AVIS 22/03

Projet de Contrat de performance et de Plan Pluriannuel d'Investissement 2023 – 2032 d'Infrabel

Approuvé par procédure écrite le 25 juillet 2022

Le présent Avis a été rédigé à la demande d'Infrabel et du ministre de la Mobilité, conformément à l'article 47/1 de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques. Il porte sur le projet de Contrat de performance 2023-2032 et sur le projet de Plan Pluriannuel d'Investissement 2023-2032 (PPI), adoptés par le Comité de Direction et par le Conseil d'Administration d'Infrabel en date du 31 mai 2022. La demande d'Avis et les projets précités ont été transmis par monsieur Benoît Gilson, Administrateur délégué d'Infrabel, dans son courrier du 7 juin 2022 adressé à monsieur Henry-Jean Gathon, Président du Comité.

Infrabel a organisé le 17 juin une réunion d'information au cours de laquelle monsieur Benoît Gilson, Administrateur délégué, a présenté le projet de Contrat de performance et le PPI, et a répondu aux questions du Comité.

Le point 1 du présent Avis fournit, par article du Contrat, les principales remarques et propositions du Comité. Le point 2 reprend quelques points d'attention.

0. Préambule

À la lecture du projet de Contrat et lors de la présentation de celui-ci par l'administrateur délégué, plusieurs membres du Comité ont ressenti un certain malaise. Ils ont le sentiment que le Contrat et le PPI sont à prendre ou à laisser et que si les moyens financiers réclamés à l'État ne sont pas octroyés en totalité, Infrabel n'aura pas d'autre choix que de fermer des lignes ou des tronçons de ligne, et de renoncer à des plans d'action nécessaires pour l'amélioration de ses prestations aux entreprises ferroviaires. Par ailleurs, le Comité n'a pas trouvé dans les documents précités les éléments permettant de justifier et d'argumenter le montant des moyens financiers réclamés à l'État. Il y est bien question de l'augmentation du nombre d'assets présentant une perte importante de « substance » et des actifs ayant dépassé leur durée de vie technique, mais sans en préciser l'importance et le mode de calcul.

1. Evaluation globale

Le Comité accueille néanmoins favorablement le Contrat de performance qui fixe les obligations d'Infrabel et de l'État belge pour une durée de dix ans, dans la mesure où le Contrat et le PPI fixent des objectifs à 10 ans et visent une augmentation qualitative et quantitative de l'offre ferroviaire, tant pour le transport de voyageurs que pour celui des marchandises. Il apprécie aussi la bonne collaboration entre la SNCB et Infrabel dans le cadre de l'élaboration et la coordination des Contrats et des Plans Pluriannuels d'Investissement respectifs.

Art. 14 Contexte (Ponctualité)

Cet article mentionne notamment les facteurs directement maitrisables par Infrabel pour assurer une bonne ponctualité : la fiabilité de l'infrastructure, la régulation du trafic ferroviaire dans des conditions normales et perturbées, l'organisation et la gestion des travaux de maintenance et de renouvellement de l'infrastructure, la validation d'une circulation ferroviaire robuste et la discipline opérationnelle qui est appliquée à l'ensemble des tâches.

Parmi les facteurs maitrisables par Infrabel, le Comité estime qu'il il faut également mentionner ***la configuration (ou l'architecture) du réseau***. Celle-ci constitue un facteur déterminant de la robustesse des plans de transport, de la fiabilité et de la ponctualité des services de train. D'une part elle doit garantir la fluidité du trafic en situation normale et lors d'incidents mineurs, d'autre part elle doit permettre de maitriser les retards et les suppressions de train en cas d'incidents majeurs et d'assurer la maintenance des installations tout en offrant une qualité de service satisfaisante pour la clientèle (voyageurs et marchandises). En fonction du nombre et du type de trains, les axes du réseau doivent comporter des itinéraires de détournement (utilisables en cas de travaux et d'incidents), un nombre suffisant de voies à quai, de voies de rebroussement, d'évitement et de garage dans les gares-nœuds et dans les principales gares intermédiaires. Ils doivent aussi être équipés, à intervalles réguliers, d'aiguillages pour la prise de la contre-voie et la reprise de la voie normale (tous les 5 à 6 km sur les lignes principales, tous les 8 à 10 km sur les lignes moins chargées) et, sur les grands itinéraires marchandises, de voies d'évitement aptes à garer des trains longs de 740 m.

Art. 15 Ponctualité du transport national de voyageurs

Dans le cadre de la mise en place de « leviers tiers » et de la gestion de crise, le Comité recommande ***l'établissement d'un protocole de collaboration avec les services de secours, la police et les parquets en cas de heurt de personne et d'incident***. Les heurts de personne et d'autres incidents (présence d'individus non autorisés dans et le long des voies, incendies et fuites de gaz à proximité des voies, etc.) ont un impact de plus en plus négatif sur la ponctualité des trains et conduisent souvent à des interruptions du trafic pouvant durer plusieurs heures. Une gestion plus circonstancielle de ces accidents et incidents est souvent possible et doit permettre, sans compromettre la sécurité des personnes, de limiter les retards et les suppressions de train. Le Comité demande à l'État et à Infrabel de sensibiliser les services de police et les parquets aux conséquences d'une interruption du trafic et d'établir un protocole (comme il en existe un entre le parquet et la STIB depuis 1982) fixant les principes de collaboration entre Infrabel, la SNCB, les services de secours, les services de police et les parquets en vue d'uniformiser les méthodes de travail des intervenants et de rétablir la circulation des trains dans les délais les plus brefs.

Art. 23 Vision à long terme et architecture réseau

Cet article stipule que l'Autorité de tutelle pilote les études sur les évolutions possibles en termes d'exploitation du réseau et plus particulièrement dans la confection d'un schéma horaire cible 2040 (trafic national et international de voyageurs et fret). Le Comité estime que ces études doivent être pilotées et réalisées par Infrabel en synergie avec les entreprises ferroviaires et en particulier avec la SNCB. Celles-ci disposent en effet des compétences et de l'expertise nécessaires. D'autant que l'Autorité de tutelle est liée à la durée d'une législature qui n'excède

pas 5 ans. Les orientations fixées dans la Vision Rail 2040 sont suffisamment explicites pour constituer les fondements de ces études.

Art. 59 à 62 Principes généraux de l'Asset Management

L'article 61 mentionne qu'un audit réalisé en 2018 sur l'état du réseau a permis de mettre en évidence l'augmentation du nombre d'assets présentant une perte importante de substance. Il précise aussi que :

- Via le Plan pluriannuel d'investissement, Infrabel élaborera un plan de modernisation du réseau qu'elle présentera à l'Autorité de tutelle.
- Ce plan de modernisation devra être établi sur la base de « fiches patrimoines » permettant pour chaque grand groupe de types d'assets, d'objectiver au mieux l'état de substance des différents assets et de disposer ainsi d'un suivi dynamique de l'infrastructure ferroviaire.

Tout en insistant sur la nécessité de la maintenance et du renouvellement des assets pour assurer la sécurité d'exploitation et le niveau souhaité de performance du réseau, le Comité constate qu'au cours des 16 dernières années (2005-2020), Infrabel a déjà augmenté de façon substantielle et quasi continue ses investissements dans le « Maintien de capacité » du réseau ferroviaire (c'est-à-dire hors investissements pour l'extension de capacité, la concentration des cabines de signalisation, l'ETCS, le RER, l'accueil et les moyens de production (source : comptes annuels Infrabel, chiffres-clés)). Par ailleurs, l'évolution de la substance du réseau dépend de multiples facteurs et notamment de la sollicitation des équipements par le trafic (nombre de trains, tonnages journaliers, charges par essieu, etc.). La durée de vie technique des assets varie donc aussi selon le type de ligne et sa fréquentation. Or, la méthode de calcul de l'indicateur de performance « Mesure de la substance » (voir annexe II) ne semble tenir compte que de l'âge des assets (rapport entre la valeur des assets hors d'âge et la valeur de tous les assets). En conséquence, le Comité souhaite recevoir des informations circonstanciées sur le contenu des « fiches patrimoines », la définition et la mesure de la substance des différentes catégories d'assets (qu'est-ce qu'un asset « hors âge » ?), la politique de maintenance et de renouvellement des infrastructures et le plan de modernisation du réseau.

Art. 64 à 69 Restrictions temporaires de capacité en cas de travaux

Pour travailler dans de bonnes conditions de sécurité et pour garantir une utilisation efficace des moyens, Infrabel applique autant que possible le principe de « massification des travaux » et prévoit des restrictions temporaires de capacité de deux types : (a) soit des coupures totales de ligne (CTL), de courte et de longue durée, où tout le trafic ferroviaire est interrompu, (b) soit des services à voie unique (SAVU) pouvant durer plusieurs jours où le trafic ferroviaire est autorisé sur la voie adjacente. Ces restrictions temporaires impliquent souvent une adaptation importante du service des trains. Aucun indicateur de performance (ni d'information), n'est prévu à ce sujet.

Le Comité constate que ces restrictions de capacité ont fortement augmenté depuis 2018 et que des coupures totales de ligne sont de plus en plus fréquentes, ont lieu non seulement le week-end, mais aussi les jours ouvrables sur des périodes plus longues. Celles-ci durent parfois plusieurs semaines (notamment entre Hal et Braine-le-Comte du 30 juillet au 23 août 2022), plusieurs mois (notamment entre Tournai et Mouscron du 30 août au 5 décembre 2021) et plusieurs années (sur la ligne 162 entre Ciney et Arlon en soirée depuis décembre 2019). Même correctement informé

des adaptations du service des trains, le voyageur est souvent confronté à des allongements très importants des temps de parcours, à des ruptures de charge (train-autobus ou train-train), voire à ne plus pouvoir atteindre sa destination à partir d'une certaine heure. De telles situations ont un impact très négatif sur la qualité du service et sur le nombre de voyageurs.

Le Comité demande dès lors de réévaluer la politique de travaux (comment faisait-on jadis ? comment travaillent les NS, CFF et Öbb ?) et, à tout le moins, de la justifier et de ***fixer un indicateur de performance portant sur le nombre mensuel et annuel de trains de voyageurs supprimés*** (sur la totalité du trajet et sur une partie de celui-ci) **en raison de travaux**. Les trains détournés doivent également être comptabilisés lorsque le détournement implique la non-desserte d'une ou de plusieurs gares. Ce nombre de trains supprimés (et détournés) est déterminé sur la base de l'horaire de service publié en décembre de chaque année. Pour les trains déjà supprimés dans l'horaire de service (notamment les derniers trains de soirée vers Arlon sur la ligne 162), il convient d'établir un indicateur spécifique. Les valeurs de départ, les valeurs cibles, les valeurs de progression et les seuils de remédiation de ces indicateurs doivent être fixés en concertation avec la SNCB. À ce sujet, le Comité souhaite aussi insister sur l'importance de la configuration du réseau et des itinéraires de détournement afin de limiter les inconvénients pour la clientèle (voir la proposition du Comité sur l'Art.14 ci-dessus).

ANNEXE II : Suivi et amélioration continue de la performance de la mission de service public

Cette annexe reprend la liste des instruments de suivi de la performance d'Infrabel et notamment des indicateurs de performance et des indicateurs d'information.

Le Comité recommande d'ajouter quatre indicateurs de performance, quitte à en supprimer d'autres :

1) Le nombre mensuel et annuel de trains de voyageurs supprimés (et détournés), résultant des restrictions temporaires de capacité en cas de travaux (voir proposition ci-avant sous les Articles 64 à 69).
2) Le nombre mensuel et annuel de trains-km effectifs : trains nationaux de voyageurs, trains internationaux de voyageurs et trains de marchandises. Cet indicateur est une mesure de l'utilisation du réseau et de la contribution d'Infrabel à l'expansion du trafic ferroviaire qui constitue un objectif majeur de la politique de transport et de la « Vision Rail 2040 ».
3) Le nombre mensuel et annuel de tonnes-km brutes complètes (c-à-d y compris le poids des locomotives) : trains nationaux de voyageurs, trains internationaux de voyageurs et trains de marchandises. Cet indicateur est une mesure de la sollicitation du réseau.
4) Le montant mensuel et annuel de la redevance d'infrastructure, en euros courants et constants. Cette redevance constitue le principal résultat de l'activité « commerciale » d'Infrabel.

Les valeurs de départ de ces indicateurs correspondent aux moyennes constatées au cours de 5 ou 10 dernières années ; les valeurs cibles, les valeurs de progression et les seuils de remédiation doivent être fixés en concertation avec les entreprises ferroviaires et le SPF Mobilité et Transports.

Le Comité souhaite aussi nuancer l'interprétation des deux indicateurs de performance « Minutes de retard attribuées à Infrabel » (trains de voyageurs et trains de marchandises) :

- Ces indicateurs doivent être complétés par le nombre de trains planifiés à court terme mais supprimés (sur la totalité et sur une partie de leur trajet).
- Le Comité émet de nettes réserves sur la neutralisation des minutes de retard imputées à un accroissement de l'offre de train sur une infrastructure à peine modifiée (augmentation des retards induits en cas d'incident) et à une infrastructure obsolescente. Ces minutes de retard ne peuvent pas être neutralisées. Les indicateurs de performance (ou KPI) doivent être une mesure objective de la réalité.
- Dans ses rapports sur la ponctualité des trains, Infrabel mentionne les retards et suppressions de train attribués à Infrabel, à la SNCB, à d'autres entreprises ferroviaires et à des tiers, en fonction de leurs causes primaires. Toutefois, lorsque le pourcentage des minutes de retard attribuées à Infrabel est de 25%, par exemple, parce que les causes primaires de ces retards se situent dans son périmètre d'activités proprement dit (signalisation, passages à niveau, alimentation électrique, etc.), cela ne signifie pas pour autant qu'Infrabel n'a pas de maitrise sur les retards dus à d'autres causes. Responsable de la régulation du trafic ferroviaire et de la configuration du réseau (avec ses itinéraires de détournement, ses voies de garage et d'évitement, etc.), Infrabel a pour mission, en concertation avec les entreprises ferroviaires, de normaliser au plus vite la circulation des trains, quelles que soient la nature et la cause des incidents. L'importance du rôle et de l'impact d'Infrabel dans la ponctualité des trains dépasse donc largement les minutes de retard qui lui sont attribuées selon la méthodologie précitée.

ANNEXES IV, V et VI : Plan Pluriannuel d'Investissement 2023-2032, Plan financier pluriannuel 2023-2032 et Plan Stratégique Pluriannuel d'Investissement 2016-2031

Le Comité prend acte du PPI, du Plan financier pluriannuel et du Plan Stratégique Pluriannuel d'Investissement d'Infrabel. Il demande à l'État d'en assurer le financement. En effet, une infrastructure performante constitue une condition nécessaire pour assurer la ponctualité, la fiabilité et la sécurité du service des trains et pour promouvoir le développement des transports ferroviaires.

Par ailleurs, le Comité estime qu'il serait judicieux, au titre de comparaison, de mentionner les investissements réalisés et les financements obtenus de 2013 à 2022 en euros 2023, ainsi que les compensations d'exploitation octroyées par l'État au cours des 10 dernières années. En ce qui concerne les produits d'exploitation, il convient également d'exposer les modifications apportées récemment au calcul de la redevance d'infrastructure et ses répercussions sur la répartition des compensations d'exploitation octroyées par l'État à la SNCB et à Infrabel.

Article complémentaire sur les obligations de l'État

Le Comité estime que, dans le Contrat de performance, les obligations de l'État doivent aller au-delà du financement des missions de service public. Il demande aussi un engagement de l'État dans les domaines suivants.

a) L'établissement d'un protocole de collaboration avec les services de secours, la police et les parquets en cas de heurt de personne et d'incident

Voir proposition ci-dessus relative à l'article 15.

b) La garantie de l'approvisionnement en électricité des installations d'Infrabel et de la SNCB

Dans les conditions (géopolitiques) actuelles, la transition énergétique présente des risques de pénurie, d'autant que l'utilisation de l'électricité est encouragée dans de nombreux domaines

(voitures et vélos électriques, entre autres). Afin d'assurer la continuité du trafic ferroviaire sur l'ensemble du réseau en cas (de risque) de pénurie d'électricité, le Comité demande à l'État :

- D'éviter autant que faire se peut l'activation du plan de délestage par des mesures préventives visant, entre autres, une réduction significative de la consommation d'électricité sur l'ensemble du territoire et principalement durant les heures critiques. Tel fut notamment le cas lors de premier choc pétrolier en 1973-1974 (réduction de la vitesse maximale autorisée sur routes et autoroutes, limitation du chauffage des bâtiments publics et de l'éclairage public, etc.).
- De considérer le transport ferroviaire comme une activité prioritaire et d'adapter en conséquence la liste des postes HT (Haute Tension) délestables et non délestables, de manière telle que toutes les installations électriques d'Infrabel et de la SNCB soient raccordées à des postes HT non délestables. Ainsi l'approvisionnement du réseau ferroviaire et des gares pourra être garanti. En effet, sans adaptation de cette liste dans le sens demandé et en cas d'activation annoncée des tranches 1 à 7 du plan de délestage, aucun train ne circulera sur l'ensemble du réseau durant les 24 heures du(des) jour(s) concerné(s).

c) Le partenariat entre les acteurs du transport et les pouvoirs publics

Le développement du transport ferroviaire nécessite un partenariat solide entre tous les acteurs concernés : la SNCB, Infrabel, le SPF Mobilité et Transports, l'État fédéral, les Régions, les Pouvoirs locaux et les parties prenantes. Le Comité demande que :

- Dans ce domaine, l'État fédéral joue un rôle proactif, entre autres via le Comité Exécutif des Ministres de la Mobilité (CEMM), notamment en vue de renforcer la collaboration entre la SNCB et les trois sociétés régionales de transport, et de développer une vision « réseau » dans l'offre de transport en commun.
- En cas du non-octroi de permis d'urbanisme et d'environnement nécessaires, de l'octroi tardif de permis ou de l'octroi de permis assujetti à des conditions qui causent une augmentation du coût du projet ou un retard dans sa réalisation, le ministre fédéral de la Mobilité intervienne auprès de ses collègues régionaux, notamment au sein de la CEMM, en vue de résoudre les différends dans les délais les plus brefs et dans le respect de la législation.
- Le SPF Mobilité et Transports dispose des moyens nécessaires pour assumer les missions qui lui sont confiées dans la cadre du suivi du Contrat de performance et du PPI d'Infrabel ainsi que du Contrat de service public et du PPI de la SNCB.

2. Points d'attention

Des membres du Comité ont également formulé des remarques et suggestions plus ponctuelles qui sont reprises ci-dessous.

a) *Art.14 Contexte ponctualité.* Pour permettre au conducteur d'arrêter son train en gare au bon endroit en fonction de la longueur du convoi et pour éviter ainsi des pertes de temps lors de l'embarquement des voyageurs, les repères placés le long des quais doivent être présents et clairement visibles.

b) *Art.79 Diversité et inclusion.* Diversité et inclusion sont des concepts très utilisés, mais souvent mal définis. La politique HR de recrutement, de formation et de gestion du personnel au sein d'Infrabel (et de la SNCB) doit avant tout être fondée sur les compétences techniques et comportementales des personnes et sur les besoins de l'entreprise. Les convictions politiques

et religieuses, leurs manifestations (signes religieux et politiques, …), les questions identitaires liées au genre, à l'origine ethnique, etc. relèvent de la vie privée et ne constituent pas des critères de recrutement et de gestion.