que, lors de l'établissement du budget initial, l'envergure des volets signalisation et télécommunication n'était pas encore connue. En plus, l'envergure des travaux de voie et d'appareils de voies avait été sous-estimée.

Il faut noter de même que le projet de loi ne fournissait que des explications sommaires relatives aux projets figurant sur la liste des grands projets d'investissement. Le Conseil d'Etat donnait ainsi à considérer que pour voter un ensemble de projets d'infrastructure à raison d'environ 322,25 millions d'euros, le législateur devait disposer d'un descriptif et d'un échéancier plus détaillés.

Dans le cadre d'une nouvelle modification de la loi du 10 mai 1995 relative à la gestion ferroviaire en date du 3 juin 2003, le budget du projet « Renouvellement de voie, d'appareils de voies et du poste directeur en gare de Wasserbillig » a été porté finalement à 23.867.189,- euros. En effet, dans son avis du 23 novembre 2001, la Commission de l'infrastructure ferroviaire instaurée auprès du ministère des Transports avait confirmé que le budget du projet Wasserbillig avait été sous-estimé.

La Cour des comptes a constaté qu'en date du 19 novembre 1998, bien avant l'entrée en vigueur de la base légale requise, le ministre des Transports avait marqué son accord pour verser aux CFL une avance de 500.000,- euros. Les CFL avaient sollicité ce montant pour pouvoir bénéficier d'une remise commerciale négociée parce que le projet Wasserbillig était incorporé dans un contrat cadre relatif aux postes directeurs de Wasserbillig, de Pétange, de

Noertzange et de Syren/Alzingen. Le premier acompte pour le poste directeur de Wasserbillig a également été versé au fournisseur avant le vote de la susdite loi y respective.

En ce qui concerne la mise en place du projet Wasserbillig, les travaux (voie, caténaïres, génie civil, signalisation et télécommunication) ont démarré au mois d'avril 2001 et devraient être clôturés au cours de l'exercice 2004. Initialement, l'achèvement était prévu pour 2003, mais certains travaux ont dû être reportés faute de disponibilité de crédits avant le vote de la loi du 3 juin 2003 modifiant la loi du 10 mai 1995 relative à la gestion de l'infrastructure ferroviaire. Le législateur a porté par le biais de cette loi le montant pouvant être déboursé dans le cadre du projet Wasserbillig à 23.867.189,- euros, soit une augmentation de 150% par rapport au budget initial. En y ajoutant toutefois l'avance du 19 novembre 1998, les coûts du projet atteindront à sa clôture 24.362.976,- euros.

La Cour des comptes estime que le dépassement considérable du budget initial ainsi que le retard du projet par rapport à son calendrier d'exécution auraient pu être évités si le projet Wasserbillig avait été planifié avec plus de précision du côté des CFL.

3.3.2.2. Résultats du contrôle des marchés du projet Wasserbillig

Les marchés sélectionnés qui ont été attribués par les CFL dans le cadre du projet Wasserbillig ont été examinés dans le système informatique de gestion comptable des CFL jusqu'au niveau de la facture détaillée. Pour les fournisseurs principaux, les dossiers complets relatifs aux processus des adjudications ont fait l'objet d'un contrôle supplémentaire.

En matière d'attribution de marchés pour le compte de l'Etat luxembourgeois durant la période relative au contrôle de la Cour des comptes, les CFL étaient soumis à la loi du 4 avril 1974 concernant le régime des marchés publics de travaux et de fournitures, et en particulier au chapitre 5 relatif aux marchés tombant sous le champ d'application de la directive no 93/38/CEE du 14 juin 1993 relative aux procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications.

Dans tous les cas où les CFL ont appliqué la procédure de soumission restreinte pour attribuer un marché dans le cadre du projet Wasserbillig, ils ont invité un nombre assez élevé de candidats à entrer en concurrence. La Cour des comptes a pu constater que pour des travaux de génie civil par exemple, une vingtaine d'entreprises adjudicataires potentielles ont été contactées dont huit ont introduit une offre de prix auprès des CFL. La Cour des comptes estime par conséquent que ces marchés ont été attribués dans des conditions de concurrence.

Il s'est avéré de même que les CFL, pour des raisons de standardisation du matériel, ont usé de leur droit à la soumission de gré à gré. Le fait que les CFL visent à utiliser à travers tous les

projets des équipements ayant des caractéristiques au moins semblables, contribue à réduire à un strict minimum le volume de pièces de réserve à maintenir en stock et à limiter les frais de formation du personnel.

La Cour des comptes regrette cependant que la procédure interne d'adjudication et de suivi des CFL n'attache pas une plus grande importance à ce que des procès-verbaux d'ouverture de soumissions et de réception homogènes soient dressés. Chaque service utilise en effet ses propres standards. Il serait opportun d'introduire des procès-verbaux uniformisés pour tous les services concernés.

A cause du dépassement du devis initial, certaines commandes ont été dépassées de plus de 50%. Il existe donc un certain risque de déformation des conditions de concurrence initiales. De même, l'augmentation du volume des travaux en cours de route rend difficile la tâche de faire respecter les délais aux fournisseurs.

La Cour des comptes a contrôlé dans le cadre du projet Wasserbillig 10 marchés au montant total de 14.936.659,- euros, dont 5 marchés appellent les constatations et recommandations suivantes :

1. La Cour tient à souligner que le marché adjudgé pour les travaux de renouvellement de voie et d'appareils de voies en gare de Wasserbillig au montant de 1.526.561,- euros a été majoré ex post de 53%, surtout à cause de dépassements considérables des quantités initialement prévues. Une planification plus méticuleuse de l'intervention aurait pu éviter cette situation.
2. Les CFL avaient invoqué l'urgence pour passer un marché de gré à gré au montant de 14.649,- euros relatif au contrôle en relation avec les travaux d'élimination des terres contaminées du site de Wasserbillig. La Cour des comptes estime toutefois qu'il existe pour ce genre d'intervention plusieurs organismes agréés et qu'une demande de prix auprès de ces derniers aurait pu être faite sans mettre en cause l'exécution du chantier dans les délais prévus.
3. Les CFL n'ont pas pu profiter des meilleurs prix offerts pour la fourniture de câbles étant donné que les quantités commandées dans le cadre du projet Wasserbillig n'étaient pas assez importantes. La Cour des comptes s'enquiert par conséquent s'il ne serait pas opportun d'étudier dans l'avenir les besoins totaux au niveau des CFL en matière de fourniture de tels biens afin d'être en mesure de commander les quantités minimales imposées par les fournisseurs pour obtenir les meilleures conditions possibles.
4. Pour les postes directeurs, les CFL installent depuis un certain temps déjà des unités préfabriquées modulables dont l'acquisition se fait dans le cadre d'un contrat négocié. La Cour des comptes se félicite que les CFL utilisent une technique standardisée au niveau des

postes directeurs ce qui contribue à limiter les frais de formation de son personnel et à réduire les stocks de réserve.

Il est toutefois regrettable que le montant initialement budgétisé de 4.929.089,- euros ait été dépassé de presque 40 %. Une meilleure planification des interventions devrait permettre de pallier ce problème dans l'avenir. De même, la Cour des comptes a constaté que les CFL avaient imputé temporairement une dépense à raison de 45.493,23 euros sur la position « poste directeur » du projet Wasserbillig, alors que cette dépense fut effectivement engendrée par le projet « Aménagement d'un poste de contrôle centralisé du trafic ». Au moment de la passation de la commande, ce projet n'était cependant pas encore approuvé par la Commission de l'infrastructure ferroviaire du ministère des Transports. Seulement après approbation du projet « Aménagement d'un poste de contrôle centralisé du trafic », un redressement de la situation par changement d'imputation ex post de la dépense en question a été réalisé par les CFL.

5. Le montant du marché des travaux de génie civil (807.698,- euros) a été augmenté ex post de 58%. Au moment de la mise en adjudication, le cahier des charges relatif aux travaux de génie civil n'a pas été assez précis. Le fait que pour certaines positions seulement le prix unitaire de référence est demandée faute d'une étude précisant le volume total des travaux à fournir peut fausser le résultat du dépouillement des offres.

A titre d'illustration, la Cour des comptes tient à citer la position du cahier des charges 3.1.12 : démolition de parties en béton. En effet, après signature du contrat, cette position a été portée de 1 m³ à 235 m³. Avec un prix de 141,12 euros/m³, l'adjudicataire était placé en 4^e position seulement parmi les 6 offrants, tandis que la meilleure offre pour cette position s'élevait à 44,62 euros/m³. Pour 235 m³, la différence se chiffre donc à 22.581,- euros pour cette position du marché. Pour d'autres positions par contre, les quantités ont été révisées à la baisse. Cette manière de procéder pourrait influencer le résultat de l'adjudication. La Cour des comptes insiste partant à ce que les CFL élaborent de manière plus précise les cahiers des charges à l'avenir.

3.4. La comptabilisation des dépenses et des recettes

3.4.1. La comptabilité des CFL

Les CFL avancent les frais engendrés par l'exécution de leurs missions relatives à la gestion de l'infrastructure ferroviaire. L'Etat rembourse les fonds avancés sur base des décomptes établis par les CFL.

La comptabilité des CFL est du type commercial où les données de la comptabilité générale sont gérées dans un système informatique. Ces données constituent la base pour mettre en place

la comptabilité analytique qui se compose d'environ 600 centres de coût du plan comptable des CFL qui sont finalement regroupés dans les différents centres d'activités.

Dans l'annexe II du contrat sur les services publics signé en date du 22 novembre 1999 entre l'Etat et les CFL est décrite en détail la méthodologie de la comptabilité analytique à appliquer pour le calcul des résultats par activités à partir des soldes de ces centres de coût. Ainsi, tous les centres de coût sont regroupés dans 24 centres d'activités distincts, dont 3 sont alloués intégralement au décompte que reçoit l'Etat luxembourgeois des CFL, à savoir :

1. Patrimoine immobilier
2. Investissements Fonds du Rail
3. Gestion de l'infrastructure (régulation du trafic et entretien).

Dans le cadre de son contrôle, la Cour des comptes a apprécié si les coûts imputés sur ces trois centres d'activités ont tous été en rapport avec les missions spécifiques que l'Etat a confiées aux CFL.

Chacun de ces centres d'activités, qui représentent les différents services des CFL, est subdivisé en plusieurs départements. Chaque département est unique et ne peut figurer que dans un seul centre d'activités. Le centre de coût est finalement l'entité la plus petite à l'intérieur des départements. Chaque centre de coût est à nouveau unique et ne peut figurer que sous un seul département, donc par conséquent sous un seul centre d'activités.

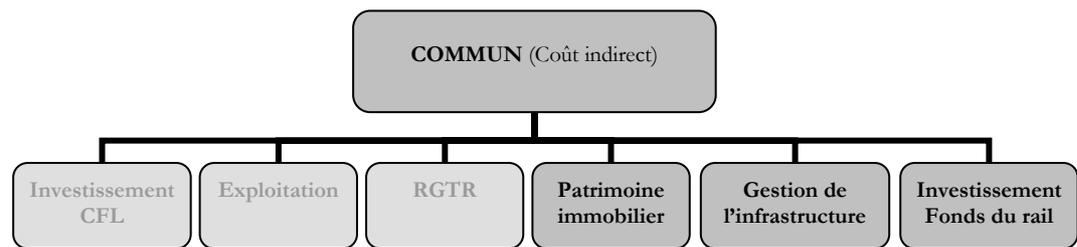
Dans le cadre de la procédure interne des CFL en matière d'exécution d'une dépense, l'engagement y relatif est pris par le responsable du centre de coût sur lequel cette dépense devra être affectée. L'affectation définitive à un centre de coût doit être validée par le Service Finances et Contrôle de gestion des CFL. Chaque commande dépassant le montant de 6.197,34 euros doit être validée également par le service d'audit interne / contrôle des marchés des CFL.

La structure actuelle de la comptabilité analytique des CFL a été créée dans le souci, d'une part, de répondre aux besoins fonctionnels internes et, d'autre part, de tenir compte des contraintes légales, réglementaires et conventionnelles en matière de présentation d'informations financières.

Pour les susdits coûts, il s'agit exclusivement de coûts directs qui sont affectés aux trois centres d'activités du décompte des CFL pour l'Etat. Un montant qui se compose de son côté uniquement de coûts indirects vient s'y ajouter. Etant donné qu'il existe des coûts qui de par leur nature ne peuvent pas être rattachés directement à l'un des 24 centres d'activités de la comptabilité analytique des CFL, ils sont inscrits provisoirement au centre d'activités de

transition « commun ». La totalité de ce montant est par la suite répartie selon une clé de répartition fixée conjointement par les CFL et le ministère des Transports sur les différents centres d'activités restants.

Le graphique ci-après illustre que les coûts indirects sont ventilés sur six centres d'activités, dont les trois à prendre en compte pour établir les décomptes pour l'Etat.



La Cour des comptes a constaté que les procédures de validation interne en place et les délégations de signature rattachées aux différents niveaux de compétences sont suffisamment définies et respectées.

La comptabilité des CFL répond à l'exigence de refléter une image fidèle des activités de la société en termes financiers. Le système de comptabilité analytique mis en place auprès des CFL représente par ailleurs un outil adéquat pour élaborer les décomptes financiers à l'attention de l'Etat luxembourgeois.

Dans le cadre de son contrôle de la comptabilisation des dépenses prévue à l'article 10 du contrat de gestion, la Cour des comptes a également procédé à l'analyse d'un échantillonnage de dépenses ayant été affectées au centre d'activités « Gestion de l'infrastructure ». Pour toutes les dépenses sélectionnées, les pièces justificatives y relatives ont été vérifiées. En ce qui concerne le respect des procédures de validation interne des montants ainsi que leur concordance avec les montants facturés à l'Etat, aucune irrégularité significative n'a été relevée.

La Cour des comptes a également examiné la comptabilisation des recettes perçues par les CFL pour compte de l'Etat en vertu des articles 9 et 11 du contrat de gestion. Aucune irrégularité significative n'a pu être constatée.

3.4.2. L'audit interne et le pointage

L'analyse du système de gestion et de contrôle interne mis en place par les CFL ainsi que les contrôles effectués sur un échantillonnage sélectionné ont permis à la Cour des comptes de se procurer une assurance raisonnable que les décomptes présentés par les CFL à l'Etat

luxembourgeois pour les exercices 2000, 2001 et 2002 sont en conformité avec les dispositions légales en vigueur. Le système de gestion et de contrôle reste cependant perfectible au niveau de l'audit interne et du pointage.

Le service d'audit interne des CFL prévu à l'article 14 du contrat de gestion fut créé en 1999. L'exécution de ces nouvelles tâches a été assurée par le personnel du service contrôle marché existant. Le fait que le service d'audit interne ainsi nouvellement créé a continué dans une première phase, plus ou moins longue, à intervenir également en tant que contrôle marché dans la procédure de validation des dépenses a été contraire au principe de la séparation des tâches. En effet, les attributions d'un service d'audit interne devraient se limiter à des activités de contrôle ex post d'une société. Actuellement, le service d'audit interne est subdivisé en deux entités dont l'une continue d'assurer le contrôle marché, tandis que l'autre se concentre sur les nouvelles tâches d'audit interne. La Cour se félicite que les CFL envisagent de transférer toutes les compétences en matière de validation dans les différents services et de limiter dorénavant le rôle du service d'audit interne sur le contrôle ex post de leurs activités.

Dans le cadre de l'exécution des missions pour le compte de l'Etat, les CFL font régulièrement recours au personnel de leurs différents services et ateliers. Ces prestations de services sont par la suite facturées à l'Etat luxembourgeois. C'est par le pointage, un système de refacturation interne, que les coûts pour l'exécution d'une mission pour le compte de l'Etat sont imputés sur les centres de coût qui les ont engendrés et qui serviront de base pour établir les décomptes tel qu'il a été décrit plus haut.

Les heures de travail prestées par une équipe sont enregistrées sur des fiches de pointage journalières. Sur ces fiches sont inscrites en détail les heures de travail que chaque agent de l'équipe a prestées. Mais seulement les totaux des nombres d'heures par équipe sont encodés par la suite dans le système informatique. Par conséquent, il est impossible de mettre en place un contrôle informatique du pointage permettant de retracer le nombre d'heures de travail prestées par agent, étant donné que les détails ne figurent que sur les fiches matérielles de pointage.

En pratique, les heures de travail du personnel sont d'abord enregistrées par le responsable chantier des CFL pour être encodées ensuite dans le système informatique, soit directement par lui-même, soit par un agent y affecté au siège des CFL.

Lors de son contrôle, la Cour des comptes a constaté qu'il n'existe pas de procédures écrites relatives à la forme, à l'établissement, à la validation, au classement et à l'archivage des fiches de pointages journalières. Ainsi, des contrôles et des évaluations ex post des heures de travail prestées par les différents agents des CFL dans le cadre des missions pour le compte de l'Etat ne sont que difficilement réalisables. La Cour des comptes estime par conséquent

qu'il serait opportun de standardiser les formulaires du pointage et de mettre en place des procédures claires et contrôlables quant à leur utilisation.

3.5. La gestion des stocks

L'article 13 du contrat de gestion stipule entre autres que l'Etat s'engage à reprendre l'intégralité du stock infrastructure existant auprès des CFL en date du 1^{er} janvier 2001 et à en confier la gestion aux CFL. Dans le cadre d'un audit externe, le stock existant en 1999 avait été évalué à une valeur de 10 millions d'euros.

La Cour des comptes a constaté que le stock n'a pas été repris par l'Etat luxembourgeois et se trouve actuellement encore dans le patrimoine des CFL. Elle invite par conséquent le ministère des Transports à régulariser cette situation dans les meilleurs délais.

3.6. Le contrôle de l'exécution des missions confiées par l'Etat aux CFL

L'article 14 du contrat de gestion prévoit la création au sein du ministère des Transports d'une « Commission de l'infrastructure ferroviaire » chargée du contrôle de l'exécution des missions confiées par l'Etat aux CFL. Cette commission est actuellement composée par le commissaire du Gouvernement auprès des CFL, un représentant du ministre ayant le budget dans ses attributions, un ingénieur représentant le ministre ayant les travaux publics dans ses attributions, un expert consultant émanant du ministère des Transports et un secrétaire.

A part sa fonction de contrôle, la mission de la Commission de l'infrastructure ferroviaire consiste également en la formulation d'avis relatifs aux dépenses et aux recettes à réaliser par les CFL pour le compte de l'Etat. Le rôle que la commission joue en matière de politique ferroviaire luxembourgeoise est central, d'autant plus que le ministre des Transports a jusqu'à présent toujours marqué son accord pour les propositions de décisions que la commission a faites.

La Commission de l'infrastructure ferroviaire est donc chargée du contrôle de l'exécution des missions confiées par l'Etat aux CFL et plus précisément de tous les aspects relatifs aux décomptes financiers établis par les CFL. Au vu du nombre limité de personnel à disposition, la Cour des comptes se félicite du fait que le ministre des Transports ait renforcé depuis quelques exercices le contrôle systématique des décomptes des CFL. En effet, le contrôleur financier ne peut en aucun cas se substituer au contrôle interne des décomptes à mettre en place par le ministère des Transports en sa qualité de ministère de tutelle des CFL.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 14 juillet 2004.

La Cour des comptes,

Le Greffier,

Le Président,

signé Marco Stevenazzi

signé Norbert Hiltgen

II. Les observations du contrôlé

1. Lettre du Ministre des Transports

Par votre courrier 03.00013-14 du 10 mai 2004 vous avez bien voulu me transmettre la version définitive du rapport spécial relatif aux constatations et recommandations résultant du contrôle de la Cour des Comptes de l'exécution du contrat de gestion de l'infrastructure ferroviaire signé le 22 novembre 1999 entre l'Etat et la Société Nationale des CFL pendant les exercices budgétaires 2000, 2001 et 2002.

Le rapport en question a été soumis pour avis à la Commission de l'Infrastructure Ferroviaire qui, en vue de sa prise de position, a associé la Direction Générale des CFL à l'analyse des constatations et recommandations de la Cour des Comptes.

Je vous prie de trouver ci-joint l'avis de la Commission de l'Infrastructure Ferroviaire du 3 juin 2004, complété par une prise de position des CFL datée au 28 mai 2004 et ayant trait aux passages du rapport spécial qui visent plus particulièrement des matières relevant les missions propres au gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire.

Je note que cet avis complété par les explications écrites des CFL, tient très largement compte des recommandations de la Cour des Comptes en rappelant les mesures déjà prises depuis le dernier des exercices budgétaires sur lesquels a porté le contrôle et en énonçant les initiatives projetées d'ici la fin de l'année en cours pour répondre aux observations de la Cour des Comptes. Dans ces conditions je puis me rallier audit avis.

2. Avis de la Commission de l'Infrastructure Ferroviaire

Par son courrier du 21 avril 2004 la Cour des Comptes a soumis pour observation à Monsieur le Ministre des Transports un rapport spécial sur la mise en œuvre du contrat de gestion de l'infrastructure ferroviaire entre l'Etat et les CFL.

Par son courrier réf. RAIL/2004/5842 du 7 mai 2004 Monsieur le Ministre des Transports a transmis ledit rapport pour avis à la Commission de l'Infrastructure Ferroviaire qui a examiné le dossier lors de ses réunions des 24 mai et 2 juin 2004.

La Commission relève sept points majeurs qui sont traités dans le rapport de la Cour des Comptes:

1. la gestion domaniale assurée par les CFL en exécution de la convention relative à la gestion des immeubles dépendant de l'infrastructure ferroviaire signée entre l'Etat et les CFL en date du 22 novembre 1999 et approuvée par règlement grand-ducal du 20 décembre 1999
2. l'exécution par les CFL du contrat de gestion de l'infrastructure ferroviaire signé entre l'Etat et les CFL en date du 22 novembre 1999 et approuvé par règlement grand-ducal du 20 décembre 1999
3. le contrôle des projets d'investissement
F.99005: modernisation des installations fixes en gare de Wasserbillig
F.96006: remise en état du passage supérieur au P.K. 6900 de la ligne Pétange - Esch-sur-Alzette
4. la planification des dépenses à réaliser par année dans le cadre des différents projets
5. la gestion des stocks
6. l'amélioration de la productivité
7. le contrôle de l'exécution des missions confiées par l'Etat aux CFL.

1. La gestion du domaine ferroviaire par les CFL

La Commission rappelle que conformément aux règles de surveillance qu'elle s'est données en matière de gestion du domaine ferroviaire elle avise individuellement tout dossier particulier qui est soumis à son appréciation sur initiative de CFL-Immo S.A., chargée en sous-traitance pour compte des CFL de l'exécution de la convention précitée du 22 novembre 1999. Notamment dans son avis du 31 décembre 2002 relatif à la fixation des loyers et dans son avis du 9 avril 2003 relatif à l'indemnité unique à payer par le locataire pour frais

d'instruction du dossier elle a établi des critères précis et uniformes sur le contenu et la forme des contrats et conventions dont elle est saisie de la part de CFL-Immo. Ces critères ont été établis en étroite concertation avec la Commission des Loyers du Ministère des Finances.

La Commission note que la Cour des Comptes n'a trouvé « aucune erreur significative » relative à la mission confiée à CFL-Immo.

2. L'exécution du contrat de gestion de l'infrastructure ferroviaire signé entre l'Etat et les CFL en date du 22 novembre 1999 et approuvé par règlement grand-ducal du 20 décembre 1999

Au vu de ses moyens réduits et de la mise en place de l'audit interne qui peut, à côté des contrôles décidés par le Conseil d'Administration des CFL, être chargé de missions particulières additionnelles de la part de la Commission de l'Infrastructure Ferroviaire en vertu de l'article 14 du contrat de gestion de l'infrastructure ferroviaire du 22 novembre 1999, la Commission avait retenu de réaliser en 1998 et 2002 deux audits externes qui ont plus particulièrement porté sur les décomptes établis par les CFL pour compte de l'Etat, notamment en ce qui concerne la gestion de l'infrastructure ferroviaire.

La Cour des Comptes estime qu'à cet égard les procédures de validation interne et les délégations de signatures sont suffisamment définies et respectées. En ce qui concerne le respect des procédures de validation interne des montants ainsi que leur concordance avec les montants facturés à l'Etat, « aucune irrégularité significative » n'a été constatée.

La Commission vient de s'assurer la collaboration d'un expert économiste (attaché d'administration au Ministère des Transports) en vue de procéder au moins une fois par an à un contrôle de la gestion financière et comptable des CFL dans le contexte de la gestion de l'infrastructure ferroviaire, tout en entendant continuer la pratique d'impliquer davantage - de sa propre initiative - l'audit interne des CFL et de recourir au concours d'un réviseur d'entreprises pour effectuer à des intervalles réguliers des audits externes relatifs à cette gestion.

3. Contrôle des projets d'investissement **F.96006 : remise en état du passage supérieur au P.K. 6900 de la ligne** **Pétange - Esch-sur-Alzette, et** **F.99005 : modernisation des installations fixes en gare de Wasserbillig**

En vue d'évaluer la qualité de l'exécution des projets d'investissement par les CFL, la Cour des Comptes a soumis à une analyse détaillée des pièces dont notamment les dossiers relatifs à l'adjudication des marchés deux projets choisis au hasard

- projet F.99005 : renouvellement de voie, d'appareils de voies et du poste directeur en gare de Wasserbillig dont l'investissement dépasse le seuil au-delà duquel le vote d'une loi spéciale s'impose, soit 23.867.189 € (valeur 554,26 de l'indice des prix de la construction au 1er octobre 2001), l'autorisation du législateur étant intervenue dans le cadre de la loi du 24 juillet 2000 modifiant la loi modifiée du 10 mai 1995 relative à la gestion de l'infrastructure ferroviaire;
- le projet F.96006 : remise en état avec remplacement du tablier de passage supérieur situé au P.K. 6900 de la ligne Pétange - Esch-sur-Alzette pour un montant de 245.899 €.

Alors que le projet F.96006 n'a pas donné lieu à observation de la part de la Cour des Comptes, le projet F.99005 est sujet à un certain nombre de critiques.

Il convient de noter d'emblée que hormis l'intervention d'un organisme agréé retenu de façon non justifiée sur base d'un marché de gré à gré pour effectuer une mission de contrôle en relation avec l'élimination de terres contaminées et hormis l'utilité admise par la Cour de marchés de gré à gré en relation avec la standardisation du matériel, la Cour des Comptes a apprécié que les marchés ayant fait partie du projet ont été attribués dans des conditions de concurrence appropriées.

Pour ce qui est des observations de la Cour des Comptes en relation avec certaines insuffisances notées en relation avec la planification et l'exécution du projet et concernant notamment le non-respect tant de l'enveloppe budgétaire initiale que des délais d'exécution il est renvoyé aux explications des CFL du 28 mai 2004 annexées.

Quant aux remarques critiques impliquant le travail du Ministère des Transports et de la Commission de l'Infrastructure Ferroviaire, celle-ci tient à rappeler que l'état d'exécution du projet F.99005 était déjà très avancé au moment où a été engagée la procédure législative pour le projet de loi qui est devenu la loi du 24 juillet 2000.

L'obligation pour les CFL de dorénavant arrêter un dossier d'ensemble prévoyant une enveloppe budgétaire maximum dès avant le lancement des travaux a modifié les errements antérieurs à l'entrée en vigueur de la loi du 24 juillet 2000. Le double souci de disposer rapidement des bases légales requises en vertu de l'article 99 de la Constitution et de l'article 80 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat et de pouvoir poursuivre sans interruption le programme d'investissement de l'infrastructure ferroviaire en cours, a obligé les CFL à rassembler dans des délais très courts les éléments d'informations utiles pour l'exposé des motifs conduisant pour partie à des évaluations manquant de la précision requise au niveau des besoins financiers escomptés et à des descriptifs très sommaires des projets d'investissement.

Après les corrections que, sur initiative de la Commission de l'Infrastructure Ferroviaire (cf. avis du 23 novembre 2001 sur l'exécution des projets de grande envergure énoncés dans la loi du 24 juillet 2000), la loi du 3 juin 2003 a apportées à la consistance des projets retenus dans la loi du 24 juillet 2000 et aux enveloppes budgétaires afférentes, il a été possible pour les projets consécutifs d'établir des devis précis sur l'envergure des travaux et fournitures à réaliser. Par ailleurs, suivant en cela l'avis du Conseil d'Etat du 28 janvier 2003, également mentionné dans le rapport de la Cour des Comptes, le Ministère des Transports a depuis lors adopté une approche différente en soumettant individuellement les nouveaux projets d'envergure en matière d'investissement ferroviaire (c.-à-d. ceux dont le coût dépasse le seuil de 7,5 mio euros) à l'approbation du législateur, tout en joignant un exposé des motifs reprenant en détail les devis afférents et décrivant de façon circonstanciée la finalité ainsi que la consistance du projet (- cf. loi du 18 décembre 2003 modifiant la loi modifiée du 10 mai 1995 relative à la gestion de l'infrastructure ferroviaire - raccordement ferroviaire de Kirchberg et de Findel; loi du 18 avril 2004 autorisant la construction d'une antenne ferroviaire Belval-Usines - Belvaux-Mairie; loi du 18 avril 2004 autorisant la construction d'un nouveau viaduc à deux voies à la sortie nord de la Gare de Luxembourg, le raccordement d'une des deux voies par un tunnel nouveau à voie unique et le réaménagement général de la tête nord de la Gare de Luxembourg).

4. La programmation des projets d'investissement

La Cour des Comptes a formulé plusieurs observations critiques à cet égard.

La Commission y prend position comme suit:

Notamment en relation avec les projets d'envergure se situant dans le cadre de l'exécution de la stratégie « mobilité.lu » une optimisation des processus et procédures en matière de communication interne aux CFL et avec le Ministère des Transports s'impose. Aussi les CFL avaient-ils dès décembre 2003 fait effectuer, avec l'accord du Ministère des Transports, une analyse externe des mécanismes actuels en vue de dégager des recommandations d'amélioration aboutissant à une plus grande transparence et à une meilleure traçabilité des processus et procédures en vigueur. Les recommandations en question sont en train d'être transposées avec l'aide du consultant externe ayant été en charge de l'analyse précitée.

Quant aux transferts de crédits entre les budgets annuels des différents projets d'investissement il est renvoyé aux explications de la note des CFL annexée (voir paragraphe ad 3.3.1., la programmation des sujets d'investissement).

En ce qui concerne l'affectation provisoire de dépenses à un compte interne en attendant l'approbation du projet par Monsieur le Ministre des Transports, la Commission s'est mise

d'accord avec les CFL qu'aucune dépense relative à un projet déterminé ne sera plus engagée avant son approbation, mais que les dépenses seront immédiatement imputées aux comptes internes exacts.

Quant au reproche de l'absence de procédures écrites relatives à la forme, à l'établissement, à la validation, au classement et à l'archivage des fiches de pointage journalières, la Commission note l'accord des CFL de proposer d'ici la fin de l'année en cours une nouvelle approche destinée à tenir compte des observations de la Cour des Comptes. Pour ce qui est plus particulièrement des observations de la Cour des Comptes relatives à l'audit interne et au pointage la Commission renvoie à la note annexée des CFL.

5. La gestion des stocks

Le paragraphe 2 de l'article 13 du contrat de gestion de l'infrastructure ferroviaire signé le 22 novembre 1999 entre l'Etat et la Société Nationale des CFL et approuvé par règlement grand-ducal du 20 décembre 1999 prévoit qu'à la date du 1er janvier 2001 l'Etat s'engage à reprendre des CFL le stock infrastructure existant à sa valeur nette au 31 décembre 2001.

Le stock a été estimé par KPMG en 1999 à une valeur d'environ 10 millions €, donc à une valeur supérieure au seuil d'application prévue par l'article 80 de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat en application de l'article 99 de la Constitution (= 7.500.000 €). Dans ces conditions la reprise envisagée requiert le vote d'une loi formelle pour approuver la cession en question.

Un deuxième problème de nature comptable s'est présenté au moment où il fut question de transposer l'article 13 du contrat de gestion. Même si le stock géré par les CFL sert surtout à des fins d'entretien du réseau, les CFL y ont aussi régulièrement recours dans le cadre des projets d'investissements dont les projets d'envergure à approuver par le législateur en vertu de l'article 99 de la Constitution.

Cette situation mènerait dans l'hypothèse d'une reprise du stock par l'Etat à l'obligation de tenir une comptabilité double, les pièces enlevées du stock qui serait la propriété de l'Etat, ne pouvant pas être facturées une seconde fois à ce dernier. Par contre, ces pièces doivent apparaître à leur valeur d'achat dans le décompte des dépenses résultant à charge de l'enveloppe budgétaire votée par le législateur, de la réalisation du projet.

La solution imaginée en novembre 2001 de créer au sein du groupe CFL une entité juridique à part pour gérer le stock a été par la suite abandonnée, alors que les avantages escomptés de par la mise en place de cette solution risquaient d'être plus que neutralisés par le coût administratif de la constitution et du fonctionnement de cette entité.

Aussi la Commission a-t-elle, lors d'une réunion du 9 janvier 2002, proposé aux CFL de laisser la gestion du stock entre les mains du gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire quitte à indemniser celui-ci des frais qu'il aura à cet égard avancés pour compte du Fonds du Rail.

Jusqu'à l'intervention du rapport spécial sous examen la Commission attendait toujours la réponse des CFL, et c'est sur base du rapport de la Cour des Comptes insistant sur la mise en exécution de l'article 13 du contrat de gestion précitée que les CFL se sont déclarés d'accord avec la proposition de la Commission.

Il a à cet égard été retenu que l'audit interne des CFL procédera à une réévaluation du stock à la fin de l'année 2004 en vue de mettre la proposition de la Commission du 9 janvier 2002 en œuvre à partir du 1er janvier 2005 et d'amender parallèlement dans ce sens l'article 13 du contrat de gestion.

Il convient de noter que le long délai nécessaire à la mise en œuvre de ce point du contrat de gestion a joué au détriment des CFL et n'a dès lors pas entamé les intérêts financiers de l'Etat.

6. Contrôle de l'exécution des missions confiées aux CFL en matière de gestion de l'infrastructure ferroviaire

La Cour des Comptes note que les décomptes établis par les CFL sont contrôlés systématiquement par la Commission nonobstant l'effectif limité de personnel à la disposition du Ministère des Transports pour ce faire.

Comme il a été souligné au paragraphe 2 ci-avant, l'engagement récent d'un économiste au service du Ministère des Transports permettra dorénavant des contrôles annuels des comptes des CFL tout en pouvant parallèlement recourir à la mise en intervention de l'audit interne des CFL pour des missions spéciales que la Commission confiera à ce dernier. Par ailleurs, la pratique d'audit externes à intervalles réguliers sera maintenue.

3. Prise de position des CFL

Suite au rapport spécial établi par la Cour des Comptes sur la mise en oeuvre du contrat de gestion de l'infrastructure ferroviaire entre l'Etat et les CFL, transmis à Monsieur le Ministre des Transports en date du 21 avril 2004 pour observation, la Commission de l'Infrastructure Ferroviaire, chargée de l'examen du dossier, a demandé aux CFL de prendre position sur les remarques et critiques formulées par la Cour des Comptes relatives aux modalités d'exécution pratiques par les CFL du contrat de gestion.

Ad 3.3.1. La programmation des projets d'investissement

La Cour des Comptes a constaté que dans le cadre de la mise en oeuvre du plan quinquennal, les CFL procèdent à des transferts de crédits entre les budgets annuels des différents projets d'investissements, sans cependant dépasser ni le budget global d'un projet, ni le montant total de l'exercice en cours prévu dans le plan quinquennal.

Les CFL estiment utile de préciser que les transferts mentionnés concernent des crédits de paiements c'est-à-dire des dépenses à comptabiliser au cours de l'exercice. Comme souligné par la Cour des Comptes, ces transferts ne concernent ni les crédits d'engagements et budgets autorisés par projet, ni le montant total alloué pour l'exercice en cours.

En effet, l'élaboration des propositions CFL relatives aux investissements à charge du Fonds du Rail pour un exercice donné a lieu plus d'un an à l'avance. A ce moment, la plupart des marchés ne sont ni soumissionnés ni adjudgés et les échéances précises des dépenses à facturer par les futurs adjudicataires ne sont donc pas encore connues.

Au fur et à mesure de l'attribution des marchés, après approbation des budgets et crédits dans le cadre de la procédure budgétaire de l'Etat, les CFL procèdent à la mise à jour des échéances de paiement pour refléter d'aussi près que possible les prévisions des dépenses réelles par rapport aux estimations initiales, tout en respectant les crédits et budgets autorisés.

Lors de ces adaptations, il est également tenu compte de l'avancement réel des projets et de l'exécution des marchés par rapport à la planification initiale.

Ad 3.3.2.1. Dépassement du budget initial

Depuis la création de la Société Nationale des Chemins de Fer Luxembourgeois, les travaux d'investissement concernant l'infrastructure ferroviaire étaient soumis à des procédures d'approbation et de financement internes aux CFL, découlant du Statut et du Cahier des Charges de la société.

En particulier, les investissements dans l'infrastructure ferroviaire étaient inscrits dans un programme pluriannuel des travaux d'investissement comportant un programme quinquennal et un budget autorisant les dépenses de l'exercice à venir. Les projets correspondants étaient financés par deux fonds internes des CFL, alimentés par des dotations statutaires :

- le Fonds de 1er Etablissement pour les infrastructures nouvelles,
- le Fonds de Renouvellement pour le remplacement d'installations existant avant la création de la société.

La directive européenne CE 91/440, requérant la séparation des fonctions de l'opérateur ferroviaire et de gestionnaire de l'infrastructure a été transposée en droit national par la loi du 10 mai 1995, modifiée par les lois du 24 juillet 2000 respectivement du 3 juin 2003.

En conséquence de cette loi, l'infrastructure ferroviaire est devenue la pleine propriété de l'Etat et de nouvelles procédures ont dû être définies en ce qui concerne l'autorisation légale des différents projets d'investissement à charge du Fonds du Rail et plus particulièrement les projets dont le montant dépasse 7,5 mio €.

Le projet de Wasserbillig est un projet atypique en ce sens qu'il a été initialisé avant cette transition. Lors de son inscription dans la liste des projets énumérés dans la loi du 24 juillet 2000, l'affinement des nouvelles procédures et la compréhension de leur portée étaient en train de se faire. Il s'en suivait qu'une consolidation du projet s'imposait et rendait nécessaire une réévaluation financière, opérée au travers de l'amendement du 3 juin 2003.

Bien que non détaillé dans la loi elle-même, une description technique détaillée avec devis fait partie de l'exposé des motifs du projet de loi en question et les adaptations techniques et financières du projet ont été explicitées dans l'exposé des motifs de l'amendement du 3 juin 2003.

Afin d'éviter des amendements légaux à l'avenir, il a été décidé d'élaborer systématiquement un APS (Avant-Projet Sommaire) pour tous les projets dépassant le seuil de 7,5 mio €. A cette fin, une cellule de coordination et de gestion financière fût mise en place au sein du Service Installations Fixes des CFL, chargée notamment de l'élaboration des éléments techniques et financiers des projets de loi et du suivi de la réalisation des projets.

De plus, les CFL procèdent actuellement avec le concours d'un consultant externe à l'élaboration de tableaux de bord et d'outils de gestion de projets permettant d'améliorer l'accomplissement de leur mission en tant que gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire.

Ad 3.3.2.2. Résultats du contrôle des marchés du projet Wasserbillig

D'une façon générale, les CFL tiendront compte des suggestions et exigences de la Cour des comptes au sujet de l'augmentation de la précision des planifications et des cahiers des charges.

Ils poursuivront par ailleurs leurs efforts de standardisation et d'uniformisation technique, notamment par le biais de la conclusion de contrats cadres, après mise en concurrence.

En ce qui concerne l'attribution d'un marché de gré à gré à un organisme agréé pour effectuer une mission de contrôle en relation avec l'élimination de terres contaminées, il y a lieu de souligner que la présence de cette contamination constituait un fait imprévisible et inattendu pour ce chantier.

Afin de ne pas provoquer un arrêt de chantier qui aurait inévitablement retardé les travaux de terrassements et, in fine, la mise en service du nouveau poste directeur de la gare de Wasserbillig, la procédure exceptionnelle d'un marché de gré à gré a été appliquée sur base d'une délibération dûment motivée du Comité Exécutif du Ressort Installations Fixes des CFL. L'Administration de l'Environnement a d'ailleurs insisté sur l'intervention urgente d'un organisme agréé pour déterminer la nature et le degré de la contamination.

A remarquer encore que les travaux d'élimination proprement dits des terres contaminées a été mise en soumission et adjugée après mise en concurrence d'entreprises agréées pour le transport et l'élimination de terres contaminées.

En ce qui concerne le contrat-cadre pour l'acquisition de postes directeurs de signalisation informatisés, il y a lieu de préciser que ce marché a fait l'objet d'un appel à la concurrence après publication dans le Journal Officiel des Communautés Européennes sur base d'une procédure négociée.

D'une façon générale, les CFL procèdent à la mise en soumission des marchés des travaux et de fournitures dans le respect des directives européennes et de la loi sur les marchés publics.

Finalement, dans l'exécution du marché de génie civil relatif aux travaux de la gare de Wasserbillig, la Cour des Comptes relève à titre d'illustration que la position :

<<3.1.12 : démolition de parties en béton >>

a été portée de 1 m³ dans le bordereau de soumission à 235 m³ dans le décompte avec un prix offert de l'adjudicataire de 141,12 €/m³, placé seulement en 4^{ème} position parmi les 6 offrants, tandis que la meilleure offre pour cette position s'élevait à 44,62 €/m³.

Une vérification détaillée permet de constater que les quantités réellement exécutées n'étaient que difficilement prévisibles, qu'il s'agissait essentiellement d'une accumulation de petites quantités enfouies et non visibles à l'avance.

L'analyse des offres a permis de conclure que le prix offert pour cette position par l'adjudicataire correspond aux prix du marché et inclut le transport et l'élimination des déchets, contrairement au prix du 4ème classé.

De plus, une simulation de toutes les offres reçues à la soumission avec le décompte final global du marché confirme que l'adjudicataire est resté de loin le moins cher.

Ad 3.4.2. L'audit interne et le pointage

Les CFL sont bien conscients de l'impact des prestations de son personnel propre sur les projets d'investissement et sur les travaux exécutés pour le compte des budgets à charge du Fonds du Rail. Afin d'améliorer la transparence de ces interventions, le Service Installations Fixes a introduit au 1.01.2004 un document de pointage (1) uniforme et nominatif pour documenter les prestations de tous les agents intervenants. Un modèle du relevé de pointage est joint à la présente.

Une note de service interne (2) décrit les procédures relatives à la forme, à l'établissement, à la validation et à la conservation de ces documents. La fiche de pointage matérielle sert de relevé de saisie en attendant l'achèvement des travaux d'adaptation aux systèmes informatiques et d'archivage optique qui seront réalisés au cours de l'exercice 2004/2005.

Dès réalisation de cette procédure informatique, les relevés de pointage prendront valeur de pièces comptables au même titre que les commandes, factures, bons de sortie de matières et autres documents de comptabilisation. Il sera par conséquent également possible de consulter et de visualiser les documents de pointage directement à partir du système de gestion financière SAP.

Ad 3.5 La gestion des stocks

En juin 1999 la société KPMG avait analysé et évalué le stock infrastructure des CFL dans la perspective de conseiller le Ministère des Transports dans le cadre de ses négociations avec les CFL sur l'article 13 « Gestion des stocks » de l'avant projet de contrat de gestion de l'infrastructure ferroviaire qui était finalement signé le 22 novembre 1999.

Parmi les aspects pris en considération lors de cette mission, la KPMG avait voulu s'assurer que la gestion du stock infrastructure par les CFL était appropriée et économiquement raisonnable, que la facturation au Ministère des Transports pour l'utilisation du stock

infrastructure, effectuée par les CFL, était pertinente et que la détermination du stock à reprendre ainsi que la valeur de la reprise étaient justifiables.

Dans le rapport final de la KPMG, la manière des CFL de gérer le stock infrastructure avait été approuvée d'une manière générale, sous réserve de quelques recommandations qui concernaient surtout la gestion future du stock.

La valeur nette du stock infrastructure avait été estimée par la KPMG à quelque 10 mio € en 1999.

Les CFL avaient transmis le 16 janvier 2001 au Ministère des Transports une liste exhaustive et détaillée des articles à reprendre par l'Etat, ensemble avec une nouvelle réglementation sur la gestion des stocks adaptée aux exigences formulées par la KPMG.

Or le financement de la reprise du stock et l'organisation de la gestion future du stock par la création d'une entité comptable à part ont posé de nouvelles contraintes en termes de temps et d'argent au point de compromettre l'opération projetée. Dans ces conditions, le Ministère des Transports et la Direction Générale des CFL ont effectivement préféré maintenir les modalités de gestion existantes quitte à introduire une indemnisation au profit des CFL dans les proportions du coût de préfinancement théorique du stock en question.

Des amendements au contrat de gestion de l'infrastructure dans ce sens devaient être finalisés par un groupe de travail spécialement créé à cet effet. Il est à noter dans ce contexte que par sa lettre du 26 février 2002, la Direction Générale des CFL avait avisé le Ministre des Transports de la participation de deux personnes du côté des CFL au groupe de travail en question.



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

2, avenue Monterey
Téléphone : (+352) 474456-1

L-2163 Luxembourg
Fax : (+352) 472186

cour-des-comptes@cc.etat.lu