



## Résumé

### 1.1. Mission

Le 2 avril 2004, le conseil d'administration a décidé d'acheter à AnsaldoBreda 3 wagons sans étage conçus pour rouler à 250 km/h. Notre mission consiste en l'analyse et l'évaluation de l'exécution de cette décision.

Cadre d'évaluation ;

- Objectif de l'acquisition des wagons pour la ligne HSL-Sud :
  - Réalisation d'une offre de transport de qualité et économiquement optimale sur le réseau Amsterdam-Bruxelles Midi ;
  - Création, construction, tests, implémentation, maintenance du matériel v220 pour HSA et la SNCB sur le réseau international et national Amsterdam-Den Haag-Breda-Bruxelles ;
- Méthode
  - Les parties sont libres quant à l'obtention du matériel roulant
  - Obtention du nouveau matériel roulant via une procédure ouverte et transparente.

En fait, cela concerne les questions suivantes :

- L'offre de transport de qualité et économiquement optimale sur le réseau Amsterdam-Bruxelles Midi a-t-elle été mise en place?
- Le matériel v220 pour HSA et la SNCB a-t-il été acquis, construit, testé, implémenté, maintenu sur le réseau international et national Amsterdam-Den Haag - Breda - Bruxelles?
- Le matériel concerné a-t-il été acquis dans le respect d'une procédure ouverte et transparente?

### 1.2. Le matériel v220 pour HSA et la SNCB a-t-il été acquis sur le réseau international et national Amsterdam - Den Haag - Breda - Bruxelles?

Le matériel acquis n'était pas le v220 mais bien du matériel v250. La SNCB a fait part du fait qu'elle ne souhaitait pas être impliquée dans une quelconque acquisition de wagons pour des lignes déficitaires allant à Den Haag et Breda.

Il faut souligner que le cahier des charges ne mentionne que l'acquisition de matériel v220, et pas celle de matériel v250. Le 19 décembre 2003 le CA de la SNCB a décidé de signer une LOI concernant le matériel v220. Le 30 janvier le CA a décidé de signer une LOI concernant des wagons v220 ou v250. Finalement une LOI relative au matériel v250 a été signée.

Ce n'est que le 1/4 décembre 2003 que AnsaldoBreda a mentionné l'option v250, pendant la phase de négociation.

### 1.3. Choix pour AnsaldoBreda

### 1.3.1. Evaluation financière du fournisseur AnsaldoBreda et de sa maison mère Finmeccanica

1.3.1.1. Finmeccanica et AnsaldoBreda étaient caractérisées par une **stabilité financière douteuse**, tant au moment de la décision d'achat que lors des premières livraisons :

- Solvabilité Finmeccanica en AnsaldoBreda:
  - Ratio de solvabilité Finmeccanica 2011-2012: 15%
  - Ratio de solvabilité moyen AnsaldoBreda 2001-2003: 4,6%
  - Ratio de solvabilité moyen AnsaldoBreda 2007-2009: 8,4%
  - Ratio de solvabilité AnsaldoBreda 2011: -47,5% (fonds propres négatifs).
  
- Rentabilité AnsaldoBreda:
  - Pendant la période 2001-2011, AnsaldoBreda a réalisé une perte chaque année;
  - Depuis 2005, le flux de trésorerie est négatif chaque année; en 2011, le résultat brut était également négatif;
  - Depuis 2007, le cash flow est significativement négatif.

1.3.1.2. Les agences de notations ont attribué à Finmeccanica un **rating assez bas** (par exemple : Standard & Poor's: BB+ with stable outlook).

1.3.1.3. La **situation financière défavorable** de Finmeccanica et AnsaldoBreda n'a fait que **s'aggraver**, laissant planer un possible **risque sur la continuité**.

1.3.1.4. De récentes informations révèlent que Finmeccanica a l'intention de vendre AnsaldoBreda et, par conséquent, de la faire sortir du groupe. Cette intention de vendre reste sans succès à ce jour.

1.3.1.5. Le 6 septembre 2003, le Service des Achats de la SNCB indiquait déjà que les états financiers de AnsaldoBreda contenaient deux litiges en cours avec les chemins de fer Italiens concernant des pénalités pour retard de livraison.

### 1.3.2. Possibilité de fraude et corruption

Des récentes annexes aux états financiers indiquent l'existence de nombreuses procédures juridiques et enquêtes judiciaires en raison de **possible fraude et corruption**.

AnsaldoBreda a déclaré qu'aucun principe éthique n'a été violé dans le contrat avec la SNCB. D'autre part, Finmeccanica a déclaré être active dans des secteurs (par ex. le transport) dans lesquels le recours aux **intermédiaires** existe. Cette pratique comporte un **risque de fraude**.

A la question de savoir s'il y a eu recours à des "intermédiaires" concernant le contrat SNCB, Finmeccanica a répondu par la négative.

### 1.3.3. Proven technology?

Le cahier des charges souligne "Existing (standard) concepts and/or proven Technologies". La question se pose de savoir si le concept de AnsaldoBreda (v250) y répond. La réponse à cette question dépasse le cadre de notre mission. Cependant, nous avons constaté qu'**aucune référence** dans l'offre initiale de AnsaldoBreda ne concerne du matériel v250. Elle concernait les références suivantes:

- ETR500: 300 km/h et 25kV/3kV
- locomotives 220 km/h
- DMU 200 km/h.

L'offre modifiée de AnsaldoBreda du 1/4 décembre 2003 (v250) ne contient aucune référence.

#### 1.3.4. Autres aspects de l'offre AnsaldoBreda

Pendant les phases précédant la signature de la LOI, l'offre initiale de AnsaldoBreda a révélé les anomalies significatives suivantes:

- Selon les offres de base, le train Alstom est **plus rapide** que celui de AnsaldoBreda sur 3 des 4 routes,
- Dans son offre de base, **AnsaldoBreda n'a pas respecté la temps de parcours du trajet de la route A.**
- L'équipe d'évaluation se demande **si AnsaldoBreda se rend bien compte de ce qu'elle promet.**
- Selon l'équipe d'évaluation, il n'est pas tout à fait clair d'où provient le wagon proposé par AnsaldoBreda.
- Le Service Achats de la SNCB indique que AnsaldoBreda a été impliquée dans des procès avec les chemins de fer Italiens concernant des pénalités pour retard de livraison.
- Un projet de note fait état d'un **risque de planning si la mission est attribuée à AnsaldoBreda.**

Par conséquent, la question se pose de savoir du **pourquoi** l'offre de AnsaldoBreda a tout de même été **retenue**.

#### 1.4. Réalisation d'une offre de transport de qualité et économiquement optimale sur le réseau Amsterdam-Bruxelles Midi ?

##### 1.4.1. Aspect qualitatif

Le CA doit justifier si sa **décision d'achat** du 2 avril 2004 a été prise en connaissance de cause.

La réponse à la question de savoir si les wagons v250 de AnsaldoBreda répondent à une **offre de transport de qualité** dépasse le cadre de notre mission. Nous avons cependant constaté que cette **question**, qui précède la décision d'achat, **n'a pas été posée et n'a dès lors pas trouvé de réponse.**

##### 1.4.2. Aspect économique

#### 1.4.2.1. But de l'achat

Le but de cette procédure était d'établir une offre de **transport économiquement optimale** sur le réseau Amsterdam - Bruxelles-Midi. La procédure devait aboutir à l'attribution de l'offre "**economically most advantageous**".

Le **CA doit justifier si sa décision d'achat du 2 avril 2004 a été prise en connaissance de cause**. Toutefois, nous avons également constaté que cette **question**, qui précède la décision d'achat, **n'a pas été posée et n'a dès lors pas trouvé de réponse**.

#### 1.4.2.2. Réduction des quantités

En décembre 2003, les quantités commandées ont finalement été réduites à 12 unités plus 7 en option, alors que l'appel d'offre initial, qui avait eu lieu l'année précédente, concernait 26 unités (19+ 7 en option). Ceci soulève la question de savoir pourquoi une estimation réaliste des quantités à commander n'a pas été faite au préalable sur base d'un business case solide.

Finalement la SNCB a opté pour trois wagons, ce qui soulève la question de savoir si, en définitive, il est opportun que la SNCB achète une quantité réduite des wagons et si d'autres options avaient été étudiées (par exemple via HSA/NS).

#### 1.4.2.3. Business case

Pendant le Comité de Direction (CD) du 15 décembre 2003, un business case a été présenté avec notamment les caractéristiques suivantes :

- 1 vitesse : 220 km/u
- 3 variantes sur base des différents coûts et revenus budgétés
- 4 temps de parcours sur le territoire belge dont 2 moins de 54 minutes ( 39 minutes, 52 minutes, 54 minutes pénalités incluses).

Le CD conclut que le temps de parcours s'élève à 54 minutes et que, par conséquent, les calculs sur base des 2 temps de parcours plus courts sont sans objet. Le CD demande que le business case soit élaboré de manière plus précise et que l'évolution des coûts et du résultat soit actualisée pour la période 2007-2010.

Le Conseil d'Administration (CA) du 19 décembre 2003 et 30 janvier 2004 se base sur le même business case que celui décrit ci-dessus. Le **business case n'a dès lors pas été élaboré de manière plus précise**, comme demandé par le CD du 15 décembre 2003.

Le business case n'a dès lors pas été modifié non plus pour l'option v250.

#### 1.4.2.4. Evolution prix d'achat AnsaldoBreda

Le cahier des charges contient 5 critères d'attribution (classé par ordre d'importance décroissant) parmi lesquels le critère de prix est le plus important (prix par place assise conforme max. 575 places par unité).

La dépense totale pour l'achat des trois unités (part SNCB) s'élève à 62.076.000 EUR (CA avril 2004) . Par contre, l'estimation initiale s'élevait à: 3 x 17 millions EUR = 51 millions EUR (CA 19 avril 2002). Différence : 11.076.000 EUR. Sur base des procès-verbaux du CA, **aucune explication** n'a été donnée sur **cette augmentation**. De plus, le CA n'a pas demandé d'explication concernant la différence entre le budget et le coût réel.

La proposition de AnsaldoBreda du 1/4 décembre 2003 aboutit au montant suivant : prix unitaire moyen par train 18.933.326,17 EUR (voir infra). La lettre du 8 janvier 2004 de AnsaldoBreda mentionne un prix unitaire de 20.155.541,67 EUR, alors que la lettre du 23 février 2004 indique un prix définitif de 20.692.000 EUR ("best and final price").

Sur base des informations disponibles **nous ne pouvons pas expliquer cette augmentation** de prix (décembre 2003- février 2004). L'évolution du prix par train au cours de la période décembre 2003-février 2004 **laisse penser que AnsaldoBreda savait peut être qu'elle était le seul fournisseur restant**.

#### 1.4.2.5. Autres solutions possibles

Le CA du 30 janvier 2004 constate les points suivants concernant le Thalys et l'Eurostar :

- Thalys : important déclin du marché au cours du deuxième semestre de 2003
- Eurostar : faible taux d'occupation

Il est frappant de constater que le CD du 22 mars 2004 a demandé de calculer le coût d'adaptation des wagons Eurostar afin que ceux-ci puissent rouler sur la ligne Bruxelles-Amsterdam. Pendant le CA du 19 décembre 2003 cette problématique avait déjà fait surface. A la question des administrateurs, L.Pardon répondit que il n'était techniquement pas possible de faire rouler les wagons Eurostar sur la ligne à grande vitesse Amsterdam - Bruxelles (système de signalisation pas compatible avec le système le long de l'infrastructure) .

Le coût d'adaptation des wagons Eurostar pour le trajet Bruxelles-Amsterdam n'a pas été calculé (bien que demandé pendant le CA). La possibilité que les objectifs du projet v220 puissent être réalisés au moyen des trains Thalys déjà existants n'a pas non plus été envisagée.

#### 1.4.2.6. Temps de parcours

Le CD du 15 décembre 2003 a demandé à la Direction des Passagers d'analyser les causes de l'importante augmentation du temps de parcours sur le territoire belge. Pas 37 minutes (comme annoncé précédemment) mais bien 54 minutes. Nous n'avons pas obtenu d'explication sur base des informations disponibles. Le business case contient également des temps de parcours de 39 et 52 minutes.

Selon les offres de base, **Alstom est plus rapide que AnsaldoBreda sur 3 des 4 trajets** . Selon son offre de base **AnsaldoBreda ne respecte pas le temps de parcours A** (Amsterdam- Bruxelles-Midi).

#### 1.4.3. Le CD et le CA possédaient-ils les informations suffisantes pour décider en connaissance de cause ?

Sur base de rapports pertinents nous avons constaté que le **CD** et le **CA** ne disposaient pas de certaines informations:

- Ecart entre le coût budgété et le coût réel pour les trois trains (différence: 11.076.000 EUR)
- Explications quant à l'augmentation du prix passant de 18.933.326,17 EUR (décembre 2003) à 20.692.000 EUR (février 2004), dont résulte une différence de  $3 \times 1.758.673,83 = 5.276.021,49^1$  EUR.
- Le "Sub-Stuurgroep" avait déjà une préférence pour AnsaldoBreda le 15 décembre 2003. Le "Sub-Stuurgroep" du 20 janvier 2004 exprime formellement sa préférence pour la variante v250 tandis que au CA se voit informé que le "Sub-Stuurgroep" en est arrivé à cette décision.
- Temps de parcours:
  - o Alstom plus rapide que AnsaldoBreda sur 3 des 4 routes
  - o Selon son offre de base AnsaldoBreda ne respecte pas le temps de parcours A ( Amsterdam- Bruxelles-Midi).
- Aucune explication n'a été donnée quant aux raisons de l'augmentation du temps de parcours sur le territoire Belge (54 minutes au lieu de 37 comme précédemment communiqué).
- Le business case n'a pas été adapté comme demandé par le DC; le Business case n'a pas été adapté pour l'option v250.
- La signature de la "letter of intent" par L.Pardon a été précédée par des discussions avec HSA. La proposition finale a été acceptée sous des contraintes de temps extrêmement réduites. Le CA n'a pas été mis au courant du déroulement des choses.
- Après l'évaluation des offres obtenues, aucune offre n'était conforme au cahier des charges.

En avril 2003, le fait d'entamer la procédure avec seulement deux fournisseurs et deux offres (Alstom, AnsaldoBreda) constituait une **base très étroite**. Les offres de BN et Siemens ont été temporairement écartées mais n'ont finalement jamais refait surface dans la procédure .

#### 1.5. Procédure suivie

1.5.1. La question est posée de savoir si le matériel a été acquis via une procédure ouverte et transparente

1.5.2. Il s'agit de l'achat commun entre d'une part HSA/NNS et d'autre part SNCB. La nature des wagons à acquérir concerne du matériel v220. Cependant une procédure parallèle avait été lancée pour du matériel v300 et v220, procédure au cours de laquelle le matériel v300 avait été abandonné au profit de l'acquisition du matériel v250.

---

<sup>1</sup>Le montant de 5.276.021,49 EUR est compris dans le montant de 11.076.000 EUR.

1.5.3. Le CA de la SNCB du 19 avril 2002 opte pour des wagons v220 alors que le CA du 2 avril 2004 a finalement décidé d'acquérir les v250.

1.5.4. La **part** de la SNCB dans l'achat commun (entre HSA/NS et la SNCB) est relativement **limitée** (3 unités sur 19 (soit 12 unités plus 7 en option)) car le partenaire néerlandais souhaitait les mêmes trains pour son trafic intérieur aux Pays-Bas. Cette proportion relativement faible a **également pesé dans les relations entre les parties**.

Du côté néerlandais, la lenteur de prise de décision de la SNCB a été critiquée et cette dernière a réagi en déclarant que **les informations dont elle disposait étaient insuffisantes**.

Le rejet définitif des trains pour le trajet Bruxelles-Breda par la SNCB et le fait que les options n'étaient pas levées par la SNCB, vont entraîner selon N. Döbken des **distorsions** dans les relations entre la SNCB et HSA et une **modification** des intérêts des partenaires et leur association. Sur base des informations disponibles, ce que N. Döbken sous-entend dans ses propos n'est pas clair.

1.5.5. Pendant la période d'évaluation une **discussion** est survenue **entre les délégations belges et néerlandaises** concernant la **méthode utilisée pour l'évaluation financière**, ce qui soulève la question du pourquoi ceci n'a pas été réglé au préalable (avant le début de la phase d'évaluation).

1.5.6. Le fait que les **temps des parcours en Belgique** semblent **plus longs que prévus**, a **engendré une réaction** chez HSA:

- Renégociation de la répartition des revenus au détriment de la SNCB
- Une concession moins importante à l'état néerlandais.

Les discussions entre les partenaires pendant les procédures (notamment la méthode d'évaluation, temps de parcours plus longs sur le territoire belge, réduction des quantités commandées, rejet des lignes Den Haag et Breda par la SNCB) soulève la question de savoir si ces discussions ont finalement influencé le processus de décision.

1.5.7. Initialement il y avait 7 candidats-fournisseurs; 4 offres ont été évaluées: 2 candidats ont été retenus (Alstom, AnsaldoBreda) dont un seul subsiste (AnsaldoBreda).

En avril 2003, 4 offres ont été reçues. C'est à cette même date que le **risque** de ne **recourir qu'à 2 fournisseurs et 2 offres est identifié (base très étroite)**. Néanmoins cette procédure a été poursuivie malgré cette base très étroite pour finalement ne retenir qu'un candidat-fournisseur (AnsaldoBreda).

1.5.8. Après une **phase d'évaluation** de 6 mois (avril-septembre 2003), **aucune offre n'est techniquement conforme** au cahier des charges. C'est alors qu'une distinction est faite entre "les offres manifestement non-conformes" et "les offres non conformes". Certaines offres non-conformes ont été écartées ou temporairement mises de côté (pas définitivement rejetées mais éventuellement prises en compte pour une future évaluation). Ces offres n'ont toutefois plus été prises en considération. Ceci soulève la question de

savoir **quelle différence** est faite entre une offre "**manifestement non-conforme**" et une offre "**non-conforme**".

1.5.9. Le délai d'exécution de la phase de négociation s'étendait uniquement sur une période de 2 mois au cours de laquelle les aspects financiers ont également été abordés. Ce qui soulève à nouveau la question de comment ces lacunes techniques auraient pu être résolues sur une période de 2 mois.

1.5.10. Le cahier des charges prévoyait la possibilité de "Technical free alternatives". Alstom a présenté une alternative mais celle-ci n'a pas été retenue. AnsaldoBreda présente début décembre 2003 2 propositions dont une nouvelle alternative. **AnsaldoBreda** nomme cette **alternative "Base Proposal with enhanced performances"**. Cette alternative a finalement été retenue bien que la date limite pour la soumission des offres était le **7 avril 2003 16.00 u pm**. Ce n'est que le **4 décembre 2003 par mail** que AnsaldoBreda a introduit sa nouvelle proposition (v250).

1.5.11. La procédure permet au Awarding Authority de poser des questions pendant la phase d'évaluation et de demander des explications "through personal contact" (en autre "in writing"). Cette **méthode de contacts personnels** comporte un **risque de subjectivité** mais nous n'avons pas constaté si de tels contacts ont effectivement eu lieu.

1.5.12. En plus du "Stuurgroep", du "Projectgroep" et de l'équipe de négociation, un autre "Sub-Stuurgroep" paritaire a été créé (nommé "cabinet restreint"). Ce "**Sub-Stuurgroep**" se place **hiérarchiquement au-dessus du "Stuurgroep"** et de "**Projectgroep**". Au sein de la délégation belge une **discussion** est survenue à propos du **mandat** du "Sub-Stuurgroep" et des **compétences** de L. Pardon et N. Döbken (membres du "Sub-Stuurgroep").

1.5.13. Ce n'est qu'au cours de la réunion du 23 mars 2004 que le matériel v250 a été abordé au sein du "Stuurgroep" tandis que la proposition adaptée de AnsaldoBreda datait du 1/4 décembre 2003. Il semblerait que le "**Sub-Stuurgroep**" avait déjà une **préférence** pour **AnsaldoBreda mi-décembre 2003**.

1.5.14. Selon un projet de note du **11 décembre 2003** il **semblerait qu'une nette préférence** avait été donnée pour l'**option v250 de AnsaldoBreda**. Ceci est surprenant étant donné que AnsaldoBreda et Alstom ont été conviées le 23 décembre 2003 à introduire une offre révisée le 8 janvier 2004 au plus tard.

1.5.15. Les éléments qui précèdent ne sont **pas favorables** à une **procédure ouverte est transparente** dans le cadre de cette acquisition. Nous résumons ci-après les points essentiels :

- Des procédures de négociation parallèles étaient lancées pour des trains v300 et v220 tandis que finalement du matériel v250 a été acquis;
- AnsaldoBreda a introduit le 1/4 décembre 2003 une proposition alternative tandis que la date limite pour la soumission des offres était le 7 avril 2003 ;
- La phase d'évaluation des offres introduites a permis de conclure qu'aucune offre n'était conforme au cahier des charges;

- Depuis le début de la phase d'évaluation un risque a été identifié concernant le fait que seuls deux candidats ont été retenus (base très étroite)
- La différenciation opérée entre les offres "manifestement non-conformes" et "non-conformes" n'est pas transparente;
- Achat par deux parties, la SNCB et HSA dans lequel cette dernière vise le transport intérieur (Pays-Bas) ainsi que le transport international (HSL-Sud), tandis que la SNCB est seulement intéressée par le transport international (HSL-Sud);
- Avertissement de la part de N. Döbken (HSA) concernant une distorsion des relations entre la SNCB et HSA et une modification des intérêts des partenaires et leur association;
- Phase d'évaluation permettant des contacts personnels et contenant dès lors un risque de subjectivité ;
- Mandat du "Sub-Stuurgroep" et de L. Pardon/N. Döbken/J. Kitzen pas clair;
- Raison/cause de la proposition alternative v250 de AnsaldoBreda pas claire.
- Il semblerait qu'une semaine à peine après l'introduction de la proposition v250 de AnsaldoBreda (1/4 décembre 2003) une préférence ait été donnée pour cette proposition, soit le 11 décembre 2003 ;
- La préférence pour la proposition v250 de AnsaldoBreda n'aurait pas du empêcher une nouvelle demande de proposition à Alstom ainsi qu'à AnsaldoBreda ;
- Evolution des prix de AnsaldoBreda ( décembre 2003- février 2004) donne l'impression que ils étaient au courant d'être l'unique candidat restant.