

# Rapport spécial de la Cour des Comptes sur la mise en œuvre du contrat de gestion de l'infrastructure ferroviaire entre l'Etat et les CFL

## Rapport de la Commission du Contrôle de l'Exécution budgétaire et des Comptes (5.12.2005)

La Commission se compose de: M. Henri Grethen, Président; M. John Castegnaro, Rapporteur; MM. François Bausch, Alex Bodry, Lucien Clement, Ben Fayot, Mme Colette Flesch, MM. Norbert Hauptert, Robert Mehlen, Laurent Mosar et Michel Wolter, Membres.

### Procédure

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 les CFL (exercices 2000, 2001 et 2002). La loi modifiée du 10 mai 1995 relative à la gestion de l'infrastructure ferroviaire dispose que l'Etat a la pleine propriété du réseau et que la gestion du réseau ferroviaire est confiée aux CFL.

La Cour des comptes a présenté son rapport spécial aux membres de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire et des Comptes au cours de la réunion du 14 février 2005. Par lettre de la Présidence de la Chambre du 23 mai 2005 à M. le Premier Ministre, la Commission a demandé des précisions et explications sur certains points particuliers. En date du 12 octobre 2005, la Commission a obtenu communication de la prise de position y relative du Ministère des Transports.

Au cours de sa réunion du 5 décembre 2005, la commission a examiné et adopté le présent rapport établi par le rapporteur M. John Castegnaro.

### 1. L'objet du contrat de gestion de l'infrastructure ferroviaire

L'objet du contrat de gestion est de fixer les modalités relatives à la gestion de l'intégralité de l'infrastructure ferroviaire, 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 auprès des CFL sont refacturés à l'Etat par le biais des décomptes prévus à l'article 10 du contrat de gestion.

### 2. La gestion domaniale

En ce qui concerne la gestion du domaine relevant du réseau ferroviaire, une convention séparée y relative est prévue à l'article 5 du contrat de gestion. Les CFL ont attribué à la société CFL-Immo SA la gestion domaniale du réseau ferroviaire. Lors de son contrôle, la Cour des comptes n'a pu déceler **aucune anomalie significative** relative à la gestion domaniale exécutée par CFL-Immo SA et comprenant les opérations en rapport avec la location, l'achat et la vente de propriétés domaniales.

### **3. 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 proposé par les CFL et arrêté par le gouvernement après avoir entendu la Commission de l'infrastructure ferroviaire dans son avis. Les budgets approuvés ne peuvent pas être dépassés sans autorisation préalable du Gouvernement. 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. La Cour des comptes a constaté que dans le cadre de la mise en œuvre du plan quinquennal, les CFL procèdent régulièrement à des **transferts de crédits** entre les budgets annuels des différents projets d'investissement. De l'avis de la Cour plus de rigueur dans la planification et l'exécution devrait être de mise. 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 et de respecter par après dans la mesure du possible les budgets annuels prévus.

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire et des Comptes prend note que la Commission de l'Infrastructure Ferroviaire a déclaré, dans sa réponse aux recommandations de la Cour, que les processus et procédures en matière de communication interne aux CFL et avec le ministère des Transports sont en cours d'optimisation.

### **4. 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.

Le législateur a porté 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 non considérée par les lois spéciales, les coûts du projet atteindront à sa clôture 24.362.976,- euros. 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 à plusieurs postes directeurs.

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.

La Commission de l'Infrastructure Ferroviaire a indiqué que désormais aucune dépense relative à un projet ne sera plus engagée avant l'approbation de ce dernier et qu'elle sera donc immédiatement imputée au compte interne exact.

Elle explique également que les problèmes évoqués par la Cour des comptes sont essentiellement dus au fait que les CFL ont dû rassembler dans un délai très court tous les éléments d'informations utiles pour l'exposé des motifs du projet de loi relatif au projet Wasserbillig. Elle ajoute que le ministère des Transports soumet depuis lors les nouveaux projets d'envergure en matière d'investissement ferroviaire individuellement au législateur.

Les CFL indiquent quant à eux que désormais un avant-projet sommaire est systématiquement élaboré pour tout projet dépassant le seuil de 7,5 millions d'euros.

## **5. Le contrôle des marchés**

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 regrette 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.

A cause des dépassements du devis initial, certaines commandes ont été supérieures de plus de 50% à ce qui a été prévu lors de la soumission. 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 constaté que les CFL avaient **imputé temporairement** sur le projet Wasserbillig (45.493.-euros) **une dépense engendrée par un projet non encore approuvé** par la Commission de l'infrastructure ferroviaire du ministère des Transports.

Le fait que pour certaines positions de marchés seulement le **prix unitaire de référence** est demandé faute d'une étude précisant le volume total des travaux à fournir peut fausser le résultat du dépouillement des offres.

Dans leur réponse à ces constatations de la Cour des comptes, les CFL s'engagent à suivre les recommandations de cette dernière.

## **6. La comptabilité des CFL**

Le contrôle de l'établissement des décomptes a amené la Cour à procéder à la vérification de la comptabilité analytique tenue auprès du gestionnaire en vue de déterminer les coûts incombant aux trois centres d'activité entrant en ligne de compte pour les décomptes à savoir ceux concernant le patrimoine immobilier, la gestion de l'infrastructure et les investissements à charge du Fonds du rail. A cette fin, la Cour a fait le rapprochement des dépenses enregistrées en comptabilité générale avec celles affectées aux différents centres de coût (600). Dans ce contexte la Cour a vérifié l'application de la méthodologie prévue pour le calcul du résultat par activité et arrêtée dans le contrat sur les services publics entre l'Etat et les CFL. Ont été également examinées les ventilations des coûts indirects conformément aux clés de répartition convenues entre l'Etat et le gestionnaire. Les contrôles effectués ont permis à la Cour de conclure que le **système de comptabilité analytique** en place peut être considéré comme un outil **adéquat** à l'élaboration des décomptes à présenter par le gestionnaire.

## **7. L'audit interne et le pointage**

Le système de gestion et de contrôle auprès du gestionnaire reste cependant perfectible au niveau de l'audit interne et du pointage. Les attributions d'un service d'audit interne devraient se limiter à des activités de contrôle ex post alors que l'audit interne des CFL intervenait également dans le contrôle opérationnel quotidien des dépenses, ce qui est contraire au principe de la séparation des tâches.

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. Il est **actuellement impossible de mettre en place un contrôle informatique du pointage** permettant de retracer le nombre d'heures de travail prestées par agent.

Afin de remédier à ce dernier problème, un **nouveau système informatique et un système d'archivage optique** devraient, selon la réponse des CFL, être réalisés au cours de l'exercice 2004/2005.

Dans la lettre de la Présidence de la Chambre du 23 mars 2005 à M. le Premier Ministre, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire et des Comptes a demandé des précisions sur l'état actuel d'avancement de ces travaux.

Dans son avis du 26 septembre 2005, la Commission de l'Infrastructure ferroviaire s'exprime comme suit au sujet de cette problématique:

*"... les CFL ont introduit un document de travail standardisé dénommé « fiche de pointage journalier » pour les équipes, ensemble avec une note de service (objet: « pointage journalier nominatif à partir du 1er janvier 2004) détaillant la manière de remplir les champs d'information prévus. Cette nouvelle façon d'assurer le pointage fait suite à l'exigence exprimée par la Cour des Comptes quant à la documentation de la forme et de l'établissement de ces fiches. Cependant, cette note de service ne fournit pas de procédures écrites sur la validation, le classement et l'archivage des fiches de pointage. Quant à l'extraction spécifique du système informatique du nombre d'heures prestées par agent, un progrès sera atteint dès l'aboutissement d'un projet informatique en voie de préparation auprès des CFL. Le projet en question, dont le service Coordination et Finances assure le suivi, portera création d'un système approprié avec une banque de données reprenant toutes les informations contenues sur les fiches de pointage journalier et redistribuant ces informations de manière automatisée sur les systèmes SAP-PM et GIP ("gestion intégrée du personnel"). Une fois le système décrit en place, le nombre d'heures prestées par agent pourra être consulté par voie informatique sans le recours fastidieux aux fiches archivées sur leur forme papier. D'un point de vue général, force est de constater qu'à l'heure actuelle les systèmes informatiques concernés par le pointage ne sont pas encore ou insuffisamment interconnectés et que les données des fiches de pointage doivent actuellement être saisies de manière récurrente et manuelle dans plusieurs systèmes différents."*

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire et des Comptes prend acte de ces explications et exprime le souhait que la mise en place du système informatique approprié soit accélérée.

## **8. La gestion des stocks**

La Cour des comptes a constaté que le **stock infrastructure n'a pas été repris par l'Etat luxembourgeois** et se trouve actuellement encore dans le patrimoine des CFL contrairement à ce qui est disposé à l'article 13 du contrat de gestion.

Le stock infrastructure existant fin 1999 étant évalué à 10 millions d'euros, il s'avère que la reprise du stock par l'Etat requiert le vote d'une loi formelle approuvant la cession en question. D'autre part, la Commission de l'Infrastructure Ferroviaire explique que les CFL ont aussi régulièrement recours au stock dans le cadre des projets d'investissement. Dans l'hypothèse d'une reprise du stock par l'Etat, il y aurait donc obligation de tenir une comptabilité double.

Pour ces raisons, il a finalement été décidé, suite au rapport spécial de la Cour des comptes, de laisser la gestion du stock entre les mains du gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire. Il a été prévu que l'audit interne procède à une réévaluation du stock à la fin 2004 afin que la gestion du stock incombe aux CFL à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2005 et que l'article 13 du contrat de gestion puisse être amendé dans ce sens.

Dans sa lettre précitée du 23 mai 2005, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire et des Comptes a demandé des informations sur le résultat de la réévaluation du stock et sur le sort réservé à l'amendement de l'article 13 du constat de gestion.

Dans son avis du 26 septembre 2003, la Commission de l'infrastructure ferroviaire souligne que les CFL ont confirmé dans leur lettre du 31 janvier 2005 leur préjugé favorable pour la proposition de la Commission d'un "maintien des modalités de gestion actuelles du stock infrastructure et de la propriété des pièces stockées" dont le préfinancement serait assuré par leurs soins, tout en proposant une formule de détermination de la rémunération à laquelle ils ont le droit de prétendre à cet égard. Cette rémunération est fondée sur un intérêt journalier appliquant le taux bancaire EURIBOR, et tient compte de la valeur momentanée du stock. La Commission de l'Infrastructure ferroviaire a retenu de proposer à Monsieur le Ministre des Transports d'accepter cette formule.

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire et des Comptes peut se rallier à cette approche.

## **9. Le contrôle de l'exécution des missions confiées par l'Etat aux CFL**

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 de tutelle des CFL en exécution de la législation de la comptabilité de l'Etat.

Le point 3 de l'article 15 du contrat de gestion, point relatif à l'amélioration de la productivité, stipule que « *Les deux parties conviennent de déterminer, le cas échéant avec l'aide d'un consultant externe, des objectifs qualitatifs et quantitatifs à atteindre par les CFL au cours d'un exercice déterminé en se basant sur les résultats des derniers exercices connus. A ces fins une **formule d'intéressement** sera définie en vue de permettre aux CFL de participer*

*aux économies réalisées sur le plan financier. Les CFL présenteront avant le 1<sup>er</sup> mai 2000 une proposition afférente.<sup>1</sup> ... ».*

D'après la Cour des Comptes, cette disposition n'était pas encore appliquée au moment de son contrôle portant sur l'exercice 2003.

Dans sa lettre au Premier Ministre du 23 mai 2005, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire et des Comptes a exprimé le souhait d'être informée sur la définition qui a été donnée à cette formule d'intéressement et si elle est actuellement appliquée.

Dans sa réponse la Commission de l'Infrastructure ferroviaire a précisé que l'article 15 du contrat de gestion précité prévoit une marge fixe de 1,5% et une marge variable pouvant se situer entre 0 et 1,5%. La marge variable est fixée en application de la formule d'intéressement. Au courant de l'année 2002, une formule d'intéressement avait été établie sur initiative de la Commission de l'Infrastructure Ferroviaire en collaboration avec les CFL. Cette formule d'intéressement contient les critères de sécurité (tenant compte du nombre d'accidents et de victimes), qualité (tenant compte de la ponctualité et du nombre de réclamations obtenues) et efficacité (productivité).

Sur demande de la Commission, les CFL ont soumis à Monsieur le Ministre des Transports une simulation de l'application de la formule d'intéressement en date du 14 juillet 2003. Donnant suite aux rappels réitérés de la part de la Commission, les CFL se sont finalement déclarés d'accord avec une application de la formule d'intéressement à partir de l'exercice 2005 suivant les critères arrêtés de concert entre les CFL et la Commission. Pour conclure la Commission de l'Infrastructure ferroviaire propose de vérifier la pertinence du système mis en place à la lumière des expériences à tirer de la première, voire des deux premières années de mise en pratique du système.

La Commission du Contrôle de l'Exécution budgétaire et des Comptes se rallie à cette proposition et souhaite que le Gouvernement la tienne au courant de l'évolution de ce dossier.

## **10. Conclusion**

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire et des Comptes approuve les améliorations qui ont d'ores et déjà été apportées aux points critiqués par la Cour des Comptes et espère que les recommandations portant sur une planification plus précise des dépenses à réaliser par année dans le cadre des projets d'investissement seront également suivies au cours des exercices à venir.

Luxembourg, le 5 décembre 2005

Le Rapporteur,  
John CASTEGNARO

Le Président,  
Henri GRETHEN

---

<sup>1</sup> Suite de l'article : « ... Sur base de la formule d'intéressement qui sera applicable à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2001 la rémunération des CFL sera augmentée d'une marge comprenant une partie fixe de 1,5% ainsi qu'une partie variable qui sera située dans une fourchette à déterminer, et qui sera fonction du degré de réalisation en cours de l'exercice concerné des objectifs arrêtés de commun accord.

Disposition transitoire: En attendant la mise en application des stipulations de l'alinéa qui précède, le taux de la marge est fixé à 3%. »