

Classement sectoriel de la SNCB au sens du SEC 2010

Par un courrier daté du 28 novembre 2022, le vice-premier ministre et ministre de la mobilité du gouvernement fédéral sollicite l'avis de l'ICN au sujet du classement sectoriel de la Société nationale des chemins de fer belges (« SNCB ») au sens du SEC 2010. Cette demande d'avis vise spécifiquement les modalités de calcul des compensations allouées à l'entreprise dans le cadre du nouveau contrat de service public pour la période 2023-2032.

Le présent avis de classement est basé sur le SEC 2010 ainsi que sur le Manual on Government Deficit and Debt (« MGDD »), édition 2022. Conformément au diagramme 20.1 du SEC 2010 (paragraphe 20.17), le classement sectoriel d'une unité est déterminé par l'examen successif de son autonomie de décision, de son contrôle et de son caractère marchand.

Dans de précédentes publications de l'ICN, l'autonomie de décision et le contrôle public de la SNCB ont été clairement établis, aucun élément nouveau ne s'étant fait jour en la matière depuis lors. En conséquence, le présent avis porte uniquement sur le caractère marchand de la SNCB à l'aune du nouveau contrat de service public.

Avis de l'ICN

Selon le SEC 2010, le caractère marchand d'une unité institutionnelle non financière s'évalue au moyen d'un critère qualitatif et d'un critère quantitatif. Une unité non financière est considérée comme marchande si les deux critères sont satisfaits.

Critère marchand qualitatif

Le critère marchand qualitatif est décrit aux paragraphes 20.22 à 20.28 du SEC 2010 ainsi qu'à la section 1.2.4.2 du MGDD. Il est notamment satisfait si plus de 50% des ventes sont destinées à des unités ne faisant pas partie des administrations publiques. Or les clients de la SNCB sont majoritairement des ménages et des entreprises. Le critère marchand qualitatif est dès lors satisfait.

Critère marchand quantitatif

Le critère marchand quantitatif est décrit aux paragraphes 20.29 à 20.31 du SEC 2010 ainsi qu'à la section 1.2.4.3 du MGDD. Selon ce critère, un producteur public est marchand s'il couvre au moins 50% de ses coûts par ses ventes au cours d'une période continue de trois ans. Dans ce cadre, les ventes excluent les paiements reçus des administrations publiques sauf s'ils sont directement liés au volume ou à la valeur de la production et s'ils sont accordés aux autres producteurs exerçant la même activité. Le critère quantitatif s'évalue en fonction des données du passé et/ou d'estimations réalistes.

Le contrat de service public relatif à la période 2023-2032 prévoit diverses compensations versées par l'État fédéral à la SNCB, dont une compensation variable égale, pour toute la durée du contrat, à 57% du chiffre d'affaires réalisé dans les missions de service public, sans plancher ni plafond.

Afin de couvrir l'incidence financière nette résiduelle des missions de service public, le contrat prévoit également une « compensation fixe d'exploitation ». Le montant de cette compensation est déterminé ex ante sur la base de trajectoires définies contractuellement en ce qui concerne les coûts et les recettes découlant des missions de service public, la compensation variable et le bénéfice concédé à la SNCB. Deux adaptations de la trajectoire contractuelle de la compensation fixe d'exploitation sont prévues pendant la période du contrat, dans le cadre du processus d'adaptation de l'offre de transport et sur la base des mêmes principes et formules que ceux applicables au calcul des trajectoires contractuelles initiales. Toute augmentation des coûts ou diminution des recettes par rapport à la trajectoire contractuelle en vigueur fait l'objet d'une justification spécifique par la SNCB (a) explicitant les facteurs objectifs à l'origine de l'évolution constatée (b) démontrant que l'adaptation n'a pas pour effet de pallier des erreurs de gestion ou des manquements (c) démontrant que l'adaptation n'a pas pour effet de compenser des réductions de recettes ou des surcoûts pour les années antérieures. Une tierce partie est par ailleurs désignée lors de chaque adaptation afin de vérifier que la procédure est correctement appliquée. Enfin, pour chaque année du contrat, un mécanisme de restitution de la compensation fixe d'exploitation est prévu, pour un montant égal au bénéfice réalisé au-delà du seuil de 8% de rentabilité des ventes. Ce mécanisme vise à éviter les situations de surcompensation, conformément à la réglementation européenne. Ce seuil de rentabilité des ventes de 8% est peu contraignant puisqu'il correspond à la limite haute observée pour un échantillon de dix opérateurs ferroviaires européens sur la période 2009-2019.

Les deux adaptations prévues de la trajectoire contractuelle de la compensation fixe s'appliquent donc ex ante, selon des principes et formules prédéfinis et ne peuvent être utilisées pour compenser les éventuelles insuffisances des années précédentes. Elles nécessitent de plus des justifications détaillées et des contrôles par une tierce partie. Les conditions de restitution d'éventuels bénéfices excédentaires sont par ailleurs peu contraignantes. Par conséquent, l'ICN considère que les mécanismes liés à la compensation fixe ne mettent pas en cause la réalité économique de la compensation variable au sens du SEC 2010 (paragraphe 20.164). Cette dernière est dès lors à inclure dans les ventes au titre du critère marchand quantitatif. Sur cette base, selon les estimations communiquées à l'ICN, les ventes couvriront au moins 50% des coûts de production pour chacune des années faisant l'objet du contrat¹. Le critère quantitatif est donc lui aussi satisfait.

Conclusion

La SNCB est une unité institutionnelle non financière contrôlée par l'État fédéral. D'après les mécanismes de compensation prévus dans le nouveau contrat de service public, elle demeure un producteur marchand. L'unité est donc à classer dans le secteur des sociétés non financières sous contrôle de l'État fédéral.

Le présent avis est fondé sur les informations connues de l'ICN au moment de sa rédaction. Le classement de l'unité pourrait être revu en fonction des conditions effectives d'exécution de l'activité.

08/12/2023

¹ Le ratio de couverture oscillera dans une fourchette comprise entre 58% et 66%, selon les années.